

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. Ahmet SARICAN

Dr. Yusuf MAYDA

Dr. Muammer SÖNMEZ

Dr. Hasan Hüseyin CAN

Şemseddin ERKAYA

Strateji Geliştirme Başkanı

İller İdaresi Genel Müdürü/Editör

Nüf. ve Vat. İşl. Genel Müdürü

Personel Genel Müdürü

İller İd. Genel Müd. Yardımcısı

Hukuk Müşaviri

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 SEZGİNER

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

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.

RTÜK Üyesi

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 Dergisinin 466-469 uncu sayılarına gelen makalelerin değerlendirilmesinde hakemlik yapan akademisyenler.

AKSAR, Prof. Dr. Yusuf
AKYILDIZ, Prof. Dr. Ali
ALTINTAŞ, Prof. Dr. Hakan
ARDIÇ, Prof. Dr. Kadir
AŞGIN, Prof. Dr. Sait
AYDIN, Prof. Dr. Ahmet Hamdi
BERBER, Prof. Dr. Metin
BİLGİÇ, Prof. Dr. Veysel K.
BULUT, Prof. Dr. Nihat
ÇELİK, Prof. Dr. Adnan
ÇEVİK, Prof. Dr. H. Hüseyin
DERDİMAN, Prof. Dr. R. Cengiz
EKEN, Prof. Dr. Musa
GÖKSU, Prof. Dr. Turgut
KARAMAN, Prof. Dr. Zerrin Toprak
KÖSECİK, Prof. Dr. Muhammet
ÖZ, Prof. Dr. Mehmet
ÖZGEN, Prof. Dr. Levin
ÖZMEN, Prof. Dr. Ömür Timurcanday
ÖZTEKİN, Prof. Dr. Ali
ÖZTÜRK, Prof. Dr. Namık Kemal
PARLAK, Prof. Dr. Bekir
SANCAKTAR, Prof. Dr. Oğuz
SEYMEN, Prof. Dr. Oya
SUR, Prof. Dr. Melda
TUNCER, Prof. Dr. Mehmet
ÜLKER, Prof. Dr. Gönül
VATANDAŞ, Prof. Dr. Celalettin

Karadeniz Teknik Üniversitesi
Kırıkkale Üniversitesi
Uşak Üniversitesi(2)
Gaziosmanpaşa Üniversitesi
Karabük Üniversitesi(2)
Kahramanmaraş Sütçü İmam Üni.(4)
Karadeniz Teknik Üniversitesi(2)
Polis Akademisi(2)
Erzincan Üniversitesi
Kahramanmaraş Sütçü İmam Üni.
Polis Akademisi(3)
Uludağ Üniversitesi
Sakarya Üniversitesi(3)
Polis Akademisi(3)
Dokuz Eylül Üniversitesi (2)
Turgut Özal Üniversitesi
Hacettepe Üniversitesi
Abant İzzet Baysal Üniversitesi(3)
Dokuz Eylül Üniversitesi (2)
Akdeniz Üniversitesi(4)
Muğla Üniversitesi(7)
Uludağ Üniversitesi(2)
Dokuz Eylül Üniversitesi
Balıkesir Üniversitesi
Dokuz Eylül Üniversitesi
Abant İzzet Baysal Üniveristesi(2)
Abant İzzet Baysal Üniversitesi
Karadeniz Teknik Üniversitesi

ACAR, Doç. Dr. Muhittin
ACARTÜRK, Doç. Dr. Ertuğrul
AKYAZI, Doç. Dr. Erhan
ARSLAN, Doç. Dr. Rıza
ATEŞ, Doç. Dr. Hamza
BİNGÖL, Doç. Dr. Yılmaz
CERİTLİ, Doç. Dr. İsmail
ÇAĞLAYAN, Doç. Dr. Ramazan
ÇEVİKBAŞ, Doç. Dr. Rafet

Hacettepe Üniviversitesi
Adnan Menderes Üniversitesi
Marmara Üniversitesi
Balıkesir Üniversitesi
Kocaeli Üniversitesi
Kocaeli Üniversitesi.
Çevre ve Orman Bakanlığı(3)
Kırıkkale Üniversitesi
Kırıkkale Üniversitesi (3)

ÇINAR, Doç. Dr. Hüseyin
Doç. Dr. S. Evinç TORLAK
DURGUN, Doç. Dr. Şenol
ERENÇİN, Doç. Dr. Arif
FİLİZ, Doç. Dr. Orhan
İMAMOĞLU, Doç. Dr. Salih Zeki
İNANÇ, Doç. Dr. Hüsamettin
KARACASULU, Doç. Dr. Nilüfer
KÖSE, Doç. Dr. Seyit
MAZLUM, Doç. Dr. Semra Cerit
ORHAN, Doç. Dr. Gökhan
ÖKTEM, Doç. Dr. M.Kemal
ÖZASLAN, Doç. Dr. Nuray
ÖZER, Doç. Dr. M. Akif
ÖZGEN, Doç. Dr. Ferhat Başkan
SEZER, Doç. Dr. Yasin
ŞAHİN, Doç. Dr. Ali
TEKELİ, Doç. Dr. Recep
ÜLGER, Doç. Dr. İrfan Kaya
YILDIRIM, Prof. Dr. Uğur
YILDIZ, Doç. Dr. Mete
YILMAZ, Doç. Dr. R. Ayhan
YILMAZ, Doç. Dr. Abdullah,
YÜKSEL, Prof. Dr. Fatih
ZEYTİN, Doç. Dr.

Kırıkkale Üniversitesi
Pamukkale Üniversitesi
Gazi Üniversitesi
Abant İzzet Baysal Üniversitesi(4)
Polis Akademisi
Abant İzzet Baysal Üniversitesi
Dumlupınar Üniversitesi
Dokuz Eylül Üniversitesi
Abant İzzet Baysal Üniversitesi
Marmara Üniversitesi
Balıkesir Üniversitesi
Hacettepe Üniversitesi(2)
Anadolu Üniversitesi
Gazi Üniversitesi
Adnan Menderes Üniversitesi(2)
Pamukkale Üniversitesi
Sekçuk Üniversitesi
Adnan Menderes Üniversitesi
Kocaeli Üniversitesi
Kahramanmaraş Sütçü İmam Üni.
Hacettepe Üniversitesi
Anadolu Üniversitesi
Dumlupınar Üniversitesi (2)
Gaziosmanpaşa Üniversitesi
Zafer Akdeniz Üniversitesi

Dergimize emeği geçen hakemlere katkılarından dolayı teşekkürlerimizi sunuyoruz.

Not: Birden fazla makaleyi inceyen akademisyenlerin incelediği makale sayıları parantez içinde verilmiştir.

Düzeltilme

468. Sayımızda; Ramazan ŞAHİN tarafından kaleme alınan "Ombudsman Kurumu ve Türkiye’de Kurulmasının Türkiye’nin Demokratikleşmesi ve Avrupa Birliği Üyeliği Üzerine Etkileri" adlı makalenin İngilizce başlığı şu şekildedir: The Ombudsman Institution And Its Establishment In Turkey: Impacts On Turkey’s Democratization And The European Union Membership Process

TÜRK İDARE DERGİSİ

YIL : 82

ARALIK 2010

SAYI: 469

İÇİNDEKİLER

Hüsnîye AKILLI

Türkiye’de Yerel Yönetim Sistemindeki
Dönüşümün Sayısal Sonuçları: Antalya
Örneği

11

*The Quantitative Properties Of The
Transformation Process Due to Local
Government System in Turkey: The Case Of
Antalya.*

Yrd. Doç. Dr. Birol AKGÜL - Muhammed Ziya PAKÖZ

Türkiye’nin Bölgesel Kalkınma
Politikalarındaki Değişim ve Dönüşümün
Karşılaştırmalı Analizi

37

*The Transformation Of The Regional Policies In
Turkey: A Comparative Analysis*

Bilal CAN

Kolluk Güçleri Denetimi Modeli Olarak
İngiltere Bağımsız Polis Şikayetleri
Komisyonu

51

*The Independent Police Complaints
Commission Of England As A Model Of
Control Of The Power Of Law Enforcement*

Selim ÇAPAR– Dr. Kasım TURGUT

Katılımcılık Bağlamında Düzenleyici
Kurumlarda Yönetişim

63

*Governance In The Independent
Regulatory Agencies In The Context Of
Participation*

Dr. Özcan ERDOĞAN

Mülk Edinen Yabancı Uyruklu
Gerçek Kişiler Ülkemizin Geleceği İçin
Bir Tehdit mi?

91

*Are The Foreign National Real Persons Who
Acquire Real Estates A Threat For The Future
Of Our Country*

Selma KIRILMAZ– Harun KIRILMAZ

Transformasyonel Liderliğin Örgütsel
Bağlılık Üzerine Etkileri: Sağlık Bakanlığı
Merkez Teşkilatında Bir Araştırma

119

*Transformational Leadership On The
Effects Of Organizational Commitment: A
Study Of Ministry Of Health Headquarters*

Dr. Özlem Taner KÖROĞLU

Türkiye’de Personel Yönetiminden İnsan
Kaynaklarına Geçişte
Esneklik ve Memur Statüsü

139

*Officer Status And Flexibility In Transition
From Personnel Management To Human
Resources Management In Turkey*

Yrd. Doç. Dr. S. Mustafa ÖNEN

Yoksulluk ve Yerinden Yönetim: Nasıl Bir
Yöneti(şi)m?

165

*Poverty And Decentralization: What Kind Of
Governance?*

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. Matrak

Saygıdeğer Türk İdare Dergisi Okurları,

Dergimizin 469 uncu sayısında; yönetim, bölgesel kalkınma, kolluk güçlerinin denetimi, düzenleyici kurumlar, yabancıların mülk edinimi, liderlik, personel yönetimi, yoksulluk ve yerel yönetim konularını işleyen sekiz makaleyi sizlerle paylaşıyoruz. Kamuoyunda tartışılan, ilgi gören ve geleceğe yönelik analizlerde bulunan, ülkemiz düşünce dünyasına katkı sağlayacağını umduğumuz söz konusu makaleleri, değerli hakemlerimizin eleştiri ve düzeltmeleri ile yine değerli yazarlarımızın özverili çalışmaları sonucu olgunlaştırdıktan sonra dergimize aldık.

Bu sayımızda yer verdiğimiz; "Türkiye’de Değişen Yerel Yönetim Mevzuatının Yarattığı Dönüşüm Sürecinin Sayısal Özellikleri: Antalya Örneği" başlıklı makale, ülkemizde 2004 yılından itibaren yürürlüğe giren yerel yönetim mevzuatı ile yerel yönetimlerin organlarının oluşumu, görevleri, sorumlulukları konularında meydana gelen dönüşüm sürecini, belediye tüzel kişiliğinin elde edilmesine ilişkin nüfus ölçütünde, belediye, köy, mahalle gibi yönetsel birimlerin idari statülerinde ve hizmet alanı sınırlarında yapılan değişiklikleri ele almış, bu değişimi yansıtan sayısal verilerle Antalya örneğine yer vermiş, geleceğe dönük bazı saptamalarda bulunmuştur.

"Türkiye’nin Bölgesel Kalkınma Politikalarındaki Değişim ve Dönüşümün Karşılaştırmalı Analizi" konulu makalede Türkiye’deki bölgesel politikaların dönüşümü iki uygulama üzerinden izlenmiş ve değerlendirilmiş, bu kapsamda 'Kalkınmada Öncelikli Yörelere' (KÖY) politika aracı ile 2007-2009 dönemini kapsayan 'Bölgesel Rekabet Edebilirlik Operasyonel Programı' (BROP) ele alınmıştır. Çalışmada, bölgesel politikadaki dönüşümü yansıtan bu iki politika aracı üzerinden, Türkiye’deki bölgesel politikaların teorik arka planı ile tarihsel süreç içindeki dönüşümü karşılaştırmalı olarak analiz edilmiştir.

"Kolluk Güçleri Denetimi Modeli Olarak İngiltere Bağımsız Polis Şikâyetleri Komisyonu" konulu makale; bireysel hak ve özgürlüklerin korunması ve kolluk kuvvetlerinin yasal güçlerinin kullanımının hukuki denetimi ve hesap verebilirliğinin sağlanması için kolluk kuvvetleri aleyhine yapılacak şikâyet, başvuru ve soruşturmaların bağımsız bir şekilde yürütülmesi gerektiğinden hareketle İngiltere’de mevcut sistemin ülkemizde kolluk denetimi yönünden yapılacak bu tür çalışmalar için model oluşturabileceği tezine yer veriyor.

"Katılımcılık Bağlamında Düzenleyici Kurumlarda Yönetişim" konulu makalede yazarlar, Türkiye’de düzenleyici kurumlarda görülen yönetim uygulamalarını ele almışlardır.

“Mülk Edinen Yabancı Uyruklu Gerçek Kişiler Ülkemizin Geleceği İçin Bir Tehdit mi?” başlıklı makalede ise yazar Alanya’da ikamet eden toplam 1305 kişi ile yapılan anket uygulamasından hareketle Alanya ilçesinde mülk edinerek yılın büyük bir bölümünü bu turistik ilçesinde geçiren çeşitli ülkelere mensup yabancı uyruklu gerçek kişilerin Alanya’da yaşayan yerel halk için taşıdıkları önemin yanında onların Türkiye’nin geleceği bakımından bir tehdit olarak algılanıp algılanmadıklarını sorgulamaktadır.

Çalışanların örgütsel bağlılık davranışlarını arttırmak için nasıl bir lider olunması ve çalışanların nasıl yönlendirilmesi gerektiği sorularına cevap arayan “Transformasyonel Liderliğin Örgütsel Bağlılık Üzerine Etkileri: Sağlık Bakanlığı Merkez Teşkilatında Bir Araştırma” konulu makalede Sağlık Bakanlığı Merkez Teşkilatında transformasyonel liderlikle ilgili yapılan alan araştırmasına yer verilmiştir.

“Türkiye’de Personel Yönetiminden İnsan Kaynaklarına Geçişte Esneklik ve Memur Statüsü” konulu makalede kamu istihdam sisteminde esnekliğin yarattığı dönüşüm, “memur” statüsü üzerinden gidilerek açıklanmaya çalışılmıştır.

“Yoksulluk ve Yerinden Yönetim: Nasıl Bir Yöneti(şi)m?” konulu makalede ise önce yoksulluk sorununun çözümünün karmaşıklığı, sonra yoksulluk ile yerinden yönetim arasındaki ilişkiler daha çok yönetim boyutuyla ulusal ve uluslararası ölçekte tartışılmış, çalışmanın sonunda ise, yoksullukla mücadelede nasıl bir başarılı “yönetişim” modeli kurulabileceği üzerinde durulmuştur.

Bundan sonraki sayılarımızda da sizlerin katkılarıyla gündem oluşturacak makaleleri okurlarımıza ulaştırmayı hedefliyoruz. Gelecek sayılarımızda da güncel konuların yanı sıra, kamu yönetimi ve ülkemiz için önemli gördüğümüz konularda gündem oluşturacak makaleleri yayımlayarak Dergimizi siz okurlarımızın beğenisine sunmaya devam edeceğiz.

Başta eleştiri ve önerileri ile bizleri yönlendiren okurlarımız olmak üzere, makaleleri titizlikle inceleyip olgunlaşmasına katkı veren hakemlerimize, değerli görüşleri ile dergimizin gelişimine yardımcı olan Danışma Kurulumuza ve özverili çalışmaları ile makale yazan ve gönderen değerli yazarlarımıza teşekkür ediyor, daha güzel günlerde, daha zengin içerikle buluşmayı diliyorum.

Dr. Abdil Celil ÖZ

İller İdaresi Genel Müdürü

Dergi Editörü

TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİM SİSTEMİNDEKİ DÖNÜŞÜMÜN SAYISAL SONUÇLARI: ANTALYA ÖRNEĞİ

Hüsniye AKILLI*

ÖZET

Ülkemizde 2004 yılından itibaren yürürlüğe giren yerel yönetim mevzuatı ile daha çok yerel yönetimlerin organlarının oluşumu, görevleri, sorumlulukları konuları çerçevesinde ele alınan dönüşüm süreci kamu yönetimi literatürünün son yıllarda önemli bir tartışma alanı haline gelmiştir. Çalışmada bu süreç; belediye tüzel kişiliğinin elde edilmesine ilişkin nüfus ölçütünde, belediye, köy, mahalle gibi yönetsel birimlerin idari statülerinde ve hizmet alanı sınırlarında yapılan değişiklikler bağlamında, değişimi yansıtan sayısal verilerle Antalya örneğine de yer verilerek betimlenmeye ve irdelenmeye çalışılmıştır. Araştırmada büyükşehir ilçe belediyesi sayısının her yeni kanuni düzenleme sonrası arttığı, nüfusça büyük belediyelerin daha da büyüyeceği ve bu belediyelere bağlanan idari birimlerin statülerinin ve böylece sayılarının da sürekli değişeceği, 5747 sayılı kanunla toplam 1120 belediye türünün idari statüsünde değişiklik yapılmak istendiği saptanmıştır.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetimler, Nüfus, İdari Statü, İdari Sınır, Antalya.

ABSTRACT

The Quantitative Properties of the Transformation Process Due to Local Government System in Turkey: The Case of Antalya.

Due to the local government laws which were ratified since 2004, the transformation process that has mainly been studied with respect to the organization, duties and responsibilities of the local government bodies has been a major field of discussion in public administration literature. In this study it is aimed to highlight the quantitative properties of this transformation process by focusing on the criteria about demographic limits, changing administrative status and service areas of local governments with a special emphasize on the local governments in Antalya city. The findings of the study indicate several important points. First of all it is evident that the number of metropolitan district municipalities rise with every new legislation. It is also shown that densely populated municipalities are prone to more population rise. It is possible to suggest that the expansion of such municipalities will alter the legal status and the number of administrative units of these institutions. It is also found that the law numbered 5747 aims to change the administrative status of 1120 municipalities.

* Araştırma Görevlisi, Akdeniz Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Key Words: *Local Governments, Population Criteria, Administrative Status, Administrative Boundaries, Antalya.*

GİRİŞ

Ülkemizde il özel idareleri, belediyeler ve köyler olmak üzere üç kademeli bir yerel yönetim sistemi söz konusudur. Bu sistemin işleyişi yani yerel yönetimlerin kuruluşu, organları, yönetimi, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esasları 2004 yılından itibaren yürürlüğe giren yerel yönetim kanunları ile yeniden düzenlenmiştir;

- 1930 yılında kabul edilmiş olan 1580 sayılı Belediye Kanunu yerine 03.07.2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanunu,
- 1984 tarihli 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun yerine 10.07.2004 tarihli 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu,
- 1987 tarihli 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu yerine 22.02.2005 tarihli 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve
- 06.03.2008 tarihinde 5747 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun yürürlüğe girmiştir.

Köy Kanunu ve İl Özel İdaresi Kanunu hariç diğer yerel yönetim mevzuatında, belediyelerin kuruluşlarına ilişkin nüfus ölçütünde ve kapsadıkları hizmet alanı sınırlarında yapılan değişikliklerle, belediye, köy, mahalle gibi yönetsel birimlerin idari statülerinde ve sayılarında önemli bir dönüşüm gerçekleşmiştir.

Nüfus ölçütü, idari sınır ve statülerdeki dönüşümü önceki ve sonraki haliyle yansıtabilecek temel gösterge; sayısal verilerdir. Bu açıdan araştırmanın amacı; değişen mevzuatın yarattığı dönüşüm sürecini, sayısal verilerle ve bu veriler ışığındaki yorumlarla irdelemektir. Araştırmada öncelikle tablolarla betimleyici bir anlatıma yer verilmiş, sonuç ve değerlendirme bölümünde sayısal değişimin ne gibi sonuçları olabileceği ortaya konmaya çalışılmıştır.

1. YEREL YÖNETİM KANUNLARI İLE BELEDİYELERİN KURULMASI İÇİN BELİRLENEN NÜFUS ÖLÇÜTÜNÜN DEĞİŞİMİ

1580 sayılı Belediye Kanununda bir yerleşmeye belediye tüzel kişiliğinin verilebilmesi için, son nüfus sayımına göre o yerleşimin **2000**'den fazla olması gerekmekte, bir köy veya meskûn sahaları arasında merkez ittihaz edilecek yere azami **500 metre** mesafesi bulunan birkaç köy veya köylerle, köy kırsımlarının birleşerek belediye kurabileceği ifade edilmektedir. Bu ölçütleri ye-

rine getirerek bir kez belediye tüzel kişiliği kazanan bir yerleşme genel olarak birleştirmeler dışında hiçbir koşulda bu statüyü yitirmemektedir (Güler, 1992, s.19), çünkü kanun bunu geri alınamaz bir hak olarak görmüş ve tüzel kişiliğin kaybı konusunda herhangi bir hüküm getirmemiştir.

1580 sayılı Belediye Kanunu yerine kabul edilen 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 4. maddesine göre ise; il ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunludur ve belediye tüzel kişiliğini kazanmak isteyen yerleşim yerinin nüfusunun **5000** ve üzerinde olması gerekir. Nüfus artışı nedeniyle belediyelerin sayısal artışını ve kaynak israfını önlemek amacıyla nüfus ölçütünü 2000’den 5000’e çıkaran kanunun aynı maddesinde, içme- kullanma suyu havzaları ile sit ve diğer koruma alanlarında ve meskûn sahası kurulu bir belediyenin sınırlarına **5 kilometreden** daha yakın olan yerleşim yerlerinde belediye kurulamayacağı hükmü de getirilmiştir.

3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nda büyükşehir belediyesi tüzel kişiliğini kazanabilme koşulu olarak nüfus ölçütüne ilişkin hükme yer verilmişken, 5216 sayılı kanunun 4. maddesinde; son nüfus sayımına göre toplam nüfusu **750.000’den fazla olan** il belediyelerinin, fizikî yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri de dikkate alınarak, kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebileceği ifade edilmiştir.

5393 sayılı kanunun 11. maddesinde nüfusu 2.000’in altına düşen belediyelerin, Danıştayın görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine müsterek kararname ile köye dönüştürüleceği ifade edilmiş, geçici 3. maddesinde de; kanunun yayımlandığı tarihte 2000 yılı genel nüfus sayımına göre nüfusu 2.000’in altına düşen belediyelerin tüzel kişiliklerinin kaldırılarak köye dönüştürme işleminin 31.12.2006 tarihine kadar uygulanmayacağı hükmü getirilmiştir. Ancak belediyelerin tüzel kişiliklerinin bu tarihe kadar kaldırılmasına ilişkin hüküm Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi (ADNKS) çalışmaları nedeniyle ertelenmiş (Öner ve Şen, 2008, s.421) ve 2008 yılında yürürlüğe giren 5747 sayılı kanun ile de nüfusu 2000’in altına düşen küçük belediyelerin köye dönüştürülmesi işlemi yasal bir zemine kavuşturulmuştur. 5747 sayılı kanun tasarısı genel gerekçesinde, küçük belediyelerin kaynak oluşturma kapasitelerinin bulunmadığı, genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylara bağımlı hale geldikleri, düşük nüfusa sahip yerleşimlerde nüfus ile orantılı bir idari teşkilatın kurulması gerektiği, yeterli nüfus büyüklüğüne sahip olmayan belediyelerde kaynak sıkıntısı nedeniyle mali yapının bozulduğu, borçlarının giderek arttığı ve belediye hizmetlerinin de yeterli kalitede ve mevzuata uygun olarak verilemediği, kaynakların daha üst yerel yönetim ölçeği olan il özel yönetimlerinde toplanmasıyla hizmetlerin daha nitelikli verileceği belirtilmiştir.

Tablo 1. Yerel Yönetim Mevzuatı ile Belediye Tüzel Kişiliğinin Kazanılabilmesi İçin Belirlenen Nüfus Ölçütü

1580 sayılı Kanun	5393 sayılı Kanun	3030 sayılı Kanun	5216 sayılı Kanun	5747 sayılı Kanun
Yerleşimin son nüfus sayımına göre 2000 'den fazla olması gerekmektedir.	Belediye tüzel kişiliğini kazanmak isteyen yerleşim yerinin nüfusunun 5000 ve üzerinde olması gerekir.	Kanunda nüfus ölçütüne ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır.	Toplam nüfusu 750.000'den fazla olan il belediyelerinin, fizikî yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri de dikkate alınarak, kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebileceği ifade edilmektedir.	Nüfusu 2000 'in altına düşen belediyeler, ilk genel mahalli idare seçiminden geçerli olmak üzere köye dönüştürülmektedir.

Belediye tüzel kişiliğini kazanabilmek için nüfus ölçütünün neye göre ve hangi amaçlar doğrultusunda belirlenmesi gerektiği konusu bilimsel çalışmalarda "ölçek sorunu" olarak ele alınmaktadır. Bu bağlamda nüfus ölçütünün 2000'de kalmasını savunan bazı yaklaşımlara göre; müşterek ve medeni hizmetler hızlı bir şekilde karşılanabilecek, yeni iş alanları açılacak, köyden kente olan göç önlenebilecektir (Aktel vd., 2008, s.447; Pirlar, 1988, s.449). Nüfus ölçütünün 5000 olması gerektiğini savunan yaklaşımlar daha çok ekonomik nedenlere dayalıdır; nüfus ölçütünün 2000'de kalması belediye sayısının artmasına neden olmakta, gönderilen devlet yardımı azalmakta ve hizmetin niteliği düşmektedir. Çoker'e göre (1981, s.84) küçük yerleşim yerlerinde hizmetleri yerine getirecek bir belediye örgütlenmesi kurmanın maliyeti yüksek olup nüfus az olduğu için böyle bir örgütlenmenin ekonomik ve verimli çalışması da mümkün olmamaktadır. Gürsoy'a göre ise (2008, s.91) küçük belediyeler istihdam ettikleri memur ve işçinin maaş ve ücretini ödemenin dışında bir hizmet ve yatırım yapamamaktadır.

Ülkemizde Belediye Kanunlarında nüfus ölçütüne ilişkin yapılan değişikliklerle belediye kurulması güçleştirilmiş, kaynak israfı önlenmeye, büyükşehir belediyesi olmanın koşulu ağırlaştırılarak siyasi nedenlerle statü değişimi engellenmeye ve belediye sayısındaki artışın önüne geçilmeye çalışılmıştır.

2. YEREL YÖNETİM KANUNLARI İLE İDARİ SINIR VE STATÜLERİN DEĞİŞİMİ

2.1. 5393 Sayılı Kanuna Göre İdari Sınır ve Statülerin Değişimi

Nüfus ölçütü dışında belediyelerin tüzel kişiliğinin kaldırılması konusunda 5393 sayılı belediye kanunda yeni bir düzenlemeye gidilmiştir. Kanun’un “tüzel kişiliğin sona erdirilmesi” başlıklı 11. maddesinde; meskûn sahası, bağlı olduğu il veya ilçe belediyesi ile nüfusu 50.000 ve üzerinde olan bir belediyenin sınırına, 5 kilometreden daha yakın duruma gelen belediye ve köylerin tüzel kişiliğinin genel imar düzeni veya temel alt yapı hizmetlerinin gerekli kılmaması durumunda Danıştayın görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığının teklifi üzerine müşterek kararname ile kaldırılarak bu belediyeye katılacağı, tüzel kişiliği kaldırılan belediyenin mahallelerinin, katıldıkları belediyenin mahalleleri hâline geleceği ifade edilmiştir. Bu hükmüyle 5393 sayılı kanun, belediye ve köy tüzel kişiliğinin kaldırılması konusunu mesafe şartına bağlamıştır. Yasa koyucu il, ilçe veya nüfusu 50.000 ve üzerinde olan yerleşimlere 5 kilometre mesafeden daha yakın hale gelen yerleşimlerin hukuki varlıklarının ilgili yönetimlere devredilmesini öngörmüştür (Öner ve Şen, 2008, s.423). Belediye Kanununda il ve ilçe merkezlerinde kurulu belediyeler ile nüfusu 50.000’in üzerindeki belediyeler başat belediyeler olarak önemsetilmiştir. Kanunun mesafe şartı hükmüyle köy ve belediyelerin bu başat belediyelerin mahallesi haline gelmesi nedeniyle bu belediyeler sürekli ve sonu olmayan genişlemeye aday belediyeler haline gelmişlerdir. Çünkü her katılma sonrası sınırları yeniden belirlenecek ve genişleyecek olan belediyelerin 5 kilometre yakınında, statüsü kendi mahallesi olarak değişecek yeni yerleşim yerleri ortaya çıkacaktır (Kavruk, 2008, s.57).

2.2. 5747 Sayılı Kanuna Göre İdari Sınır ve Statülerin Değişimi

5747 sayılı kanunla;

- Büyükşehir belediye sınırları içinde 43 yeni ilçe belediyesi kurulmuş (Madde 1),
- İlk kademe ve bazı büyükşehir ilçe belediyelerinin tüzel kişilikleri kaldırılarak, bu belediyelerin sınırları içindeki mahalleler, bir büyükşehir ilçe belediyesinin mahalleleri haline getirilmiştir (Madde 1 ve 2),
- Nüfusu 2000’in altına düşen belediyeler ise köye dönüştürülmüştür (Geçici Madde 1).

Kanun’un gerekçesinde nüfusu 2000’in altına düşerek köye dönüştürülen belediyelerin ve tüzel kişiliği kaldırılarak bağlı olduğu ilçe belediyesine mahalle

olarak katılacak ilk kademe belediyelerinin borçları tablo 2’de yer alan rakamlarla ifade edilmiş, idari yapılarının değiştirilmesi konusunda tedbir alınmadığı takdirde bunların hizmet yerine borç üreten yapılara dönüşmelerinin kaçınılmaz hale geleceği vurgulanmıştır (www.tbmm.gov.tr/.sirasayi/donem23/yil01/ss117m.htm)

Tablo 2. 5747 Sayılı Kanunla Köye Dönüştürülen Belediyelerin ve Tüzel Kişiliği Kaldırılarak Bağlı Olduğu İlçe Belediyesine Mahalle Olarak Katılacak İlk Kademe Belediyelerinin Borçları

	2006 Yılında Yapılandırılan Borç Miktarı (TL)	Aradan Geçen Sürede Yeniden Biriken Borç Miktarı (TL)	İller Bankası-na Borç Miktarı (TL)
Köye dönüştürülen belediyeler	80 milyon TL	55 milyon TL	65 milyon TL
Tüzel kişiliği kaldırılarak bağlı olduğu ilçe belediyesine mahalle olarak katılacak ilk kademe belediyeleri	174 milyon TL	128 milyon TL	23 milyon TL

5747 sayılı kanunda köye dönüştürülmesi gereken 862 belediyenin isimleri ekli bir liste halinde sıralanmıştır. Ancak kanunun, nüfusu 2000’in altına düşen belediyelerin köye dönüştürülmesine ilişkin olan geçici 1. maddesinin (1) numaralı fıkrasına yönelik olarak, Cumhuriyet Halk Partisi tarafından Anayasa Mahkemesine iptal davası açılmış, bu davaya ilişkin Anayasa Mahkemesi Kararı 6 Aralık 2008 tarihinde 27076 sayılı Resmi Gazetede yayınlanmıştır.

Yayınlanan kararda 862 belediyeden;

- Türkiye İstatistik Kurumu tarafından gerçekleştirilen adrese dayalı nüfus sayımı sonuçlarına yasal süresi içinde iptal davası açanların,

- Yasa’nın yürürlüğe girdiği 22.3.2008 tarihinden önce 5393 sayılı Yasa’nın 8. maddesi uyarınca yapılan katılma işlemi ile nüfusu 2000’in üzerine çıkanların,

- “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,

“belediye” statülerini koruyacakları, 29 Mart 2009 tarihinde yapılacak mahalli idareler seçimlerine belde olarak katılacakları ifade edilmiştir.

5747 sayılı kanun ile köye dönüştürülmesi kabul edilen 862 belediyeden hangilerinin Anayasa Mahkemesi Kararına göre 29 Mart 2009 tarihinde yapılacak mahalli idareler seçimlerine köy ve mahalle statüsüyle katılacağı yani kaç belediyenin statüsünü koruduğu Yüksek Seçim Kurulunun resmi web sitesinde yayınlamıştır. Yüksek Seçim Kurulu’nun 2009/ 153 nolu kararı ile 862 belediyeden; 7’sinin köy, 19’unun bağlı olduğu il veya ilçe belediyesine mahalle olarak, geriye kalan 836 beldenin ise belediye olarak seçimlere katılacağı ifade edilmiş (<http://www.ysk.gov.tr/ysk/index.html>), sonuçta 5747 sayılı kanunda köye dönüştürülmek üzere listelenen 862 belediyeden 836’sı statüsünü korumuştur.

Kamuoyunda daha çok nüfusu 2000’in altına düşen belediyelerin kapatılması bağlamında gündeme gelmiş olan ve “ölçek reformu yasası” (Arikboğa, 2008, 32) olarak da adlandırılan 5747 sayılı kanun, büyükşehir belediyesi sınırlarında ilk kademe belediyelerinin varlığına son vermiş, 16 büyükşehir belediyesini ilçeli büyükşehir belediyesi haline getirmiş, tüzel kişilikleri sona erdirilen belediyelerin mahallelerini ilçe belediyeleri altında birleştirmiştir. Büyükşehir hizmet alanında sadece büyük olan belediyelere yani büyükşehir ve ilçe belediyelerine hayat şansı tanımıştır (Kavruk, 2008, s.57).

5747 sayılı kanun, tasarı halindeyken TBMM Başkanlığı’na verilmek üzere İçişleri Komisyonunca hazırlanan bir raporda; İçişleri, Adalet ve Maliye Bakanlıkları ile Türkiye Belediyeler Birliği temsilcilerinin katılımıyla gerçekleştirilen bir toplantıda tasarının incelendiği ve tasarıya ilişkin aşağıdaki lehte ve aleyhte düşüncelerin ifade edildiği belirtilmiştir (www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem23/yil01/ss117m.htm).

Tasarının lehinde olmak üzere;

- Bu düzenlemenin, yerel yönetim reformunun önemli bir parçası ve tamamlayıcısı olduğu,

Tasarıyla,

- Çok parçalı yerel yönetim yapısına son verildiği,
- Yerel yönetimlere paralel merkezi yönetim teşkilatı/ilçeler kurulduğu,
- Eğitim, sağlık, güvenlik ve sosyal yardım gibi merkezi yönetimin sorumlu olduğu hizmetlerin halka daha yakın idari birimlerce sunulmasının sağlandığı,
- Yerel yönetim sayıları, uluslararası eğilimlere uygun olarak optimal nüfus ve alan büyüklüğüne kavuşturulduğu,
- Şehirlerde yaşam kalitesinin artırılmasının hedeflendiği belirtilmiştir.

Aleyhte olmak üzere;

- Tasarının yerel yönetimleri zayıflatacağı,
- Düzenlemenin kapsamına giren yaklaşık 1.200.000 kişinin psikolojik çöküntü içinde olduğu,

- Belediyelerin kapatılmasının köyden göçü arttıracacağı,
- Belediye statüsünün kazanılmış hak olduğu ve halkın rızası alınmadan belediyelerin kapatılmasının hukukun genel ilkelerine aykırı olduğu bu bağlamda referandum yapılması gerektiği,
- Ülkemizin doğal ve kültürel kaynaklarının ortaya çıkarılması ve korunmasında belediyelere ihtiyaç duyulduğu,
- Belediyelerin kapatılmasında nüfusun tek ölçüt olarak alınmasının doğru olmadığı,
- Adrese dayalı nüfus kayıt sisteminin sağlıklı sonuçlar vermediği,
- Tasarıyla siyasi amaçlı tasarrufta bulunulduğu,
- Birçok Avrupa ülkesinde yerel yönetim sayısının ülkemizdekinden fazla olduğu ifade edilmiştir.

2.3. 3030 Sayılı Kanuna Göre İdari Sınır ve Statülerin Değişimi

1580 sayılı Belediye Kanunu'na dayalı modelin özellikle metropol nitelikteki kentlerin yönetimi için yetersiz kaldığının anlaşılması üzerine 1982 Anayasasındaki bir maddeye dayanılarak 25 Mart 1984 tarihinde yapılan yerel seçimlerden itibaren uygulanmak üzere yerel seçimlerle ilgili 2972 sayılı kanunda, merkezinde birden çok ilçe bulunan illerde birer büyükşehir belediyesi oluşturulması öngörülmüştür. Yerel seçimlerden önce, 195 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile konu düzenlenmiş ve yerel seçimlerin ardından, 09 Temmuz 1984 tarihinde büyükşehir belediyelerinin yönetimine ilişkin 3030 sayılı kanun yürürlüğe girmiştir (Erengin, 2004, s.61).

1984 yılından önce bir ilin merkez belediyesinin sınırları içinde birden çok ilçe bulunduğu taktirde, bu ilçelerin her birinde ayrı ayrı belediyeler değil, belediye şubeleri kurulurdu. Ankara Belediyesi sınırları içerisinde, Çankaya Yenimahalle ilçelerinin ayrı ayrı belediyeleri değil, şubeleri vardı. 3030 sayılı kanunla birlikte iki düzlemli bir belediye düzenine geçilmiş olmakla birlikte büyük kentlerdeki belediyecilik düzeni köklü bir biçimde değiştirilmiş (Milli Prodüktivite Merkezi, 2006, s.17), Ankara, İstanbul ve İzmir gibi büyük kentlerde özel bir yönetim biçimi oluşturulmuştur. Merkezde birden çok ilçesi olan bu üç büyük il için 1984 yılında çıkarılan 3030 sayılı kanunun yürürlüğe girmesinden sonra, belediyelere merkezden aktarılan kaynakların çoğalmasından dolayı bazı orta büyüklükteki iller de büyükşehir belediyesi olabilmek için siyasi baskılara başlamıştır (Öztekin, 2005:328). Daha sonra 3306 sayılı kanunla Adana'da, 3391 sayılı kanunla Bursa'da, 3398 sayılı kanunla Gaziantep'de, 3399 sayılı kanunla Konya'da ve 3508 sayılı kanunla Kayseri'de olmak üzere 5 ilin merkezinde ilçeler kurularak yeni büyükşehir belediyeleri kurulmuştur.

1993 yılında ise 3030 sayılı kanunda yapılan bir değişiklikle bir başka tür büyükşehir belediyesi oluşturma yoluna gidilerek; Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin, Samsun il belediyeleri 504 No’lu “Yedi İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” ile büyükşehir belediyesine dönüştürülmüş, belediye sınırları içinde “ilçe belediyeleri” yerine “alt kademe belediyeleri” oluşturulmuştur.

Yukarıda sayılan 15 il dışında 2000 yılında çıkarılan 593 No’lu KHK ile Adapazarı ili de büyükşehir statüsüne alınmış, hem alt kademe hem de ilçe belediyesine sahip büyükşehir olarak yapılandırılmıştır. Böylece ülkemizde Büyükşehir belediyesi sayısı 16’ya yükselmiştir. Bu 16 büyükşehir belediyesinin hangi yıl ve hangi mevzuatla kurulduğu Tablo 3’te gösterilmiştir.

Tablo 3: Yıllar ve Mevzuatları İtibarıyla Ülkemizde Kurulan Büyükşehir Belediyeleri

YIL	KURULAN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ	KANUN
1984	Ankara, İstanbul, İzmir	3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun
1986	Adana	3306 Sayılı Adana İlinde Seyhan ve Yüreğir Adıyla İki İlçe Kurulması Hakkında Kanun
1987	Bursa	3391 Sayılı Bursa İli Merkezinde Osmangazi, Yıldırım ve Nilüfer Adıyla Üç İlçe Kurulması Hakkında Kanun
1987	Gaziantep	3398 Sayılı Gaziantep İli Merkezinde Şehitkâmil ve Şahinbey Adıyla İki İlçe Kurulması Hakkında Kanun
1987	Konya	3399 Sayılı Konya İli Merkezinde Karatay, Selçuklu ve Meram Adıyla Üç İlçe Kurulması Hakkında Kanun
1988	Kayseri	3508 Sayılı Kayseri İl Merkezinde Melik Gazi ve Kocasinan Adıyla İki İlçe Kurulması Hakkında Kanun
1993	Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin, Samsun	504 No’lu Yedi İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname
2000	Sakarya	593 No’lu Sakarya İlinde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname

2.4. 5216 Sayılı Kanuna Göre İdari Sınır ve Statülerin Değişimi

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nda Büyükşehir Belediyesi; "en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan, kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan, idari ve mali özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi" olarak tanımlanmıştır.

İmar düzeni ve temel alt yapı hizmetlerinin zorunlu kıldığı durumlarda, Büyükşehir belediyesinin sınırları çevresinde ve aynı il sınırları içinde bulunan belediye ve köylerin; büyükşehir belediye meclisinin kararı ve İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile büyükşehir belediyesi sınırları içine alınabileceği hükmü getirilmiştir. Büyükşehir belediyesi sınırları içine katılan ilçe belediyeleri ile nüfusu 50.000 ve üzerinde olan belediyelerin, büyükşehir ilçe veya ilk kademe belediyesine dönüşeceği, diğer belediyeler ile köylerin ise tüzel kişiliklerinin kalkacağı, tüzel kişiliği kalkan belediyelerin katılacağı ve köylerin mahalle olarak bağlanacağı belediyelerin, Bakanlar Kurulu kararında belirtileceği ifade edilmiştir.

Kanunun geçici ikinci maddesiyle mevcut 16 büyükşehir belediyesinin idari sınırları ve bu sınırlar içindeki ilçe ve ilk kademe belediyelerinin durumu yeniden yapılandırılmıştır:

- Alt kademe belediyelerinin yerine "ilk kademe belediyeleri" ifadesi kullanılmıştır.

- Büyükşehir belediye sınırları, İstanbul ve Kocaeli ilinde, il mülki sınırı olarak belirlenmiştir. İstanbul il sınırları içinde ne kadar ilçe varsa "ilçe belediyesi" adı ile, ne kadar belde belediyesi varsa "ilk kademe belediyesi" adı ile İstanbul ve Kocaeli Büyükşehir Belediyesi sınırları içine alınmıştır. Yani mülki sınırlar içinde hiç köy bırakılmayarak, bu iki il tamamıyla şehir ilan edilmiştir (Kavruk, 2008, s.60).

- Diğer büyükşehir belediyelerinde, mevcut valilik binası merkez kabul edilmek ve il mülki 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 oluşturacağı ifade edil-

miştir. Bu hükmü ile kanun literatürde “pergel kanunu” olarak ifade edilmeye başlanmıştır. Pergel hesabıyla büyükşehir belediyesinin sınırları değişmiş, çizilen dairenin sınırları içinde kalan ilçe belediyeleri, büyükşehir ilçe belediyesine; belde belediyeleri büyükşehir ilk kademe belediyesine dönüştürülmüş, köylerin tüzel kişilikleri kaldırılmış ve mahalle olarak büyükşehir içindeki belediyelere bağlanmışlardır. Ancak orman köylerinin tüzel kişiliğine dokunulmamıştır. Kanunla Adapazarı büyükşehir belediyesinin hem ilçeli, hem de ilk kademeli büyükşehir olma özelliği diğer büyükşehir belediyelerinde de söz konusu olmuştur. Büyükşehir belediye tüzel kişiliğinin kazanılması nüfus olarak zorlaştırılmış ancak 16 büyükşehir belediyesinin sınırları genişletilmiş, sınırlar içinde kalan yerleşim merkezlerinin büyükşehir belediyesi hizmet alanı kapsamına alınmasıyla birlikte, ülkemizdeki büyükşehir ilçe ve ilk kademe belde belediyelerinin sayıları artırılmıştır. Böylece 5216 sayılı Kanun yürürlüğe girmeden önce toplam 58 olan büyükşehir ilçe belediyesi sayısı 101’e, 31 olan büyükşehir alt kademe belediyelerinin sayısı 283’e çıkmıştır.

3. başlık altında anlatmaya çalışılan 5393, 5747, 3030 ve 5216 sayılı kanunlar çerçevesinde, ülkemizdeki idari sınır ve idari statülerde meydana gelen değişim Tablo 4’te özetlenmeye çalışılmıştır.

Tablo 4. Yerel Yönetim Kanunlarını ve Yüksek Seçim Kurulu Kararına Göre İdari Sınır Ve Statülerde Dönüşüm.

5393 sayılı Kanun	3030 sayılı Kanun	5216 sayılı Kanun	5747 sayılı Kanun	2009/ 153 nolu Yüksek Seçim Kurulu Kararı
Meskûn sahası, bağlı olduğu il veya ilçe belediyesi ile nüfusu 50.000 ve üzerinde olan bir belediyenin sınırına, 5 kilometreden daha yakın duruma gelen belediye ve köylerin tüzel kişiliği; genel imar düzeni veya temel alt yapı hizmetlerinin gerekli kılması	Kanunda Belediye Statüleri • Büyükşehir Belediyesi • Büyükşehir İlçe Belediyesi • Büyükşehir Alt Kademe Belediyesi olarak sınıflandırılmıştır.	• Alt kademe belediyeleri ilk kademe belediyesine dönüşmüştür. Büyükşehir belediye sınırları, İstanbul ve Kocaeli ilinde, il mülki sınırı olarak belirlenmiştir. İstanbul il sınırları içinde ne kadar ilçe varsa “ilçe belediyesi” adı ile, ne kadar belde belediyesi varsa “ilk kademe belediyesi” adı ile İstanbul ve Kocaeli Büyükşehir Belediyesi sınırları içine alınmıştır. Diğer büyükşehir belediyelerinde, mevcut valilik binası merkez kabul	• İl kademe belediyeleri kaldırılmıştır. • Büyükşehir sınırları içinde yeni büyükşehir ilçe belediyeleri kurulmuştur. • İlk kademe belediyelerinin tüzel kişilikleri kalkarak, bu ilk kademe belediyelerinin sınırları içindeki mahalleler, bir büyükşehir ilçe	5747 sayılı kanun ile köye dönüştürülmesi kabul edilen 862 belediyeden hangilerinin Anayasa Mahkemesi Kararına göre 29 Mart 2009 tarihinde yapılacak mahalli idareler seçimlerine köy ve mahalle statüsüyle katılacağı, kaç belediyenin statüsünü koruduğu Yüksek Seçim Kurulunun resmi web sitesinde yayınlamıştır; Buna göre 862

5393 sayılı Kanun	3030 sayılı Kanun	5216 sayılı Kanun	5747 sayılı Kanun	2009/ 153 nolu Yüksek Seçim Kurulu Kararı
durumunda Danıştayın görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığının teklifi üzerine müşterek kararname ile kaldırılarak bu belediyeye katılır. Tüzel kişiliği kaldırılan belediyenin mahalleleri katıldıkları belediyenin mahalleleri haline gelir.		• edilmek ve il mülki sınırları içinde kalmak şartıyla; —nüfusu bir milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı yirmi kilometre, —nüfusu bir milyondan iki milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı otuz kilometre, —nüfusu iki milyondan fazla olan büyükşehirlerde yarıçapı elli kilometre olan dairenin sınırı büyükşehir belediyesinin sınırını oluşturacağı ifade edilmiştir. • Yeni sınırlar içinde kalan; —İlçe belediyeleri büyükşehir ilçe belediyesine, —Belde Belediyeleri büyükşehir ilk kademe belediyesine, —Köyler mahalleye dönüşmüştür.	belediyesinin mahalleleri haline getirilmiştir. • Bazı büyükşehir ilçe belediyelerinin tüzel kişilikleri kaldırılarak mahalleleri büyükşehir sınırı içindeki bir başka büyükşehir ilçe belediyesinin mahallesi haline getirilmiştir. • Nüfusu 2000'in altına düşen belediyeler köye dönüştürülmüştür.	belediyeden; 7'sinin köy, 19'unun bağlı olduğu il veya ilçe belediyesine mahalle olarak, Geriye kalan 836 beldenin ise belediyeye olarak katılacağı ifade edilmiştir. 19'unun bağlı olduğu il veya ilçe belediyesine mahalle olarak, Geriye kalan 836 beldenin ise belediyeye olarak katılacağı ifade edilmiştir.

Yerel yönetim kanunları ile değişen büyükşehir ilçe, alt kademe ve ilk kademe belediye sayılarının 16 büyükşehirdeki dağılımı Tablo 5'te gösterilmiştir. Tablodan belediyelerin sayısal değişimi yanında belediye türlerinin de değişimi izlenmektedir. 5216 sayılı Kanunla alt kademe belediyelerinin yerine ilk kademe belediye türlerinin oluşturulduğu ve 3030 sayılı Kanuna göre kurulan alt kademe ve ilçe belediyesi toplam sayısının, yukarıda değinilen pergel hesabıyla sınırların tespit edilmiş olması nedeniyle 5216 sayılı Kanunla yaklaşık 4 kat arttırıldığı görülmektedir. 5747 sayılı Kanunun gerekçesinde, 5216 sayılı Kanunla büyükşehirlerin sınır genişlemesi sırasında irili ufaklı çok sayıda belde belediyesinin ilk kademe belediyesi olarak büyükhşire dahil edildiği, büyükşehir kapsamındaki küçük ölçekli belediyelerin yeni bir ölçek ve alan düzenlemesine tabi tutulmasının önemli bir ihtiyaç olarak ortaya çıktığı ifade edilerek,

Tablo 5’te görüldüğü gibi büyükşehir belediyeleri hizmet alanındaki belediye türleri ilçe belediyesi olarak tek tipleştirilmiş ve sayısal olarak azaltılmıştır.

Tablo 5. Yerel Yönetim Kanunlarına Göre 16 Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçinde Kalan Belediye Türleri ve Sayıları

	3030 sayılı Kanuna Göre*		5216 sayılı Kanuna Göre**		5747 sayılı Kanun Sonrası 2009 Yılı Yerel Seçimlerine Katılanlar***	
	Belediye Türü	Sayı	Belediye Türü	Sayı	Belediye Türü	Sayı
ADANA	İlçe Belediyesi	2	İlçe Belediyesi	3	İlçe Belediyesi	5
	Alt Kademe Belediyesi	Yok	İlk Kademe Belediyesi	17		
ANKARA	İlçe Belediyesi	8	İlçe Belediyesi	15	İlçe Belediyesi	16
	Alt Kademe Belediyesi	Yok	İlk Kademe Belediyesi	21		
ANTALYA	İlçe Belediyesi	Yok	İlçe Belediyesi	Yok	İlçe Belediyesi	5
	Alt Kademe Belediyesi	3	İlk Kademe Belediyesi	14		
BURSA	İlçe Belediyesi	3	İlçe Belediyesi	7	İlçe Belediyesi	7
	Alt Kademe Belediyesi	Yok	İlk Kademe Belediyesi	18		
DİYARBAKIR	İlçe Belediyesi	Yok	İlçe Belediyesi	Yok	İlçe Belediyesi	4
	Alt Kademe Belediyesi	3	İlk Kademe Belediyesi	6		
ERZURUM	İlçe Belediyesi	Yok	İlçe Belediyesi	1	İlçe Belediyesi	3
	Alt Kademe Belediyesi	3	İlk Kademe Belediyesi	6		
ESKİŞEHİR	İlçe Belediyesi	Yok	İlçe Belediyesi	Yok	İlçe Belediyesi	2
	Alt Kademe Belediyesi	3	İlk Kademe Belediyesi	5		
GAZİANTEP	İlçe Belediyesi	2	İlçe Belediyesi	3	İlçe Belediyesi	3
	Alt Kademe Belediyesi	Yok	İlk Kademe Belediyesi	5		
İSTANBUL	İlçe Belediyesi	27	İlçe Belediyesi	32	İlçe Belediyesi	39
	Alt Kademe Belediyesi	Yok	İlk Kademe Belediyesi	41		
İZMİR	İlçe Belediyesi	9	İlçe Belediyesi	19	İlçe Belediyesi	21
	Alt Kademe Belediyesi	Yok	İlk Kademe Belediyesi	38		
KAYSERİ	İlçe Belediyesi	2	İlçe Belediyesi	5	İlçe Belediyesi	5
	Alt Kademe Belediyesi	Yok	İlk Kademe Belediyesi	19		
KOCAELİ	İlçe Belediyesi	Yok	İlçe Belediyesi	6	İlçe Belediyesi	12
	Alt Kademe Belediyesi	3	İlk Kademe Belediyesi	38		
KONYA	İlçe Belediyesi	3	İlçe Belediyesi	3	İlçe Belediyesi	3
	Alt Kademe Belediyesi	Yok	İlk Kademe Belediyesi	4		
MERSİN	İlçe Belediyesi	Yok	İlçe Belediyesi	Yok	İlçe Belediyesi	4
	Alt Kademe Belediyesi	3	İlk Kademe Belediyesi	22		
SAKARYA	İlçe Belediyesi	2	İlçe Belediyesi	6	İlçe Belediyesi	10
	Alt Kademe Belediyesi	10	İlk Kademe Belediyesi	15		
SAMSUN	İlçe Belediyesi	Yok	İlçe Belediyesi	1	İlçe Belediyesi	4
	Alt Kademe Belediyesi	3	İlk Kademe Belediyesi	14		
TOPLAM	İlçe Belediyesi: 58 Alt Kademe Belediyesi: 31		İlçe Belediyesi: 101 İlk Kademe Belediyesi: 283		İlçe Belediyesi: 143	

Kaynak: * Ali Öztekin, Yönetim Bilimi, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2005:328–330.

** http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Mahalli/Istatistiksel/BSB_Ilce_ve_IlkKademeBelediyeleri.zip

*** http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Home/Dokumanlar/secime_girecek_adaylar.xls

Yerel yönetim kanunlarıyla idari statülerde meydana gelen dönüşüm, tablo 6'da yer alan belediye türlerine ilişkin sayısal veriler üzerinden izlenebilir.

Tablo 6. Yerel Yönetim Kanunlarına Göre Belediye Türlerindeki Sayısal Değişim

	3030 Sayılı Kanuna Göre*	5216 Sayılı Kanuna Göre**	5747 Sayılı Kanuna Göre**	Yerel Seçime Katılan Belediyeler (29 Mart 2009)*** (Belediye Sayılarının Son Durumu)
Büyükşehir Belediyesi	16	16	16	16
Büyükşehir İlçe Belediyesi	58	100	142	143
Büyükşehir Alt Kademe Belediyesi	31	Bu statüde belediye yok	Bu statüde belediye yok	Bu statüde belediye yok
Büyükşehir İlk Kademe Belediyesi	Bu statüde belediye yok	283	Bu statüde belediye yok	Bu statüde belediye yok
İl Belediyesi	65	65	65	65
İlçe Belediyesi	850	750	750	749
Belde Belediyesi	2208	2011	1132	1974
TOPLAM BELEDİYE SAYISI	3228	3225	2105	2947

Kaynak: * DİE, Türkiye İstatistik Yıllığı, 2005: 27.

**http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Home/Dokumanlar/5747_gore_bel_son_duru_mu.doc

*** http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Home/Dokumanlar/secime_girecek_adaylar.xls

Tablo 6'ya göre;

- Büyükşehir belediyesi ve il belediyesi sayılarının tüm kanunlarda korunduğu,
- Büyükşehir ilçe belediyesi sayısının her yeni kanuni düzenlemeyle arttığı,¹
- Alt kademe belediye statüsünün 3030 sayılı kanundan sonra ortadan kaldırıldığı,
- Sadece 5216 sayılı kanunla ilk kademe belediye statüsüne yer verildiği ve 5747 sayılı kanunla tasfiye edildikleri,
- 5216 ve 5747 sayılı kanunla 100 kadar ilçe belediyesinin tüzel kişiliğine son verildiği,

¹ 3030 sayılı kanuna göre büyükşehir sınırları içinde 58 ilçe belediyesi oluşturulmuşken, bu sayı 5216 sayılı kanunla meydana gelen sınır genişlemesi sonucu 100'e ulaşmıştır. Ancak bir üstteki tabloda (Tablo 6'da) bu sayı 101 olarak yer almaktadır. Ancak her iki veri de İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü resmi web sitesinden alınmıştır.

- Belde belediyelerinin 3030 sayılı kanuna nazaran azaldığı,
- 5747 sayılı Kanunla toplam 1120 belediye türünün idari statüsünde değişiklik yapılmış olduğu görülmektedir. Kanunla, bu belediyelerden 862 adet belde belediyesi, nüfusu 2000’in altında kaldığı için köye dönüştürülmüştür.

5747 sayılı Kanunla lağvedilen 283 ilk kademe belediyesinden; 35’i ilçe belediyesine, 8’i büyükşehir dışına çıkarılarak belde belediyesine, 239’u bağlı olduğu ilçe belediyesine bağlanarak mahalleye, 1’i büyükşehir dışına çıkarılarak köye dönüştürülmüştür (www.mahalli-idareler.gov.tr).

İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü’nün resmi web sayfasında yer verilen “29 Mart Mahalli İdareler Seçiminde Seçilecek Mahalli İdare Organlarının Üye Sayıları” başlıklı tablodaki bilgiler özetlenerek yukarıdaki tabloya yansıtılan “yerel seçime katılan belediyeler” başlıklı sütun ile belediye sayılarına ilişkin son durumun verilmiş olunacağı düşünülmüştür. Buna göre 16 büyükşehir belediyesine sahip ülkemizde büyükşehir sınırları içinde 143 adet büyükşehir ilçe belediyesi bulunmakta, il, ilçe ve belde belediyeleri ile toplam belediye sayımız 2947 olmaktadır.

3. DEĞİŞEN YEREL YÖNETİM KANUNLARINA GÖRE ANTALYA’DA DÖNÜŞÜM SÜRECİNİN SAYISAL ÖZELLİKLERİ

3.1. 504 No’lu “Yedi İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname”

Antalya 02.09.1993 tarihli 504 no’lu “Yedi İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” ile Büyükşehir belediyesi statüsüne kavuşmuştur. Kanun Hükmünde Kararnamenin 1. maddesinin 2. fıkrasında belediye sınırları içinde ayrıca ilçelerin oluşturulmayacağı, alt kademe belediyelerinin kurulacağı, bunlara verilecek ad ile sahip olacakları nüfus ölçüleri ve sınırlarının tespiti esaslarının Bakanlar Kurulu’nca belirleneceği ifade edilmiştir. Buna göre Antalya Büyükşehir belediyesi sınırları içinde Kepez, Konyalı ve Muratpaşa olmak üzere üç alt kademe belediyesi kurulmuştur.

3.2. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu

504 nolu KHK ile yapılan değişikliğin ardından 11 yıl sonra 23 Temmuz 2004 tarihinde 5216 sayılı kanunla, 3 alt kademe belediyeli Antalya Büyükşehir Belediyesi, 14 ilk kademe belediyesine sahip bir büyükşehir haline getirilmiş, büyükşehirin sınırları genişletilmiştir. 3030 sayılı kanun yürürlükte iken 42.000 hektar (420 kilometre kare) olan yetki alanı 5216 sayılı kanunla 141.719 hektara (1417.19 kilometre kare) yükseltilmiştir (www.antalya.bel.tr/tr/bel_kurumsal/yetki_alani.cfm). Tablo 7’de büyükşehir belediye sınırları içindeki alt ve ilk kademe belediyelerine yer verilmiştir.

Tablo 7. 504 Nolu KHK ve 5216 Sayılı Kanuna Göre Antalya Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçindeki Belediyeler

504 Nolu KHK	3 Alt Kademe Belediyesi	Kepez, Konyaaltı, Muratpaşa
5216 sayılı Kanun	14 İlk Kademe Belediyesi	Aksu, Beldibi, Çalkaya, Çıglık, Doyran, Döşemealtı, Düzlerçamı, Kepez, Konyaaltı, Muratpaşa, Pınarlı, Varsak, Yeşilbayır, Yurtpınar

5216 sayılı Kanun ile valilik merkez kabul edilerek çizilen sınırlar içerisinde kalan tüm köyler mahalleye dönüşerek ilk kademe belediyelerine bağlanmışlardır. Tablo 8’de Antalya büyükşehir belediyesi sınırlarına dahil olan köylerin hangi ilk kademe belediyesinin mahallesi haline geldikleri gösterilmiştir.

Tablo 8. Tüzel Kişiliği Sona Ererek Mahalleye Dönüşen Köyler ve Bağlandıkları İlk Kademe Belediyeleri

	Köyler	Bağlandıkları İlk Kademe Belediyeleri
1	Başköy	Kepez
2	Boztepe	Çalkaya
3	Çıplaklı	Döşemealtı
4	Dumanlar	Yurtpınar
5	Karatepe	Doyran
6	Solak	Aksu
7	Yenidumanlar	Yurtpınar

Büyükşehir mücavir alanına dahil olan orman köylerinden; Akdamlar, Bah-tılı, Çağlarca, Geyikbağı Doyran’a; Aşağıkaraman, Çamlıca, Duacı, Kızıllı, Kirişçiler, Odabaşı Kepez’e; Fettahlı Pınarlı’ya; Gaziler, Kurşunlu Topallı Varsak’a, Hisarçandır, Hacisekiler Konyaaltı’na, İhsaniye Yurtpınar’a, Karaçalı, Kemeragzı, Kumköy, Özlü (Kundu) Çalkaya’ya olmak üzere ilk kademe belediyelere bağlanmışlardır.

3.3. 5747 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun

5216 sayılı Kanunla Büyükşehir sınırlarında meydana gelen değişimin üzerinden henüz dört yıl geçmişken 22 Mart 2008 tarihinde yürürlüğe giren 5747 sayılı kanunla Antalya ili sınırları içerisinde 5 yeni ilçe kurulmuş ilk kademe belediyeleri tasfiye edilmiştir. Tümü 5216 Sayılı Kanuna göre Antalya Büyük-

şehir Belediyesi yetki alanı içerisinde kalan 5 yeni ilçe belediyesi ile birlikte Antalya’nın ilçe sayısı 19’a (Akseki, Alanya, Demre, Elmalı, Finike, Gazipaşa, Gündoğmuş, İbradı, Kaş, Kemer, Korkuteli, Kumluca, Manavgat, Serik, Muratpaşa, Kepez, Konyaaltı, Aksu, Döşemealtı) yükselmiş, yeni kurulan beş ilçede 2007 Yılı Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemine göre toplam nüfus 913 bin 568 olarak tespit edilmiştir.

Tablo 9’da görüldüğü üzere 5 ilk kademe belediyesi (Muratpaşa, Kepez, Konyaaltı, Çalkaya (Aksu), Döşemealtı) büyükşehir ilçe belediyesi olmuş, 9 ilk kademe belediyesinin ise (Varsak, Beldibi, Doyran, Yurtpınar, Aksu, Pınarlı, Düzlerçamı, Çıglık, Yeşilbayır) tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleleri bu 5 büyükşehir ilçe belediyesinin mahallesi haline gelmiştir.

Tablo 9. Antalya Büyükşehir Belediyesi İlk Kademe Belediyelerinde İdari Statü Değişimi

	Belediyeler	Yapılan Değişiklik
1.	Muratpaşa Belediyesi	İlçe olmuştur.
2.	Kepez Belediyesi	İlçe olmuştur.
3.	Konyaaltı Belediyesi	İlçe olmuştur.
4.	Çalkaya Belediyesi	İlçe olmuştur. Çalkaya İlçesinin adı Aksu olarak değiştirilmiştir
5.	Döşemealtı Belediyesi	İlçe olmuştur.
6.	Varsak Belediyesi	Tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleleri Kepez İlçe Belediyesine katılmıştır
7.	Beldibi Belediyesi	Tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleleri Konyaaltı İlçe Belediyesine katılmıştır
8.	Doyran Belediyesi	Tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleleri Konyaaltı İlçe Belediyesine katılmıştır
9.	Yurtpınar Belediyesi	Tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleleri Aksu İlçe Belediyesine katılmıştır
10.	Aksu Belediyesi	Tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleleri Aksu İlçe Belediyesine katılmıştır
11.	Pınarlı Belediyesi	Tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleleri Aksu İlçe Belediyesine katılmıştır
12.	Düzlerçamı Belediyesi	Tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleleri Döşemealtı İlçe Belediyesine katılmıştır
13.	Çıglık Belediyesi	Tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleleri Döşemealtı İlçe Belediyesine katılmıştır
14.	Yeşilbayır Belediyesi	Tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleleri Döşemealtı İlçe Belediyesine katılmıştır

Kaynak: Ali Öztekin, Antalya’nın Yönetimi Antalya’da Yönetmel ve Siyasal Yapılanma (Kamu Kuruluşları, Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Örgütleri, Sendikalar ve Siyasal Partiler) Araştırması, Siyasal Yayınevi, Ankara, Haziran 2008: 326,327.

2007 yılı Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemine göre nüfusu 2000'nin altına düşen 24 belde belediyesinin tüzel kişiliği kaldırılarak köye dönüştürülmüştür. Bu beldeler: Bademağacı, Dağbeli, Ekşili, Karaveliler, Emişbeleni, Güzelbağ, Bademli, Cevizli, Güçlüköy, Kuyucak, Süleymaniye, Yarpuz, Akçay, Köprülü, Ortaköy, Senir, Ormana, Gömbe, Bozova, Büyükköy, Çomaklı, Yeşilyayla, Abdurrahmanlar, Belkis'tır.

Tablo 10. 5747 Sayılı Kanunla Antalya'da Belediye, Köy ve Mahalle Sayılarında Meydana Gelen Değişim

	5747 sayılı Kanun Öncesi Belediye Sayısı (5216 Sayılı Kanuna Göre)	5747 sayılı Kanun Sonrası Belediye Sayısı
Büyükşehir Belediyesi	1	1
İlk Kademe Belediyesi	14	Yok
Büyükşehir İlçe Belediyesi	Yok	5
İlçe Belediyesi	14	14
Merkez Belde Belediyesi	5	1
İlçelerin Belde Belediyeleri	69	49
TOPLAM BELEDİYE	103	70
	5747 Sayılı Yasa Öncesi Köy Sayısı	5747 Sayılı Yasa Sonrası Köy Sayısı
Merkez Orman Köy	21	21
Merkez Köy	22	26
İlçe Köy Sayısı	495	515
TOPLAM KÖY	538	562
	5747 Sayılı Yasa Öncesi Mahalle Sayısı	5747 Sayılı Yasa Sonrası Mahalle Sayısı
İlk Kademe Belediyeleri Mahalleleri	181	181
Merkez Belde Belediyeleri Mahalleleri	19	6
İlçe Belediyeleri Mahalleleri	113	113
İlçelerin Belde Belediyeleri Mahalle	196	152
TOPLAM MAHALLE	509	452

Kaynak: Ali Öztekin, Antalya'nın Yönetimi Antalya'da Yönetmelik ve Siyasal Yapılandırma (Kamu Kuruluşları, Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Örgütleri, Sendikalar ve Siyasal Partiler) Araştırması, Siyasal Yayınevi, Ankara, Haziran 2008: 325,326.

Tablo 10’da 5747 sayılı Kanunla Antalya’da belediye, köy ve mahallelerinin sayısal değişimine yer verilmiştir, tablodan görüldüğü üzere 5747 sayılı kanun ile belediye ve mahalle toplam sayısında düşüş, köy sayısında da artış meydana gelmiştir. 5747 sayılı Kanun ile tüzel kişilikleri kaldırılarak mahalleleri ile büyükşehir sınırı içindeki bir başka belediyeye katılan ilk kademe belediyeleri ve köye dönüştürülen belde belediyelerinden bazılarının tepkileri yazılı ve görsel basında yer bulmuştur.

Örneğin 5747 sayılı Kanun ile Beldibi’nin Konyaaltı ilçesine bağlanması Beldibi Belediye Başkanlığı tarafından aşağıdaki gerekçelerle uygun görülmemiştir (Milliyet Akdeniz, 27 Şubat 2008):

- Beldibi 1977 yılında onaylanan Güney Antalya Turizm Gelişim Planı Beldibi sınırından Adrasan’a olan kıyı bandı alt yapı ve idari olarak bir bütünlük arz etmektedir.
- Bölgedeki tüm alt yapı entegrasyonu iç içedir.
- Antalya ile arada bulunan geçilmez Toros Dağları ve yaklaşık 15 kilometre mesafeden hizmet getirmek coğrafi ve fiziki şartlardan dolayı mümkün değildir.

Varsak Belediye Başkanlığı tarafından 5747 sayılı Kanunun 1.maddesinin (6) no’lu fıkrası gereğince Varsak ilk kademe belediyesinin tüzel kişiliğinin kaldırılarak mahalleleri ile birlikte Kepez ilk kademe belediyesine katılması konusunda Antalya İdare Mahkemesi Başkanlığı’na dava açılmıştır.

İdari statünün yanı sıra Varsak adının da kaldırılması konusunda kamuoyunda yer alan tepkiler dava metnine şöyle yansımıştır (http://varsak.bel.tr/upload/page_dosya/09030441059-0.doc):

▪ Aynı kanuni düzenleme yapılırken, Antalya’da “Döşemealtı” ve “Aksu”da uygulanan ölçütün, belki Antalya’nın en eski yerleşimlerinden biri olan, Adını tarihten alan, folklorik olarak özel bir değere sahip bulunan, binlerce yıllık antik ve “Varsak” adıyla yaklaşık 600 yıllık bir belde olan, 1973 yılında belediye tüzel kişiliğine kavuşan “Varsak” a gösterilmemesi anlaşılabilir değildir.

▪ 1973 yılında (Kepez Belediyesi kurulmadan 21 yıl önce) kurulan Varsak Belediyesi 12 Eylül Döneminde bile kapatılmamıştır. Varsak Belediyesine 12 Eylül döneminde bile yapılmayan bir işlem, Antalya’da ilk Türk yerleşim yerinin adını taşıyan Belediye’nin, emsallerine yapılan uygulama bile kendisinden esirgenerek, tamamen öznel nedenlerle tüzel kişiliğinin sona erdirilmesi nasıl mümkün olabilir?

▪ 1994 yılında konulan bir isim (Kepez), 1973 yılında belediye tüzel kişiliğini kazanan, tarihsel bir yerleşime / isme (Varsak’a) neden tercih edilmiştir? “Kepez” adıyla bir yerleşim tarihte hiç olmadığı halde 1993 yılında Antal-

ya Büyükşehir Belediyesi kurulurken bir alt kademe belediye adı gerekli olduğu için bulunan " Kepez" adının, adeta "Varsak Belediyesini" ve "Varsak" Beldesi hemşehrilerini cezalandırır gibi seçilmiş olması, ne eşitlik ilkesine, ne kamu yararına uygundur.

3.4. Anayasa Mahkemesi ve Yüksek Seçim Kurulu Kararlarına Göre Antalya İli Belediye, Köy ve Mahalle Sayılarında Son Durum

6 Aralık 2008 tarihli Resmi Gazete’de yayınlanan Anayasa Mahkemesi ve 2009/153 nolu Yüksek Seçim Kurulu kararlarına göre 5747 sayılı kanunla Antalya’da nüfusu 2000’in altına düşen ve köye dönüştürülmesi öngörülen 24 adet belde belediyesi² "belediye" statüsünü korumuştur. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü’nün web sayfasında " 29 Mart Mahalli İdareler Seçiminde Seçilecek Mahalli İdare Organlarının Üye Sayıları" başlığıyla yer verilen tabloya göre Antalya ili belediye, köy ve mahalle sayısının son durumu aşağıda tabloleştirilmiştir.

Tablo 11. 29 Mart 2009 Tarihi İtibarıyla Antalya İli Belediye, Köy ve Mahalle Sayısı (Yerel Seçime Katılanlar)

	Yerel Seçime Katılanlar (29 Mart 2009)
Büyükşehir Belediyesi	1
İlk Kademe Belediyesi	Yok
Büyükşehir İlçe Belediyesi	5
İlçe Belediyesi	14
Merkez Belde Belediyesi	74
İlçelerin Belde Belediyeleri	
TOPLAM BELEDİYE	94
TOPLAM KÖY	551
TOPLAM MAHALLE	490

Kaynak: http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Home/Dokumanlar/secime_girecek_adaylar.xls

Antalya 5 büyükşehir ilçe belediyesine sahip, il sınırları içinde örgütlü 14 ilçesi bulunan 74 belde belediyeli bir il haline gelmiştir.

² Bademağacı, Dağbeli, Ekşili, Karaveliler, Emişbeleni, Güzelbağ, Bademli, Cevzli, Güçlüköy, Kuyucak, Süleymaniye, Yarpuz, Akçay, Köprülü, Ortaköy, Senir, Ormana, Gömbe, Bozova, Büyükköy, Çomaklı, Yeşilyayla, Abdurrahmanlar, Belkis.

SONUÇ

Türkiye’de devletin yürütme gücü, merkezi (başkent örgütlenmesi-taşra uzantıları-il, ilçe yönetimleri) ve yerinden yönetim (yerel yönetim örgütleri) esasına göre örgütlenmiştir. 2004 yılından itibaren yerinden yönetim sisteminin yapı ve işleyişinin düzenlendiği temel kanunlar değiştirilerek, özellikle belediyelerin idari sınır, statü ve sayılarında önemli bir dönüşüm gerçekleştirilmiştir. Beş yıllık bu süreçte; bir yerleşim merkezinde belediye kurulabilmesi için 1930’lardan bu yana uygulanan 2000 nüfus ölçütü değişmiş, 5393 sayılı belediye kanunundaki mesafe şartı ile büyük belediyelerin sınırları daha da genişleyecek duruma getirilmiş, 5216 sayılı kanunla büyükşehir belediye sınırları genişlemiş, sınır genişlemesiyle büyükşehir içinde kalan daha önce ilçe belediyesi olan belediyeler, büyükşehir ilçe belediyesine, belde belediyeleri ilk kademe belediyesine, köyler mahalleye dönüşmüştür. 5747 sayılı kanunla büyükşehir belediye sınırları içinde yeni ilçeler kurulmuş, ilk kademe belediyelerinin tüzel kişilikleri kaldırılarak bu belediyelerin mahalleleri büyükşehir ilçe belediyelerine katılmıştır. Nüfusu 2000’in altına düşen belediyeler ise köye dönüştürülmüştür. 5216 sayılı kanunla Antalya Büyükşehir Belediyesi’nin sınırları genişlemiş, sınır içinde kalan 11 belde belediyesi ilk kademe belediyesine dönüşmüş, 7 adet köy büyükşehirin mahallesi olmuştur. 5747 sayılı kanunla ise; Antalya 5 ilçeli büyükşehir haline getirilmiş, 14 adet ilk kademe belediyesinin tüzel kişiliği kaldırılmış, kaldırılan belediyelerin mahalleleri büyükşehir ilçe belediyelerine mahalle olarak bağlanmıştır.

Ülkemizde belediye tüzel kişiliğinin kazanılabilmesi için kanunla belirlenmiş nüfus ölçütüne sahiplik yeterli olmakta, yine kanunda belirtilen mesafe şartı ve pergel hesabıyla köyler kent mahallesine dönüşmekte, belediye sınırları değişmektedir. Hangi kente hangi ilçe ve beldelerin bağlanması gerektiği, kentleşme sorunlarının artıp artmayacağı ya da sorunların çözüme kavuşup kavuşmayacağı, yerel, kültürel, çevresel değerlerin, hizmet verimliliği ve etkinliğinin, imar düzeni, alt yapı ve coğrafi konumun dikkate alınıp alınmadığı, yasal düzenlemelerde ele alınması gereken konulardır. 2004 yılından itibaren beş yıl gibi kısa bir dönem içinde yerleşim yerlerinde meydana gelen idari statü değişimi sadece kâğıt üzerinde yazıldığı gibi basit bir ad/ sıfat değişimi değil, yönetsel, ekonomik, siyasal ve sosyal boyutları olan bir değişimdir. Değişimin bu boyutları göz önüne alınarak aşağıdaki değerlendirmelerde bulunulabilir:

Büyükşehir ve nüfusu 50.000 ve üzerindeki belediyelere eklenen yeni yerleşim bölgelerinin merkeze uzaklıkları da dikkate alındığında, yönetsel anlamda yeni düzenlemelere gerek duyulacağı açıktır. Planlama, örgütleme, motivasyon, eşgüdüm, izleme ve denetleme aşamalarının her biri için yönetsel anlamda yeni düzenlemelere gidilmesi gerekecektir (Öztunalı Kayır ve Akıllı, 2006: 359).

Belediye sınırlarının genişlemesi ile meclis üye sayısı artacaktır. Yerel seçimlerde eklenen nüfusun kullandığı oyun yönünde, kentteki siyasal görüntünün de değişebileceği söylenebilir.

Dönüşüm süreci yatırım ve kaynak ihtiyacını beraberinde getirmektedir. Kanunlarla meydana gelen değişim "hizmet alanının genişlemesi" (başat belediyelerin büyümesi) anlamına geldiğinden, yeni eklenen belediye ve köylere alt yapı, su, çöp ve kanalizasyon gibi hizmetlerin götürülmesi gereği, hizmet-yatırım ve personel giderleri açısından yüklü bir finansmanı gerektirecektir. Belediyenin hizmet götürmesi, yeni eklenen köy ve belediyelerin vergilendirilmesi, hizmet aboneliklerinin sağlanması gibi sonuçları doğuracaktır. Ülkemiz belediyelerinin kaynak sıkıntıları, mevcut yerleşim alanına hizmet götürmekte zorlandıkları göz önünde bulundurulduğunda genişleyen sınırlarla özelleştirmeye dayalı bir hizmet sunumu ağırlık kazanacak, kentsel rant sorunu derinleşebilecektir.

Değişim, özellikle belediye iken köye dönüşme sürecini yaşayacak olan nüfusun, hemşehrilerin, yöneticilerin zor kabullenebileceği, gerçekleştirilmesi zor bir değişimdir (Öner ve Şen, 2008, s.424). Tam tersine köy iken mahalleye dönüşme süreci de sosyal açıdan önemli sonuçları olan bir değişimdir. Kentleşmenin toplumsal değişim boyutunu kentleşme hareketi oluşturur (Keleş, 2000, s.20). Kanuni düzenlemelerle tüzel kişiliği sona ererek mahalleye dönüşen köylerdeki insanlar yasal değişim sonrası birden "kentli" sıfatına sahip olacaklardır. Kavruk'a göre insanlar ya köyde yaşarlar ya da mahallede. Bunun başka bir alternatifi yoktur. Ancak yerleşim yerlerinin statülerinde yapılacak kanuni bir değişiklik insanların köylü mü yoksa mahalle açısından kentli mi olacağını da belirleyebilmektedir. Böylece bir gün önce köylü olan ertesi gün kentli olabilmekte, kentli olduğunu sananlar da kendisini köylü olarak bulabilmektedirler (Kavruk, 2008, s.60). Bu insanların kentsel yaşama uyum sağlamaları beklenenecektir. Özellikle köylerde halkın kamusal ihtiyaçlarının karşılanması konusunda -kuyudan, ortak çeşmeden ücretsiz su ihtiyaçlarını gidermeleri gibi- farklı alışkanlıklara sahip olması söz konusudur. Değişimle birlikte önemli bir sosyo ekonomik gelişmenin sağlanabileceği söylenebilir de, bu gibi alışkanlıkların değişmesi sürecinde bir takım sorunlar çıkabilecektir. Ayrıca köyde sahip olunan ortak mal varlığı artık daha geniş bir topluluğa yani belediyeye genelindeki tüm sakinlerin kullanımına açılacaktır. Köy sakinlerinin bireysel olarak sahip oldukları bağ bahçe ve tarla gibi arazilerinin artık imara açılabilir hale geleceği, arsaya dönüşebileceği düşünülmelidir. Ekonomik uğraşı olarak da kırsal alana ilişkin ekonomik ilişkilerin de değişmesi istenecektir. Hayvancılık, tarımcılık uğraşları şekil değiştirecektir. Bu yerleşim yerlerinde belediyeler belediye bütünlüğünü gözeterek yatırımlar ve planlamalar yapacaktır (Kavruk, 2008, s.60).

5747 sayılı kanun kapsamında kapatılan yani tüzel kişilikleri kaldırılan küçük belediyelerde yaşayan halkın ve yerel yöneticilerin bu kararı nasıl karşıladıklarını ortaya koymak amacıyla Isparta’da yapılan bir araştırmada (Aktel vd., 2008, s.464);

- Kapatılan belediyelerin borçlarının ileri sürüldüğü gibi çok fazla olmadığı,
- Küçük belediye olmalarına rağmen yerel hizmetler açısından etkin ve verimli çalıştıkları,
- Halkın kapatılma kararını yerinde bir karar olarak görmediği, kapatma kararı alınırken fikirlerinin alınmadığı ve demokratik bir hakkın ellerinden alındığını düşündükleri,
- Kapatma sürecinin merkezileşme eğilimini artıracak yönünde sonuçlar ortaya konmuştur.

1993 yılından bu yana mevzuatla oluşturulan değişim sürecinin Antalya’da da yönetsel, ekonomik ve sosyal açıdan etkileri olmuştur. Her şeyden önce 5216 sayılı kanunla Antalya Büyükşehir Belediyesi’nin sınırları yaklaşık 3 kat genişlemiştir. Bu da daha fazla nüfus, hizmet, personel, kaynak ve yeni düzenlemeler anlamına gelmektedir.

Çalışmada genel hatlarıyla Antalya örneğiyle ele alınan, ülke nüfusun çok önemli bir kısmını ilgilendiren ve çok kısa zamanda gerçekleştirilen bu dönüşüm sürecinin derinlemesine irdelenmesi gereklidir. Belediye tüzel kişiliğinin kazanılabilmesi için nüfus ölçütünün yeterli olup olmadığı, büyükşehir sınırlarının genişlemesi ile köylerin büyükşehirin mahallesi haline dönüşmesinden yerel halkın sosyal veya ekonomik açıdan nasıl etkilendiği, sınır genişlemesinin kent meclisindeki siyasi oluşumu nasıl etkilediği ya da ne gibi yönetsel sorunlar doğurduğu konuları, sadece bir yerleşim merkezi özelinde incelenebilecek, başlı başına önemli birer ampirik araştırma alanlarıdır. Bu konularda bilim insanları ve uzmanların literatüre yapacağı katkılar ülkemiz yönetim sistemi açısından yarar sağlayacaktır.

KAYNAKÇA

Aktel, M. vd. (2008). 5747 Sayılı Yasa Kapsamında Kapatılan Belediyeler: Isparta Örneği, Yurttaş F., Köseoğlu Ö. ve Gülener S. (der.) 1. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı içinde, Erkam Matbaa, İstanbul, 445–466.

Arıkoğlu, E. (2008). Belediyelerde Ölçek Reformu, Birlik, Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği Dergisi, Yıl:7, Sayı:9, 32-35.

Çoker, Z. (1981). Kırsal Alanda Yerel Yönetim Sorunları ve Çözüm Yolları, Türk İdare Dergisi, 381, İç İşleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayını, Ankara, 69–99.

Devlet İstatistik Enstitüsü (DİE) (2005). Türkiye İstatistik Yıllığı, T.C. Başbakanlık Devlet İstatistik Enstitüsü Yayını, Ankara.

Dönmez, Z. (2008). Köylerin Mahalleye Dönüşmesi, Memleket Mevzuat Aylık Yerel Süreli Yayın, 3 (34), Ankara, 12–15.

Erençin, A. (2004). Türk Yerel Yönetim Sisteminin Kısa Tarihi ve 2004 Yılı Reformu, Yerel Yönetimler Kongresi-Dünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayını, Biga Çanakkale.

Güler, B. (1992). Belediyeleşme Sürecinin Sayısal Özellikleri, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 1 (6), Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, Ankara, 19–29.

Güler, B. Ayman (2008). Antalya İdari Sınır Değişimi Forumu, Antalya.

Gürsoy, E. Z. (2008). Cumhuriyet Döneminde Yeni İl ve İlçe Kurulmasındaki Yaklaşımlar, Türk İdare Dergisi, 458, İç İşleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayını, Ankara, 81–94.

Kavruk, H. (2008). 2004 ve Sonrası Yerel Yönetim Reform Girişimleri Açısından Köy ve Mahalle Yönetimleri, Yurttaş F., Köseoğlu Ö. ve Gülener S. (der.) 1. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı içinde, Erkam Matbaa, İstanbul, 55–69.

Keleş, R. (2000). Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem Yayınevi, İstanbul.

Milli Prodüktivite Merkezi (2006). Belediyelerde Verimlilik Artırma Hizmetleri Gereklinmesi ve Yönetimi, Milli Prodüktivite Merkezi Yayını, Ankara.

Milliyet Akdeniz, 27 Şubat 2008.

Öner, Ş. ve Şen L. M. (2008). 5747 Sayılı Yasanın Kentsel Alan Yönetimi-ne Etkileri: Uşak Kentsel Alan Örneği, Yurttaş F., Köseoğlu Ö. ve Gülener S. (der.) 1. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı içinde, Erkam Matbaa, İstanbul, 419–444.

Öztekin, A. (2005). Yönetim Bilimi, Siyasal Kitabevi, Ankara.

Öztekin, A. (2008). Antalya'nın Yönetimi Antalya'da Yönetmelik ve Siyasal Yapılanma (Kamu Kuruluşları, Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Örgütleri, Sendikalar ve Siyasi Partiler) Araştırması, Siyasal Yayınevi, Ankara.

Öztunalı, Kayır G. ve Akıllı H. (2006). Antalya Su Hizmetlerinde Özelleştirme, Çınar T. ve Kendir Özdiç H (edit.) Su Yönetimi: Küresel Politika ve Uygulamalara Eleştiri içinde, Memleket Yayınları, Ankara, 317–379.

Pirler, O. (1988). Yeni Belediyeler, Türk İdare Dergisi, 378, İç İşleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayını, Ankara, 447–453.

Yazarsız (2008). Belediyeler Altüst Edildi, Memleket Mevzuat Aylık Yerel Süreli Yayın, 3 (34), Ankara, 8–11.

1580 Sayılı Belediye Kanunu (RG Tarih: 03.04.1930 / Sayı:1471).

5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu (RG Tarih: 23.07.2004 / Sayı: 25531).

5393 Sayılı Belediye Kanunu (RG Tarih: 13.07.2005 / Sayı: 25874).

5747 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (RG Tarih: 22.03.2008 / Sayı: 26824).

5390 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (RG Tarih: 13.07.2005 / Sayı:25874).

Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında 3030 Sayılı Kanunun Uygulanması ile İlgili Yönetmelik (RG Tarih: 12.12.1984 / Sayı: 18603).

Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı Genel Gerekçesi, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem23/yil01/ss117m.htm>

Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı Hakkında İçişleri Komisyonu Raporu, [http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/ donem23/yil01/ss117m.htm](http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem23/yil01/ss117m.htm)

http://www.mahalliidareler.gov.tr/Home/Dokumanlar/5747_gore_bel_son_durumu.doc

http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Home/Dokumanlar/secime_girecek_adaylar.xls

<http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Mahalli/Istatistik.aspx>

http://varsak.bel.tr/upload/page_dosya/09030441059-0.doc

http://www.antalya.bel.tr/tr/bel_kurumsal/yetki_alani.cfm

<http://www.ysk.gov.tr/ysk/index.html>.

TÜRKİYE’NİN BÖLGESEL KALKINMA POLİTİKALARINDAKİ DEĞİŞİM VE DÖNÜŞÜMÜN KARŞILAŞTIRMALI ANALİZİ

Yrd. Doç. Dr. Birol AKGÜL*
Muhammed Ziya PAKÖZ**

ÖZET

20. yüzyılın ikinci yarısında, bölgesel kalkınmaya yönelik politikalarda önemli bir dönüşümün yaşandığı görülmektedir. Bu dönüşüme temel olan etkenler, bölge kavramına yüklenilen anlamın ve buna paralel olarak kalkınma/gelişme anlayışının süreç içinde ekonomik, sosyal, siyasal ve teknolojik birçok faktöre bağlı olarak değişmesidir. Dolayısıyla Türkiye’deki bölgesel politikalar da dünyadaki değişmelere benzer şekilde dönüşüme uğramıştır. Bu çalışmada, Türkiye’deki bölgesel politikaların dönüşümü iki uygulama üzerinden izlenmekte ve değerlendirilmektedir. Birincisi 1968 yılında uygulamaya konulan ve zaman içerisinde kapsamı genişletilen ‘Kalkınmada Öncelikli Yörelere’ (KÖY) politika aracı, diğeri ise 2007-2009 dönemini kapsayan ‘Bölgesel Rekabet Edebilirlik Operasyonel Programı’dır (BROP). Çalışmada, bölgesel politikadaki dönüşümü net bir şekilde yansıtan bu iki politika aracı üzerinden, Türkiye’deki bölgesel politikaların teorik arka planı ile tarihsel süreç içindeki dönüşümü karşılaştırmalı olarak analiz edilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Bölgesel Politikalar, Kalkınma, İçsel Büyüme, Rekabetçilik, Yönetişim.

ABSTRACT

The Transformation of The Regional Policies In Turkey: A Comparative Analysis

It is seen that an important transformation has been experienced in the field of regional policy in the second half of the 20. century. The main reason in this transformation is that both the meaning attributed to the concept of region and concordantly the understanding of development have changed in this period depending on economic, social, political and technological factors. The regional policies in Turkey have been also transformed comparably to the changes in the world. In this study, the transformation of the regional policies in Turkey is monitored and evaluated on two applications. The first of these applications is the political tool of ‘The Priority Regions For Development’ (PRD), which was put into practice in 1968 and the scope of which has been expanded in time, and the other is ‘The Regional Competitiveness Operational Programme’ (RCOP), which contains 2007-2009 period. These two political tools which reflecting transformation in regional policy

* Erciyes Ün., Turizm İşletmeciliği ve Otelcilik Yüksekokulu, Merkez Yerleşke KAYSERİ

** Araş. Gör., Erciyes Ün., Mimarlık Fak. Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, Merkez Yerleşke KAYSERİ

are taken as basis below; thus, theoretical background and transformation in the historical process of the regional policies in Turkey are comparatively analyzed. Key Words: Job, Job Satisfaction, The Factors Effects on Job Satisfaction

Key Words: Regional Policies, Development, Endogeneous Growth, Competitiveness, Governance.

GİRİŞ

II. Dünya Savaşından sonraki yıllarda; ekonomik, sosyal ve siyasal alandaki koşulların hızla değişmesi bölgesel gelişme yaklaşım ve uygulamalarına da etki etmiştir. Refah devleti anlayışının egemen olduğu 1950'li yıllardan, Keynesyen politikaların benimsendiği 1970'li yıllara kadarki dönemde, bölgesel ekonominin büyüme dinamiklerinin mekânsal yansıması "büyüme kutbu" modeliyle tanımlanmış ve büyümenin dış faktörlerin etkisiyle olacağı savunulmuştur. Ancak 1970'li yıllarda yaşanan ekonomik krizin ardından ulus devletin toplumsal ve ekonomik etkisi azalmış ve içsel büyüme vurgusuyla yeni sanayi odakları ön plana çıkmıştır.

Belli bir bilgi birikiminin oluşması ve teknolojik gelişmeler sonucu sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçişin söz konusu olduğu 1990 sonrası dönemde ise, içsel büyüme yenilikler bağlamında yeniden tanımlanmış, ulus üstü yerel ve küresel ağlar önem kazanmıştır (Tekeli, 2009: 278-280).

Türkiye'deki bölgesel politika alanındaki değişim ve dönüşüm ise, AB'ye uyum süreci öncesi geleneksel politikalar dönemi ve AB sürecinin etkisiyle ağırlığını hissettiren yeni nesil bölgesel politikalar dönemi olarak ikiye ayrılabilir. Bu sebeple, bu makalede geleneksel politika döneminin bir uygulaması olan "Kalkınmada Öncelikli Yörelere (KÖY)" politika aracı ile yeni nesil politikaların izdüşümü olan "Bölgesel Rekabet Edebilirlik Operasyonel Programı (BROP)" temel alınarak, bir değerlendirme yapılmıştır.

Bu kapsamda, çalışmada ilk olarak, 1950'li yıllardan bugüne bölgesel politika alanındaki yaklaşım ve uygulamalardaki değişim ile kavramlara yüklenen yeni anlamları ele alınmış ve analiz edilmiştir. Bu bölümde, ayrıca "bölge" "kalkınma" ve "yönetim" kavramlarının dönüşümü incelenmiş ve süreçle birlikte ortaya çıkan yeni kavramların kısa açıklamalarına yer verilmiştir. Daha sonra, bu paradigma değişiminin Türkiye'deki bölgesel politikalara yansıması, iki örnek (KÖY ve BROP) üzerinden değerlendirilmiştir. Sonuç bölümünde ise, genel değerlendirme ve önerilere yer verilmiştir.

1. BÖLGESEL KALKINMA POLİTİKALARINDAKİ DEĞİŞİM VE KAVRAMSAL DÖNÜŞÜM

Geçmişten bugüne kullanılmakta olan “bölge” kavramı, 18. yüzyılda ulus devletlerin de ortaya çıkmasıyla birlikte hem bilimsel bir içeriğe kavuşmuş hem de tanımsal çerçevesi değişerek yeni boyutlar kazanmıştır.

1950–70 dönemi, bugün kullanılan planlama ve çözümleme yöntemlerinin ortaya çıktığı, bir bakıma “Bölge Bilimi”nin yeniden doğduğu dönemdir. Bu dönemde bölgeler, ulus devletlerin alt birimleri ve “yarı-kapalı ekonomik sistemler” olarak algılanmıştır (Eraydın, 2004: 127).

1970’li yıllarda yaşanan petrol krizi, sermaye merkezlerini zarara uğratmış ve sanayileşmiş ülkelerin bölgelerinde işsizlik çok yüksek boyutlara erişmiştir. Ulus devletlerin mali krize girmesi, ekonominin küreselleşme eğilimi, AB ve NAFTA gibi kıtasal serbest ticaret rejimlerinin etkisi bölgesel gelişmenin ulus devletlerin kontrolünden çıkarak yerel yönetimlerin kontrolüne geçmesinin önünü açmıştır (Keating, 2001: 217). Bu süreçte “bölge” kavramından “yerellik” kavramına dönüş yaşanmış ve “yerel, kendi potansiyelleri ile ayakta kalmaya çalışan birim” olarak gündeme gelmiştir.

1980’li yıllarda yerel-küresel etkileşimi ön plana çıkmış ve bu etkileşim içinde bölge, “yerelin potansiyeli, ilişkileri ve kurumları ile farklı ağlar içinde var olmasını sağlayacak bir bütün” olarak tanımlanmıştır. Kamu-özel sektör diyalogunun gelişmesi, ağlar içindeki aktörlerin çoğalması, sosyal ilişkiler, davranışlar ve normların bölgeyi tanımlamada kullanılması, bu döneme rastlamaktadır (Eraydın, 2004: 126-127).

1990’ların ortalarından sonra bölgeler, politik-ekonomik coğrafyada ön plana çıkmaya başlamış ve diğer bölgelerle etkileşim içinde, yeni küresel düzenin temel yapıtaşları haline gelmiştir (Harrison, 2008: 925).

Bölge kavramının dönüşümüne paralel olarak “gelişme/kalkınma” kavramı da farklı boyutlar kazanmıştır. 1950’lerin ve 1960’ların ekonomik, politik ve sosyal ortamında, istikrarlı büyüme koşullarında gelişen geleneksel bölgesel politikalar, 1970’lerden sonra değişikliğe uğramış, üretim sürecinde büyük ölçekli, kitlesel üretime dayalı “fordist üretim” olarak adlandırılan yapıdan küçük ölçekli ve esnek üretim teknolojilerine dayalı, küçük ve orta ölçekli işletmeler (KOBİ) üzerine inşa edilen ve ‘post-fordizm’ olarak adlandırılan üretim sistemine geçiş süreci yaşanmıştır. Bu değişim, tavandan tabana politikalar ve ulusal kalkınma anlayışını zayıflatarak tabandan tavana bölgesel politika ve yerel kalkınma anlayışını güçlendirmiştir (Edgington&Fernandez, 2001: 3-4, Halkier, 2001: 323).

1970'lerden sonraki bölgesel politikalarda, bölgelerin içsel dinamiklerine, içsel büyümeye ve yenilikçiliğe vurgu yapılmıştır (Meier, 2001: 17-20). Ayrıca teknoloji transferi ve yenilikçiliğin (innovation) önem kazanmasıyla insan sermayesi önemli bir element haline gelmiştir. Bu yeni kalkınma döneminde öne çıkan "İçsel Büyüme" (Endogeneous Growth) yaklaşımına göre "bölge, kullanılmayan birçok kaynağın bulunduğu ekonomik bir varlıktır ve bölgesel kalkınma, kurumsal bir alt yapının oluşturulması ve bu alt yapının kullanılmayan kaynakları harekete geçirmesi ile gerçekleşir" (Kumral, 2006: 280).

İçsel büyüme yaklaşımında, "büyümenin ekonomik sistemin kendi dinamikleri içinde, bir takım faktörlerin etkileşimiyle içsel olarak geliştiği" vurgulanmıştır (Yener Ercan, 2000: 130). Büyümenin itici gücünün ne olduğuna dair ise, farklı görüşler öne sürülmüştür. Bu görüşler bölge bazında ele alındığında, bir bölgedeki büyümenin itici gücünün beşeri sermaye birikimi, AR-GE çalışmaları sonucu elde edilen teknolojik buluşlar, kamu yatırımları, v.b. unsurlar olabildiği dile getirilmiştir (Romer, 1986: 1003; Yener Ercan, 2000: 130; Dawkins, 2003: 147-148).

1980 sonrasında ülke, bölge ve şehir düzeyinde "Rekabetçilik" (competitiveness) kavramı önem kazanmıştır. Bir bölge veya şehrin, diğer bölge veya şehirler ile ulusal ve uluslararası düzeyde yaptığı rekabetteki başarısı (Kitson, Martin, Tyler, 2004: 992) olarak tanımlanan rekabet gücü, bilgi ekonomilerince şekillendirilen yeni rekabet ortamı ve yeni global piyasalarda var olabilmenin en önemli koşulu olarak gösterilmiş ve rekabet gücüne dayalı yeniden organizasyon sürecinde, "bölge" anahtar kavram olarak ele alınmıştır (Kumral, 2006: 277).

Bölgeler artık birbirleriyle sermaye, pazar payı ve teknoloji konusunda rekabet halindedir ve rekabet gücünü artırmak için kendi aralarında ortaklık ve uyum çerçevesinde hareket etmek zorundadır (Keating, 2001: 217). Bunun sonucunda, bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının en aza indirilmesi ve geri kalmış bölgelerin kalkındırılması tek amaç olmaktan çıkmış; kalkınma politikalarının hedefleri bölgelerin kendi içindeki kırsal ve kentsel gelişmişlik düzeyleri farklılıklarının giderilmesi, yerel dinamiklerin harekete geçirilerek bütün bölgelerin küresel rekabet güçlerinin ve kalkınma performansının artırılması olmuştur (Akın, 2006: 295; Clark, 2008: 119-120).

Yine bu dönemde, devlet eliyle sorunlu bölgelerde "altyapı ve finansal destekler" gibi "sert politika araçları"yla ekonomik faaliyetlerin yeniden dağıtılması yerine "öneriler, bağlantılar veya eğitim" gibi genellikle "yumuşak politika araçları" düşünülmüş ve yerel şirketlerin rekabetçiliğinin artırılması hedeflen-

miştir. Böylece devlet, doğrudan müdahalecilik yerine destek ve yönlendiricilik fonksiyonunu yüklenmiştir. Sonuçta, bölgesel politika için sorumluluk, genellikle kamu kurumlarından uzaklaşarak, yarı özerk kamu kurumlarına geçmeye başlamıştır (Halkier, 2006: 18).

Yeni küresel ekonomik düzende, kalkınmanın anlamıyla birlikte, kalkınmayı açıklayan parametreler de değişmiş ve çeşitlenmiştir. Artık, bir bölgenin gelişmesini açıklayabilmek için bölgenin ulusal pazarlara ve ekonomik merkezlere erişebilirliği, doğal kaynaklar, haberleşme ağları ve bölgenin sektörel yapısı gibi **nesnel faktörleri**; merkezi karar mekanizmaları, bölgesel yönetimlerin organizasyon yapısı ve işlevselliği, sivil toplumun dinamik/ katılımcı veya statik /politikaya bağımlı olması gibi **politik faktörleri**; bölge halkının ortak iş yapabilme yeteneği, savunmacı anlayışın ve basmakalıp düşüncelerin etkisi, yerel dil ve kültür ile iş ve ticaret dünyasının ilişkisi, bölgenin ortak kültüre entegre olma düzeyi gibi **kültürel faktörleri** ve bölgenin demografik yapısı, iç ve dış göçler, sınıfsal farklılıklar ve iletişim gibi **sosyal faktörleri** göz önüne almak gereklidir (Keating, 2001: 219-220).

Bölgesel kalkınma paradigmalarındaki değişim, mevcut "yönetim" yapısını da değiştirerek, çok düzlemli "yönetişim" devrini başlatmıştır.

Ekonomide denetlenilebilen gelişmelerin ve kalkınmada devletin rolünün azalması ve artan sınır ötesi ilişkiler ve birliktelikler üretim ve tüketim ilişkilerinin küreselleşmesi sonucunu doğurarak merkezi karar verme sistemi zayıflamış, sonuçta devletin eski bazı işlevlerinin kamu kuruluşları ve sivil toplum kuruluşları ile paylaşılması gündeme gelmiştir. Bu paylaşım ise, "yönetişim" kavramının doğmasına ve gelişmesine neden olmuştur. Yönetişim ile birlikte yerel güçler karar verme sürecinde etkili olmaya başlamış, devlet ile bireyin ve diğer birimlerin birbirleriyle ilişkileri etkileşim ve ortaklık ilkelerine göre yeniden tanımlanmıştır. (Ferry, 2007: 450; Eraydın, 2007).

Avrupa'da 1980'lerde başlayan ve teknolojik gelişmeler sonucu dönüşüm uğrayan yeni nesil bölgesel politikalar, Türkiye'nin gündemine ancak 2000'li yıllarda, AB sürecinin etkisiyle girebilmiştir. Bununla birlikte, paradigmalar değişime uğrasa bile, gündemden düşmeyen temel konu "bölgesel eşitsizliklerin giderilmesi" dir. AB'nin genişleme politikası sonucu, eşitlik konusu sürekli gündemde kalmakta ve özellikle az gelişmiş bölgelerde kalkınmanın ne ölçüde sağlandığı/sağlanacağı hala tartışılmaktadır (Ferry, 2007: 451; Gough, 2003: 32-35; Mawson&Lynch, 1999: 76-78; Raines, 2000: 291-295). Bugün gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin çözüm aradığı temel mesele de budur.

2. TÜRKİYE'DEKİ BÖLGESEL POLİTİKALARIN DEĞİŞEN PARADİGMALAR BAĞLAMINDA DEĞERLENDİRİLMESİ: İKİ ÖRNEK UYGULAMA

Türkiye'de liberal politikaların benimsendiği 1950'li yıllarda ekonomik faaliyetler ve dolayısıyla nüfus İstanbul, Ankara, İzmir gibi büyük kentlerde ve kıyı bölgelerinde yoğunlaşmış, bu da tarihi süreç içinde artarak devam eden bölgesel eşitsizliklerin daha da derinleşmesine neden olmuştur. Planlı kalkınma döneminin başlangıcı olan 1960 yılından 2000'li yıllara kadar bölgesel politika alanında ana gündem maddesinin, Türkiye'deki bölgeler arası eşitsizlik sorununa çözüm aramak olduğu söylenebilir. Hazırlanan kalkınma planlarında, geri kalmış/az gelişmiş bölgelere yönelik tedbirlere yer verilmiş, bunun yanında, bölgesel kalkınmanın motoru olabilecek büyüme merkezlerinin geliştirilmesi düşünülmüştür (I.,II.,III.,IV.,V.,VI. ve VII. Beş Yıllık Kalkınma Planları).

Bu kapsamda değerlendirildiğinde, planlı dönemin başlamasından sonra hazırlanan Beş Yıllık Kalkınma Planları'nda bölgeler arası dengesizliği giderme ve bölgesel cazibe merkezleri oluşturma hedeflerine ulaşmak için "Kalkınmada Öncelikli Yörelere" (KÖY) uygulamasına ağırlık verilmiştir.

Ancak, 2000'li yıllarda, bölgesel rekabet gücü kazanma ve sürdürülebilir kalkınmayı sağlama hedeflerine ulaşmak için AB destekli kalkınma programları ve operasyonel programlar uygulamaya konulmuştur. "Bölgesel Rekabet Edebilirlik Operasyonel Programı (BROP)" da bunlardan biridir.

2.1. Kalkınmada Öncelikli Yörelere (Köy) Uygulaması

Bölgeler arası dengesizlikleri azaltmak amacıyla, geleneksel politika döneminde kullanılan en önemli politika aracı "Kalkınmada Öncelikli Yörelere (KÖY)" uygulamasıdır. İlk olarak, 1968 yılında Doğu ve Güneydoğu Anadolu'daki 22 il KÖY kapsamına alınmış, zaman içinde KÖY kapsamına giren iller defalarca değiştirilmiştir. 1998 yılında ise KÖY uygulamasının kapsamı 49 il ve 2 ilçeyi kapsayacak şekilde genişletilmiştir (DPT, 2000: 50-55). 2009'da yürürlüğe giren Yeni Teşvik Sistemi ile KÖY uygulaması sona ermiştir.

1968'den 2009'a kadar 40 yıllık süre içinde, KÖY kapsamına giren illerin hem kamu yatırımlarıyla desteklenmesi hem de çeşitli teşvik tedbirleriyle kalkındırılması amaçlanmıştır. Fakat geçen 40 yılın sonunda, istenilen başarının elde edilemediği ve bölgeler arası dengesizliklerin gelişmiş bölgeler lehine değiştiği görülmektedir. Bunun sebepleri arasında;

- KÖY kapsamına giren illerin sayısının çok fazla olması (Dinler, 2005: 331),
- KÖY politikasının, yalnızca bir sanayi teşvik politikası olarak yürütülmesi (DPT, 2000: 72),
- Devletin "ekonomik etkinlik" anlayışından ödün vermek istememe nedeniyle eşitsizlikleri gidermeyi sağlayacak güçlü bir siyasi iradenin oluşmaması (Tekeli, 2009: 293),
- Geleneksel teşvik sisteminin "özendirici", "itici" ve "caydırıcı" unsurlar içermemesi ve bunların bölgelere göre özendirici önemli farklar taşımaması (Kargı, 2009: 32),
- KÖY kapsamına giren illerde kamu yatırım ve teşviklerinin tahsisinde sektörel önceliklere dikkat edilmemesi ve ek olarak yatırımları yönlendirecek yönetsel ve kurumsal kapasitenin olmaması (Gezici ve Hewings, 2004: 118-119) sayılabilir.

Tüm bunların yanı sıra politika üreticilerinin bölgesel kalkınma alanında değişen paradigmaları doğru okuyamaması ve bölgelerin içsel potansiyelini değerlendirme dışı tutması da bu başarısızlığın önemli sebeplerindendir. Bu dönemdeki politikalar, büyümede yerel dinamiklerin rolünün henüz keşfedilemediğini göstermektedir. KÖY kapsamına giren iller içinde bazılarının, belirli yatırım kararlarıyla büyüme merkezi olma ve büyümeyi çevresine yayma politikasının başarısızlık nedeni de budur.

2.2. Bölgesel Rekabet Edebilirlik Operasyonel Programı (BROP)

Türkiye'de AB politikalarının etkilerinin görülmesiyle başlayan yeni politikalar döneminde ve özellikle 2000'li yıllardan sonra yeni kavramlar bölgesel politika gündemine girmiştir. Yerel dinamiklerin ve içsel potansiyellerin harekete geçirilmesinin önemi bu dönemde anlaşılmıştır. Bu dönemde, bölgesel rekabet gücü, yaşam kalitesi, sürdürülebilirlik, katılımcılık, beşeri sermaye ve sosyal sermaye gibi kavramlar sıklıkla kullanılmıştır.

Türkiye, AB'ye uyum sürecinde bir takım yasal ve kurumsal düzenlemeler gerçekleştirmiş, bu çerçevede yeni bir istatistiki bölge sınıflaması sistemine geçmiştir. Yeni sınıflamada NUTS-II bölgeleri, bölgesel politikaların uygulanması ve bölgesel problemlerin analiz edilmesi için uygun olan temel bölgeler olarak kabul edilmiştir. AB fonlarından yapılacak yardımlar da NUTS-II düzeyinde belirlenmektedir (EUROSTAT, 2007: 10-12).

AB'nin aday ülkeler için 2007 yılında uygulamaya koyduğu Katılım Öncesi Yardım Aracı IPA'nın (Instrument for Pre-accession Assistance) bölgesel gelişme bileşeninin alt bileşenlerinden biri de 'Bölgesel Rekabet Edebilirlik Operasyonel Programı (Regional Competitiveness Operational Programme) (BROP)'dır. BROP'un AB stratejilerinin yanı sıra "9. Kalkınma Planı" ve planın orta vadeli programı olan "Türkiye Sanayi Politikası Dokümanı" "KOBİ Stratejisi Eylem Planı" ve "Bilgi Toplumu Stratejisi" ile uyumlu olarak hazırlanması, Türkiye'nin bölge ile ilgili politikalarındaki dönüşümü BROP üzerinden okumayı elverişli hale getirmektedir.

BROP kapsamında Türkiye'ye yapılan yardımın amacı; "Ülkenin AB ekonomisine yakınlaşmasını temin etmek için Türk ekonomisinin rekabet edebilirliğinin artırılması ve bölgesel sosyo-ekonomik farklılıkların azaltılması" olarak belirlenmiştir (STB, 2007: 7). Programın hazırlanmasında, IPA uygulama tüzüğünde yer alan "ortaklık" prensibi çerçevesinde kamu kurumları ve sivil toplum örgütlerinden çok sayıda paydaşın katılımının sağlandığı belirtilmektedir.

BROP öncelikle, coğrafi ve tematik yoğunlaşma stratejisi ile farklılaşmaktadır. Mevcut kaynakların bölgesel kalkınma için doğrudan makro ekonomik etki oluşturmak için yetersiz olması nedeniyle, kaynakların etkin kullanımını temin için böyle bir yoğunlaşma stratejisine ihtiyaç duyulduğu vurgulanmıştır. Tematik yoğunlaşmada, KOBİ'ler ve girişimcilik ön plana çıkarken, sektörel yoğunlaşmanın ana unsurları imalat sanayi ve turizm olarak belirlenmiştir (STB, 2007: 13). Her ilde öne çıkan sektörlerle öncelik verilmesi ve bölgelerin turizm potansiyellerinin ön plana çıkarılması, içsel büyüme yaklaşımına yapılan vurgu olarak değerlendirilebilir.

BROP, coğrafi olarak kişi başına düşen milli geliri Türkiye ortalamasının %75'inin altında kalan bölgelere (12 NUTS II bölgesi) odaklanmaktadır. Bu coğrafi yoğunlaşmanın büyük bölümü, bu bölgeler içinde öne çıkan 15 cazibe merkezine yöneliktir (STB, 2007: 13).

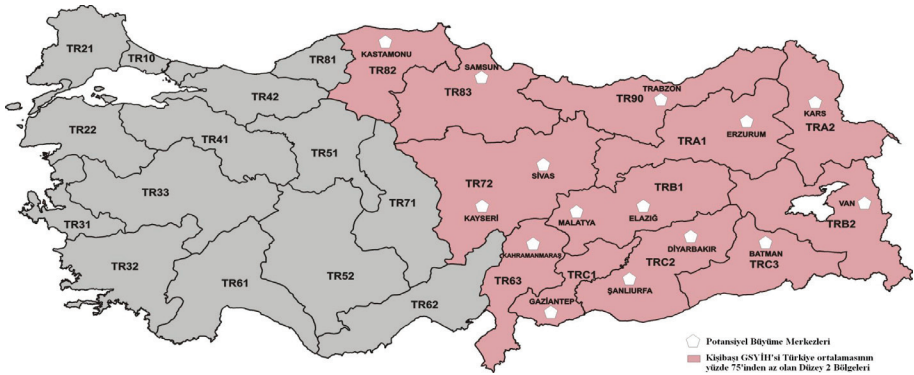
Strateji çerçeve belgesinde, öncelikli 12 NUTS II bölgesi içinde, gelişmeyi yönlendirecek cazibe merkezleri seçilirken merkez ilçenin sosyo-ekonomik gelişmişlik sıralamasındaki yeri (2004), nüfusun belirli bir aralıkta bulunması (2000 yılı) ($250\,000 \leq \text{nüfus} \leq 1\,000\,000$), havalimanı ve/veya havaalanının bulunması, üniversitenin merkez kampusunun bulunması ve hizmetler sektöründe çalışanların oranının belirli bir eşiği aşması ($\geq \text{yüzde } 35$) kriterlerinin kullanıldığı belirtilmektedir. Belirleme aşamasında, NUTS II bölgelerinden dördündeki (TR82, TR63, TRC3 ve TRA2) hiçbir ilin bu kriterleri tam olarak sağlamadığı görülmüş, bu dört bölgede, bu kriterler açısından en fazla öne

çıkan il, cazibe merkezi olarak seçilmiştir (DPT, 2007: 61)

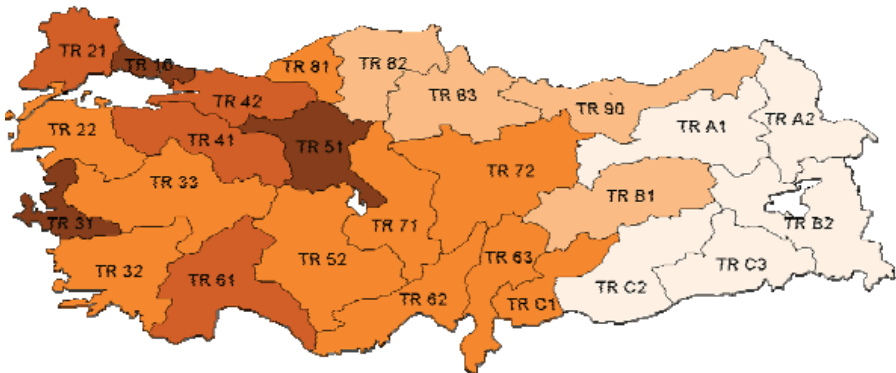
BROP kapsamında öncelikli 12 NUTS II bölgesi için ekonomik, demografik, sosyal, istihdam, turizm ve diğer sosyoekonomik veriler dikkate alınarak, bir rekabet edebilirlik indeksi oluşturulmuş, bu bölgeler indekse göre rekabet edebilirliği yüksek, orta ve düşük bölgeler olarak sınıflandırılmıştır. Projelere kaynak tahsisinde, illerde ve bölgelerde öne çıkan sektörlerle birlikte (sektörel yoğunlaşma tabloları), rekabet edebilirlik indeksi ve cazibe merkezleri sınıflamasının esas alınmasının istendiği görülmektedir (STB, 2007: 86-87).

Şekil 1. Belirlenen Öncelikli Bölgeler ve Cazibe Merkezleri

Kaynak: (DPT, 2007).



Şekil 2. Türkiye Rekabet Edebilirlik Haritası¹



Kaynak: (STB, 2007)

BROP kapsamında tahsis edilen kaynakların %70-80'inin, bu öncelikli 12 NUTS II bölgesindeki 15 cazibe merkezine kullanılması öngörülmüştür. Programda, hem cazibe merkezleri ile hinterlandı arasındaki etkileşim ve işbirliğini, hem de öncelikli bölgeler ile diğer görece gelişmiş bölgeler arasında

1 Haritada açıktan koyu kahverengiye doğru, rekabet edebilirlik düzeyi artmaktadır. Bu çerçevede Düzey-2 bölgeleri beş ana gruba ayrılmıştır (STB,2007).

özellikle Ar-Ge, inovasyon ve işbirliği ağları konularında etkileşim ve işbirliğini sağlamak ve projeleri buna göre seçmek, prensip olarak benimsenmiştir. Böylece, hem geri kalmış bölgelerin gelişmiş bölgelerin dışsallıklarından yararlanması, hem de büyüme merkezlerindeki gelişmenin çevresine yayılması amaçlanmıştır (STB, 2007: 89-90).

Programın öncelikleri; "iş ortamının geliştirilmesi" "işletme kapasitesinin geliştirilmesi" ve "girişimciliğin desteklenmesi" olarak belirlenmiş ve buna ilişkin tedbirler sıralanmıştır (STB, 2007: 7). Bu öncelikler, programın insan sermayesini önemseyişinin de göstergesidir.

Ana hatları ile kısaca ortaya konulmaya çalışılan BROP'un amaçları, öncelikleri, tematik ve coğrafi yoğunlaşma stratejileri incelendiğinde, Türkiye'de yeni nesil politikaların uygulama alanı bulmaya başladığı söylenebilir. Programda içsel büyümeye, rekabetçiliğe, sürdürülebilirliğe ve insan sermayesine verilen önem, yerel ve bölgesel ağlar, Ar-Ge yatırımları, inovasyon ve bilgi paylaşımının desteklenmesi, kamudan ve sivil toplumdan paydaşlar tanımlayarak yönetişime vurgu yapılması, bölgesel politika alanında önemli bir dönüşüm yaşandığını göstermektedir.

Programa yöneltilebilecek temel eleştiri, coğrafi yoğunlaşma stratejisinin mantıksal çerçevesi üzerinedir. Programda, öncelikli 12 NUTS II bölgesinde, cazibe merkezleri dışındaki illeri, bu merkezlerin hinterlandı olarak görme eğilimi vardır. NUTS sınıflaması fonksiyonel değil istatistiki/normatif bir bölge sınıflaması olduğundan (EUROSTAT, 2007) bu, BROP'un merkez-etki alanı tanımıyla örtüşmemektedir. Nitekim, cazibe merkezleri belirlenirken, dört bölgede yeterli kriteri sağlayan illerin bulunmaması, NUTS sınıflamasının fonksiyonel bir özellik taşımadığını göstermektedir.

Coğrafi yoğunlaşma stratejisinde, GSYİH iller bazında değil de, NUTS II bölgeleri bazında ele alındığından, Kayseri ve Gaziantep gibi gelişmişlik düzeyi Türkiye ortalamasının üzerinde olan iller de öncelikli bölge olarak değerlendirilmiştir. Bu durum, NUTS II düzeyinin, gelişmişlik düzeyini belirlemede esas alınmasının problemli olduğunu göstermektedir.

SONUÇ

Türkiye'deki bölgesel politikalar bağlamında incelediğimiz iki örnekte de temel amacın "bölgesel eşitsizlikleri gidermek" olduğu görülmektedir. Farklılaşma ise, bu amaca ulaşmak için hangi yöntem, araç ve aktörlerin ve ne oranda yer alacağı konusundadır. Bu çerçevede, yeni nesil bölgesel politikaların, geleneksel politikalara göre daha etkin araç ve yöntemler tanımladığı görülmektedir.

Geleneksel politika döneminde, KÖY içinde büyüme merkezleri tasarlaya-

rak kalkınma için itici bir güç oluşturma çabası, uygulama alanı bulamamıştır. Yeni nesil politika dönemindeki yaklaşım, görece az gelişmiş bölgelerde cazibe merkezleri oluşturarak, bu merkezlerdeki içsel potansiyeli harekete geçirmek, bu "öncü iller"de oluşan dışsallığı, yerel ve bölgesel işbirliği ağlarıyla tüm bölgelere yaymaktır. Bu yaklaşımın "büyüme kutbu" teorilerinden temel farkı da budur.

KÖY örneğinde değerlendirilen geleneksel politikaların başarısızlığının önemli sebeplerinden biri de, güçlü bir siyasi iradenin oluşmamasıdır. AB'ye uyum sürecinin, bu konuda gerekli siyasi iradeyi belli ölçüde sağladığı söylenebilir. Bununla birlikte, başarıyı yakalayabilmek için bölgesel politikaların içselleştirilmesi ve kamu kesimi, özel sektör ve sivil toplumda genel kabul görmesi gerekmektedir. Dünyanın ve AB üyesi ülkelerin derin ekonomik krizler yaşadığı bu dönemde, bölgesel politikaları salt AB eksenli düşünmenin ve kurgulamanın sağlıklı sonuçlar doğurmayacağı açıktır.

Türkiye'de artık, bölgeye ve yerele karşı yeni yaklaşımlar geliştirmenin ve tanımlamalar yapmanın zamanı gelmiştir. Çünkü her ülkenin imkânları ve koşulları farklıdır. Türkiye'nin de ekonomik, sosyal ve siyasal yapısı ile kaynakları ve üretim imkânları açısından; AB ülkeleriyle aynı şartları taşımadığı gibi teknoloji sahipliği ve bilgi birikimi konularında da belirgin farklılıklar bulunmaktadır. Bu nedenle, AB programlarının olduğu gibi Türkiye'de uygulanması AB ülkelerinde sağladığı sonuçlar ile aynı etkinlikte olmamaktadır. Ancak AB ülkelerinde uygulanan programlardan edinilen tecrübe ve bilgi birikiminden faydalanılması, Türkiye'nin şartlarına uygun yeni programlar, projeler ve modeller geliştirilmesine katkı sağlayabilmektedir.

Bu kapsamda değerlendirildiğinde BROP örneğinde temsil edilen yeni nesil bölgesel politikalar Türkiye için önemli bir dönüm noktasıdır. Türkiye'deki geleneksel bölge planlama ve kalkınma çalışmaları çerçevesinde KÖY uygulamasına son verilerek, Türkiye'nin bölgeye yönelik uygulamalarında geleneksel politikalardan, rekabet gücünü artırmaya dayalı yeni bölgesel politika uygulamalarına geçildiği ileri sürülebilir. Ancak bu politikalar bir sonuç olarak değil, bölgesel kalkınmaya yönelik yeni bir yaklaşımın başlatıcısı olarak kabul edilmelidir.

Türkiye'de yerel ve bölgesel kalkınma çalışmalarında da tüm dünyada olduğu gibi "içsel büyüme" ile yerel ve bölgesel düzeyde "rekabet gücünü artırma" çalışmalarında özgün ve yeni model ve programlar geliştirme ye de ağırlık verilmelidir. Belli bir modele ve/veya programa dayalı olmayan kalkınma çalışmalarının etkin olmadığı, rekabet gücünü artırmadığı ve kaynak israfına neden olduğu hem Türkiye'deki hem de diğer ülkelerdeki uygulamalardan saptanmaktadır.

Model ve program geliştirme çalışmalarında, önceliğin yerel kalkınma

modellerinin ve programlarının geliştirilmesine verilmesi gerekmektedir. Çünkü öncelik yerel düzeyde belli bir altyapının oluşturulmasına ve yerel aktörlerin kalkınma çalışmalarına dahil edilmesine verilmelidir. Bu nedenle de yerel kalkınma çalışmalarında başarılı olunmadan bölgesel kalkınma çalışmalarında başarılı olma şansı düşük olacaktır. Bu çerçevede Türkiye'nin şartları ve imkânlarına uygun, esnek ve dinamik; rekabet gücünü arttıracak, yerel ve bölgesel düzeyde uygulanacak temel/ana modeller geliştirilmeli ve uygulanmalıdır.

KAYNAKÇA

Akın, Naci (2006). Bölgesel Kalkınma Araçları İle Kalkınma Ajanslarının Uyum, İşbirliği ve Koordinasyonu, Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu, ODTÜ, Ankara, 17-18 Eylül, ss. 295-304.

Clark, Greg (2008). A New Dawn, Urban Land (January). pp. 119-121.

Dawkins, Casey J. (2003). Regional Development Theory: Conceptual Foundations, Classic Works, and Recent Developments, Journal of Planning Literature, 18(2), pp.131-172.

Dinler, Zeynel (2005). Bölgesel İktisat, Ekin Kitabevi, Bursa.

DPT (1963). Kalkınma Planı Birinci Beş Yıl (1963-1967), Ankara.

DPT (1968). İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972), Ankara.

DPT (1973). Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977), Ankara.

DPT (1979). Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983), Ankara.

DPT (1985). Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989), Ankara.

DPT (1990). Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994), Ankara.

DPT (1996). Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000), Ankara.

DPT (2000). Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara.

DPT (2007). Stratejik Çerçeve Belgesi 2007-2013, Ankara.

Edgington, David W.; Fernandez, Antonio L. (2001). The Changing Context Of Regional Development, in Edgington, David W.; Fernandez, Antonio L.; Hoshino, Claudia (Ed.), New Regional Development Paradigms. Vol.2: New Regions-Concepts, Issues&Practises, Wesport, CT, USA.

Eraydın, Ayda (2004). Bölgesel Kalkınma Kavram, Kuram Ve Politikalarında Yaşanan Değişimler, Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu, PAÜ, Denizli, ss. 126-146.

Eraydın, Ayda (2007). Politikalarından Süreç Tasarımına: Yeni Bölgesel Politikalar ve Yönetişim Modeli, 2. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu, İzmir, 25-26 Ekim.

EUROSTAT (2007). Regions In The European Union: Nomenclature Of Territorial Units For Statistics, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.

Ferry, M. (2007). From Government to Governance: Polish Regional Develop-

ment Agencies in A Changing Regional Context, *East European Politics and Societies*, 21(3), pp. 447-474.

Gezici, Ferhan; Hewings, Geoffrey J.D. (2004). Regional Convergence and the Economic Performance of Peripheral Areas in Turkey, *Review of Urban and Regional Development Studies*, 16(2), pp.13-33.

Gough, Jamie. (2003). The Genesis and Tensions of the English Regional Development Agencies: Class Relations and Cale, *European Urban and Regional Studies*, 10(1), pp. 23-38.

Halkier, Henrik (2001). Regional Policy in Transition: A Multi-level Governance Perspective on the Case of Denmark, *European Planning Studies*, 9(3), pp. 323-338.

Halkier, H. (2006). Regional Development Agencies and Multilevel Governance: European Perspectives, *Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu*, ODTÜ, Ankara, 17-18 Eylül, ss. 3-16.

Harrison, John (2008). Stating the Production of Scales: Centrally Orchestrated Regionalism, Regionally Orcestrated Centralism, *International Journal of Urban and Regional Research*, pp. 922-941.

Kargi, Nihal (2009). Evolution of the regional development approaches and analysis of turkey's regional policy under EU perspective, *International Journal of Economic and Administrative Studies*, 1(3), pp. 19-39.

Keating, Michael (1998). The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change, Cheltenham: Edward Elgar.

Keating, Michael (2001). Rethinking the Region: Culture, Institutions and Economic Development in Catalonia and Galicia, *European Urban and Regional Studies*, 8(3), pp. 217-234.

Meier, Gerald M. (2001). The Old Generation and the New, in Meier, Gerald M. & Stiglitz, Joseph E. (Ed.), *Frontiers of Development Economies: The Future in Perspective*, Washington, D.C.: Oxford University Press, pp. 13-50.

Kitson, Michael; Martin, Ron; Tyler, Peter (2004). Regional Competitiveness: An Elusive Yet Key Concept?, *Regional Studies*. 38(9), pp. 991-999.

Kumral, Neşe; (2006), "Bölgesel Rekabet Gücünü Artırmaya Yönelik Politikalar", *Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu*, ODTÜ, Ankara, 17-18 Eylül, ss. 275-288.

Mawson, J.; Lynch, Peter (1999). New Labour and the English Regional Development Agencies: Devolution As Evolution, *Regional Studies*, 33(1), pp.73-79.

Raines. Philip (2000). Regions in Competition: İnward İnvestment and Regional Variation in the Use of İncentives, *Regional Studies*, 34(3), pp. 291-297.

Romer, Paul M. (1986). Increasing Returns and Long-Run Growth, *Journal of Political Economy*, 94, pp. 1002-1037.

STB (2007). Bölgesel Rekabet Edebilirlik Operasyonel Programı 2007-2009, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Ankara.

Tekeli, İlhan (2009). Türkiye'de Bölgesel Eşitsizlik ve Bölge Planlama Yazıları, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul.

Yener Ercan, Nihal (2000). İçsel Büyüme Teorisi: Genel Bir Bakış, Planlama DPT özel sayısı, ss. 129-137.

KOLLUK GÜÇLERİ DENETİMİ MODELİ OLARAK İNGİLTERE BAĞIMSIZ POLİS ŞİKÂyetLERİ KOMİSYONU

Bilal CAN*

ÖZET

Bireysel hak ve özgürlüklerin korunması ve kolluk kuvvetlerinin yasal güçlerinin kullanımının hukuki denetimi ve hesap verebilirliğinin sağlanması için kolluk kuvvetleri aleyhine yapılacak şikâyet, başvuru ve soruşturmaların bağımsız bir şekilde yürütülmesi gerekmektedir. Nitekim ülkemiz açısından, Avrupa Birliği Katılım Ortaklığı Belgesinde de bu husus bir yükümlülük olarak yer almış ve bu konuda İngiltere ile proje yürütülmektedir. İngiltere’de mevcut durumda, polisler hakkında yapılan şikâyet ve başvurular için bağımsız bir komisyon faaliyet yürütmektedir. Komisyon polis olmayan kişilerden oluşmaktadır. Şikâyetin konusuna göre farklı soruşturma yöntemleri uygulanmaktadır. Her ne kadar uygulanan bu sistem ile amaçlanan seviyeye ulaşılamamış olursa da, Bağımsız Polis Şikâyetleri Komisyonu ülkemizde kolluk denetimi yönünden yapılacak bu tür çalışmalar için model oluşturmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Polis Şikâyeti, Kolluk Denetimi, Bağımsız Polis Şikâyetleri Komisyonu.

ABSTRACT

The Independent Police Complaints Commission Of England As A Model Of Control Of The Power Of Law Enforcement

For to provide legal supervision and accountability of the use of legal powers of law enforcement and Protection of individual rights and freedoms, the complaints, applications and investigations which are about the power of law enforcement should be conducted independently. Thus, that point stands as a obligation for our country in the Accession Partnership and a proje is being conducted with England about that. Already in England, an independent commission conducts the complaints, applications and investigations which are about the Power Of Law Enforcement. The Commission is composed of people who are not police. According to the subject of the complaint investigation procedures are implemented differently. Although the system couldn’t reached what purposed whit it, Independent Police Complaints Commission stands as a model to our country fort he Works which are about the power of law enforcement.

* Avukat, İstanbul Barosu, Üsküdar Belediye Başkanlığı Müfettiş Yardımcısı

Key Words: *Police Complaints, Control Of The Power Of Law Enforcement, Independent Police Complaints Commission*

GİRİŞ

Avrupa Birliği 2005 Katılım Ortaklığı Belgesinde, Kısa Vadeli Öncelikler içeriğinde ve “adalet, özgürlük ve güvenlik” maddesinde, “polis ve jandarmasının daha fazla hesap verebilirliğini sağlamak amacıyla bağımsız ve etkin bir şikayet sistemi kurulması” hükmü yer almıştır. İçişleri Bakanlığımız bu konuda çalışmalar başlatmış, İngiltere İçişleri Bakanlığı ile istişare sözleşmesi imzalamış ve Türk Ulusal Polisi ve Jandarması için Bağımsız Kolluk Şikayet Komisyonu ve Sistemi adı altında proje yürütmektedir. Bu çalışmada polis şikayetlerinde İngiltere’de uygulanmakta olan bağımsız komisyon örneği incelenecektir.

1. TEŞKİLAT İÇİ ŞİKÂyet SİSTEMİ

Ülkemizde, halihazırdaki sistem, polis hakkındaki şikayetlerin -kovuşturma aşaması hariç tutulursa- idari ve teşkilat yapısı içerisinde sonuçlandırılması şeklindedir. 3201 Sayılı Emniyet Teşkilatı Kanununun 16. maddesi gereğince kurulmuş bulunan ve 1. sınıf emniyet müdürlerinden oluşan Polis Teftiş Kurulu Başkanlığı, teşkilatta görev yapan emniyet mensuplarının bazı işlem, eylem, tutum ve davranışlarının suç teşkil ettiği hususundaki iddiaları İçişleri Bakanının, Emniyet Genel Müdürü’nün emri ve onayı üzerine inceler ve soruşturur. Polis hakkında şikâyetler, Emniyet Genel Müdürlüğü’ne ve ilgili İl Emniyet Müdürlüğüne başvurma şeklinde gerçekleşmektedir (Kavgacı, 1998, 55-68).

2. BAĞIMSIZ ŞİKÂyet SİSTEMİ

Polisin hatalı uygulamalarının bağımsız mekanizmalar tarafından denetlenmesinin olumlu ve olumsuz yönleri bulunmaktadır. Bu hususta çeşitli tartışmalar ve çözüm önerileri mevcuttur. 1976 yılında İngiltere’de kabul edilen Polis Yasası (Police Act), polis şikâyet kurulunu önermiş, 1984 yılındaki Polis Yasası ile kurulun yerini Polis Şikâyetleri Kurumu almıştır (Kavgacı, 1998, s. 61). Ancak Polis Şikâyetleri Kurumunun bağımsız soruşturma yapamamasından dolayı bağımsız bir şikâyet sistemi oluşturulamamıştır. 1996 yılındaki Polis Yasası’nda Polis Şikâyet Kurumu’nun tüzel kişiliği olduğu belirtilmiştir. Nisan 2000’de Liberty adlı insan hakları örgütü, Bağımsız Polis Şikâyetleri Komisyonu adlı bir çalışma yayınlamıştır (Harrison/Cunneen, 2000). Daha sonra hükümet tarafından da bu yönde çalışmalar başlatılmıştır.

2002 yılındaki Polis Reform Yasası’nda, Bağımsız Polis Şikâyet Komisyonu (Independent Police Complaints Commission, IPCC) yer almıştır. İngiltere’de

Proje hakkında ayrıntılı bilgi http://kolden.icisleri.gov.tr/default_B0.aspx adresinden edinilebilir.

tam anlamıyla bağımsız şikâyet sistemine geçilmesi, 2004 yılında Bağımsız Polis Şikâyet Komisyonu'nun (Independent Police Complaints Commission, IPCC) kurulması ile gerçekleştirilmiştir. Komisyon'un görev alanı İngiltere ve Galler'dir. Kuzey İrlanda ve İskoçya'da geçerli olan sistem ise daha farklıdır.

3. BAĞIMSIZ POLİS ŞİKÂyetLERİ KOMİSYONU (INDEPENDENT POLICE COMPLAINTS COMMISSION, IPCC)

IPCC, polis güçlerine karşı yapılan şikâyetlere bakmakla görevli olan, bir bakanlık dışı kamu kurumudur ve tüzel kişiliği haizdir. Ödeneği, İçişleri Bakanlığı'ndan sağlanır. Polisten, menfaat gruplarından ve siyasi partilerden, tamamen bağımsızdır. Kararlarını hükümetin müdahalesinden tamamen bağımsız olarak alır. Komisyon'un başlıca amacı, halkın polis şikâyet sistemine olan güvenini arttırmaktır. Komisyon, polis şikâyetleri sistemini kontrol etmekte ve polisin, kendilerine yapılan şikâyetleri değerlendirirken uygulaması gereken standartları belirlemektedir. Ayrıca bir kısım soruşturmalar Komisyon tarafından yürütülmektedir.

Her polis teşkilatının, teşkilatları içerisindeki polis memurları ve personeli hakkındaki şikâyetleri ve kötü muamele iddialarını değerlendiren bir Profesyonel Standartlar Departmanı (PSD) bulunur.

Komisyon, polisin, şikâyetlerini ele alma biçiminden memnun olmayan kişilerin yapmış oldukları itirazları değerlendirir. Buna ek olarak, polis kuvvetlerinin, kamu yararının gereği olarak, en ciddi dosyaları Komisyona havale etmesi gerekmektedir. Bu durumda, Komisyon soruşturma yürütebileceği gibi polis tarafından yürütülecek soruşturmayı yönetebilir ya da denetleyebilir.

Bununla birlikte, Komisyon Ciddi Organize Suçlarla Mücadele Teşkilatı (Serious Organised Crime Agency - SOCA), Gelirler ve Gümrükler Genel Müdürlüğü (Her Majesty's Revenue and Customs - HMRC) ve Birleşik Krallık Sınır Kurumu (UK Border Agency - UKBA) çalışanları ile ilgili ciddi şikâyetleri ve kötü muamele iddialarının ele alınmasından da sorumludur.

4. KOMİSYON'UN OLUŞUMU

Komisyon; bir başkan ve on iki üyeden oluşmaktadır. Başkan, İçişleri Bakanı'nın tavsiyesi üzerine Kraliçe tarafından atanır. Atamalar, 5 yıllık dönem için yapılır ve ikinci dönem için atanmak için başkan veya üyenin de kabulü gerekir (House of Commons Home Affairs Committee, 2010, s. 13). Başkan ve üyeler daha önce herhangi bir derecede polis olarak görev yapmamış olmalıdırlar. Ancak Komisyonun bazı müfettişleri eski polis olabilir. Komisyona yaklaşık 400

personeli olan İdari Yönetici yardım eder. Komisyon soruşturmacıları polis ol-mamalarına rağmen polis yetkilerine sahiptirler.

Komisyon'un Cardiff, Coalville, Londra, Sale ve Wakefield'de ofisi bulun-maktadır. Londra'da merkez ofis bulunmaktadır ve bu ofis aynı zamanda bölge ofisi faaliyeti de yürütmektedir. Diğer ofisler bölgesel ofislerdir.

Soruşturmalarla "Müfettişler" ve "Vaka Uzmanları" olmak üzere iki ana personel kadrosu yer alır (National Audit Office, 2008, s. 11).

Komisyon Müfettişleri soruşturmaları bağımsız yürütmekten, komisyon üyesinin onayı için başvuru koşullarının hazırlanmasından ve ilgili tüm kanıtları toplamak ve analiz etmekten sorumludur. Kıdemli Müfettiş, ilgili komisyon üye-si ile birlikte son soruşturma raporunu imzalar. Müfettişler ayrıca, yerel polis kuvveti tarafından yürütülen soruşturmalarda, talimat verme ve kontrol etme ve Komisyon üyesi ile birlikte son raporu imzalama işlemlerini gerçekleştirirler. Müfettişler 3 dereceye ayrılmıştır; Müfettişler, Kıdemli Müfettiş Yardımcıları ve Kıdemli Müfettişler.

Vaka Uzmanının iki ayrı rolü bulunmaktadır. Birincisi, Vaka Uzmanı daha çok bağımsız ve idareye tabi soruşturmaların idari yönünü sürdürmekten so-rumludur. Ana görevi, şikâyetçinin veya ilgili polisin soruşturmanın ilerleme-siyle ilgili bilgilendirilmesinin sağlanmasını ve ilgili taraflarca yöneltilen soruları yanıtlamayı içerir. Denetime tabi soruşturmalar yönünden de Vaka Uzmanı, soruşturmanın sonucunda başvuru koşullarının onayından ve bunların polis so-ruşturmasında yerine getirildiğini sağlamaktan sorumludur. Vaka Uzmanlarının Komisyon'un bazı tür faaliyetleri yönünden icra edici rolleri de bulunmaktadır. Vaka Uzmanları, Komisyon tarafından alınan herhangi bir şikâyet veya başvu-ru hakkındaki soruşturmanın yürütülmesi için uygun olacak soruşturma yolu hakkında, Bölge Müdürü tarafından teyit edilecek şekilde ön rapor (görüş) vermekle görevlidirler. Ayrıca Komisyon tarafından alınan bir itiraz hakkında genelde tek başlarına karar verirler. Vaka Uzmanları, Kıdemli Vaka Uzmanı tarafından yönetilirler.

5. IPCC SORUŞTIRMALARI

Komisyon bağımsız bir soruşturma yürütürken şunları amaçlamaktadır (May vd., 2008, s. 3) ;

- Soruşturma için ilk başvuru koşullarının açıkça belirlenmesini sağlamak,
- Soruşturmanın odaklandığı inceleme doğrultusunda devamını sağla-mak,
- Ortaya çıkan sonuçlara mümkün olduğu kadar çabuk ulaşmak için ba-ğımsız denetimin değerini artırmak,

- Soruşturmanın türünü uygun bir şekilde değiştirmeye imkân veren esnek bir yaklaşım kabul etmek (mesela, bir soruşturma yerel olarak başlayabilir, ancak koşullar gerekli ve yeterli ise soruşturma denetime tabi bir soruşturmaya, idareye tabi bir soruşturmaya veya bağımsız soruşturmaya dönüştürülebilir)

- Süreç boyunca tüm tarafların ihtiyaç ve durumlarını göz önünde tutmak ve bunlardan tamamen bağımsız olmak,

- Açık bir şikâyet yoksa bile, gerektiği takdirde, olayı ve zorunlu olmasa da ilgili şahısları soruşturmak.

Polislerle ilgili yapılan şikâyetlerde, bağımsız soruşturmalar dâhil olmak üzere dört türlü soruşturma yürütülmektedir. Soruşturma sırasında ortaya çıkan bilgilere göre soruşturmanın türü değiştirilebilir. Şikâyetin ciddiyetine bağlı olarak,

Komisyon'un bu usullerden birini seçebilir (House of Commons Home Affairs Committee , 2010, s. 4).

Polis;

- Polisle doğrudan ya da dolaylı bir temas neticesinde bir kimsenin ölmesi ya da ciddi olarak yaralanması ile sonuçlanan hadiseler,

- Polis teşkilatının bir üyesi tarafından gerçekleştirilen ciddi boyutta bir saldırı,

- Polis teşkilatının bir üyesi tarafından gerçekleştirilen ciddi boyutta bir cinsel saldırı,

- Ciddi boyutlu rüşvet,

- Ayrımcılık gözetilen bir davranışla şiddetlenmiş olan cezai suçlar ya da disiplin suçu kapsamına girecek herhangi bir davranış,

- Daha önce ceza almamış 18 yaş ve üzerindeki şahıslar için, cezası kanunlar tarafından yedi sene ya da daha fazla hapis olarak belirlenmiş, suçlarla ilgili şikâyetleri Komisyon'a havale etmek zorundadır. Komisyon bu tür şikâyetlerde, koşulların gerçekleşmesi durumunda aşağıda açıklanacak olan soruşturma usullerinden birinin uygulanmasına karar verebilir.

Yapılan şikâyetlerle ilgili olarak yürütülebilecek soruşturma usulleri şunlardır:

a. Yerel Soruşturmalar: Tamamen Profesyonel Standartlar Departmanı tarafından yürütülmektedir. Şikâyetçilerin, Komisyon'a itiraz hakları mevcuttur. 2008-2009 yıllarında, şikâyetlerin % 41'i bu yöntemle çözülmüştür.

Yerel soruşturmalarda ayrıca, şikâyetçinin onayına bağlı olan Yerel çözüm yöntemi de bulunmaktadır. Yerel çözümde şikâyet konusu olay, polis birimindeki bir komiserin veya yetkili birinin şikâyetle ilgilenmesi ile yerel düzeyde

çözülebilir ve disiplin işlemi içermez. Yerel çözüm, eğer şikâyet konusu polis memuru ya da personelinin davranışlarının kanıtlanması durumunda dahi kovuşturma gerekmecekse kullanılabilecek uygun ve esnek bir yöntemdir. Yerel çözüm neticesinde; şikâyetçiye konu hakkında bilgi verilebilir, yanlış anlamayı düzeltmek için açıklamada bulunulabilir, polis kuvveti adına özür dilenilebilir, durumla daha iyi bir şekilde ilgilenilebileceği kabul edilip aynı şeyin tekrar yaşanmasını engellemek için neler yapıldığı açıklanabilir, polis memuru ya da personelinin belirli bir davranışını değiştirmek amacıyla bir müdürün harekete geçmesi sağlanabilir veya şikâyet edilen görevli onaylarsa onun adına şikâyetçiden özür dilenilebilir. Eğer yerel çözüm yöntemine uyulmamışsa Komisyon'a itiraz mümkündür.

Eğer şikâyet, yerel çözüm yöntemiyle değerlendirilmek için uygun değilse, bir polis soruşturma görevlisi tarafından yerel bir soruşturma gerçekleştirilecektir. Soruşturma görevlisi, genelde polis PSD bölümünden atanacak olmakla birlikte bazen yerel polis biriminden bir soruşturma görevlisi de görevlendirilebilir.

b. Denetime Tabi Soruşturmalar: Profesyonel Standartlar Departmanı tarafından, kendi talimat ve kontrolleri altında gerçekleştirilir. Komisyon, soruşturmada hangi noktaların incelenmesi gerektiğini belirleyecek ve hazır olduğunda soruşturma raporunu inceleyecektir. Şikâyetçilerin, denetime tabi soruşturma sonrasında Komisyon'a itiraz hakları mevcuttur.

c. İdareye Tabi Soruşturmalar: Profesyonel Standartlar Departmanı tarafından, Komisyon'un talimat ve kontrolü altında gerçekleştirilir. 2008-2009 yılları içerisinde bu türden 117 soruşturma başlatılmış ve ortalama 269 günde tamamlanmıştır.

d. Bağımsız Soruşturmalar: Komisyon'un kendi soruşturma görevlileri tarafından yürütülür ve Komisyon Üyesi tarafından kontrol edilir. Bağımsız soruşturma yürütülürken, Komisyon soruşturma görevlileri, polisin sahip olduğu bütün yetkilere sahiptir. 2008-2009 yılları içerisinde 196 bağımsız soruşturma başlatılmış ve ortalama 195 günde tamamlanmıştır. Komisyonca doğrudan soruşturması yapılan konular şunlardır (Martin, 2007, 166):

- yaralanma veya ölümle ilgili herhangi bir olay,
- ciddi veya organize yolsuzluk iddiaları,
- üst düzey memurlara karşı iddialar,
- ırkçılık içeren iddialar,
- adaletin seyrini etkileme iddiaları

Soruşturmalar neticesinde şu sonuçlara ulaşılabilir;

- Polis kuvveti, uyguladığı prosedürleri değiştirmeye ya da iyileştirmeye karar verebilir.

- Polis kuvveti, ilgili memura, performansının iyileştirilmesi için belirli tavsiyelerde bulunabilir.

- Polis kuvveti, ilgili memur hakkında disiplin kovuşturması başlatabilir. Komisyon, idareye tabi ya da bağımsız soruşturmalarda disiplin kovuşturması başlatmasını göz önünde bulundurmasını isteyebilir.

- Polis kuvveti (ya da idareye tabi veya bağımsız soruşturmalarda Komisyon) dosyayı, Savcılığa gönderebilir. Cezai suçlamaların söz konusu olup olmayacağına Savcılık karar verecektir.

- Bir polis memurunun kötü muamele iddiasıyla bir kovuşturmaya tabi olması uygun görülürse, ilgili polis kuvveti ya da bölge polis idaresi kötü muamele kovuşturması başlatabilir.

- Şikâyetle ilgili yeterli kanıt olmaması durumunda, yeterli kanıt bulunmaması nedeniyle işlem yapılmayabilir.

- Bazı durumlarda, polis kuvveti, bir şeylerin yolunda gitmemiş olduğunu kabul edebilir ancak herhangi bir işlem yapılmasının uygun olmadığına karar verebilir.

Şikâyetçi, şikâyetin değerlendirilme tarzından memnun değilse Komisyon'a itirazda bulunabilir. İtiraz uygun görülürse, polisten verdiği kararı değiştirmesi ya da şikâyet hakkında ayrıca işlemde bulunması istenebilir. Komisyon;

- Bir polis kuvvetinin bir şikâyeti kaydetmemesi,

- Yerel çözüm sonucunda,

- Yerel ya da denetime tabi soruşturmanın sonucunda, itirazları göz önünde bulundurabilir;

Şikâyet hakkındaki soruşturma Komisyon tarafından idare edilmiş ya da Komisyon tarafından bağımsız olarak yürütülmüşse Komisyon'a itirazda bulunamaz.

6. ŞİKÂyetÇİ OLMA KOŞULLARI

Şikâyetçinin aşağıdaki koşullardan birini taşıması gerekmektedir;

- Bir polis memuru ya da personelinin uygunsuz olduğunu düşündüğü bir davranışından dolayı mağdur olması,

- Meydana gelen bir olayda yakın tanık olması,

- Bir olaydan kötü bir şekilde etkilenmesi (Zarar gerçekleşmesi veya tehlike oluşması).

Ayrıca, polis teşkilatında çalışan birisinin aşağıdaki standartlara uymadığı düşünülüyorsa da şikâyetle bulunulabilir:

- Dürüstçe, saygılı, adilce ve tarafsızca davranmak,
- Vatandaşlara ve meslektaşlarına saygıyla davranmak,
- Güç ve yetkilerini kötüye kullanmamak,
- Polis teşkilatına olan güveni azaltacak ya da sarsacak davranışlarda bulunmamak.

Şikâyetin bir polis memuru ya da personelinin davranış ya da muamelesinden kaynaklanması gerekmektedir. Bir polis kuvvetinin genel ilke ve prosedürleri hakkındaki şikâyet ve başvurular Komisyon'un görev alanına girmektedir. Bu husustaki şikâyet, ilgili polis kuvvetinin kendisine iletilmelidir.

7. BAŞVURU USULÜ

Başvuru, postayla veya internet yoluyla yapılabilir. Başvuru polis birimlerine yapılabileceği gibi doğrudan Komisyon'a da gönderilebilir. Başkası adına şikâyetle bulunmak için, adına başvurulacak şahsın yazılı onayı gerekmektedir.

Şikâyet; şikâyet edilen polis kuvvetine veya kişiye ilişkin bilgilerin (adı, rütbesi, görev yeri ya da yaka numarası), bunlar bilinmiyorsa tespit için yararlı olabilecek başkaca bilgilerin belirtilmesi gerekmektedir. Şikâyet konusu olayın ne olduğu, ne zaman ve nerede gerçekleştiği belirtilmelidir.

Şikâyet İngilizce dışında başka dillerle de yapılabilir. Yapılan tüm şikâyetlerin polis birimleri tarafından kaydedilmesi gerekmektedir. Şikâyet ilgili polis kuvvetinin Profesyonel Standartlar Departmanı tarafından kaydedilir. Komisyon'un şikâyeti kaydetme yetkisi bulunmamaktadır. Bu nedenle Komisyon'a yapılan şikâyetler ilgili polis kuvveti ya da bölge polis idaresine havale edilir. Şikâyetin doğrudan ilgili polis kuvvetine yapılması daha çabuk sonuç alınmasını sağlamaktadır.

Polis teşkilatında görev yapan birisinin göstermiş olduğu muamele hakkında şikâyetle bulunmak istendiği halde polis bunu kaydetmediyse bu karara karşı Komisyon'a itirazda bulunma hakkı bulunmaktadır.

Şikâyetin kaydedilmesinden sonraki aşama, ilgili polis kuvveti ya da bölge polis idaresinin şikâyeti çözümlmek için en uygun yöneme karar vermesidir.

Bunun ardından yukarıda sayılan soruşturma prosedürlerinden biri uygulanacaktır.

8. TÜRKİYE'DEKİ YASAL ÇALIŞMALAR

Kolluk denetimi ile ilgili Türkiye'deki çalışmalar sonucunda İçişleri Bakanlığı tarafından oluşturulan tasarı "Kolluk Gözetim Komisyonu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı" başlığı ile Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne gönderilmiştir. Tasarının Meclis'e gönderilmesi Avrupa Komisyonu'nun 2010 Yılı Türkiye İlerleme Raporu'nda da yer almıştır. Raporda, tasarıda kolluk kuvveti mensuplarına uygulanacak disiplin prosedürleri ve önlemlerinin kaydı ve denetlenmesi için Denetleme Komisyonu kurulmasının yer aldığı, ancak kolluk kuvvetleri tarafından orantısız kullanımının devam ettiği de belirtilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2010, s. 16).

Tasarı ile kolluk şikâyet sisteminin daha etkili ve hızlı işlemlerini sağlamak, saydamlığını ve güvenilirliğini geliştirmek üzere, kolluk görevlilerinin işledikleri iddia edilen suçlardan veya disiplin cezasını gerektiren eylem, tutum veya davranışlarından dolayı idarî merciler tarafından yapılan ya da yapılması gereken iş ve işlemlerin merkezî bir sistemde kayıt altına alınması ve izlenmesi amacıyla Kolluk Gözetim Komisyonu'nun kurulması amaçlanmıştır. Tasarı, komisyonun görevleri, yetkileri ve çalışma yöntemi ile kolluk şikâyet sistemine yönelik diğer idarî tedbirlere ilişkin usul ve esasları belirlemektedir.

Tasarı, Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı teşkilâtında görevli kolluk personelini kapsamaktadır. Ancak Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı teşkilâtında görevli kolluk personelinin askerî görevlerinden doğan suçları kapsam dışı bırakılmıştır.

Tasarıya göre oluşacak komisyon, İçişleri Bakanlığı bünyesinde sürekli bir kurul olacaktır. Komisyonun faaliyetleri ve diğer ihtiyaçları ile yolluk giderleri için, her yıl İçişleri Bakanlığı bütçesine gerekli ödenek konacaktır. Komisyonun görev ve yetkileri bakımından bağımsız olduğu, hiçbir organ, makam, merci veya kişinin komisyonun kararlarını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremeyeceği, tavsiye veya telkinde bulunamayacağı da belirtilmiştir. Komisyon görevlerini mülkiye müfettişleri aracılığı ile yerine getirecektir. Ancak, komisyonun bağımsızlığının güvenceye alınması için, komisyonun İçişleri Bakanlığı bünyesinde olması yerine, ödeneğinin İçişleri Bakanlığı tarafından sağlanması ve Bakanlık teşkilatı dışında olduğu yönünde düzenleme yapılması daha yerinde olacaktır. Ayrıca müfettişlerin de doğrudan komisyonun görevlileri olması, kurulmak istenilen sistemin amacı için daha uygundur.

Komisyon'un başkanının İçişleri Bakanlığı Müsteşarı olması ve diğer üyelerin başka görevlerde bulunan bürokratlardan olması da komisyonun bağımsızlığını engelleyici niteliktedir. Komisyonunda öğretim üyesi ve serbest avukat üyenin bulunması yararlı olmakla birlikte sayıları yetersizdir. Ayrıca başkan ve üyelerin geçmişlerinde kolluk görevlisi olmamaları gibi bir şart aranmaması da önemli bir eksikliktir.

Tasarı bu haliyle kolluk denetimine ilişkin çok az bir yenilik getirmektedir ve kurulmak istenilen bağımsız denetim sistemini kurmak için yetersizdir. Tasarının bu haliyle kanunlaşmaması yerine tasarıda değişiklikler yapılması ve en önemlisi İngiltere'deki örneğe ve Türkiye'deki diğer bağımsız üst kurullara uygun olarak; bağımsız bir üst kurul/komisyon oluşturulmalıdır. Komisyon oluşurken sivil toplum kuruluşlarından da üyeler alınmalı, komisyon üyesi olacak bürokratlar önceki görevlerinden ayrılmalıdırlar. Üstelik tasarının getirdiği sistemle soruşturma usulünde neredeyse bir değişiklik de yapılmamıştır. Bu hususta da soruşturma usulleri suç niteliklerine göre ayrı ayrı olarak belirlenmeli ve genel memur yargılama usulünden ayrılmalıdır.

SONUÇ

Bu çalışmada, ülkemizde oluşturulmaya çalışılan bağımsız kolluk denetim sistemi ile ilgili, ortak faaliyet yürütülen İngiltere'deki sistemin ana kurumu olan "Bağımsız Polis Şikâyetleri Komisyonu" kısaca incelenmiştir. İngiltere'de sistemin etkin ve bağımsız olması için uzun süreden beri çalışmalar yapıla gelmiş ve halihazırda bağımsız ve etkin bir polis şikâyet sistemi oluşturulmuştur. Ancak, istenilen seviyeye ulaşılmış olduğu söylenemez. Bağımsız Polis Şikâyetleri Komisyonu'na birçok hususta eleştiriler getirilmektedir. Bu eleştirilerin ve sorunların çözülmesi için birçok çalışma ve araştırma yapılmakta ve sistem iyileştirilmeye çalışılmaktadır. Ülkemizde kurulacak bağımsız bir komisyon için İngiltere'deki örnek model teşkil etmektedir.

Polisin hesap verebilirliğinin ve denetiminin ne derecede olduğu demokratik bir yönetimin önemli bir göstergesidir. Polisin yasal gücünü kullanırken kaçınılmaz olarak bazı hatalar yapması, bazen de tamamen yasanın dışına çıkması mümkündür. Bu durumlarda, hem kamu gücünün hukuka uygun kullanılması hem de yapılan hatalı veya hukuka aykırı eylemlerden dolayı vatandaşların etkili başvuru haklarının bulunması gerekmektedir. Bunu sağlamak için soruşturmaların bağımsız yürütülmesinin sağlanması ve bunun için gerekli yasal ve kurumsal altyapının oluşturulması gerekmekte olup, bu hususta çeşitli ülkelerdeki sistemler ve sonuçları üzerinde ayrıntılı olarak çalışmalar yapılmalı

ve ülkemizde bu yöndeki çalışmalara katkı sağlanmalıdır. Nitekim, birey hak ve özgürlüklerinin koruma altında olması, bireylerle doğrudan muhatap olan ve insan hakkı ihlallerine yol açabilecek yetkilere sahip olan kolluk kuvvetlerinin hukuki denetim altında ve hesap verebilir olmasını gerektirir. Hukuki denetim ve hesap verebilirliğin sağlanması bireysel hak ve özgürlüklerin korunmasını sağlarken, aynı zamanda kolluk kuvvetlerinin işleyişinde de olumlu etkilere neden olacaktır.

Bu amaçla, kolluk hakkında yapılan şikayet ve başvuruların çözümlenmesinde bağımsız bir yasal yapının oluşturulması çok önemli bir adım teşkil edecektir. Ülkemizde bu konuda hazırlanan tasarı, yeni bir sistem oluşturmaktan uzaktır. Özellikle oluşturulacak komisyonun yapısı bağımsız olmasını engelleyebilecek niteliktedir. Bu nedenle tasarının bu haliyle kanunlaşması yerine, komisyonun bağımsız olacak ve denetim yapabilecek nitelikleri taşıyan değiştirmeler ve düzenlemeler yapıldıktan sonra kanunlaşması istenilen amaca ulaşılmasını sağlayacaktır.

KAYNAKÇA

Avrupa Komisyonu, (2010), Türkiye 2010 Yılı İlerleme Raporu, Brüksel.

Harrison, James and Cunneen, Mary (2000), An Independent Police Complaints Commission, Liberty, London.

House of Commons Home Affairs Committee (2010). The Work of the Independent Police Complaints Commission, Eleventh Report of Session 2009–10, The Stationery Office Limited, London.

Kavgacı, Halil İbrahim (1998), Polis Organizasyonunda Demokratik Değişim: Bağımsız Bir Polis Şikayet Sistemi ve Halkın Polisliğe Katılımı, Polis Bilimleri Dergisi, C.1, S.1.

Martin, Jacqueline (2007). The English Legal System, Hodder, London.

May, Tiggey, Warburton, Hamish and Hearnden, Ian (2008). Appellants', Complainants' and Police Officers' Satisfaction With The Independent Police Complaints Commission The Institute for Criminal Policy Research, School of Law, King's College, London.

National Audit Office (2008). The Independent Police Complaints Commission, The Stationery Office, London.

http://en.wikipedia.org/wiki/Independent_Police_Complaints_Commission, erişim tarihi :18 Haziran 2010

http://www.ipcc.gov.uk/index/about_ipcc/who_runs/chair_commission.htm, erişim tarihi :18 Haziran 2010

KATILIMCILIK BAĞLAMINDA DÜZENLEYİCİ KURUMLARDA YÖNETİŞİM

Selim ÇAPAR*
Dr. Kasım TURGUT**

ÖZET

1980'lerde kamu yönetiminde yaşanan paradigma değişimlerinin etkisiyle Avrupa ülkelerinde düzenleyici kurumların yaygınlaştığı görülmektedir. 1981 yılından bu yana, Türkiye'de dokuz düzenleyici kurum oluşturulmuştur. 1990'larda yönetimden yönetişime geçiş ile birlikte, farklı alanlarda yönetişim uygulamaları ortaya çıkmıştır. Türkiye'de düzenleyici kurumlar yönetişim uygulamalarının görüldüğü öncü bir alan olmuştur. Bu çalışmada, Türkiye'de düzenleyici kurumlarda görülen yönetişim uygulamaları ele alınmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Türkiye'de Düzenleyici Kurumlar, Yönetişim, Katılım

ABSTRACT

Governance in The Independent Ragulatory Anencies in The Context of Participation

Independent Regulatory Agencies have been common features in the European Countries with the effect of paradigm shift in public administration. Nine Independent Regulatory Agencies have been established in Turkey since 1981. Alongside with shift from government to governance in the 1990's, practices of governance have been emerged in different spheres. Independent Regulatory Agencies have been one of the pioneering spheres which practices of governance can be seen. Governance practices in the Independent Regulatory Agencies in Turkey are examined in this essay.

Key Words: *Independent Regulatory Agencies in Turkey, Governance, Participation*

GİRİŞ

Kapitalizmin ekonomik, siyasal ve kültürel alanları da kapsayıcı biçimde bir yeniden yapılanma ile karşı karşıya kaldığı krizleri aşma özelliği bulunmaktadır. 1970'lerde ortaya çıkan krizin etkisiyle 1980 sonrası küresel bir görünüm alan kapitalizme koşut olarak devlet işlevsel ve yapısal dönüşüme uğramıştır.

* Mülki İdare Amiri-İçişleri Bakanlığı AREM Başkan Yardımcısı

** Mülkiye Başmüfettişi, İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı, Ankara

Refah devletinden düzenleyici devlete, Fordist birikim aşamasından, Post-Fordist birikim aşamasına geçişle beraber, temsili liberal demokrasinin de önlenemez bir krizle karşı karşıya kaldığı ifade edilmektedir (Şaylan, 2008). Aynı zamanda bu süreçte, kamu yönetimi yerine yeni kamu işletmeciliği, yönetim yerine yönetim kavramlarının ön plana çıktığı gözlenmektedir.

Özellikle kamu yönetimi alanında ortaya çıkan paradigma değişiklikleri ile uyumlu biçimde 1980'li yıllardan sonra Kıta Avrupası ülkelerinde düzenleyici kurumların yaygınlaştığı görülmektedir. Öte yandan, liberal temsili demokrasinin krizine bir çare olarak önerilen ve katılımcılığa vurgu yapan yönetişimin 1990'lı yıllardan sonra uygulama örnekleri yaygınlaşmaya başlamıştır. Türkiye'de 1980'lerden itibaren oluşturulmaya başlanan düzenleyici kurumlar yönetişim gerçekliğinin görüldüğü alanlardan birisi olmuştur.

Bu çalışmanın konusunu, Türkiye'deki düzenleyici kurumlarda ortaya çıkan yönetim gerçekliği oluşturmaktadır. Bu kurumlarda, katılımcı bir söylemle gündeme gelen yönetişimin toplumun hangi kesimlerinin katılımını, ne ölçüde sağladığı ortaya çıkarılmaya çalışılacaktır. Ayrıca katılımcılık kavramı ekseninde yönetim modelinin temel kavramlarının gerçekleşme düzeyi incelenecektir. Bu amaçla ilk bölümde genel olarak düzenleyici kurumlar ve yönetim konuları üzerinde durulacaktır. İkinci bölümde, Türkiye'deki düzenleyici kurumların kuruluşları, temel görev ve yetkileri ile yönetişimin görüldüğü yapıları ele alınacaktır. Üçüncü bölümde, düzenleyici kurumlarda gerçekleşen yönetim olgusu değerlendirilecek ve sonuç bölümünde elde edilen bulgular verilecektir.

1-YÖNETİŞİM VE DÜZENLEYİCİ KURUMLAR

1.1.Yönetişim

Küresel kapitalizmin siyasal alanda ortaya çıkan en önemli etkilerinden biri, ulusal devletin işlevsel dönüşümüdür. Bu dönüşüm bir evrim süreci içinde gerçekleşmektedir. 1980'lerde minimal devlet, optimal devlet söylemleri vurgulanırken, 1990'larda piyasa dostu devlet, yönetim ve etkin devlet söylemleri duyulur olmaya başlamıştır. 1990'larda "kürek çekmekten ziyade, dümen tutma" tanımlaması ile devletin yeniden düzenlenmesinin formülü ortaya çıkmıştır (Osborne ve Gaebler, 1992). Oluşan girişimci devlet modeli siyasal karar alma süreçlerine kamu ve özel sektör yanında, üçüncü bir ortak olarak sivil toplum örgütlerini katmaktadır (Güzelsarı, 2004: 10).

Kooiman (1993: 5) sosyal-siyasal yönetişimin, kamusal ve kamusal olmayan aktörlerin sürekli bir etkileşim süreci olarak görülmesi gerektiğini öne

sürer. Yeni yönetim anlayışlarına gereksinim duyulmasını, Kooiman (1993: 6) "sosyal, teknolojik ve bilimsel gelişmelerden kaynaklanan toplumların karmaşıklığı, hareketliliği ve çeşitliliğinin büyümesine" bağlamaktadır. Benzer biçimde Bindé (2001: 239) ekonominin küreselleşmesi ve kültürlerin ayrışması arasında sıkışan demokrasinin 21. yüzyılın başında çok sayıda belirsizlikle karşı karşıya kaldığına dikkat çekerek, "devletin büyük problemler için çok küçük, küçük problemler için ise çok büyük" kaldığını ifade etmektedir. (Bindé 2001: 260).

Yıldırım (2004: 195-196) yönetişimin çok aktörlü yapısı ile "ülkenin kaynak ve işlerinin, açık, şeffaf, sorumlu, adil ve halkın ihtiyaçlarına uyumlu bir tarzda yönetimi" anlamına geldiğini öne sürmektedir. Yönetişim modeli, yöneten ve yönetilen karşıtlığını reddederek, eşit statüde, karşılıklı bağımlılık içeren bir "birlikte yönetim" söylemine gönderme yapmaktadır (Bayramoğlu, 2005: 31). Yönetişim modelinin, hiyerarşik ilişki yerine eşitler-arası bir ilişkiyi esas almasının örgütsel ve yönetsel demokrasinin bir ifadesi anlamına geldiği de iddia edilmektedir (Bayramoğlu, 2005: 47). Hirst (1993: 112)'e göre, insanların refah ve özgürlüklerinin bir arada sağlanması, ancak olabildiğince çok sayıdaki toplumsal hizmetin (işin) gönüllü ve demokratik olarak kendi-kendini yöneten sivil toplum örgütlerince yerine getirildiği takdirde mümkün olabilecektir.

Güler (2003) ise, yönetişim teriminin ilk olarak Dünya Bankası tarafından 1989 yılında Afrika üzerine hazırlanan bir raporda kullanıldığına, OECD tarafından benimsenip geliştirildiğine ve bu kavramın BM tarafından inceltiltiğine vurgu yaparak kavramın "küresel kaynaklarına" dikkat çekmektedir. (Güler, 2003: 113; Bayramoğlu, 2005; Aslan, 2007: 512). Yönetişim modelinde birinci aktör olarak devlet, ikinci aktör olarak özel sektör bulunurken, özel sektör dışında kalan toplumsal kesimler ise sivil toplum örgütleri şemsiyesi altında üçüncü aktör olarak yer almaktadır. Yıldırım (2004)'a göre, bu üç aktör sosyal paydaş olarak yeni toplumsal yapıyı oluşturmaktadırlar. Ancak sermaye kesiminin örgütlenme düzeyi diğer kesimlere göre daha yüksek olduğundan, bu üçlünün ağırlıklı olarak en güçlüsünün özel sektör olduğu iddia edilmektedir (Güler, 2003: 115; Aslan, 2007: 511).

Yıldırım (2004: 197) yönetişimin amacını, kamu yönetiminin "sorgulanabilir, şeffaf, eşitlikçi ve katılımcı bir yaklaşımla insan hakları ve hukukun üstünlüğü ilkeleri gözetilerek gerçekleştirilmesi" biçiminde açıklamaktadır. Güzelsarı (2004: 14) da katılımcılığın yönetişimin önemli bir ilkesi olduğuna vurgu yapmaktadır. Aslan (2007: 511-512) ise yönetişim modelinin temel kavramları olarak "katılım, şeffaflık, hukukun üstünlüğü ve hesap verebilirliği" ele almaktadır.

1.2. Düzenleyici Kurumlar

Bağımsız düzenleyici kurumlar ya da bağımsız idari otoriteler olarak da adlandırılan düzenleyici kurumların ABD’de ortaya çıkışları 1887 yılına kadar uzanmasına rağmen, Avrupa’da 20. yüzyılın sonlarına kadar oldukça seyrek rastlanırdı (Thatcher, 2002: 955).

Düzenleyici kurumlarla ilgili Kıta Avrupası ile ABD arasındaki tarihi gelişimin farklı olmasını, piyasa ekonomisi ve piyasaların işleyişi hakkındaki temel anlayış farklarına dayandırmak olasıdır (Majone, 1996; TÜSİAD, 2002: 79). Amerikan anlayışında piyasa sisteminin normal şartlarda iyi çalıştığına güven duyulması yanında, özel sektör faaliyetlerinin olağan sayılması dolayısıyla aksaklıkların olduğu bazı özel durumlar dışında piyasanın işleyişine müdahale edilmemesi gerektiği inancı egemen iken, Kıta Avrupası’nda yaklaşık olarak 19. yüzyılın son çeyreğinden İkinci Dünya Savaşı’nın sonuna kadar uzanan dönemde büyük ölçüde piyasa sistemine güvenilmediği görülmektedir (TÜSİAD, 2002: 79). Bu sebeple, Kıta Avrupası’nda piyasa aksaklıkları ortaya çıktığında, özel mülkiyet yapısına dokunmayan Amerikan tarzı düzenlemeler yerine, ilgili sektörlerde mülkiyetin doğrudan devlete alınması yoluna gidilmesi tercih edilmekteydi (TÜSİAD, 2002: 79).

Her ne kadar geç geliştirse de, düzenleyici devletin temel bir elementi olan düzenleyici kurumların 1980’lerden sonra Avrupa’da hızla yaygınlaşmasıyla birlikte müdahaleci devletin (positive state) yerini düzenleyici devlet (regulatory state) almaya başlamıştır (Majone, 1997; Thatcher, 2002: 954). Bu kurumların Avrupa’da yaygınlaşmasında, müdahaleci devletin etki alanını çeşitli ülke içi faktörler yanında, uluslararası faktörler tarafından kısıtlanması etkili olmuştur (Majone, 1997: 140). Bu kurumlar Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışı ve yönetim yaklaşımlarının uygulamaya konulduğu yapılar olarak da dikkati çekmektedir (Majone, 1997: 140; Sezen, 2003: 112-113).

Bağımsız düzenleyici kurum (IRA) kamusal yasayla verilen kendi yetki ve sorumluluklarına sahip, örgütsel yapı olarak bakanlıklardan ayrılmış, ne doğrudan seçilmişlerce ne de seçimle gelen görevlilerce idare edilmeyen bir yapı olarak tarif edilmektedir (Thatcher, 2002: 956). Bağımsız düzenleyici kurumlar, yaygın-olmayan kurumlar (non-majoritarian institutions) olarak görülmekte ve “geleneksel yapılanmadan kopuş” olarak da değerlendirilmektedir (Sezen, 2003; Gilardi, 2005: 140).

Gilardi (2005: 140)’nin dikkat çektiği gibi bu kurumlar Batı Avrupa ülkelerinin tamamında kurulmuş ve OECD tarafından “modern düzenleyici yönetim kurumları içinde en çok yaygınlaşan” kurumlar olarak değerlendirilmektedirler.

Düzenleyici kurumların ABD’de ve Kıta Avrupası’nda farklı yaklaşımlar-

la ortaya çıkmasından hareketle uygulama aşamalarında iki temel modelin, Anglo-Sakson ve Kıta Avrupası olmak üzere, oluşmasını olağan kabul etmek gerekir. Anglo-Sakson yaklaşımında düzenleyici kurumların parlamentoya yakın, hükümetten ise tamamen bağımsız bir konumları söz konusu iken, kıta Avrupası'nda düzenleyici olmaktan ziyade idari anlamda işlevsel olanlar tercih edilmektedir. (Karkatsoulis, 2005: 3). Öte yandan, her ülkenin kendi yapı ve yönetim geleneklerinden kaynaklanan özellikler sebebiyle düzenleyici kurumların farklı olması da beklenmelidir. Bu bağlamda, düzenleyici kurumların ülkeden ülkeye, hatta aynı ülkede kurumdan kuruma farklılıklar göstermesi olağan kabul edilmektedir (Ergun, 2004: 323; Sezen, 2003: 115; Jordana ve diğerleri, 2006).

2. TÜRKİYE'DE DÜZENLEYİCİ KURUMLARDA YÖNETİŞİM

Türkiye'de devlet 1980'lerden bu yana liberalleşme ve özelleştirme politikalarıyla paralel olarak bir yeniden yapılanma süreci yaşamaktadır. Kamusal işletmelerin özelleştirilmesi ve devlet tekellerinin kaldırılması 1980'lerin ortalarında görülmeye başlandı. Liberal politikalar piyasadaki devletin ekonomik bir aktör olarak gücünü zayıflatırken, devletin düzenleyici rolünü güçlendirdi. Bu yeni rolü oynamak amacıyla düzenleyici kurumlar 1980'li yılların başlarında ortaya çıkmaya başladılar (Sezen, 2007: 320).

Türkiye'de ilk düzenleyici kurum olan Sermaye Piyasası Kurulu (SPK)'nın, 1981'de kuruluş yasası çıkmış ve kurum 1982'de faaliyete geçmiştir. Bu ilk örnekten sonra kurum sayısı 2002 yılında 9'a ulaşmıştır. 2003 yılında çıkarılan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun kapsamında "düzenleyici ve denetleyici kurumlar" olarak, Şeker Kurumu hariç olmak üzere, 8 kurumun bulunduğu görülmektedir.

Türkiye'de düzenleyici kurumların kurulması sürecini Sezen (2003: 117-135) filizlenme dönemi (SPK-1981), serpilme dönemi; (RTÜK-1994-Rekabet Kurumu-1994) ve büyüme dönemi; (BDDK-1999, Telekomünikasyon Kurumu-2000, EPDK-2001, Şeker Kurumu-2001, Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu-2002 ve KİK-2002) olmak üzere üç evrede ele almaktadır. Tablo 1'den bu gelişim çizgisi izlenebilmektedir.

Tablo 1. Türkiye’de Düzenleyici Kurumlar

Adı	Düzenleme Alanı	Kuruluş Tarihi
SPK	Sermaye Piyasaları	1981
Rekabet Kurumu	Rekabet Piyasaları	1994
RTÜK	Radyo, Televizyon	1994
BDDK	Bankacılık	1999
BTİK	Telekomünikasyon	2000
EPDK	Elektrik, Doğal Gaz, Petrol	2001
Şeker Kurumu	Şeker Piyasası	2001
KİK	Kamu Mal-Hizmet Alımları	2002
TAPDK	Tütün, Alkol	2002

Düzenleyici kurumların Türkiye’de evrimsel bir değişim süreci yaşadıkları gözlenmektedir. (Sezen, 2003:119, Ulusoy 2003: 62-63) Bu dönüşümler düzenleyici kurumlardaki evrim sürecinin dinamikliğinin göstergeleri olarak algılanabilecek niteliktedir.

Öte yandan, 1990’ların sonlarından itibaren hükümetlerin, düzenleyici kurumlara tanınan ayrıcalıklarından pişmanlık duymaya başladıklarına ilişkin bir görünüm ortaya çıktığı ifade edilebilir. Bu yöndeki düşüncelerin sonraki yıllarda düzenleyici kurumların mali özerklik ve kaynak kullanmalarının sınırlandırılması ve birçok yönden disiplin altına alınmalarına yönelik olarak uygulamaya geçildiği görülmektedir (Sezen, 2007: 325).

Türkiye’de düzenleyici kurumlar, karar organı bir kurul ve hizmetlerin yürütüldüğü bir kurumdan oluşmaktadır. Başka bir ifadeyle, bu kurumlar, kurul başkanı ve üyeleri ile başkana bağlı olarak kurul faaliyetlerini yürüten teşkilattan oluşmaktadır. Bu kurumların ilgili veya ilişkili oldukları bir bakan bulunmaktadır. Bu kurumların genel olarak izin verme, kural koyma, izleme-denetleme, yaptırım uygulama, kamuoyunu bilgilendirme, görüş bildirme/danışmanlık, anlaşmazlık çözme (tahkim), bilgi isteme gibi görev ve yetkileri bulunmaktadır.

Bu çalışmada yönetim modelinin temel kavramları olarak tanımlanan “katılım, şeffaflık, hukukun üstünlüğü ve hesap verebilirlik” esas alınarak Türkiye’deki düzenleyici kurumlarda, yönetim gerçeği öncelikle katılımcılık bağlamında değerlendirilecektir.

2.1. Sermaye Piyasası Kurulu’nda Yönetişim

Sermaye Piyasası Kurulu, Türkiye’nin ilk düzenleyici kurumu olarak 1981 tarihli 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu ile kuruldu ve 1982 yılında faaliyete geçti.

SPK'nın temel görevi, sermaye piyasasının güven açıklık ve kararlılık içinde çalışmasını ve tasarruf sahiplerinin hak ve yararlarının korunmasını sağlamaktır. Yetkilerini kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak kullanan, idari ve mali özerkliğe sahip bir kamu tüzel kişisidir (SPK, 2008).

Kurul, Bakanlar Kurulu kararı ile atanan 7 üyeden oluşur ve karar organı olma özelliğini taşımaktadır. Eğitim açısından, yasada belirlenmiş alanlarda yükseköğrenim görmüş olma, 12 yıl hizmet süresi olması ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 48. maddesinde belirtilen devlet memurluğuna atamalarda aranacak genel koşulları taşımaları gereklidir (2499 sayılı yasa, 19. md). Kurul Başkan ve üyelerinin görev süreleri 6 yıldır ve bu görev süreleri dolmadan görevlerine son verilemez.

Atama süreci ve kurulun oluşumu değerlendirildiğinde Bakanlar Kurulu'nun ağırlığı dikkati çekmekle birlikte, TOBB ve Sermaye Piyasası Aracı Kuruluşları Birliği'nin de aday gösterme yetkileri ele alındığında "yönetişim" yaklaşımını görmek mümkün olmaktadır. Öte yandan benzer alanlarda faaliyet gösteren bir düzenleyici kuruluş olan BDDK'nın da aday gösterme yetkisinin olması ilginçtir.

Kurulun iki üyesi ilgili bakanın, bir üyesi Maliye Bakanlığı'nın, bir üyesi Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın, bir üyesi BDDK'nın, bir üyesi TOBB'un ve bir üyesi de Sermaye Piyasası Aracı Kuruluşları Birliği'nin önerisi üzerine atanmaktadır. Bu oluşum sürecine göre, kurulda devlet aygıtı yani bürokrasi içinden gelen üye sayısı beş iken, piyasayı yani özel sektör içinden gelen üye sayısı ise ikidir. TOBB ve Sermaye Piyasası Aracı Kuruluşları Birliği özel sektörün oluşturduğu örgütlerdir. Bu örgütlerin devlet aygıtı dışından aktörler olarak Sermaye Piyasası Kurulu'nun yönetimine katıldıkları, ancak sivil toplum örgütleri adına bir katılımın söz konusu olmadığı anlaşılmaktadır.

SPK'da yönetim gerçekliğinin, öngörülen bürokrasi (5) ve özel sektör (2) dağılımına uygun olduğu, resmi internet sitesindeki kurul üyelerinin özgeçmişlerinin incelenmesinden anlaşılmaktadır (SPK, 2009). Çok aktörlü bir yapı öngören yönetim modeline göre katılımcılık temel bir kavram ve ilke olarak ortaya çıkmaktadır. SPK'da iki aktörlü bir katılım modeli oluşturulduğu ve bu sebeple aktör olarak yönetime katılan özel sektör için şeffaflık, hesap-verebilirlik ve hukukun üstünlüğü kavram ve ilkeleri açısından önemli bir güvencenin sağlandığı anlaşılmaktadır. Sivil toplum örgütleri ve toplum için bu konudaki güvenceler geleneksel temsili demokrasinin kurumlarına emanet edilmiş görünmektedir.

SPK’da iç denetim için, Kurul hem kurum-içi denetim, inceleme ve soruşturma esaslarını hem de bu işlemleri yapacak görevlileri belirlemektedir. Ayrıca, yargı denetimine tabidir. Mali denetim bağlamında ise, 5018 sayılı yasa kapsamında bulunan SPK’nın dış denetimi için Sayıştay görevlendirilmiştir (68. md). Genel anlamda düzenleyici kurumların denetimi için Cumhurbaşkanınca harekete geçirilebilen Devlet Denetleme Kurulu ve Başbakanın harekete geçirebileceği Başbakanlık Teftiş Kurulu’nun da yetkileri bulunduğu dikkat çekilmektedir (Sezen, 2003).

5018 sayılı yasada temel esaslar olarak “mali saydamlık” ve “hesap verme sorumluluğu” bulunmaktadır. Bu bağlamda, düzenleyici kurumların faaliyet raporlarının ve benzeri bilgilerin resmi internet sitelerinde yer aldığı gözlenmektedir.

Yargı denetimi, mali denetim, idari denetim ve parlamento denetim mekanizmaları ile şeffaflık, hesap-verebilirlik ve hukukun üstünlüğü ilkelerinin güvence altına alındığını ifade etmek olasıdır.

2.2. RTÜK’te Yönetişim

1994 yılında 3984 sayılı kanunla, radyo ve televizyon yayınlarının düzenlenmesi ve bu alanı düzenleyecek Radyo ve Televizyon Üst Kurulunun kurulması sağlanmıştır. Ayrıca bu alanda devlet tekeli kaldırılarak, her türlü teknik, usul ve araçlarla ve her ne isim altında olursa olsun elektromanyetik dalga ve diğer yollarla yurt içinde ve dışında yapılan radyo ve televizyon yayınları ile ilgili iletişim alanı genişletilmiş ve kapsamı belirlenmiştir (RTÜK, 2009a).

1994 yılında, iletişim alanının yeniden düzenlenmesi sonucu Radyo ve Televizyon Yüksek Kurulunun yerine yetki ve sorumlulukları genişletilmiş özerk ve tarafsız bir kamu tüzel kişiliği niteliğinde Radyo ve Televizyon Üst Kurulu kurulmuştur. Üst Kurul üyelerinin görev süresi altı yıldır. Üyeler, kendi aralarından bir başkan ve bir başkan vekili seçer (RTÜK, 2009a).

Üst Kurul, en az dört yıllık yüksek öğrenim görmüş, meslekleriyle ilgili konularda kamu veya özel kuruluşlarda en az on yıl görev yapmış, meslekî açıdan yeterli bilgiye, deneyime ve Devlet memuru olma niteliğine sahip, otuz yaşını doldurmuş kişiler arasından Türkiye Büyük Millet Meclisince seçilen dokuz üyeden oluşur. Üyelerinin her siyasi parti grubuna düşen üye sayısı esas alınmak suretiyle, TBMM Genel kurulu’nca seçileceği düzenlemesi ile RTÜK 2005 yılında anayasal güvenceye kavuşmuştur. Hükümetin Üst Kurul ile ilişkileri, Başbakan tarafından yürütülür (3984 sayılı yasa, 14. md).

Radyo Televizyon Üst Kurulu'nun düzenleyici kurumlar arasında farklı niteliklere sahip olduğu anlaşılmaktadır. RTÜK üyeleri doğrudan TBMM tarafından seçildiğinden, RTÜK'ün TBMM ile yakın ilişki içinde olduğu görülmektedir. Ayrıca temsili demokrasi içinde, iktidar ve muhalefet partilerinin katılımlarıyla dokuz kişilik bir karar organı oluşturulması dikkati çekmektedir.

RTÜK üyelerinin kurumsal kökenlerine göre dağılımına baktığımız zaman toplam dokuz üyenin tamamı Meclis tarafından seçildiği görülmektedir.

Üst kurulun oluşumunda TBMM'nin mutlak bir egemenliği vardır. İlk bakışta bürokrasi kaynaklı olması gerektiği düşünülmeyle beraber "kamu veya özel kuruluşlarda en az on yıl görev yapmış, meslekî açıdan yeterli bilgiye, deneyime" sahip olmanın temel bir koşul olduğu dikkate alındığında özel sektör kökenli üye atanmasının mümkün olduğu anlaşılmaktadır. Hatta ne özel sektör kökenli üyeler için, ne de kamu kuruluşu kökenli üyeler için bir "kota" öngörülmediği için üyelerin tamamının özel sektör kaynaklı olmasının önünde ilke olarak bir engel bulunmamaktadır. RTÜK'ün resmi internet sitesinde yayınlanan üyelerin özgeçmişleri incelendiğinde, dokuz üyeden dördünün özel sektör kökenli olduğu, kamu kökenli beş üyeden ikisinin ise hem kamu hem de özel sektör deneyimi olduğu görülmektedir (RTÜK, 2009b). Bu sebeple, RTÜK'te aslında yönetim modelinin katılımcılık boyutu ile uygulamaya geçmiş olduğu anlaşılmaktadır.

İç denetim bağlamında Teftiş Kurulu Başkanlığı olarak örgütlenmeye giden tek kurum RTÜK'tür (Sezen, 2003: 176-177). Yargı denetimi bağlamında ise, kurul kararları idari yargının denetimine açıktır. Kurum, 5018 sayılı yasanın kapsamında olduğundan mali denetimi için Sayıştay görevlendirilmiştir. Ayrıca Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun da denetim yetkisi bulunmaktadır (3984 sayılı yasa).

Yönetişimin şeffaflık, hesap-verebilirlik ve hukukun üstünlüğü ilkeleri açısından özel sektöre yeterince güvence sağlandığı ifade edilebilir. Öte yandan, kurumun resmi internet sitesinden kurul kararları, bütçe, kesin hesap ve faaliyet raporları gibi bilgilere ulaşılabilir. Ayrıca 5018 sayılı yasa ve 3984 sayılı yasa uyarınca kurumun bütçe, kesin hesap ve faaliyet raporları parlamentoda görüşülmektedir. Kurum ayrıca yargı denetimine de açıktır. İdari denetim bağlamında, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurumu, Başbakanlık Teftiş Kurulu ve Devlet Denetleme Kurumu'nun görev alanlarında bulunmaktadır.

2.3. Rekabet Kurumunda Yönetişim

1994 yılında ve 4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkındaki Kanunun 20. Maddesi uyarınca, mal ve hizmet piyasalarının serbest ve sağlıklı bir rekabet ortamı içinde teşekkülünün ve gelişmesinin temini amacıyla kamu tüzel kişiliğine haiz, idari ve mali özerkliğe sahip Rekabet Kurumu oluşturulmuştur. Kurumun ilişkili olduğu Bakanlık, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'dır (RK, 2009a).

Rekabet Kurumu'nun karar organı Rekabet Kurulu'dur. Kurul, biri başkan, biri ikinci başkan olmak üzere toplam yedi üyeden teşekkül etmektedir. Bakanlar Kurulu, Kurulun göstereceği üç aday arasından birisini Başkan olarak görevlendirmekte, ikinci başkanı ise Kurul üyeleri tarafından seçilmektedir. Kurul başkanı, ikinci başkan ve üyelerin görev süreleri altı yıldır. Kurul üyeliğine atanmak için belli alanlarda en az dört yıllık yüksek öğrenim görmüş olmak, mesleki açıdan yeterli bilgi ve deneyime sahip bulunmak ve meslekleri ile ilgili olarak kamu ve ya özel sektörde en az 10 yıl çalışmış olmak şartları aranmaktadır. Ayrıca üyeler, 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun 48 inci maddesinin (A) fıkrasının 1, 4, 5, 6 ve 7. bentlerinde belirtilen şartları taşımaları zorunludur.

Rekabet Kurulu üyelerinin atanmasında; Rekabet Kurulu'nun kendisinin önerdiği iki üye, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın önerdiği bir üye, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu Devlet Bakanlığı'nın önerdiği bir üye, Yargıtay, Danıştay'ın önerdiği birer üye ile Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği'nin önerdiği bir üye, Bakanlar Kurulu tarafından altı yıllık süre ile atanmaktadır. Rekabet Kurulu'nda yönetim gerçekliğinin öngörülen şekilde uygulanmakta olduğu, resmi internet sitesinde yapılan inceleme ile tespit edilmiştir (RK, 2009b).

Rekabet Kurulu üyelerinin kurumsal kökenlerine göre dağılımına baktığımız zaman toplam yedi üyenin 6'sı bürokrasiden 1'i sermaye sektöründen geldiği görülmektedir.

Rekabet Kurumu'nun karar organı olan kurulun oluşumunda kamu kurumları yanında yargı organları tarafından önerilen üyeler de bürokrasi kökenli üyeler arasında sayılmaktadır (Aslan, 2007: 518). Böylece kurulda bürokrasi kökenli altı üye ile özel sektör kökenli bir üyenin bulunduğu görülmektedir. Kurulda yönetim modelinin bulunduğu, ancak sivil toplum örgütü temsilcisi kökenli üye olmadığından, iki aktörlü bir yönetim modelinin uygulandığı ifade edilebilir.

Kurum bütçesi ve kesin hesabı, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümleri uyarınca merkezi yönetim bütçesi ve kesin hesabı içerisinde

de Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde görüşülerek karara bağlanmaktadır. 5018 sayılı yasa ve 4054 sayılı yasanın 33. maddesi uyarınca kurum mali açıdan Sayıştay'ın denetimine tabidir.

Çok aktörlü bir yapı öngören yönetim modeline göre katılımcılık temel bir kavram ve ilke olarak benimsenmektedir. Rekabet Kurulu'nda iki aktörlü bir katılım modeli oluşturulduğu ve bu sebeple aktör olarak yönetime katılan özel sektör için şeffaflık, hesap-verebilirlik ve hukukun üstünlüğü kavram ve ilkeleri açısından bir güvencenin sağlandığı anlaşılmaktadır. Sivil toplum örgütleri ve toplum için bu konudaki güvenceler geleneksel temsili demokrasinin kurumlarına emanet edilmiş görünmektedir. Yargı denetimi, mali denetim, idari denetim ve parlamento denetim mekanizmaları ile şeffaflık, hesap-verebilirlik ve hukukun üstünlüğü ilkelerinin güvence altına alındığını ifade etmek olasıdır.

Şeffaflık ve hesap-verebilirlik ilkelerinin göstergesi olarak, kurumun resmi internet sitesinden yapılan düzenlemelerin yayımlandığı da ifade edilebilir (Bayramoğlu, 2005: 314)

2.4. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nda Yönetişim

BDDK, denetim ve gözetim sisteminin etkinliğinin artırılması ve bağımsız karar mekanizmalarına kavuşturulması yönündeki politikalar sonucunda, Türkiye'de düzenleyici kurumların büyüme evresinde, 1999 yılında 4389 sayılı Bankalar Kanunu ile bankacılık sektörü düzenlemek ve denetlemek amacıyla kurulmuştur (BDDK, 2008a).

Görev alanı bankacılık sektörünü kapsamaktadır. Görev ve yetkileri çerçevesinde, finansal piyasalarda güven ve istikrarı sağlamak, finansal sisteme rekabet gücü kazandırıcı ortamı hazırlamalı, kredi sisteminin etkin bir şekilde çalışmasını sağlamak, tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerini korumak, denetime tabi kuruluşların piyasa disiplini içerisinde sağlıklı, düzenli ve emin bir şekilde çalışmasına yönelik gerekli tedbirleri almak, kurumun misyonu olarak benimsenmiştir (BDDK, 2008b: 1).

Kurum, Kurul ile Başkanlıktan oluşmaktadır. Kurul, Kurumun karar organı olup; Başkan ve ikinci başkan dâhil yedi üyeden oluşmaktadır. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu'na yükseköğrenim (kanunda yükseköğrenim alanları belirlenmiştir) sonrası en az 10 yıl iş deneyimi sahibi olan ve 657 sayılı DMK'nunda belirlenen devlet memuru olmanın genel koşulları taşıyan kişiler ilişkili devlet Bakanınca aday gösterilmekte ve bu adaylar arasından Bakanlar Kurulu atama yapmaktadır (Bankacılık Kanunu, 84. md).

Kurul Başkan ve üyelerinin görev süresi altı yıldır. Süreleri biten başkan ve üyeler yeniden atanamazlar (Bankacılık Kanunu, 85. md). Kurumun işleyişi bakımından, "ilişkili" olduğu bakanlık, Başbakan'ın görevlendireceği Devlet Bakanı'dır.

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu'nun oluşumunda Bakanlar Kurulu'nun tam bir egemenliğinin olduğu açıkça ortaya çıkmaktadır. Adayların önerilmesini ilişkili devlet bakanı yaparken, atamaların yanında başkan ve ikinci başkanın belirlenmesini Bakanlar Kurulu yapmaktadır. Kurulun bu oluşum sürecine göre, görünüşte kurulda "devlet" dışında başka bir aktörün olmayacağı gibi bir izlenim edinilmektedir.

BDDK üyelerinin kurumsal kökenlerine göre dağılımına baktığımız zaman; toplam yedi üyenin tamamının bürokrasi veya sermaye sektöründen atanma olasılığı olduğu görülmektedir.

BDDK açısından ilginç bir saptamada bulunmaktadır. Aslan (2007: 515)'a göre, kurul üyeliğine atamada Bakanlar Kurulu, bir üye hariç olmak üzere diğer üyeleri on yıl deneyime sahip özel sektör temsilcilerinden "atama" serbestliğine sahiptir. Yasaya göre eğitim koşulu ve on yıl deneyim yanında bir üyenin BDDK'da en az meslek personeli olarak çalışmış olması ve bir üyenin de hukuk fakültesi mezunu olması koşulları bulunmaktadır. Bu koşullar dışında özel sektör için veya kamu kökenli üyeler için bir "kota" belirlenmesi söz konusu değildir. Buna karşın, BDDK'da mevcut kurul üyelerinin özgeçmişlerinin incelemesi sonucunda, tüm üyelerin bürokrat kökenli oldukları, sadece bir üyenin özel sektör deneyiminin de olduğu görülmektedir (BDDK, 2009)

BDDK'nın iç denetiminin, kurul tarafından belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde yapılacağı hükme bağlanmıştır. 5018 sayılı yasa kapsamında bulunan BDDK'nın dış denetimi için Sayıştay görevlendirilmiştir (68. md). Genel anlamda bu kurumların denetimi için Cumhurbaşkanınca harekete geçirilebilen Devlet Denetleme Kurulu ve Başbakanın harekete geçirebileceği Başbakanlık Teftiş Kurulu'nun da yetkileri bulunduğu dikkat çekilmektedir (Sezen, 2003).

Düzenleyici kurumların, özel bütçeli kurumlar olarak, gelirleri ilgili oldukları sektör tarafından karşılanmaktadır. Ancak, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kapsadığı diğer düzenleyici kurumlar gibi, BDDK bütçesini de disiplin altına almaktadır (12. md).

Şeffaflık ilkesi açısından kurul kararlarının resmi internet sitesinde yayınlanması ve sık sık basın duyuruları ile kamuoyunun bilgilendirilmesi, önemlidir. Ancak, "bankacılık sektöründe, genellikle şeffaflık, "ticari sır" zırhı ile bir aradadır" (Bayramoğlu, 2005: 353).

BDDK açısından yargı denetimi, mali denetim, idari denetim ve parlamento denetim mekanizmaları ile şeffaflık, hesap-verebilirlik ve hukukun üstünlüğü ilkelerinin güvence altına alındığını ifade etmek olasıdır.

2.5. Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu'nda Yönetişim

4502 sayılı kanunla, Telekomünikasyon Kurumu kurulmuş; politika ve strateji belirleme ile düzenleme ve işletme fonksiyonları birbirinden ayrılmıştır. Politika ve strateji belirleme görevi doğal olarak Ulaştırma Bakanlığına bırakılırken, düzenleyici fonksiyonlar Telekomünikasyon Kurumuna verilmiştir. Kurumu'nun temel amacı sektörde tam serbestleşmenin sağlanmasıdır. Kurumun kuruluşu sektörde devamlılığın, düzenin, güvenilirliğin ve şeffaflığın sağlanması açısından önemlidir (BTİK, 2009a).

Kurumun karar organı olan kurul, 2004 yılında ve 5189 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle bir kurul başkanı ve altı üyeden oluşturulmuştur. Kurum; Kanunlarla öngörülen yetki ve sorumlulukları uygulamak ve verilen diğer görevleri yapmak üzere kamu tüzel kişiliğini ve idari ve mali özerkliği haiz özel bütçeli bir kuruluştur. Kurum görevlerini yerine getirirken bağımsızdır. Kurumun ilişkili olduğu bakanlık Ulaştırma Bakanlığı'dır (BTİK, 2009a).

2008 yılında 5809 sayılı yasa ile Telekomünikasyon Kurumunun adı "Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu" olarak değiştirilmiştir. Kurul başkanı ve üyeler, Bakanlar Kurulu tarafından beş yıllık süre için atanır. Görevi biten Kurul başkanı ve üyelerin yeniden aynı göreve atanmaları mümkündür. Kurul üyeliklerine atanacakların hukuk, iktisat, finans, mühendislik, telekomünikasyon, işletme veya maliye dallarında yurt içinde veya dışında en az dört yıllık yüksek öğrenim görmüş olmaları, hem mesleki açıdan hem de telekomünikasyon alanında yeterli bilgi ve deneyime sahip olmaları ve kamu veya özel sektörde en az on yıl çalışmış olmaları gibi, şartlar aranır.

Kurumun karar organı olan kurulunda üye yapısı ile yönetişimin katılımcılık ilkesi uygulanmaktadır. Kurul başkanı, telsiz hizmetlerini temsil eden bir üye ve telekomünikasyon hizmetlerini temsil eden iki üye Ulaştırma Bakanı'nın önerisi üzerine atanmaktadır. Bu dört üyenin bürokrasi kökenli olması olasılığı bulunmaktadır. Telekomünikasyon sektörünü temsil eden iki üye ise, ilgili telekomünikasyon hizmeti piyasasında Türkiye çapında en az % 10'luk pazar payına sahip olan işletmecilerin göstereceği ikiye aday arasından atanmaktadır. Öte yandan, tüketicileri temsil eden üye ise Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile Türkiye Odalar ve Borsalar Birliğinin göstereceği ikiye aday arasından atanmaktadır. Böylece, kurulun yedi üyelik yapısı oluşmaktadır BTİK'te kurul üyele-

rinin özgeçmişleri incelendiğinde, yasada öngörüldüğü biçimde yönetişimin (4 kamu-3 özel sektör) gerçekleştiği tespit edilmiştir (BTİK, 2009b).

BTK üyelerinin kurumsal kökenlerine göre dağılımına baktığımız zaman toplam yedi üyenin dördünün bürokrasiden üçünün ise telekomünikasyon sektöründen geldiği görülmektedir.

Kurulun oluşmasında üç aktörlü bir yapı var gibi bir görüntü oluşuyorsa da, tüketicileri temsil etmek üzere atanacak üye için TOBB'un aday gösterme yetkisinin bulunması, özel sektör etkisini göstermesi açısından anlamlıdır. Bununla beraber, diğer koşullar yanında "kamu ve özel sektörde en az 10 yıl deneyim" koşulu, yine kurulun "özel sektör ağırlıklı" oluşturulabilmesinin yolunu açmaktadır. Öte yandan "üçüncü sektör" olarak da bilinen sivil toplum kuruluşları kökenli üye atanmasının yolunu açacak bir düzenleme bulunmamaktadır.

Kurum 5018 sayılı yasanın kapsamındadır. Dolayısıyla, faaliyet raporları, bütçe ve kesin hesapları parlamentonun denetimindedir. Kurum hem 5018 sayılı yasa, hem de 2813 sayılı Telsiz Kanunu'nun 5. maddesine göre Sayıştay'ın denetimine tabidir. Ayrıca diğer düzenleyici kurumlar gibi yargı ve idari denetim mekanizmalarına da tabidir.

Şeffaflık ilkesi açısından, kurulun aldığı kararlar, yönetmelikler ve kurul üyelerinin özgeçmişleri gibi bilgiler resmi internet sitesinden yayınlanmaktadır. Bunun yanında, şeffaflık, hesap-verebilirlik ve hukukun üstünlüğü ilkeleri açısından temsili demokrasinin kurum ve mekanizmalarına dayanıldığı görülmektedir.

2.6. EPDK'da Yönetişim

4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ile Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumu kurulmuş, daha sonra 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu ile de Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu adını almıştır. Kuruma, 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu ile petrol piyasasını, 5307 Sayılı Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (LPG) Piyasası Kanunu ile de sıvılaştırılmış petrol gazları piyasasını düzenleme ve denetleme görevleri verilmiştir. Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu 19.11.2001 tarihinde görevine başlamıştır (EPDK, 2009a). Kurumun ilişkili olduğu bakanlık, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'dır (4628 sayılı yasa, 4. md).

EPDK görev alanına giren sektörlerle ilişkin piyasaların düzenlenmesinden sorumludur. Böylece EPDK elektriğin, doğal gazın, petrolün ve LPG'nin yeterli, kaliteli, sürekli, düşük maliyetli ve çevreyle uyumlu bir şekilde tüketicilerin kullanımına sunulması için, rekabet ortamında özel hukuk hükümlerine göre

faaliyet gösterebilecek, mali açıdan güçlü, istikrarlı ve şeffaf bir enerji piyasasının oluşturulması ve bu piyasada bağımsız bir düzenleme ve denetimin sağlanması görev ve sorumluluğunu üstlenmiştir (EPDK, 2009a).

Kurul, biri Başkan, biri İkinci Başkan olmak üzere dokuz üyeden oluşur. Kurul üyeleri, belli alanlarda eğitim veren en az dört yıllık yüksek öğrenim kurumlarından mezun olmuş, kamu kurum ve kuruluşlarında ya da özel sektörde en az on yıl deneyim sahibi ve mesleğinde temayüz etmiş kişiler arasından atanır. Kurul başkan ve üyelerinin görev süresi altı yıldır. Görev süresi sona eren üyeler tekrar seçilebilir (4628 sayılı yasa, 5. md).

Kurumun karar organı olan kurula atamalar Bakanlar Kurulunca yapılmaktadır. Diğer koşullar yanında, "kamu kurum ve kuruluşlarında ya da özel sektörde en az on yıl deneyimi olanlar" üyeliğe atanabilmektedir. Kurul dokuz üyeden oluşmaktadır. Bu üyelerin kökenleri ile ilgili herhangi bir "kota" belirlenmemiştir. Tüm üyeler bürokrasi kökenli olabileceği gibi, tüm üyeler özel sektör kökenli de olabilirler. Ancak üçüncü sektörden üye alınmasına yönelik bir düzenleme bulunmamaktadır. EPDK'da kurulun oluşumunda yönetim modelinin öngörüldüğü biçimde gerçekleştiği görülmektedir. Üyelerin özgeçmişleri incelendiğinde önemli bir çoğunluğun kamu ve özel sektör deneyimine sahip oldukları, bir üyenin kamu görevi dışından (serbest avukat) atandığı tespit edilmiştir (EPDK, 2009b).

EPDK üyelerinin kurumsal kökenlerine göre dağılımına baktığımız zaman; toplam dokuz üyenin bürokrasi veya enerji sektöründen atanabildiği görülmektedir.

EPDK'da yönetim modelinin katılımcılık ilkesi yönünde bir düzenleme olduğu görülmektedir. Şeffaflık ve katılım ilkeleri yönünde kurulun yönetmelik ve tebliğ tasarılarını resmi internet sitesine yerleştirdiğine ve özellikle sektördeki firmaların görüşlerine açık tuttuğuna dikkat çekilmektedir (Bayramoğlu, 2005: 364). Ancak üçüncü aktör olarak sivil toplum örgütlerinin EPDK'da uygulanan modelde yerinin olmadığı anlaşılmaktadır.

Kurum 5018 sayılı yasa kapsamındadır, yani parlamento ve Sayıştay denetimine tabidir. 4628 sayılı yasanın 8. maddesi ise, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu tarafından denetim yetkisine vurgu yapmaktadır. Aynı zamanda Devlet Denetleme Kurulu ve Başbakanlık Teftiş Kurulu tarafından da denetlenebileceği düşünülmelidir. Kurum doğal olarak yargı denetimine de tabidir.

Şeffaflık, hesap-verebilirlik ve hukukun üstünlüğü ilkeleri bağlamında temsili demokrasinin kurum ve mekanizmalarına dayanıldığını ifade etmek olasıdır.

2.7. Şeker Kurumu'nda Yönetişim

Şeker Kurumu 19 Nisan 2001 tarihinde yayınlanan 4634 sayılı Şeker Kanunu ile şeker piyasasını düzenlemek üzere kurulmuştur. Şeker Kurumu'nun kurulmasında kamu tekelinden özel sektöre açılan bir piyasanın düzenlenmesi amaçlanmıştır.

2003 yılında çıkarılan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na ekli III sayılı Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar listesinde yer alıyordu, ancak 2005 yılında 5433 sayılı kanun ile 5018 sayılı kanunun ekli III sayılı cetvelinden çıkarılmıştır.

Şeker Kanunu'nun Geçici 8. Maddesine dayanılarak, 27.12.2004 tarih ve 2004/8330 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Şeker Kurumu'nun görev süresi 31.12.2004 tarihi itibarıyla sona erdirilmesine, Şeker Kurulu'nun ise 31.12.2006 tarihinde görev süresinin sona erdirilmesine karar verilmiştir. Bunun üzerine Şeker-İş Sendikası'na 2 Şubat 2005 tarihinde Danıştay'a iptal davası açılmıştır (Şeker Kurumu, 2008: 1; Şeker-İş, 2008).

Şeker Kurumu, 2001 yılında kurulmasına rağmen, 2004 yılında kapatılmasına karar verilmiş ve "mahkeme kararı" ile varlığını devam ettirebilen bir düzenleyici kurum olarak karşımıza çıkmaktadır (Çapar, 2009).

Görev alanı şeker piyasasını kapsamaktadır. Şeker Kurumu'nun misyonu; Şeker Kanunu ve ilgili mevzuat çerçevesinde, düzenleyici ve denetleyici kurum kimliği ile iç ve dış gelişmeleri dikkate alarak, kurum ve kuruluşlarla işbirliği içinde, ülke ve sektör menfaatlerini ön planda tutacak politika ve stratejiler üretmek, uygulanmasına yönelik kararlar almak, uygulamayı izlemek ve denetlemek suretiyle, kendine yeterlik ilkesi doğrultusunda sektördeki şirketlerin şeker üretim ve arzına yönelik faaliyetlerini yönlendirmektedir (Şeker Kurumu, 2008).

Şeker Kurulu yedi üyeden oluşur. Şeker Kurulu'na atanmak için 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 48. Maddesi (A) fıkrasının 1, 4, 5, 6 ve 7 numaralı bentlerinde belirlenen devlet memuru olmanın genel koşulları yanında sektörde en az 10 yıl çalışmak gereklidir. Ayrıca belli alanlarda en az dört yıl yükseköğrenim görmüş olma koşulu da bulunmaktadır, ancak bu koşuldan pancar kooperatiflerinin oluşturduğu üst birliği temsil eden üye muaf tutulmaktadır. Başkanı bakanlar kurulu belirler. Görev süreleri ise 5 yıldır (Şeker Kanunu, 8. md).

4634 sayılı kanunda kurul üyelerinin görev süresi, temsil ettikleri kurumdaki görevlerinde kalış süresiyle ilişkilendirilmiştir. Doğal olarak görevden alınmaları da temsil ettikleri kurumda gerçekleştirilebilir bir özelliğe sahiptir.

Kurumun işleyişi bakımından, Şeker Kurumunun "ilişkili" olduğu bakanlık Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'dır.

Kurulun karar organının katılımcı bir yapıda ve yönetim yaklaşımına uygun olarak düzenlendiği dikkati çekmektedir. Ancak, yine de, atama sürecinde Bakanlar Kurulunun önemli ölçüde etkin olduğu görülmektedir. Ayrıca Bakanlar Kurulu Kurul Başkanı'nı da belirlemektedir.

Kurul başkan ve üyeleri, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Tarım ve Köyşleri Bakanlığı, Dış Ticaret Müsteşarlığının bağlı olduğu bakanlık, sakaroz kökenli şeker üreten ve sermayesi kamuya ait olan şirket, pancar kooperatiflerinin oluşturduğu üst birlik, sakaroz ve nişasta kökenli şeker üreten şirketlerin her grubundan Türkiye'deki fabrikalarından son üç yıl ortalama üretimi en fazla olan iki şirketin ayrı ayrı önerecekleri ikişer aday arasından birer üye olmak üzere Bakanlar Kurulu tarafından atanmaktadır Şeker Kurulu'nun oluşumunda yasada öngörüldüğü biçimde yönetim modelinin uygulamaya geçirildiği görülmektedir (Şeker Kurumu, 2009).

Şeker Kurulu üyelerinin kurumsal kökenlerine göre dağılımına baktığımız zaman toplam yedi üyeden dördünün bürokrasiden ikisinin sektörden bir üyenin ise sivil toplum kuruluşlarından geldiği görülmektedir.

Kurulun oluşum sürecinde üç bakanlık tarafından önerilen birer üye ile sermayesi kamuya ait şirketçe önerilen bir üye ile devlet bürokrasisinden gelen dört üyeye karşılık, özel sektörden iki üye geldiği görülmektedir. Ayrıca sivil toplum örgütü olarak değerlendirilebilecek nitelik taşıyan pancar kooperatiflerinin oluşturduğu üst birliğin önerdiği bir üyenin kurulda bulunduğu anlaşılmaktadır. Ancak yönetim modeli üçgeninin en zayıf köşesini sivil toplum oluştururken, Şeker Kurulu üyelerinin kurumsal kökenlerine göre dağılımına baktığımız zaman toplam yedi üyeden dördünün bürokrasiden ikisinin sektörden bir üyenin ise sivil toplum kuruluşlarından geldiği görülmektedir.

Kurulun oluşum sürecinde üç bakanlık tarafından önerilen birer üye ile sermayesi kamuya ait şirketçe önerilen bir üye ile devlet bürokrasisinden gelen dört üyeye karşılık, özel sektörden iki üye geldiği görülmektedir. Ayrıca sivil toplum örgütü olarak değerlendirilebilecek nitelik taşıyan pancar kooperatiflerinin oluşturduğu üst birliğin önerdiği bir üyenin kurulda bulunduğu anlaşılmaktadır. Ancak yönetim modeli üçgeninin en zayıf köşesini sivil toplum oluştururken, sermayenin ise sivil toplumun iki katı kadar üyesi bulunmaktadır. Devletin ise sermayenin iki katı üye ile üçgenin en güçlü köşesinde yer aldığı görülmektedir.

Şeker Kurulu'nda yönetişimin üç aktörlü bir model ile katılımı gerçekleştirildiği görülmektedir. Bu durumda özel sektör ve üreticiler açısından şeffaflık, he-

sap-verebilirlik ve hukukun üstünlüğü ilkelerinin güvence kazandığı söylenebilir. Öte yandan, Şeker Kurumu 5018 sayılı yasanın kapsamı dışında kaldığından topluma karşı bu ilkelerin güvenceleri bakımından diğer düzenleyici kurumlara göre oldukça farklı bir konumda olduğu anlaşılmaktadır. Şeker Kurumu'nun yargı denetimi ve idari denetime tabi olduğu ancak parlamento ve Sayıştay denetimi dışında kaldığı görülmektedir.

Şeker Kurumu'nda, iç denetim yetkisi Kurul Başkanına değil Şeker Kuruluna verilmiştir. Buna göre, Kurul hem kurum-içi denetim, inceleme ve soruşturma esaslarını hem de bu işlemleri yapacak görevlileri belirlemektedir (Şeker Kanunu, 7 md).

Şeker Kurumu, ilk halindeki 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kapsamında bulunuyorsa da, sonradan 2005 yılında bu kanun kapsamından çıkarılmıştır. Böylece Sayıştay'ın yetkili olmadığı sonucu çıkarmak mümkündür. Çünkü Şeker Kurumu'nun denetimi 4634 sayılı yasada özel olarak düzenlenmiştir. Buna göre, Şeker Kurumu'nun denetimi için Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun görevlendirildiği görülmektedir (Şeker Kanunu, 9. md).

Bayramoğlu (2005: 374), kurumun şeffaflık ilkesi açısından "ticari sır" zırhının arkasına saklanma hakkının olduğuna dikkat çekmektedir.

2.8.Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu'nda Yönetişim

2002 yılında 4733 Sayılı Kanunla kurulmuş olan Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu, 15.04.2008 tarih 26848 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 5752 Sayılı Kanun ile "Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu" ismini almış; belirtilen kanunlarla verilen görevleri yerine getirmek ve yetkileri kullanmak üzere kamu tüzel kişiliğine haiz, idari ve mali özerkliğe sahip olarak kurulmuştur. Kurum, Başbakanın görevlendireceği bir Devlet Bakanı ile ilişkilendirilir (TAPDK, 2009a).

Kurul, Kurumun karar organıdır; biri Başkan ve biri Başkan vekili olmak üzere toplam yedi üyeden oluşur. Bakanlar Kurulunca atanan kurul üyelerinin görev süresi beş yıldır.

Kurul üyeleri; belli alanlarda en az dört yıllık yüksek öğrenim görmüş, mesleki açıdan yeterli bilgi ve deneyime sahip bulunan ve meslekleri ile ilgili olarak kamuda veya özel sektörde en az on yıl çalışmış kişiler arasından seçilir. Üyelerde ayrıca, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 48 inci maddesinin (A) fıkrasının (1), (4), (5), (6) ve (7) numaralı bentlerinde belirtilen şartlar aranır.

Kurul üyelerinin görev süreleri beş yıl olarak belirlenmiştir. Kurulun oluşum sürecine bakıldığında yönetim modelinin uygulandığı görülmektedir.

Kurul üyeliği için, Maliye Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Dış Ticaret Müsteşarlığı, Tekel Genel Müdürlüğü'nün ilgilendirildiği Bakanlık ile Türkiye Ziraat Odaları Birliği'nin öneride bulunması gerekmektedir. Nihai atamalar ise Bakanlar Kurulunca gerçekleştirilmektedir.

TAPDK üyelerinin kurumsal kökenlerine göre dağılımına baktığımız zaman toplam yedi üyeden altı üyenin bürokrasiden bir üyenin ise sivil toplum kuruluşlarından geldiği görülmektedir.

Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurulu'nda uygulanan yönetim modelinin iki aktörü bulunmaktadır. En güçlü aktörün bürokrasi olduğu anlaşılırken, özel sektörün hiç temsil edilmediği, sivil toplum örgütlerinin ise bir üye ile modele katıldığı anlaşılmaktadır. Bu bağlamda, üreticiler açısından şeffaflık, hesap-verebilirlik ve hukukun üstünlüğü ilkelerinin güvence kazandığını varsaymak olasıdır. Ancak kurul üyelerinin, diğer koşullar yanında "kamuda veya özel sektörde en az on yıl çalışmış kişiler arasından" seçileceği düzenlemesi ile özel sektör kökenli kişilerin üye olarak atanabileceği ortaya çıkmaktadır. Ancak, Kurul üyelerinin özgeçmişleri incelendiğinde öngörülen biçimde 6 bürokrasi kökenli ve 1 STÖ kökenli üyenin görev yaptığı anlaşılmaktadır (TAPDK, 2009b).

Kurum 5018 sayılı yasanın kapsamı dâhilindedir. Dolayısıyla parlamento ve Sayıştay denetimlerine tabidir. Kurumun Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun denetimine tabi olduğu ilgili yasada belirtilmektedir (4733 sayılı yasa).

Öte yandan TAPDK 5018 sayılı yasanın kapsamı içinde bulunduğundan, şeffaflık, hesap-verebilirlik ve hukukun üstünlüğü kavram ve ilkelerinin güvencesi olarak geleneksel temsili demokrasinin kurumları ve denetim mekanizmaları karşımıza çıkmaktadır. TAPDK'da özel sektör ve toplum açısından yargı denetimi, mali denetim, idari denetim ve parlamento denetim mekanizmaları ile şeffaflık, hesap-verebilirlik ve hukukun üstünlüğü ilkelerinin güvence altına alındığı ifade edilebilir.

2.9. Kamu İhale Kurumu'nda Yönetişim

04.01.2002 tarihinde kabul edilip; 22.02.2002 tarihinde 24648 Sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak 01.01.2003 tarihinden itibaren yürürlüğe giren 4734 Sayılı "Kamu İhale Kanunu" kamu hukukuna tabi olan ve ya kamunun denetimi altında bulunan ve yahut kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları ihalelerde uygulanacak esas ve usulleri belirleme amacı gütmektedir. Kurumun ilişkili olduğu Bakanlık, Maliye Bakanlığı'dır (KİK, 2009a).

Kurumun karar organı biri başkan, biri ikinci başkan olmak üzere on üyeden oluşan Kamu İhale Kuruludur. Bakanlar Kurulu, atanan üyelerden birini

Başkan olarak görevlendirir. Kurul Başkanı, Kurumun da başkanıdır. Üyelerden biri Kurul tarafından ikinci başkan olarak seçilir. Kurul üyelerinin görev süresi beş yıldır.

Üyelerin belli alanlarda en az dört yıllık öğrenim veren yüksek öğretim kurumlarından mezun olmaları gerekir. Kurul üyeliğine önerilecek kişilerin; kamu kurum ve kuruluşlarında en az on iki yıl hizmetinin bulunması (konunun uzmanı olması dışında, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu tarafından önerilecek adayların kuruluşta çalışma şartı aranmaz), kamu ihale mevzuatı ile ilgili yargılama, inceleme, denetleme, uygulama veya danışma konularında fiilen en az dört yıl çalışarak ulusal veya uluslararası ihale mevzuatı açısından kanıtlanmış niteliğe ve deneyime sahip olmaları, geçmişte ve halen bir siyasi parti ile aday gösterilme dâhil üyelik ve görev alma ilişkilerinin bulunmaması gerekir.

Kamu İhale Kurumu'nun karar organı olan kurulunda diğer düzenleyici kurumlardan farklı olarak 10 üye yer almaktadır. Kamu İhale Kurulu üyeleri; Maliye Bakanlığı'nca önerilecek iki kişi, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nca önerilecek üç kişi, Hazine Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu Bakanlık ile Danıştay ve Sayıştay Başkanlıkları'nca önerilecek birer kişi, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu tarafından kamu alımları ile ilgili meslek gruplarından önerilecek birer kişi olmak üzere Bakanlar Kuruluca atanır.

KİK üyelerinin kurumsal kökenlerine göre dağılımına baktığımız zaman toplam on üyeden sekiz üyenin bürokrasiden iki üyenin sektörden geldiği görülmektedir.

Kamu İhale Kurulu'nun oluşumunda bürokrasi kökenli üyeler çoğunluğu oluşturmaktadır. TOBB ve TİSK sermaye örgütleri olarak iki temsilci ile kurulda yer alırken, sivil toplum örgütlerinin katılımının sağlanmadığı anlaşılmaktadır.

Kurul üyelerinin kurumun internet sayfasında özgeçmişleri olanlar üzerinde yapılan incelemede genel olarak öngörülen yönetim modelinin uygulamaya geçtiği görülmektedir. Hatta bürokrasi lehine bir ağırlıktan söz edilebilir. Çünkü TOBB'nun önerdiği üyenin Sayıştay kökenli olması dikkati çekmektedir. Bu örnek atamalarda "Bakanlar Kurulu"nın egemenliği olarak da değerlendirilebilir (KİK, 2009b).

Çok aktörlü bir yapı öngören yönetim modeline göre katılımcılık temel bir kavram ve ilke olarak ortaya çıkmaktadır. Kamu İhale Kurulu'nda iki aktörlü bir katılım modeli oluşturulduğu ve bu sebeple aktör olarak yönetime katılan

özel sektör için şeffaflık, hesap-verebilirlik ve hukukun üstünlüğü kavram ve ilkeleri açısından önemli bir güvencenin sağlandığı anlaşılmaktadır. Sivil toplum örgütleri ve toplum için bu konudaki güvenceler geleneksel temsili demokrasi-nin kurumlarına emanet edilmiş görünmektedir.

Kurumun iş ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır. Kurum 5018 sayılı yasa-nın kapsamı içindedir. Dolayısıyla parlamento ve Sayıştay denetimine tabidir. 4734 sayılı yasanın 53/k maddesi de Sayıştay denetimini teyit etmektedir.

Öte yandan Bayramoğlu (2005: 333)'na göre, kurumda şeffaflık ilkesi, mevzuatın resmi gazetede yayımlanması, kamu ihalelerinin ilan edilmesi ve usul koşullarına erişim sağlanması, teklif verenler ile satın alanlar arasında sözleşmenin ayrımcı olmadan, şeffaf yapılması ve rekabeti engellememesi, reddedilen başvurular hakkında bilgilendirme hakkının bulunması gibi araçlar-la sağlanmaktadır.

Yargı denetimi, mali denetim, idari denetim ve parlamento denetim me-kanizmaları ile şeffaflık, hesapverebilirlik ve hukukun üstünlüğü ilkelerinin gü-vence altına alındığı söylenebilir.

3.TÜRKİYE'DE DÜZENLEYİCİ KURUMLARDA YÖNETİŞİM UYGULAMALARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

Türkiye'deki dokuz düzenleyici kurum görev alanları, sorumlulukları, ku-rullarının yapısı, üyelerinin atanma usulleri gibi birçok açıdan farklı özelliklere sahiptir. Düzenleyici kurumlardan sekizi, "düzenleyici ve denetleyici kurumlar" başlığı altında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kapsamında bulunmaktadır. Şeker Kurumu, kanunun ilk halinde kapsam içinde bulunurken daha sonra kapsam dışına çıkarılmıştır. Çünkü Şeker Kurumu, varlığını "mah-keme kararı" ile devam ettiren bir kurum niteliği taşımaktadır.

Düzenleyici kurumlardan Rekabet Kurumu ve Kamu İhale Kurumu genel düzenleyici olarak kabul edilmektedir (Bayramoğlu, 2005). Diğer yedi kurumu ise, görev alanlarına ve düzenledikleri piyasalara özgü olarak değerlendirmek mümkündür. Öte yandan, RTÜK ise kendine özgü bir niteliğe sahiptir. RTÜK hem ilgili piyasanın düzenlenmesi, hem de insan hak ve özgürlüklerinin korun-ması bağlamında düzenleme ve denetleme yapan anayasal güvenceye sahip bir kurumdur. Belki bu özellikleri nedeniyle RTÜK'e atamalar, TBMM tarafından yapılmaktadır. Diğer sekiz kuruma atamaları ise Bakanlar Kurulu yapmaktadır. Ayrıca, dokuz kuruldan altısına yapılan atamalarda, aday gösteren kuruma göre üyelerin kökenleri anlaşılabilir iken, RTÜK, BDDK ve EPDK'da yeterli iş

deneyimine (kamu veya özel) sahip kişilerin atanması atamaya yetkili organın takdirine bırakılmış durumdadır (Tablo 2.)

Tablo 2. Türkiye’de Düzenleyici Kurumlar ve Yönetişim

Kurum	Üye Sayısı	Görev Süresi	Bürokrasi	Özel Sektör	Üçüncü Sektör
SPK	7	6	5	2	-
RTÜK	9	6	9		-
RK	7	6	6	1	-
BDDK	7	6	7		-
BTİK	7	5	4	3	-
EPDK	9	6	9		-
ŞK	7	5	4	2	1
TAPDK	7	5	6	-	1
KİK	10	5	8	2	-
Toplam	70	-	33	25	10
Bürokrasi :33, Özel Sektör:10, Ortaklaşa :25, Üçüncü Sektör:2					

Türkiye’de düzenleyici kurumlarda karar organı olarak bir kurul ve hizmetlerin yürütüldüğü bir kurumsal yapı bulunmaktadır. Kurul dışındaki yapıyı, hizmete alınan atanmış kişilerden oluşan ve kurumun sürekli bürokrasisini oluşturan kesim oluşturmaktadır. Karar organı niteliğindeki kurulların üye sayıları 7 ilâ 10 arasında değişiklik göstermektedir. Dokuz kurumdan altısının kurul üye sayısının yedi olduğu görülmektedir. Kurul üyelerinin görev süreleri de kuruldan kurula 5 ilâ 6 yıl arasında değişmektedir. Dört kurulda görev süresi beş yıl iken, beş kurumda altı yıldır (Tablo 3.1).

Düzenleyici kurumların genel olarak görev ve yetkilerini; izin verme, kural koyma, izleme-denetleme, yaptırım uygulama, kamuoyunu bilgilendirme, görüş bildirme/danışmanlık, Ar-Ge ve eğitim, anlaşmazlıkları çözme ve bilgi isteme biçiminde sınıflandırmak olasıdır (Sezen, 2003: 143).

Aslan (2007: 513) yönetişimi, post-Fordist tarihsel sürecin iktidar biçimi olarak görmekte ve yönetim ilişkisinin ortaya çıktığı “öncü alan” olarak düzenleyici kurumları işaret etmektedir. Bu anlamda, Türkiye’de yönetişimin ilk uygulama alanının düzenleyici kurumlar olduğunu ifade etmek mümkündür. Türkiye’de düzenleyici kurumların, karar organları niteliğindeki kurullar, yönetim modelinin gerçekleştiği yerler olarak kendilerini göstermektedirler. Kurulların üye kaynaklarına bakıldığında, yönetim modelinin birinci aktörü olarak bürokrasinin öne çıktığı görülmektedir. Bürokrasinin yanında ikinci aktör olarak “özel sektörün” (sermaye örgütlerinin temsilcileri ve doğrudan sermaye temsilcileri), yerini aldığı dikkati çekmektedir. Öte yandan, üçüncü aktör olarak

“üçüncü sektörün” üçgenin en zayıf köşesinde yer almaktadır, yani sivil toplum örgütleri oldukça zayıf bir düzeyde temsil edilmektedirler.

Türkiye’de dokuz düzenleyici kurulda 70 üye görev yapmaktadır. Bu üyelerden 32’si doğrudan bürokrasi tarafından önerilerek atanmakta ve altı kurumda görev yapmaktadır. Ayrıca RTÜK, BDDK ve EPDK’da görev yapan 25 üye için belli süreli (10-12 yıl) bir iş deneyimi (kamu veya özel) sonrasında atama yapılması koşulu vardır. Bu sebeple, bu 25 üyenin bir kısmının bürokrasi ve diğer kısmının özel sektör kökenli üyelerle doldurulması muhtemeldir. Örneğin RTÜK’te 9 kurul üyesinden 4’ü özel sektör kökenli iken, 5 üye bürokrasi kökenlidir. Ancak bürokrasi kökenli üyelerden ikisinin hem kamu hem de özel sektör deneyimleri vardır. 70 üye içinde doğrudan özel sektör kökenli üye sayısı ise 10’dur. Öte yandan yönetim modelinin üçüncü aktörü “üçüncü sektöre” ayrılan üye sayısı sadece iki’dir. Ancak, iki üyenin önerildiği kurumların sivil toplum örgütü sayılıp sayılmayacakları konusu bile tartışmalıdır (Tekeli, 2007; Aslan, 2007). O halde, düzenleyici kurumlardaki yönetim gerçekliğinde bürokrasinin yanında ana aktör olarak sermaye sınıfının yerini aldığı ifade edilebilir. Özel sektör kökenli üyeler dokuz kurulun tamamında bulunmakta iken, sivil toplum örgütleri sadece iki kurulda (TAPDK ve Şeker Kurulu) temsil edilmektedirler.

Yönetişim modelinin ikinci aktörü olarak özel sektörün düzenleyici kurullara doğrudan katıldığı anlaşılmaktadır. Düzenleyici kurullarda, bürokrasi dışındaki katılımcılar olarak TOBB (4 kurul), TİSK (1 Kurul) ve sektör temsilcileri (4 kurul) dikkati çekmektedir. Bir yandan, sermaye sınıfının örgütleri olarak TOBB ve TİSK kurullara doğrudan kendi temsilcilerini göndermekte, diğer yandan kurulların görev alanındaki sektörlerde faaliyet gösteren şirketler de dört kurulla temsilci göndermektedirler. Türkiye Sermaye Piyasası Aracı Kuruluşları Birliği SPK’ya bir üye, telekomünikasyon sektörü temsilcileri BTİK’e iki üye ve şeker üreticileri Şeker Kurulu’na iki üye göndermektedirler. Buna karşılık, üçüncü sektör örgütü olarak pancar üreticileri kooperatifleri üst birliği Şeker Kurulu’na bir üye, Türkiye Ziraat Odaları Birliği ise TAPDK’ya bir üye göndermektedirler.

Türkiye’deki dokuz düzenleyici kurumun karar organları olan kurullarda yönetim gerçekliğini tespit etmek amacıyla resmi internet sitelerinde yapılan araştırmada, genel olarak kurullarda yasalarda öngörüldüğü biçimde bürokrasi, özel sektör ve sivil toplum örgütü kökenli üyelerin yer aldığı görülmüştür. RTÜK, BDDK ve EPDK’da bürokrasi ve özel sektör kökenli üyelerin herhangi bir kotaya tabi olmadan “kamu ve özel sektörde belli süreli bir deneyim” esasına göre atandıkları anlaşılmaktadır. RTÜK’te dokuz üyenin dördü özel sektör kökenli iken, EPDK’da ise bir üyenin bürokrasi dışından atandığı tespit edilmiştir.

BDDK'da üye yedi üyenin tamamının bürokrasi kökenli olduğu ortaya çıkmıştır. Ancak bu üç kurulda hem özel sektör, hem de kamu deneyimi olan üyelerin çoğunluğu oluşturdıkları görülmektedir.

Düzenleyici kurumların sekizi 5018 sayılı yasa kapsamında bulundukları için hesap-verebilirlik ve şeffaflık ilkeleri açısından TBMM'ne ve Sayıştay'a karşı sorumludurlar. Ancak bu yasa kapsamı dışında bırakılan Şeker Kurumu bu kurumlara karşı sorumluluktan muaf kalmıştır.

Düzenleyici kurumlarda iç denetim ile ilgili her kurumda farklı düzenlemeler bulunmaktadır.

İdarenin her türlü eylem ve işleminin yargı denetimine tabi olduğuna ilişkin anayasal ilke uyarınca düzenleyici kurumlar yargı denetimine tabidir. Düzenleyici kurumların iş ve işlemlerine karşı idari yargı yolu açıktır. Bazı kurumların kararlarına karşı gidilecek ilk derece yargı yeri "idare mahkemeleri" olarak belirlenmiş iken, bazı kurumların kararlarına karşı gidilecek ilk derece yargı yeri "Danıştay" olarak belirlenmiştir.

5018 sayılı yasa kapsamında bulunan sekiz kurumun dış denetimi için Sayıştay görevlendirilmiştir (md. 68). Buna karşın, Şeker Kurumu'nun denetimi 4634 sayılı yasada özel olarak düzenlenmiştir. Buna göre, Şeker Kurumu'nun denetimi için Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun görevlendirildiği görülmektedir

Genel anlamda düzenleyici kurumların denetimi için Cumhurbaşkanınca harekete geçirilebilen Devlet Denetleme Kurulu ve Başbakanın harekete geçirebileceği Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu ve Başbakanlık Teftiş Kurulu'nun da yetkileri bulunduğu dikkat çekilmektedir (Sezen, 2003).

Genel olarak düzenleyici kurumların (özel bütçeli kurum olarak) gelirleri ilgili oldukları sektör ve alan tarafından karşılanmaktadır. Ancak, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu kapsamında bulunan kurumların bütçelerini belli bir disiplin altına almaktadır (12 md). Örneğin bütçelerin üç yıllık bütçeleme anlayışı, stratejik planı ve performans hedefleri ile kurumsal, işlevsel ve ekonomik sınıflandırma sistemine göre hazırlanması hükme bağlanmıştır (5018 sayılı yasa, 17 md). Kurum bütçelerinin Eylül ayı sonuna kadar doğrudan TBMM'ye ve bir örneğinin de Maliye Bakanlığına gönderilmesi gerekmektedir (5018 sayılı yasa, 18 md). Ayrıca bütçe kesin hesapları, faaliyet raporları, dış denetim genel değerlendirme raporları TBMM'ye sunulmak zorundadır (5018 sayılı yasa, 42 md). Öte yandan, 5018 sayılı yasa üçer aylık dönemler itibarıyla oluşacak gelir fazlalarının genel bütçeye aktarılmasını düzenlenmektedir (78 md).

5018 sayılı yasada temel esaslar olarak “mali saydamlık” ve “hesap verme sorumluluğu” bulunmaktadır. Bu bağlamda, düzenleyici kurumların faaliyet raporlarının ve benzeri bilgilerin resmi internet sitelerinde yer aldığı gözlenmektedir. Şeker Kurumu kapsam dışında olmasına karşın, resmi internet sitesinde benzeri bilgileri bulundurmaktadır.

Düzenleyici kurumlarda şeffaflık, hesap-verebilirlik ve hukukun üstünlüğü ilkeleri bağlamında temsili demokrasinin kurum ve mekanizmalarına dayanıldığını ifade etmek olasıdır. Öte yandan, düzenleyici kurumların şeffaflık ilkesi açısından “ticari sır” zırhının arkasına saklanma olasılıklarını gözden uzak tutmamak gerekmektedir.

SONUÇ

Yönetişim, temsili liberal demokrasinin krizine bir çare olarak sunulan ve katılımcı demokrasi anlayışı ile kapitalizmin tarihsel post-Fordist birikim aşamasında, 1990’lardan sonra uygulamada görülmeye başlanan bir modeldir. Yönetişim modeli ana hatlarıyla hiyerarşik ilişki yerine eşitler-arası bir ilişki ile devlet, sermaye ve sivil toplum aktörlerinin katılımıyla birlikte yönetim söylemini gerçekleştirme iddiasındadır. Ancak yönetişimin aslında tüm iktidarın sermayeye aktarılmasını sağlayacak bir iktidar biçiminin oluşturulma aracı olduğu yönünde görüşler de bulunmaktadır.

Öte yandan 1980’lerden sonra kamu yönetimi alanında yaşanan paradigma değişikliklerinin etkisiyle geleneksel yapılanmadan kopuş olarak da değerlendirilen düzenleyici kurumlar yaygınlaşmaya başlamıştır. Kıta Avrupası ülkelerinde olduğu gibi Türkiye’de düzenleyici kurumlar oluşturulmuştur. 1981 yılında SPK’nın kurulmasından bu yana düzenleyici kurum sayısı dokuza ulaşmıştır. Bu düzenleyici kurumlar aynı zamanda yönetişim modelinin uygulandığı öncü kurumlar olarak değerlendirilmektedir.

Yönetişim modelinin temel kavramlarından katılımcılık, Türkiye’deki düzenleyici kurumların yönetim ve karar organları niteliğindeki kurullarda kendini göstermektedir. Dokuz düzenleyici kurumdaki kurullardaki üye sayısı 70’tir. Yapılan inceleme sonucunda, bu üyelerin kökenlerine göre dağılımında bürokrasinin kayda değer bir çoğunluğu elinde bulundurduğu, ikinci sırada ise etkili olabilecek bir ölçüde özel sektör kökenli üyelerin yerlerini aldıkları görülmektedir. Ayrıca, özel sektör kökenli üyelerin sayılarına ciddi boyutta artırma potansiyeline sahip oldukları anlaşılmaktadır. Öte yandan, üçüncü aktör olarak sivil toplum örgütlerinin ise neredeyse esamisi okunmamaktadır. Toplam 70

üyeden sadece ikisi sivil toplum örgütlerince önerilmekte, ancak öneride bulunan örgütlerin sivil toplum örgütü sayılıp sayılmayacakları konusunda bir görüş birliği bile bulunmamaktadır.

Türkiye'deki düzenleyici kurumlardaki yönetim uygulamalarında, yönetişimin şeffaflık, hesap-verebilirlik ve hukukun üstünlüğü kavramlarının gerçekleşmesi yönünde liberal temsili demokrasinin kurumlarına ve mekanizmalarına dayanılmakta olduğunu ifade etmek olasıdır.

KAYNAKÇA

Aslan, Onur Önder (2005), Kamu Personel Rejimi: Statü Hukukundan Esnekliğe,

TODAİE, Ankara.

Aslan, Onur Önder (2007), "Türkiye'de Düzenleyici Kurumlarda Yönetişim ve Esnek Personel Rejimi İlişkisi," (Ed.) Ş. Aksoy ve Y. Üstüner, Kamu Yönetimi Yöntem ve Sorunlar, Nobel, İstanbul.

Bayramoğlu, Sonay (2005), Yönetişim Zihniyeti, İletişim Yayınları, İstanbul.

BDDK (2008a), <http://www.bddk.org.tr/> (01.02.2008).

BDDK (2008b), 2006 Yılı Faaliyet Raporu. http://www.bddk.org.tr/turkce/Raporlar/Yillik_Raporlar/2898BDDK_Yillik_Rapor_2006.pdf (01.02.2008).

BDDK (2009), http://www.bddk.org.tr/websitesi/turkce/Kurum_Bilgileri/BDDK_Hakkinda/BDDK_Hakkinda.aspx(07.04.2009).

Bindé, J. (2001), Keys To The 21st Century, UNESCO Publishing, Paris.

BTİK (2009a), <http://www.tk.gov.tr/>(17.03.2009).

BTİK (2009b), http://www.tk.gov.tr/Kurum_Hakkinda/Kurulus_yapisi/Kur_Bas_Uyeleri.htm(07.04.2009).

Çapar, Selim (2009), "Düzenleyici Kurumlara Türkiye'den Üç Örnek: SPK, BDDK, Şeker Kurumu", Türk İdare Dergisi, Mart 2009, Sayı. 462: 197-223.

EPDK (2009a), www.epdk.gov.tr(17.03.2009).

EPDK (2009b), <http://www.epdk.gov.tr/kurul/index.html> (07.04.2009).

Ergun, Turgay (2004), Kamu Yönetimi, TODAİE, Ankara.

Gilardi, Fabrizio (2005), "The Formal Independence of Regulators: A Comparison of 17 Countries and 7 Sectors", Swiss Political Science Review, 11/4: 139-167.

Güler, Birgül A. (2003), "Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye," Praksis, 9/Kış-Bahar,93-116.

Güzelsarı, Selime (2004), "Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları," AÜ SBF, GETA Tartışma Metinleri Serisi, Şubat-2004, <http://kayaum.politics.ankara.edu.tr/yonetimincelemeleri/selime.doc>(13.03.2009).

Hirst, P. (1993), "Associational Democracy", (Ed.) D. Held, Prospects For Democracy, Polity Press, Cambridge.

Jordana, Jacint ve diğerleri (2006), "The Limits of Europeanization: Regula-

tory Reforms in the Spanish and Portuguese Telecommunications and Electricity Sectors," Governance, 19/3 July, 437-464.

KİK (2009a), [http://www.ihale.gov.tr/\(18.03.2009\)](http://www.ihale.gov.tr/(18.03.2009)).

KİK (2009b), http://www.ihale.gov.tr/kurum_hakkinda/kurul_uyeler.html (07.04.2009).

Kooiman, J. (1993), Modern Governance, Sage, London.

Majone, Giandomenico (1996), "Regulation and Its Modes", In Regulating Europe, G. Majone (ed.), Routledge, London.

Majone, Giandomenico (1997), "From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance", Journal of Public Policy, 17/2, 139-167.

Osborne, D. and T. Gaebler (1992), Reinventing Government, Addison-Wesley, Reading.

Petras, J. ve H. Veltmeyer (2006), Maskesi Düşürülen Küreselleşme (Çev. Ö. Akpınar), Mephisto, İstanbul.

RK (2009a), [http://www.rekabet.gov.tr/\(18.03.2009\)](http://www.rekabet.gov.tr/(18.03.2009)).

RK (2009b), <http://www.rekabet.gov.tr/index.php?Sayfa=sayfaicerik&icId=14> (07.04.2009).

RTÜK (2009a), [http://www.rtuk.org.tr/sayfalar/Default.aspx\(17.03.2009\)](http://www.rtuk.org.tr/sayfalar/Default.aspx(17.03.2009))

RTÜK (2009b), [http://www.rtuk.org.tr/sayfalar/IcerikGoster.aspx?icerik_id=029da98b-740b-496e-a51d-03c0431ed9fc\(30.03.2009\)](http://www.rtuk.org.tr/sayfalar/IcerikGoster.aspx?icerik_id=029da98b-740b-496e-a51d-03c0431ed9fc(30.03.2009)).

Şaylan, Gencay (2008), Temsili Liberal Demokrasinin Önlenemez Krizi, İmge Yayınevi, Ankara.

Şeker-İş (2008), [http://www.sekeris.org.tr/\(10.04.2008\)](http://www.sekeris.org.tr/(10.04.2008)).

Şeker Kurumu (2008), <http://www.sekerkurumu.gov.tr/altsayfa/kurum.html> (01.02.2008).

Şeker Kurumu (2009), <http://www.sekerkurumu.gov.tr/kurul.aspx> (07.04.2009).

Sezen, Seriya (2003), Türk Kamu Yönetiminde Kurullar, TODAİE, Ankara.

Sezen, Seriya (2007), "Independent Regulatory Agencies in Turkey: Are They Really Autonomous? Public Administration and Development, 27, 319-332.

SPK (2008), SPK Hakkında, <http://www.spk.gov.tr/indexcont.aspx?action=showpage&menuid=0&pid=0> (08.04.2008).

SPK (2009), <http://www.spk.gov.tr/indexpage.aspx?pageid=531>

TAPDK (2009a), [http://www.tapdk.gov.tr/\(18.03.2008\)](http://www.tapdk.gov.tr/(18.03.2008)).

TAPDK (2009b), <http://www.tapdk.gov.tr> (07.04.2009).

Thatcher, Mark (2002), "Regulation After Delegation: Independent Regulatory Agencies in Europa", Journal of European Public Policy, 9/6, 954-972.

TÜSİAD (2002), Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması, TÜSİAD, İstanbul.

Ulusoy, Ali (2003), Bağımsız İdari Otoriteler, Turhan Kitabevi, Ankara.

Yıldırım, İbrahim (2004), Demokrasi Sivil Toplum Kuruluşları ve Yönetişim, Seçkin, Ankara.

Mevzuat Metinleri

Bakanlar Kurulu Kararı. Karar sayısı: 2004/8330. RG: 31.12.2004, 25687 (3. Mükerrer).

5411 sayılı Bankacılık Kanunu. RG: 01.10.2005, 25983 (Mükerrer).

4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu. R.G: 03.03.2001, 24335.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu. R.G: 22.02.2002, 24648.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu. RG: 24.12.2003, 25326.

4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun. R.G: 04.12.1999, 23896.

3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun. R.G: 20.04.1994, 21911.

4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun. R.G: 13.12.1994, 22140.

2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu. RG: 30.07.1981, 17416.

4634 sayılı Şeker Kanunu. RG: 19.04.2001, 24378.

2813 sayılı Telsiz Kanunu. R.G: 07.04.1983, 18011.

4733 sayılı Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun. R.G: 09.01.2002, 24635.

MÜLK EDİNEREN YABANCI UYRUKLU GERÇEK KİŞİLER ÜLKEMİZİN GELECEĞİ İÇİN BİR TEHDİT Mİ?

Dr. Özcan ERDOĞAN*

ÖZET

Dünya neredeyse son yarım yüzyıl baş döndürücü teknolojik gelişmelere sahne olmakta, hızı her geçen sürede daha da artan teknolojik gelişim ise ülkelerin tarihten kaynaklanan hesaplaşmalarını bir yana bırakarak hem sosyo-ekonomik hem de sosyo-kültürel ve siyasi anlamda birbirleri ile yakınlaşmasına yol açmaktadır. Sosyo-ekonomik ve ticari ilişkilerde yaşanan uluslararası yoğunluk ise devletleri vatandaşlık hukuku alanında yeni bir hukuk oluşturmaya zorlamaktadır. Yabancı uyruklu gerçek ve tüzel kişilerin taşınmaz mülk edinmelerine imkan veren düzenlemeler gerçekte bu gelişmelerin bir sonucudur. Kendi coğrafyasında sahip olduğu hür parlamenter rejimi ve sosyo-ekonomik ve kültürel değerleriyle tarihsel bir role sahip olan Türkiye'nin bu gelişmelerden etkilenmemesi söz konusu olamaz.

Bu çalışmada, Alanya'da ikamet eden toplam 1305 kişi ile yapılan anket uygulamasından hareketle Alanya ilçesinde mülk edinerek yılın büyük bir bölümünü Türkiye'nin bu turistik ilçesinde geçiren çeşitli ülkelere mensup yabancı uyruklu gerçek kişilerin Alanya'da yaşayan yerel halk için taşıdıkları önemin yanında onların Türkiye'nin geleceği bakımından bir tehdit olarak algılanıp algılanmadıkları sorgulanmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Yabancı Uyruklu Gerçek Kişi, Taşınmaz Mülk Edinimi, Ulusal Güvenlik, Tehdit Değerlendirmesi

ABSTRACT

Are The Foreign National Real Persons Who Acquire Real Estates A Threat For The Future Of Our Country?

Especially in the second half of the century; incredible technological development (progress) is taking place all over the world and the speed of this development is increasing more and more every passing year. This rapid technological development, paves the way for the countries to lay aside their historical disputations and lead them to become closer with each other especially in the field of socio economics, socio cultures and politics. The international consistency on the socio-economic and trading relations, forced the nations to constitute (compose) a new branch of law in terms of the nationality law. The regulations which enable foreign national realand legal persons to acquire a real estate are a result of this process. Turkey, which is a historical country on its own geography with a independent parliamentary regime, socio-economic and cultural values, is surely affected by these developments.

* Mülkiye Başmüfettişi, İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı, Ankara

The importance of the foreign national realpersons from different countries who acquire a real estate and spend a considerable time of the year in Alanya for the local community and for the economy of Alanya and also if they are perceived as a threat for our country's future is questionned in this study which is a primitive (initial) one in its field, by using a survey study which is demonstrated (applied) on totally 1305 person who are resident (inhabitant) in Alanya.

Key Words: Foreign National Real Persons, Real Property Acquisition, National Security, Threat Assessment.

GİRİŞ

Yabancı uyruklu gerçek ve tüzel kişilere taşınmaz mülk satışı ile ilgili tartışmalar Osmanlı Devletinin gerilemeye başladığı 19. yüzyılın ikinci yarısına kadar uzanır (Erdost, 2006: 68). Ancak, yeni Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk 50 yıllık döneminde bu konuda toplumu meşgul eden bir tartışma yaşanmamıştır. 1980'li yılların ikinci yarısından itibaren Cumhuriyetin ilk kanuni düzenlemelerinden biri olan Tapu Kanunun 35. maddesinde yapılan değişikliklerle beraber, bu konudaki tartışmalar ülke gündemindeki yerini almıştır. 1984 yılında çıkarılan 3029 sayılı Kanun ile 2644 sayılı Tapu Kanununun 35. maddesinin yanında 442 sayılı Köy Kanununun 87. maddesine birer fıkra eklenerek sadece yabancı gerçek kişilere değil, yabancı uyruklu şirketler ve cemiyetlere de karşılıklılık ilkesi de kaldırılarak ülkenin her yerinde, Bakanlar Kurulu kararıyla taşınmaz mülk edinebilme imkanı kabul edilmiştir (RG, 1984: 18445). 3029 sayılı kanun Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Anayasa Mahkemesi iptal gerekçesinde, "...Ülkede yabancıların arazi ve emlak edinmesi salt bir mülkiyet sorunu gibi değerlendirilemez. Toprak, devletin vazgeçilmesi imkansız temel unsuru, egemenlik ve bağımsızlığın simgesidir..." diyerek, yabancı uyruklu gerçek ve tüzel kişilere taşınmaz mülk satışının salt ekonomik bir yaklaşımla değerlendirilemeyeceğinin altını çizmiştir. (Türkiye Mimarlar ve Mühendisler Odası Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası (TMMOB- HKMO), 2006: 6). Anayasa Mahkemesinin iptal kararının Resmi Gazete (RG) de yayınlanıncaya kadar yürürlükte kalan 3029 sayılı Kanun kapsamında Suudi Prensi Abdullah bin Abdülaziz'e İstanbul Boğazındaki "Sevda Tepesinin" satışı yapılmıştır.¹

Anayasa Mahkemesinin iptal kararından sonra dönemin hükümetince yabancılara taşınmaz mülk satışının önündeki engelleri kaldırmak için bu defa 22.04.1986 tarihli ve 3278 sayılı kanun yürürlüğe konulmuştur (RG, 1986:

1 ERDOĞAN, Özcan., Sosyo Ekonomik ve Çevresel Etkileri ile Yabancı Uyruklu Gerçek ve Tüzel Kişilerin Türkiye'de Mülk Edinmesi "Riskler ve Fırsatlar", Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Haziran 2008 , Ankara

19099). Bu kanuna göre Suudi Arabistan, Kuveyt, Bahreyn, Birleşik Arap Emirlikleri, Oman Sultanlığı, Katar Emirliği ile bu ülkelerin uyruğu olan gerçek kişilerin karşılıklılık ilkesi aranmadan belediye sınırları içerisinde taşınmaz edinimi serbest bırakılmıştır. Başka bir deyişle, 3278 sayılı kanun ile yabancı gerçek kişilerin taşınmaz edinmesinin ötesinde yabancı ülkelerin de Türkiye’de taşınmaz ediniminin önü açılmıştır (Ülkü, 2006; 4). Anayasa Mahkemesi yabancılara toprak satışının önündeki engelleri kaldıran 3278 sayılı bu kanunu da tıpkı daha önce Anayasaya aykırı bularak iptal ettiği 3029 sayılı kanunun iptal gerekçesinde olduğu gibi aynı gerekçelerle iptal etmiştir.

Anayasa Mahkemesinin sert ifadelerle kaleme aldığı gerekçeli iptal kararlarının bir sonucu olarak yabancı uyruklu gerçek ve tüzel kişilere mülk satışı konusu uzunca bir süre ülke gündeminden kalkmıştır. Bu konu, 19 Temmuz 2003 gün ve 4916 sayılı Kanunun TBMM’sinde kabul edilip yürürlüğe girmesiyle yeniden alevlenmiş, yabancılara taşınmaz mülk satışı ile ilgili kuşku ve endişeler ülke gündemine yeniden oturmuştur. Öyle ki, 19 Temmuz 2003 gün ve 4916 sayılı Çeşitli Kanunlarda ve Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun 19. maddesiyle 22.12.1934 tarihli ve 2644 sayılı Tapu Kanununun 35. maddesi değiştirilip yeniden düzenlenerek yabancı gerçek ve tüzel kişilere köylerde dahil olmak üzere Türkiye’de toprak edinme hakkı tanınmış, bununla da kalınmamış, Cumhuriyetin ilk yıllarında kabul edilen 442 sayılı Köy Kanununun 87. maddesi ve Tapu Kanununun 36. maddeleri de yürürlükten kaldırılmıştır (RG, 2003: 25173). 2003 yılındaki bu yeni düzenlemeye göre, karşılıklı olmak ve kanuni sınırlamalara uymak kaydıyla yabancı gerçek kişilerle beraber, tüzelkişiliğe sahip yabancı ticaret şirketlere taşınmaz mülk edinme hakkı tanınmış, ayrıca yabancı uyruklu gerçek kişilerin miras yoluyla taşınmaz mülk edinmesinde karşılıklılık koşulu kaldırılarak, Türkiye Cumhuriyeti ile arasında karşılıklılık bulunmayan ülke vatandaşlarının kanuni miras yoluyla edindikleri taşınmazların intikal işlemleri yapılarak tasfiye edilip bedele çevrilmesine imkan tanınmıştır (RG, 2003: 25173). Buradaki en önemli değişiklik, daha önceden köylerde yabancılara tarım arazisi edinmeleri yasaklanmış iken, yeni düzenleme ile yabancı gerçek ve tüzel kişilere köylerde tarım toprağı edinmeleri hakkının tanınmış olmasıdır. Anayasa Mahkemesi 14.03.2005 günlü, 2003/70 Esas ve 2005/14 Karar sayılı kararıyla, bu düzenlemeyi Anayasaya aykırı bularak iptal etmiştir (RG, 2005: 25797).

Bugün yürürlükte bulunan 5444 sayılı Tapu Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun 07.01.2006 gün ve 26046 sayılı Resmi Gazetede yayın-

lanmasına rağmen, Türkiye’de mülk edinen yabancı uyruklu gerçek ve tüzel kişilerin Anayasa Mahkemesinin iptal kararı sonrasındaki süreçte edindikleri haklarının korunabilmesi amacıyla geriye dönük olarak, 27.07.2005 tarihin den geçerli olmak üzere yürürlüğe girmiştir.² Ancak bu süreçte Türkiye’de yabancı uyruklulara taşınmaz mülk satışları özellikle “ulusal güvenlik” endişesi ile çoğu zaman edildiği ve savunduğu bilgilerin doğruluğunu dahi sorgulama gereğini duymadan geniş çevrelerce tartışmaya açılmış, ülke topraklarının yabancılara “fütursuzca” pazarlandığı, tabir yerindeyse “vatan topraklarının parsel parsel yabancılara satıldığı” yolunda keskin değerlendirmelerin yapılmasına yol açmıştır.³ Esasen, bu süreçte yapılan hararetli tartışmalara birçok örnek vermek mümkündür. Bunlardan en çarpıcı olanlardan birisi de 28.06.2007 tarihli ulusal basının birinci sayfasında manşetten verdiği gibi Raşan Ecevit’in “Türkiye’de koloni kuracaklar, vatan topraklarını satmayın benim bileziklerimi satın!” yolundaki demecidir (Vatan topraklarını satmayın benim bileziklerimi satın!, Bugün Gazetesi, 28.06.2006). Türkiye’de yabancı uyruklu gerçek ve tüzel kişilere taşınmaz mülk satışı ile ilgili haber ve değerlendirmeler toplumu öylesine etkilemiştir ki, bunun en somut ve bir o kadar da düşündürücü göstergesi Agos Gazetesi sahibi ve yazı işleri müdürü Hrant Dink’in katili olarak olayın akabinde yakalanan şüphelinin sorgulandığı birimde bir yanında ay yıldızlı Türk Bayrağı, diğer yanında da Atatürk’ün “Vatan toprakları kutsaldır. Kaderine terk edilemez.” özdeyişinin önünde “Bugün yine olsa yaparım...” yolundaki sözleridir (Türkiye’yi ayağa kaldıracak görüntüler, İhlas Haber Ajansı (İHA): 22.01.2007). Cinayeti işleyen kişi “vatan topraklarının parsel parsel yabancılara satıldığını, ülkenin elden gittiğini...” düşünerek, kendince bu sürece bir son vermeyi planlamıştır (Gergerlioğlu, Yeni Şafak, 01.03. 2007). Yine, bunun gibi Dalaman ilçesinde satın aldığı evinin balkonuna kendi ülkesinin bayrağını asan, Alman uyruklu Karl ve Maria oğlu 1954 doğumlu Karl Heinz Wandelbeen’in başına gelenler de ilginçtir. Balkondaki Alman bayrağını fark eden bir grup Wandelbeen’in bahçesine girerek balkondaki bayrağı indirmiş, ev sahibi Alman’ı da Türk

² Anayasa Mahkemesinin 14 Mart 2005 tarihli, 2003/E. 2005/14K. Sayılı iptal kararı 26/04/2005 tarih 25797 sayılı Resmi Gazetede yayınlanmıştır.

³ Yabancı uyruklulara taşınmaz mülk satışı ile ilgili düzenlemelerin en azından bazı çevrelerde Türkiye’deki yöneticilerin vatanseverliklerinin sorgulanmasına dahi zemin oluşturduğu söylenebilir (Ülke satılıyor, Yeni Mesaj 08.10.2006). Bu çevreler Mustafa Kemal Atatürk’ün “Sakin kapıyı aralık bırakmayın; farkına varmadan ardına kadar açılır.” özdeyişinden ve ünlü şair Nazım Hikmet’in 1959 yılında yazdığı “Şehitler, kuvay-i milliye şehitleri, siz toprak altında derin uykudayken düşmanı çağırdılar, satıldık, uyanın! Biz toprak üstünde derin uykulardayız...” (Dura, 2005: 596) dizelerine vurgu yaparken, yine bunun gibi “Bu ülke, İstiklal Marşı ruhuyla yapılmış ve kazanılmış Bağımsızlık Savaşının acılarını daha unutmamıştır (Elibol, 2007: 15)” yolundaki değerlendirmelerinde olduğu gibi yabancı uyruklulara mülk satışlarının ülke için ne derece önemli bir tehdit oluşturduğuna dikkat çekmektedir.

⁴ Dalaman Asliye Ceza Mahkemesinin Esas No: 2006/63, Karar No:2006/311 sayılı Dosyasında bulunan olayın sanıklarından biri olan İbrahim SARI, mahkemede yaptığı savunmasında; “...Bir

konukseverliğiyle bağdaşmayan hasmane bir tutumla uyarmışlardır.⁴

Peki, Türk toplumunda yabancı uyruklu gerçek ve tüzel kişilere taşınmaz mülk satışının yanında yer alan, uygulamayı çağdaş gelişmelerin bir sonucu olarak gören ve bu bakımdan da toplumu "paranoyalardan" sıyrılmaya davet edenler hiç mi yoktu? Şüphesiz, mülk satışlarına karşı bir kısım çevreler de toplumu "itidale davet" ediyor, bu uygulamanın her yönüyle ülkenin yararına olduğunu iddia ediyordu.⁵

Gerçekte, yabancıyı değişik kaygı ve endişelerle tartışan sadece Türkiye ve Türk halkı değildir. Benzeri tartışmalar, 21. yüzyılın başında kendisini etkin bir şekilde hissettiren küreselleşmeden olumsuz etkilenen her ülkede yaşanmıştır. Öyle ki, bugün birer Avrupa Birliği (AB) üyesi olan ülkelerde de tarihsel nedenlere dayalı yoğun endişe ve karşı çıkışlarda bulunulmuştur. Hatta bu endişe ve kaygıların bir yansıması olarak, yeni üye olan bazı ülkeler müzakere sürecinde yabancı uyruklu gerçek ve tüzel kişilere mülk satımı konusunda uzun bir geçiş dönemi talep etmişlerdir. Bugün AB'nin bir üyesi olan Polonyalılar özellikle komşuları olan Almanların, bu kez silahla değil para gücü sayesinde Polonya topraklarına tekrar sahip olmasından kaygı duymakta, özellikle II. Dünya Savaşının acılarını unutmayan yaşlı kuşaklar, Polonya'da yabancılara mülk satışına şiddetle karşı çıkmaktadır (Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (DKP), 2007: 83).

Alman vatandaşı başka bir ülkede evinin bahçesine direk dikip, kendi ülkesinin bayrağını neden asar? Onu bu suçu işlemeye sevk eden sebep nedir? Bu soruların yanıtı düşünülürken, buna benzer olayları sıkça yaşamamıza neden olan yabancılara toprak satışı ve sonuçları üzerinde kısaca durmak istiyoruz... Toprak" bağımsızlığın ve egemenliğin" adıdır. Toprağınız yoksa eğer ne egemenliğiniz ne de bayrağınız olur. Oysa bugün Türkiye, dış borç faizlerini ödeyebilmek için, döviz karşılığında vücudunu satıyor. Türkiye aslında egemenliğini satıyor. Bundan daha büyük utanç olabilir mi? Eğer biz yanlışsak, bütün bu satışlar doğru ise, o zaman soruyoruz. Kurtuluş savaşını biz neden yaptık, neden düşmanı Polatlı öllerinden çevirdik? Neden milyonlarca şehit kanı ile sulandı bu topraklar?... Bir Alman bahçesindeki direğe Alman bayrağını neden asar? Bu sorunun cevabı yukarıda anlatılanların tümüdür. Çünkü o Alman, bizim toprağı satın almakla, egemenliğimizi, haysiyetimizi her şeyimizi satın aldığını düşünmüştür. Orayı bir sömürge toprağı gibi görmüştür. Kendi milleti ile gururlanırken, bizim milletimizi çaresiz görmüş ve aşağılamıştır. Fakat fena halde yanılmıştır. Alman bunu yapar da biz durur muyuz.? Gider o bayrağı indiririz. Nitekim öyle yaptık. Bin kere asılırsa, bin kere gider indiririz. Biz suçu işlemedik. Bir suçu ortadan kaldırdık. Bizim hiçbir millete düşmanlığımız yoktur. Hiçbir milletin bayrağı ile de sorunumuz yoktur. Egemenliğimizi, onurumuzu zedeleyen ve suç teşkil eden bir saldırıya karşı meşru müdafaa yaptık. O toprağın "işgal edilmiş toprak" olmadığını gösterdik..."demektedir.

⁵ Örneğin Taha Akyol Milliyet Gazetesindeki günlük köşesinde "Paranoya" başlıklı yazısında "... Sadece Rahşan Ecevit değil birçok kimse ülke topraklarının Amerika'ya, İsrail'e, Avrupa'ya falan satıldığını düşünüyor! Rahşan Hanım, "Belge yok ama güvenilir bilgiler var" diyor. Yunanlılar bütün Trakya'yı satın almış! GAP'ı da İsrail'e kaptırmıştık; İsraililer GAP'ta şimdilik 450 bin dönüm araziye satın almışlar bile! ...Türkiye kalkınmakta olan bir ülkedir. Dış pazarlara ve dış kaynaklara ihtiyacı vardır. Jeopolitik durumumuz dış ittifaklar gerektiriyor. Bunlar ülke bütünlüğü için de zaruri şeylerdir. O düşman, bu düşman, müttefiksiz, ortaksız, alışverişsiz bu dünyada nasıl yaşayacağız. Akılla, hesapla, bilgiyle, soğukkanlı ve uzun vadeli politikalarla olur bunlar. En büyük düşmanımız paranoyalarımızdır! Çünkü hiçbir düşman aklımızı kadar tahrip edemez!"(Akyol, Milliyet Gazetesi, 08.07.2007). Diyerek, bu konuya uzun vadeli politikalarla bakılmasının gerekliliğini vurgulamaktadır

Peki, gerçekten de Türkiye’de bazı çevrelerce belirgin bir şekilde ileri sürüldüğü gibi bir başka ülkede mülk edinen yabancı uyruklu gerçek kişiler o ülkenin geleceği için bir tehdit midir? Bu makalede yürürlükteki kanuni düzenlemelerden istifade ederek, Alanya’da mülk edinmiş yabancı uyruklu gerçek kişilere yerel halkın bakışı ve yaklaşımından hareketle bu sorunun cevabı aranmaktadır.

1. ALANYA’DA YAPILAN ANKET UYGULAMASI VE GENEL SONUÇLARI

1.1. Niçin Alanya

Türkiye’nin en önemli turizm merkezlerinden birisi olan Alanya, son yıllarda sahip olduğu eşsiz doğal, tarihi ve kültürel değerlerinin yanında yabancı uyruklu gerçek kişilerin sürekli yaşamak için her geçen gün giderek artan bir oranda yerleşmeyi arzuladıkları bölgelerin en başında gelmektedir. Bu talep özellikle 4916 sayılı kanunun yürürlüğe girdiği 2003 yılıyla yoğunluk kazanmış, Anayasa mahkemesinin kanunu iptal etmesine rağmen yetkililerin verdikleri taahhütler ve garantilerle günümüze kadar hızını kesmeden devam etmiş, bu süreçte de başta inşaat ve turizm olmak üzere buna bağlı yan sektörleri canlandırmış ve bu alanda önemli miktarda yatırım yapılmasına neden olmuştur.⁶

Bu gelişmeler sonucunda Tablo 1’den de görüleceği üzere 31.12.2003 tarihinde Alanya’da yabancı uyruklu gerçek kişilere satışı yapılan toplam 3.496 bağımsız bölüm bulunmaktayken, bu rakam 25.04.2006 tarihinde 3.753 artarak 7.249’a ulaşmış, 22.05.2007 tarihi itibarıyla de 9 697 seviyesine varmıştır.⁷ Bugün gelinen bu aşamada Alanya nerdeyse öncelikle başta Almanlar olmak üzere Danimarkalıların, Hollandalıların, İrlandalıların, Norveçli ve İngilizlerin ikinci vatani durumuna gelmiştir. Öyle ki 22.05.2007 tarihi itibarıyla konut edinen Alanya’ya yerleşmiş toplam 14 181 yabancı uyruklunun 4417 kişi ile % 31,1’ini Almanlar, 2418 kişi ile % 17’sini Danimarkalılar, 2 280 kişi ile % 16’sını Hollandalılar, 1 725 kişi ile % 12,1’ini İrlandalıları, 1 250 kişi ile % 8,8’ini Norveçliler ve 858 kişi ile % 6’sını da İngilizler teşkil etmektedir (Alanya Belediye Başkanlığı Faaliyet Raporu (ABBFR, 2007). 22.05.2007 tarihi itibarıyla Alanya’da yerleşen yabancı uyruklu gerçek kişilerin edindiği toplam taşınmaz sayısı 10 181’dir. Bu taşınmazların 3 041’ini Almanlar, 1790’ını Danimarkalıları, 1600’ünü Hollandalılar, 1235’ini İrlandalıları, 905’ini Norveçliler ve 612’sini de İngilizler edinmişlerdir.

⁶ Alanya Belediyesi Faaliyet Raporu 2006, sf 76.

⁷ Alanya Ticaret ve Sanayi Odası (ALTSO) Raporu 2006, sf,42

Tablo 1. Alanya’da mülk satın alan yabancı uyruklu gerçek kişiler (22.05.2007 tarihi itibarıyla)

SIRA NO	YABANCININ UYRUĞU	TOPLAM AŞINMAZ SAYISI	TAŞINMAZLARIN TOPLAM ALANI(M ²)	ORANI %	KİŞİ SAYISI	ORANI%
1	Almanya	3041	670,816	42	4417	31,1
2	Danimarka	1790	192,502	12	2418	17,0
3	Hollanda	1600	290,928	18,2	2280	16,0
4	İrlanda	1235	173,878	10,9	1725	12,1
5	Norveç	905	73,134	4,6	1250	8,8
6	İngiltere	612	76,574	4,8	858	6,0
7	Belçika	331	42,164	2,6	370	2,6
8	İsveç	179	14,698	0,9	218	1,5
9	Finlandiya	151	10,626	0,7	203	1,4
10	Avusturya	91	11,595	0,8	99	0,7
11	Rusya Fed	66	6,202	0,3	67	0,5
12	KKTC.	34	5,240	0,3	41	0,3
13	Fransa	27	1,157	--	30	0,2
14	ABD.	24	3,293	0,2	23	0,1
15	İsviçre	23	2,922	0,1	21	-
16	İtalya	19	2,746	0,1	20	-
17	Polonya	9	571	--	10	-
18	Yunanistan	6	422	--	5	-
19	Diğer 14 Ülke	62	18,614	--	125	1,7
	Toplam	10,181	1,598,051		14,181	100-

Kaynak:Alanya Tapu Sicil Müdürlüğü, Temmuz, 2007

Öyle ki, Tablo 2’de yer verildiği gibi Alanya’da yabancı uyruklu gerçek kişiler tarafından edinilen toplam 10 181 adet taşınmazın 415’i arsa ve arazi durumunda iken 69’u bina, 9 697’si ise bağımsız bölümdür. Alanya’ya yerleşen Almanların toplam 3041, Danimarkalıların 1 790, Hollandalıların 1 600, İrlandalıların 1 235, Norveçlilerin 905, İngilizlerin 612, Belçikalıların 331, İsveçlilerin de 179 adet taşınmazları bulunmaktadır.

Bu gelişmelerde Türkiye’nin en önemli turizm merkezlerinden olan Alanya’da toplam nüfus içindeki mülk edinmiş yabancı uyruklu gerçek kişilerin sayılarının giderek artmakta olduğunu göstermektedir. Alanya’da sayıları her geçen gün artan yabancı uyruklu gerçek kişilerin günlük yaşamlarında yerel halkla sıkı ilişkiler içinde bulunduğu unutulmamalıdır.

Tablo 2. Alanya’da mülk satın alan yabancı uyruklu gerçek kişilerin satın aldıkları taşınmazlar (22.05.2007 tarihi itibarıyla)

SIRA NO	MÜLK SATIN ALAN YABANCI UYRUKLU GERÇEK KİŞİ	EDİNİLEN TOPLAM AŞINMAZLAR			SATIN ALINAN TAŞINMAZLARIN TOPLAM SAYISI
		Arsa + Arazi	Bina+ Mesken	Bağımsız Bölüm	
1	Almanya	206	38	2797	3041
2	Danimarka	18	3	1769	1790
3	Hollanda	79	5	1516	1600
4	İrlanda	51	4	1180	1235
5	Norveç	4	0	901	905
6	İngiltere	21	10	581	612
7	Belçika	12	0	319	331
8	İsveç	4	0	175	179
9	Finlandiya	1	0	150	151
10	Avusturya	6	5	80	91
11	Rusya Fed.	0	0	66	66
12	KKTC.	3	0	31	34
13	Fransa	0	0	27	27
14	ABD.	4	3	17	24
15	İsviçre	1	0	22	23
16	İtalya	1	0	18	19
17	Polonya	1	0	8	9
18	Yunanistan	1	0	5	6
	Diğer 14 Ülke	(2)	(3)	(1215)	62
	Toplam	415	69	9697	10,181

Kaynak: Alanya Tapu Sicil Müdürlüğü, Temmuz, 2007**1.2. Örneklem Kümesinin Yaş Durumu**

Anket Antalya’nın Alanya ilçesinde toplam 1305 kişiye uygulanmıştır. Anketi cevaplayan kişilerin yaş aralığı ve yüzdesi aşağıda belirtilmiştir:

- a)25 yaş altı :% 5
- b)25-34(dahil) yaş aralığı :% 25
- c)35-44(dahil) yaş aralığı :% 40
- d)45-54(dahil) yaş aralığı :% 20
- e)55 ve üstü :% 10

Görüldüğü üzere anketi yanıtlayanlar içinde 25-44 yaş aralığı % 65’lik bir dilimle ağırlıklı grubu teşkil etmektedir.

1.3. Örneklem Grubunun Cinsiyet Durumu

Anketi cevap veren toplam 1305 kişiden 976'sı erkek, geriye kalan 329'u da kadındır. Buna göre Alanya'da taşınmaz mülk edinerek yerleşen yabancı uyruklu gerçek kişilerin belli bir süre Alanya'da ikamet eden Türk halkı nezdinde algılanışlarını ortaya koymayı amaçlayan ankete cevap veren örneklem grubunun % 74,8'ini erkekler, geriye kalan % 25,2'sini de kadınlar teşkil etmektedir.

1.4. Örneklem Kümesinin Meslek Grupları

Ankete cevap veren örneklem grubunun sahip olduğu meslek grupları olarak, kendi içlerinde değişkenlik göstermekle birlikte serbest meslek grupları (şirket yöneticisi, otel işletmecisi, turizmci, lokantacı, emlak komisyoncusu, berber, kuaför, çiçekçi, halı-kilim satıcısı, hazır giyimci, mağaza çalışanı, mühendis, mimar, avukat, eczacı, şarküteri, gıda maddesi satıcısı, fotoğrafçı, vb.) baskın grup olup, bunun yanında Alanya'da ikamet eden kamu kurum ve kuruluşlarının çalışanları ile emekliler de yer almaktadır.

1.5. Örneklem Kümesinin Alanya'da İkamet Süresi

Ankete cevap veren toplam 1305 kişiden 667'si 10 yıldan bu yana, 265'i 6-10 yıl, 321'i 1-5 yıl arasında, geriye kalan 57'si ise 1 yıldan az bir süreden beri Alanya'da ikamet etmektedir. Anket sorularına cevap verenlerin % 50,7'si 10 yıldan fazla, % 24,6'sı 1-5 yıl arasında, % 20,3'ü 6-10 yıl arasında, % 4,4'ü ise 1 yıldan az süredir Alanya'da ikamet etmektedir.

1.6. Anketin Uygulandığı Dönem ve Ülke Gündemi

Alanya'da Alanya Belediye Başkanlığının sevk ve idaresinde, ağırlıklı olarak belediye personeli tarafından mahallinde birebir görüşmelerle uygulanan bu anket; 11 Ağustos 2007- 30 Ekim 2007 tarihleri arasında toplam 80 günlük bir sürede tamamlanmıştır. Anketin uygulandığı dönemin ülke gündeminin sonuçlar üzerinde etkili olabileceği dikkate alınmalıdır. Öyle ki anket Türkiye'de 22 Temmuz 2007 tarihinde yapılan erken genel seçimlerinin hemen akabinde uygulanmıştır. 22 Temmuz 2007 tarihi öncesinde seçim atmosferinde ülke gündeminde siyasi nitelikli tartışmaların yoğun, siyasi partilerin birbirlerini sert bir şekilde eleştirdikleri ve yoğun bir bilgi kirliliğinin yaşandığı bir süreç olmuştur. Her ne kadar sosyo-ekonomik ve ticari hayatı turizm hareketlerinden doğrudan etkilenen bir bölge olmasına rağmen Alanya'nın ulusal güvenliğe yönelik endişelerin yoğun gündeme getirildiği bir dönemde, bu gelişmelerden olumsuz etkilenmemesi düşünülemez⁸.

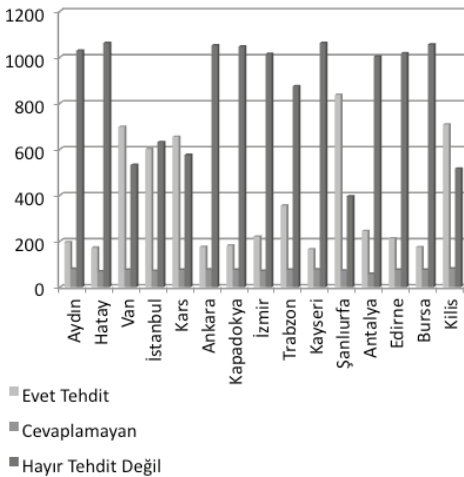
⁸ Sadece bir hatırlatma olması bakımından, Alanya'da anketin uygulandığı 11 Ağustos 2007 ile 30 Ekim 2007 tarihleri arasındaki ülke gündemine bakıldığında Türkiye'de çok önemli olayların yaşandığı görülür.

2. YABANCI UYRUKLU GERÇEK KİŞİLERE TAŞINMAZ MÜLK SATIŞLARI VE ULUSAL GÜVENLİK ENDİŞESİ

2.1 Mülk Ediniminin Sakıncalı Değerlendirildiği İller

Yabancı nüfusun giderek artmasının Türkiye'nin geleceğine olan etkisi (seçilmiş bazı iller) başlıklı Grafik 1'dende görüleceği üzere, Türkiye'den örnek olarak seçilen Aydın, Hatay, Van, İstanbul, Kars, Ankara, Nevşehir, İzmir, Trabzon, Kayseri, Şanlıurfa, Antalya, Edirne, Bursa ve Kilis gibi illerin çevrelerindeki yabancı nüfusun giderek artmasının Türkiye'nin geleceği açısından bir olumsuzluk taşıyıp taşımayacağını sorulduğu anketin 28. sorusunun⁹ şıklarına cevap verenlerin sayısı 1224 ile 1236 kişi arasında değişmektedir.

Grafik 1. Yabancı nüfusun giderek artmasının Türkiye'nin geleceğine olan etkisi (seçilmiş bazı iller)



İller	Hayır Tehdit Değil	Evet Tehdit	Cevaplamayan
Aydın	1029	196	80
Hatay	1062	172	69
Van	532	697	76
İstanbul	631	602	72
Kars	575	654	76
Ankara	1052	175	78
Kapadokya	1047	182	76
İzmir	1014	220	71
Trabzon	874	355	76
Kayseri	1062	165	78
Şanlıurfa	395	837	73
Antalya	1003	244	58
Edirne	1017	212	76
Bursa	1055	174	76
Kilis	516	708	81

⁹ Anketin 28. sorusu: Aşağıdaki şehirlerde yabancı nüfusun giderek artmasını, Türkiye'nin geleceği açısından olumsuz değerlendirir misiniz?

a-Aydın ve çevresi	() Evet	() Hayır	() Fikrim yok
b-Hatay ve çevresi	() Evet	() Hayır	() Fikrim yok
c-Van ve çevresi	() Evet	() Hayır	() Fikrim yok
d-İstanbul ve çevresi	() Evet	() Hayır	() Fikrim yok
e-Kars ve çevresi	() Evet	() Hayır	() Fikrim yok
f-Ankara ve çevresi	() Evet	() Hayır	() Fikrim yok
g-Kapadokya ve çevresi	() Evet	() Hayır	() Fikrim yok
h-İzmir ve çevresi	() Evet	() Hayır	() Fikrim yok
ı-Trabzon ve çevresi	() Evet	() Hayır	() Fikrim yok
j-Kayseri ve çevresi	() Evet	() Hayır	() Fikrim yok
k-Şanlıurfa ve çevresi	() Evet	() Hayır	() Fikrim yok
l-Antalya ve çevresi	() Evet	() Hayır	() Fikrim yok
m-Edirne ve çevresi	() Evet	() Hayır	() Fikrim yok
n-Bursa ve çevresi	() Evet	() Hayır	() Fikrim yok
o-Kilis ve çevresi	() Evet	() Hayır	() Fikrim yok

Ankete cevap verenlerin en çok işaretlediği şık Hatay iken, en az işaretlenen şık Kilis'tir. Anketi cevaplayanlara esasen 3 seçenek sunulmuş olmasına karşın, "fikrim yok" seçeneğini hiç kimse işaretlememiştir. Bu durumda anketi cevaplayanların kesin bir bakış açısıyla hareket ettikleri söylenebilir. Yabancıların nüfus artışının tehlikeli görülmediği ilk 5 bölge sırasıyla % 13,4 ile Kayseri, % 14,2 ile Bursa, % 14,3 ile Ankara, % 14,8 ile Nevşehir (Kapadokya) ve % 16 ile Aydın'dır. Anketi cevaplandıranlarca yabancıların nüfus artışının en tehlikeli görüldüğü ilk 5 il ise sırasıyla % 85,9 oranıyla Hatay, % 67,9 oranıyla Şanlıurfa, % 57,8 Kilis, % 56,7 oranıyla Van ve % 53,2 oranıyla Kars illeridir. İllere bakıldığında ilginç bir durum gözlenmektedir. Öyle ki, kozmopolit bir metropol olan ve Türkiye'nin en yoğun nüfusuna sahip olan İstanbul ilinde yabancı uyruklu gerçek kişilerin giderek sayılarının artması ankete cevap verenlerin % 48,8'lik bir oranıyla olumsuz karşılanırken, Alanya'nın bağlı olduğu Antalya'da giderek artan yabancı uyruklu gerçek kişileri tehdit olarak görenler ankete cevap verenlerin sadece % 19,6'sıdır.

Grafik-1de de yer aldığı gibi, anketi cevaplayan kişiler açısından Türkiye'nin güney sınır bölgeleri (Hatay, Şanlıurfa ve Kilis) ile doğu bölgeleri (Van ve Kars) yabancı nüfusun artmasının olumsuz değerlendirildiği illerin başında gelmektedir. Bu iller aynı zamanda sınır illeridir. Metropol kentler arasında İstanbul diğer metropollere kıyasla açık ara birincil tehlikeli görülen ildir. Anketin uygulandığı Alanya'nın bağlı olduğu Antalya ili açısından ise mülk edinen yabancı uyruklu gerçek kişilerin nüfusunun giderek artışı önemli bir olumsuzluk olarak değerlendirilmemektedir.

2.2. Yabancı Uyrukluların Mülk Talebinin Tarihi Geçmiş ile Bağlantısı

Yabancı uyrukluların ülkemizdeki mülk edinme arzularının geçmişte yaşanan olaylarla ilintisinin olup olmadığının sorulduğu anketin 29. sorusuna¹⁰ cevap veren 1276 kişiden % 43,5'i mülk edinmelerin gerçekte geçmişte yaşanan olaylarla bir bağlantı olduğunu düşünüyorken, % 51,7'si buna "hayır" demektedir.

Yabancı uyrukluların ülkemizdeki mülk edinme arzularının geçmişte yaşanan olaylarla ilintisi başlıklı Grafik 2'de de yer verildiği gibi esasen, ankete cevap verenlerden % 43,5 gibi bir oranın Türkiye'de mülk edinen yabancı uyruklu gerçek kişilerin deniz, kum, güneş ve ekonomik avantajlar gibi nedenlerle değil de tarihsel nedenlerle bu mülkleri atın almakta oldukları yolundaki değerlendirmelerini küçümsememek gerekmektedir. Ankete katılan ve cevap verenlerin neredeyse yarısına yakın bölümü, mülk edinen yabancı uyruklu gerçek kişilere Türkiye'de mülk edinmeye sevk eden en önemli saikin Türkiye ile yeniden hesaplaşarak, geçmişin rövanşını bu şekilde almak olduğunu düşün-

¹⁰ Anketin 29.sorusu: **Sizce ülkemizde yabancıların artarak devam eden toprak satın alımlarının tarihteki gelişmelerle ilgisi var mıdır?**

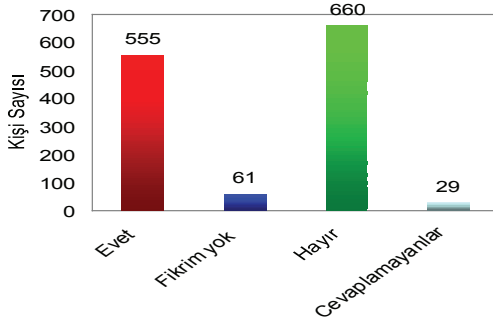
() Evet

() Hayır

() Fikrim yok

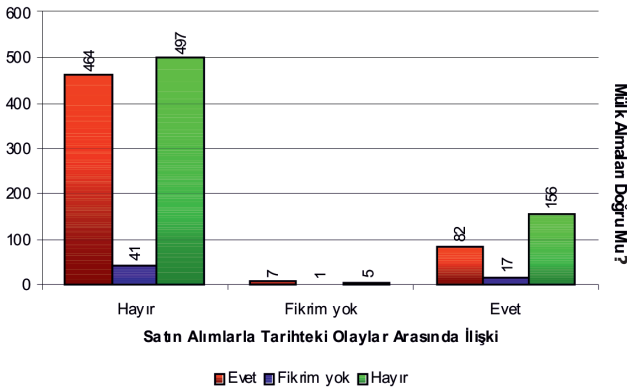
mehtedirler. Bu konunun üzerinde durularak, bu konuda toplumu aydınlatan çalışmaların yapılmasının gerekliliği ortadadır.

Grafik 2. Yabancı uyrukluların ülkemizdeki mülk edinme arzularının geçmişte yaşanan olaylarla ilintisi



Anketin "Sizce ülkemizde yabancıların artarak devam eden toprak satın alımlarının tarihteki gelişmelerle ilgisi var mıdır?" şeklindeki 29. sorusu ile yine "Yabancı uyruklu gerçek kişilerin mülk almalarını doğru buluyor musunuz?" şeklindeki anketin 39. soruları¹¹ arasında bir çapraz tablo yapıldığında Grafik 3'de görüldüğü gibi mülk satın almaların tarihteki gelişmelerle bir bağlantısı olmadığını düşünen kişilerin ancak % 23,7'si yabancıların mülk almasının doğru olduğu beyan etmiştir.

Grafik 3. Çapraz sorgulama: Yabancı uyrukluların ülkemizdeki mülk edinme arzularının geçmişte yaşanan olaylarla ilintisinin-Yabancıların mülk edinimi doğru mu?



Kısacası örneklem grubu için; yabancıların mülk edinmesinde tarihteki

¹¹ Anketin 39.sorusu: **Yabancıların ülkemizde mülk satın almalarını doğru buluyor musunuz?**

() Evet

() Hayır

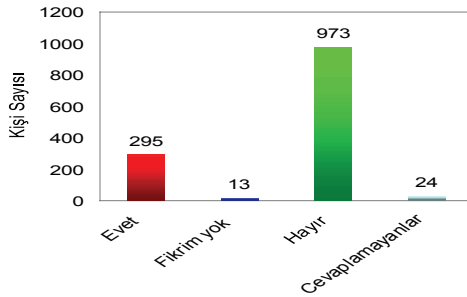
() Fikrim yok

gelişmeler önemli addedilmekte ve yabancıların bireysel karar ve tercihleri ile bölgenin doğal ve çevresel güzellikleri dışında bir etken olarak değerlendirilmektedir.

2.3. Edinilen Mülkler Türkiye'nin Bölünmez Bütünlüğü Önünde Bir Tehdit mi?

Yabancıların satın aldığı mülklerin ve Türkiye'nin bölünmez bütünlüğü (Tehdit değerlendirmesi) başlıklı Grafik 4'deki verilerden de görüleceği üzere, anketin "Yabancıların satın aldığı mülklerin yarın Türkiye'nin bölünmez bütünlüğü önünde bir tehdit olabileceğini düşünüyor musunuz?" yolundaki 38. sorusuna¹² cevap veren toplam 1281 kişinin % 76'sı mülk satın alarak yerleşen yabancı uyruklu gerçek kişilerin bir tehdit olmayacakları düşüncesindeyken, % 23'ü ise bunun Türkiye'nin bölünmez bütünlüğü önünde bir tehdit oluşturabileceği düşüncesindedir. Her ne kadar Türkiye'de mülk edinen yabancı uyruklu gerçek kişilerin tehdit oluşturmayacakları düşüncesine sahip olanların oranı tersini düşünen kişilerin 3 katı olsa da yine de % 23'lük bir oranın varlığını, yabancılara karşı güçlü bir itimatsızlık ve hoşnutsuzluk duygusunun bulunduğu yönünde değerlendirmek gerekmektedir. Öyle ki, bu hoşnutsuzluğu ve memnuniyetsizliği istisna sayılabilecek bir oran olarak görmek mümkün değildir.

Grafik 4: Yabancıların satın aldığı mülklerin ve Türkiye'nin bölünmez bütünlüğü (Tehdit değerlendirmesi)



Grafik 5'te yer aldığı gibi çapraz tabloların incelenmesinde bu durum daha açık bir şekilde ortaya çıkmaktadır. Yabancıların satın aldığı mülklerin yarın "Türkiye'nin bölünmez bütünlüğü önünde bir tehdit olabileceğini düşünüyor musunuz?" sorusuna cevap verenlerle yine anketin "Yabancıların ülkemizde mülk satın almalarını doğru buluyor musunuz?" yolundaki 39. Sorusuna verilen

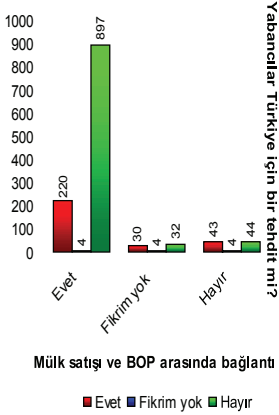
12. Anketin 38.sorusu: **Yabancıların satın aldığı mülklerin yarın Türkiye'nin bölünmez bütünlüğü önünde bir tehdit olabileceğini düşünüyor musunuz?**

() Evet

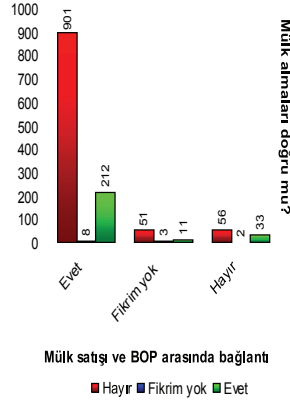
() Hayır

() Fikrim yok

Grafik 5: Çapraz sorgulaması: Mülk satışı ve BOP arasında bağlantı- Yabancılar Türkiye için bir tehdit mi?



Grafik 6: Çapraz sorgulaması: Mülk satışı ve BOP arasında bağlantı- Mülk satın almaları doğru mu?



cevaplar kıyaslandığında; mülklerinin tehdit oluşturmayacağını düşünen grubun sadece (% 19,8)'i yabancı uyruklu gerçek kişilerin mülk satın almalarına karşı çıkmamaktadır.

Yine mülk satışı ve Büyük Ortadoğu Projesi (BOP) arasında bağlantı- Yabancılar Türkiye için bir tehdit mi? Başlıklı çapraz sorgulamanın yapıldığı Grafik 5 ile Mülk satışı ve BOP arasında bağlantı- Mülk satın almaları doğru mu? Başlıklı çapraz sorgulamanın sonuçlarını gösteren Grafik 6 birlikte değerlendirildiğinde de görüleceği üzere, anketin "Yabancıların satın aldığı mülklerin yarın Türkiye'nin bölünmez bütünlüğü önünde bir tehdit olabileceğini düşünüyor musunuz?" yolundaki 38. sorusu ile "Yabancılar mülk satışının artışıyla Büyük Ortadoğu Projesi ve yeraltı-yerüstü zenginliklerimiz arasında bir bağlantı olduğunu düşünüyor musunuz?" yolundaki anketin 18. sorusu¹³ arasında çapraz tablo yapıldığında da yabancı uyruklu gerçek kişilere mülk satışlarının bir tehdit oluşturmayacağını düşünen grubun sadece (% 4,5)'i, yabancı uyruklu gerçek kişilere mülk satışı ile Büyük Ortadoğu Projesi (BOP) arasında bir bağlantı olmadığı düşüncesindedir. Geriye kalan çok büyük bir çoğunluk ise, Türkiye'den mülk edinen yabancı uyruklu gerçek kişilerin bu mülkleri edinmelerinde Türkiye'nin gelecekte Ortadoğu politikasında oynayacağı rolün ve Türkiye'nin sahip olduğu yer altı ve yerüstü zenginliklerinin önemli bir rolü bulunduğunu değerlendirmektedir.

13 Anketin 18.sorusu: **Yabancılar mülk satışının artışıyla Büyük Ortadoğu Projesi ve yeraltı-yerüstü zenginliklerimiz arasında bir bağlantı olduğunu düşünüyor musunuz?**

() Evet

() Hayır

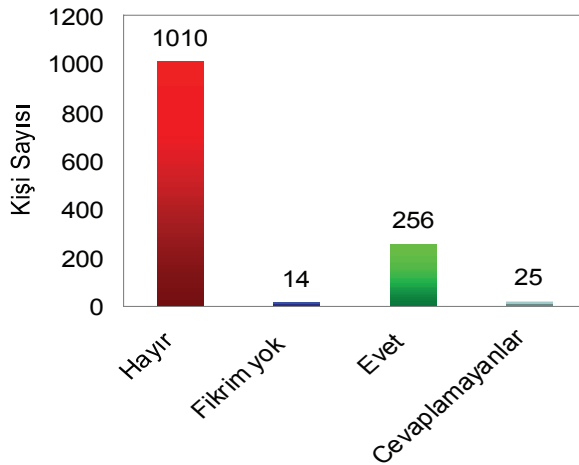
() Fikrim yok

Kısacası, ankete cevap verenlerden yabancı uyruklu gerçek kişilerin Türkiye’de mülk edinmelerinin ileride tehdit oluşturmayacağını düşünen kişiler çoğunlukta olmasına rağmen, özellikle “Yabancılar mülk satışının artışıyla Büyük Ortadoğu Projesi (BOP) ve yeraltı-yerüstü zenginliklerimiz arasında bir bağlantı olduğunu düşünüyor musunuz?” yolundaki soruya verdikleri cevapları dikkate alındığında, ankete cevap veren kişilerin bu konuda temkinli ve mesafeli bir yaklaşım sergiledikleri ve yabancı uyruklu gerçek kişilere yapılan mülk satışlarının siyasi açıdan gelecekte bir tehdit unsuru olarak gördüklerini göstermektedir.

2.4. Yabancıların Ülkemizde Mülk Edinmeleri Doğru mu?

Yabancıların ülkemizde mülk satın almalarını doğru mu? Başlıklı Grafik 7’de de görüldüğü gibi anketin “Yabancıların ülkemizde mülk satın almalarını doğru buluyor musunuz?” şeklindeki son sorusuna cevap veren toplam 1280 kişinin (% 78,9)’u yabancı uyrukluların Türkiye’de mülk alımlarını doğru bulmadıklarını söylerken, (% 20)’si bu soruya “evet” cevabını vermiştir. Anketin “Yabancılar mülk satışının artışıyla Büyük Ortadoğu Projesi (BOP) ve yeraltı-yerüstü zenginliklerimiz arasında bir bağlantı olduğunu düşünüyor musunuz?” şeklindeki 18. sorusu ile anketin “Yabancıların ülkemizde mülk satın almalarını doğru buluyor musunuz?” şeklindeki 39. sorusu arasında çapraz tablo oluşturulduğunda “yabancı uyruklu gerçek kişilere mülk satışına karşı” olanların % 82,8’inin mülk satın alma ile doğrudan Büyük Ortadoğu Projesi (BOP) arasında bir bağlantı olduğu düşüncesindedir.

Grafik 7. Yabancıların ülkemizde mülk satın almalarını doğru mu?

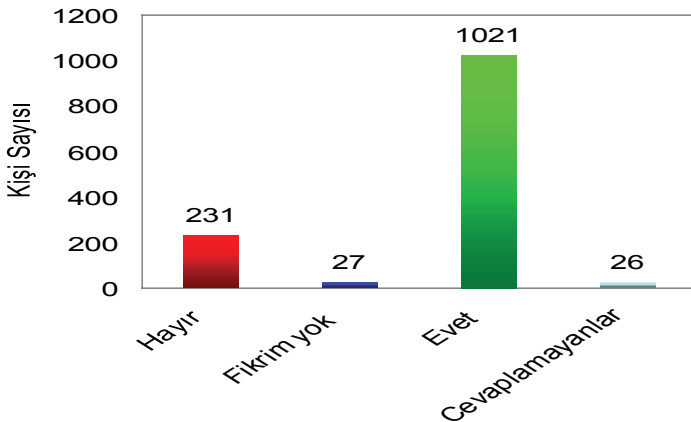


Diğer taraftan “Yabancıların ülkemizde mülk satın almalarını doğru buluyor musunuz?” şeklindeki anketin son sorusu ile “Bölgenize mülk satın alarak yerleşen yabancıların kendi ülkelerinde Türkiye’nin uluslararası çıkarlarının savunulmasında olumlu bir rol oynayabileceklerini düşünüyor musunuz?” şeklindeki anketin 37. sorusu¹⁴ arasında bir çapraz tablo yapıldığında ise ilginç bir durumla karşılaşılmaktadır. Yabancı uyruklu gerçek kişilere mülk satışlarına karşı çıkanların % 78,3’ünde bir çoğunluğu ise aynı zamanda mülk alan yabancıların, Türkiye’nin uluslararası çıkarlarının savunulmasında olumlu rol oynayacaklarını belirtmişlerdir.

2.5 Mülk Edinen Yabancılar ve Türkiye’nin Uluslararası Hedefleri

Yine “Mülk satın alan yabancılar ve Türkiye’nin uluslararası çıkarlarının savunulması” başlıklı Grafik 8’de de yer verildiği gibi, anketin “Bölgenize mülk satın alarak yerleşen yabancıların kendi ülkelerinde Türkiye’nin uluslararası çıkarlarının savunulmasında olumlu bir rol oynayabileceklerini düşünüyor musunuz?” şeklindeki 37. sorusuna cevap veren 1279 kişinin % 18,1’i “hayır”, % 2,1’i “fikrim yok”, % 79,8’i “evet” cevabını vermiştir. Bu konuda mülk satın alarak Türkiye’ye yerleşen yabancı uyruklu gerçek kişilerin ülkelerinde Türkiye’nin uluslararası çıkarlarının savunulmasında olumlu bir rol oynayabileceklerini düşünenlerin oranı bu konuda olumsuz düşünenlerin oranının yaklaşık 4 katıdır.

Grafik 7: Yabancıların ülkemizde mülk satın almalarını doğru mu?



Görüldüğü üzere, yabancı uyruklu gerçek kişilere mülk satışı konusunda olumsuz düşünen ankete katılanların büyük bölümü mülk edinen yabancı uyruklu gerçek kişilerin Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne üye olmak, Sözde Ermeni

¹⁴ Anketin 37.sorusu: **Bölgenize mülk satın alarak yerleşen yabancıların kendi ülkelerinde Türkiye’nin uluslararası çıkarlarının savunulmasında olumlu bir rol oynayabileceklerini düşünüyor musunuz?**

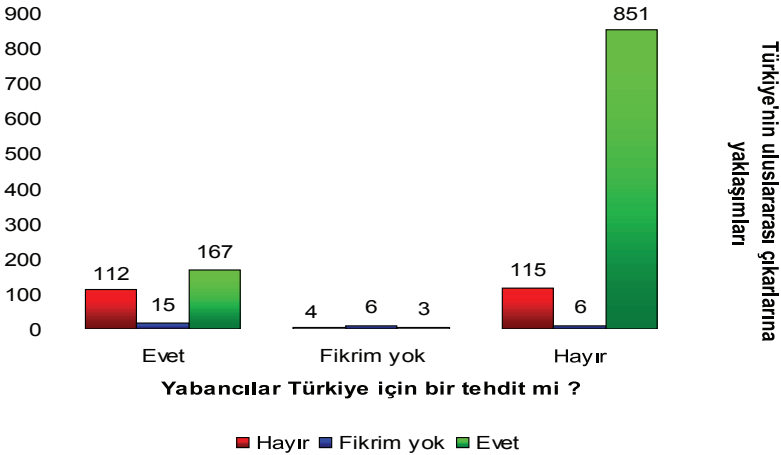
() Evet.

() Hayır.

() Fikrim yok

Soykırım Tasarılarının ülkelerin parlamentolarından geçmesinin önlenmesi gibi Türkiye'nin uluslararası politikalarının gerçekleştirilmesinde olumlu bir rol oynayabileceklerini ifade etmektedirler. Esasen ankete cevap verenlerin yabancı uyruklu gerçek kişilere mülk satışı konusunda kafalarının karışık olduğu açıktır. Öyle ki, anketin "Bölgenize mülk satın alarak yerleşen yabancıların kendi ülkelerinde Türkiye'nin uluslararası çıkarlarının savunulmasında olumlu bir rol oynayabileceklerini düşünüyor musunuz?" şeklindeki 37. Sorusu ile anketin "Yabancıların satın aldığı mülklerin yarın Türkiye'nin bölünmez bütünlüğü önünde bir tehdit olabileceğini düşünüyor musunuz?" şeklindeki 38. sorusu arasında bir çapraz tablo yapıldığında, Grafik 9'dan da görüleceği gibi, "evet" cevabı veren kişilerin % 83,3'ü mülk alan yabancıların bir tehdit oluşturmayacağını belirtmişlerdir.

Grafik 9: Çapraz sorgulama: Yabancılar Türkiye için bir tehdit mi -Mülk satın alan yabancılar ve Türkiye'nin uluslararası çıkarlarının savunulması



Yine, "Yabancılar Türkiye için bir tehdit mi -Mülk satın alan yabancılar ve Türkiye'nin uluslararası çıkarlarının savunulması" başlıklı çapraz sorgulamaya yer verildiği Grafik 9'dan da açıkça görüldüğü gibi "Bölgenize mülk satın alarak yerleşen yabancıların kendi ülkelerinde Türkiye'nin uluslararası çıkarlarının savunulmasında olumlu bir rol oynayabileceklerini düşünüyor musunuz?" şeklindeki anketin 37. sorusuna "evet" cevabı veren kişilerin % 83,3'ünün bir tehdit oluşturmayacağını düşünmesi ve anketin "Yabancıların satın aldığı mülklerin yarın Türkiye'nin bölünmez bütünlüğü önünde bir tehdit olabileceğini düşünüyor musunuz?" şeklindeki 38. sorusuna da frekans değeri açısından anketi cevaplayan kişilerin % 76'sının "hayır" cevabını vermesi; bu konuda olumlu yönde baskın bir düşüncenin oluşmuş olduğu anlamına gelmektedir. Burada ortaya çıkan oranların birbirlerine gayet yakın değerleri teşkil etmekte olup sonuçların kendi aralarında uyumlu olduğunu söylemek mümkündür.

Kısacası, mülk satın alarak yerleşen yabancı uyruklu gerçek kişilerin kendi ülkelerinde Türkiye'nin uluslararası çıkarlarının savunulmasında olumlu bir rol oynayabilecekleri kanaati anketi cevaplayan kişilerin büyük çoğunluğu tarafından kabul edilmektedir.

3. TEHDİT DEĞERLENDİRMESİ VE TÜRKİYE'DE YABANCILARIN TAŞINMAZ EDİNİMİNDE İŞLEM SÜRECİ

Halen yürürlükte bulunan tapu kanununa göre yabancı uyruklu kişiler ile Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları arasında gerek tapu işlemleri için gerekli belgeler bakımından ve gerekse tapu işlemleri sırasında ödenmesi gereken harç ve vergiler açısından herhangi bir fark bulunmamaktadır. Öte yandan yabancı uyruklu gerçek kişilerin ilgili belediye veya valilikten alınacak yazı ile uygulama imar planı veya mevzii imar planında konut veya işyeri olarak ayrılmış olduğu nun belgelendirilmesi kaydıyla mesken veya işyeri olarak kullanılmak amacıyla tapuya tescil edilmiş taşınmazları edinme istemlerine karşın ilgili tapu sicil müdürlüklerince Şekil 1'de detaylı bir şekilde sıralandığı gibi bu konuda sadece beyana güvenilmeyerek, mülk satın alma talebi ile ilgili çeşitli işlemlerin ilgili kamu kurum ve kuruluşlarından belgelendirilmesi talep edilmektedir.

Bu çerçevede karşılıklılık ilkesinin tam anlamıyla uygulanabilmesi bakımından gerektiğinde tereddüt hasıl olması halinde mülk satın almak isteyen yabancı uyruklu gerçek kişinin durumu Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğüne yazılmakta, yine bunun gibi özellikle imar planı içinde edinilecek olan mülkün askeri yasak bölgelerle ilintisini ortaya koyabilmek ve bu konuda ülkenin ulusal güvenliğinde bir olumsuzluğu yol açmamak bakımından ilgili askeri birlik komutanlığının açık görüşü talep edilmektedir¹⁵. Tüm bu yazışmaların sonucunda şüphesiz yabancı uyruklu gerçek kişinin mülk edinme talebine olumsuz yaklaşılması halinde tapu işlemleri yapılamayacak ve satış gerçekleşmeyecektir.

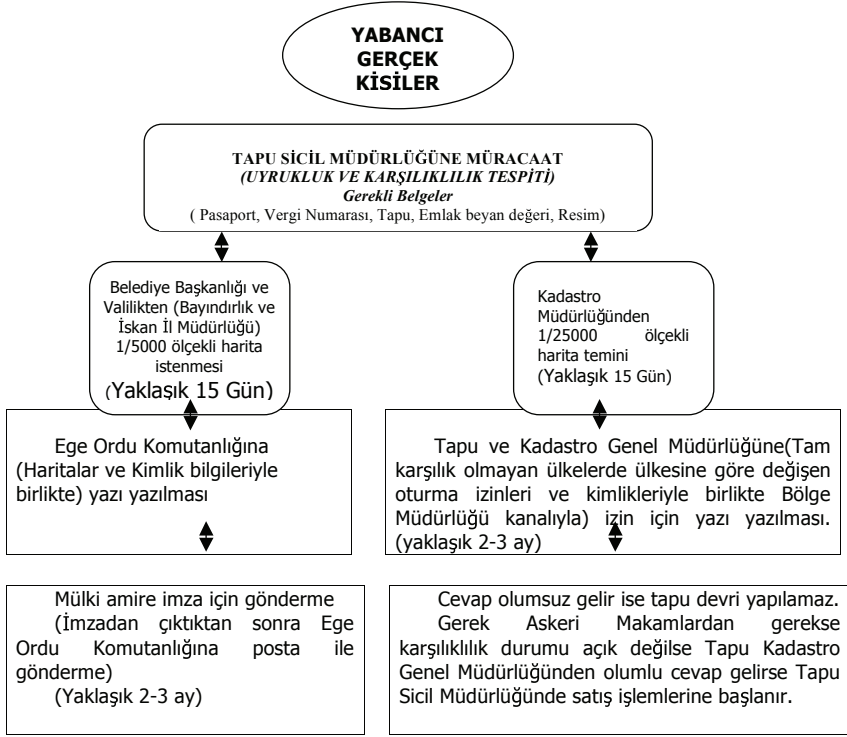
15 Ege Ordu komutanlığının kasım 2004 gün ve HRK::0925-ZK> -04/As.Ysk.Blg. sayılı yazısı ekinde yer alan "Tapu Sicil Müdürlüklerince Ege Ordu Komutanlığından yapılacak görüş taleplerinde. taşınmaz mal ile ilgili olarak bulunması gereken bilgiler" başlıklı emirde;

a-Taşınma; mal talep eden yabancı uyruklu şahsın uyruğu ve kimliği,

b-Taşınmaz malın 1/25000 ölçekli haritaya işaretli yerlerin koordinatları,

c-Taşınmaz malın cinsi, miktarı, mevkii, pafta, ada. parsel numaraları ile,

d-Taşınmaz malın içinde bulunduğu 1/25000 ölçekli imar planının, aynı bölgenin 1/5000 ölçekli planı üzerine işaretlenerek 1/5000 ölçekli plandaki bu kare içinde yer alan pafta, ada ve parsellerin ve numaralarının gerçek konumlarına göre (Parsel Krokisi) işaretlenmesi (Bu husus büyük önem arz etmektedir. 1/25000 ölçekli harita üzerinde çizilen Yasak Bölge-Güvenlik Bölgesi sınır çizgisi, ölçeğin küçük olması nedeniyle, tahditli bölgede kalan parsellerin tam olarak belirlenmesine imkan vermemektedir. Taşınmaz malın bulunduğu yerin 1/5000 ölçekli imar planı yapılmamış ise parsel krokisi gönderilmeyecektir. Yine aynı parsel üzerinde bulunan ve daha önce görüş bildirilen taşınmaz malın yabancı uyruklu şahıslara satılmasının talep edilmesi halinde yukarıdaki bilgilere ilave olarak. Taşınmazın yerinin aynı parsel içerisinde olduğunu belirten resmi belge ve aynı parsel ile ilişkin yetkili Komutanlık görüşünün onay fotokopisinin gönderilmesi işlem süresini kısaltacaktır." Denilmiştir.



3.1. Yabancı Uyruklu Gerçek Kişiler Bakımından

Öncelikle, Tapu sicil müdürlükleri yabancıların taşınmaz mülkiyeti ve sınırlı aynı hak edinme taleplerini Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğüne daha önce Dışişleri Bakanlığında alınarak, kendilerine gönderilen “taşınmaz mal edinimi konusunda Türkiye ile arasında tam karşılıklılık ilkesi bulunan ve bulunmayan ülkelerin listelerini” esas alarak bir değerlendirme yapmaktadır. Bu değerlendirmeye göre üç durum söz konusu olabilir:

a- Taşınmaz edinimi konusunda ülkemiz ile arasında tam karşılıklılık ilkesi bulunan ülkelerin vatandaşı olan yabancı gerçek kişilerin ülkemizde taşınmaz mülkiyeti ile bağımsız ve sürekli nitelikteki sınırlı aynı hak edinme talepleri aşağıdaki koşulların sağlanmasa halinde karşılanmaktadır. Talep edenin uyruğunun tespitinden sonra Tapu Kanunun 35. maddesi uyarınca karşılıklılık ilkesine ve kanuni sınırlamalara tabi olduklarından, öncelikle bu durumlarının saptanması gerekmektedir. Böylece varsa bu kişiye yönelik ilave kısıtlılıklar belirlenmektedir.

Karşılıklılığın belirlenmesinde tapu sicil müdürlükleri öncelikle yabancı uyruklunun Dışişleri Bakanlığınca belirlenerek, Tapu Kadastro Genel Müdürlüğüne gönderilen listeleri esas almakta, yabancı uyruklunun ülkesi ile Türkiye arasında karşılıklılık ilkesinin uygulamasında en ufak bir tereddüt olması halinde karşılıklılık ilkesinin belirlenebilmesi için yabancı uyruklu gerçek ve tüzel kişilerin taşınmaz mülk edinme talepleri değerlendirilmek üzere Tapu Kadastro Genel Müdürlüğüne gönderilmekte ve Genel Müdürlükten talimat beklenmektedir. Öte yandan yine Tapu Sicil Müdürlüğünce yabancı uyruklu gerçek ve tüzel kişilerin satın almak istedikleri taşınmaz mülklerin 5444 sayılı kanunda açıkça ifadesini bulduğu gibi eğer yabancı uyruklular tarafından satın alınmak istenen taşınmaz mülk belediye veya mücavir alan sınırları içinde ise ilgili belediye başkanlığına yazı ile yazılarak, taşınmaz mülkün imar planı içinde ve konut ve işyeri olarak ayrılan bölge içinde kalıp kalmadığı sorulmaktadır. Eğer, yabancı uyruklu gerçek ve tüzel kişiler tarafından satın alınmak istenen taşınmaz mülk köy sınırları içinde ise, köyün imar planının bulunup bulunmadığı, bu durumda satın alınmak istenen yerin konut ve işyeri amaçlı olarak kullanılıp kullanılamayacağı ilgili valilikten yazı ile sorulmakta, uygulama imar planlarının örnekleri yazı ekinde istenmektedir. Bununla beraber yine tapu sicil müdürlüğünce valilik veya kaymakamlıklar aracılığı ile yabancı uyruklu gerçek ve tüzel kişilerce satın alınmak istenen bu taşınmazın askeri yasak bölge ve güvenlik bölgeleri ile diğer kısıtlı alanların içinde kalıp kalmadığı, ilgili yabancı uyruklunun taşınmaz mülk edinme talebinin ve satın almayı planladığı ada, pafta ve parseli belli taşınmazın ülke güvenliği bakımından herhangi bir olumsuzluğunun bulunup bulunmadığı ilgili Güvenlik Komutanlığına yazı ile yazılarak sorulmaktadır. Yabancı uyruklu gerçek ve tüzel kişilerin konut ve işyeri amacıyla kullanmak üzere satın almak istedikleri taşınmaz mülk, eğer ilgili belediyesinde veya valilikten ve güvenlik açısından ilgili güvenlik komutanlığının değerlendirmelerinin akabinde ancak olumlu cevaplar alınması durumunda ilgili taşınmazın satışı gerçekleştirilmektedir.

b- Tapu sicil müdürlükleri karşılıklılık ilkesi bulunmayan ülkelerin vatandaşlarının taşınmaz taleplerini ise doğrudan reddetmektedir.

c- Karşılıklılık ilkesi bulunan ve bulunmayan ülkelerin listelerinde adı geçmeyen ülkelerin vatandaşları hakkında da Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğüne başvurulmakta ve buradan gelen talimata göre işlem yapılmaktadır.

3.1.1 Yabancı Uyruklu Tüzel Kişiler Bakımından

Yabancı ülkelerde bu ülkelerin kanunlarına göre kurulan tüzel kişiliğe sahip yabancı ticaret şirketlerinin taşınmaz edinimine ilişkin talepleri özel kanun

hükümlerine (2634 Sayılı Turizm Teşvik Kanunu, 4737 Sayılı Endüstri Bölgeleri Kanunu ve 6326 Sayılı Petrol Kanunu) göre ilgili kurumlarından temin edecekleri (kuruldukları ülkenin kendi mevzuatınca ilgili makamlarından alacakları yetki belgesi yerine geçen) belgelerin uygunluğu kapsamında doğrudan ilgili tapu sicil müdürlüklerince yerine getirilmektedir. 4875 Sayılı Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanununa göre kurulan veya mülga 6224 Sayılı Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu hükümlerine göre ülkemizde kurulmuş yabancı sermayeli şirketlerin taşınmaz alım, satım ve diğer işlemleri de doğrudan tapu sicil müdürlüklerince yapılır.

3.1.2. Yabancı Uyruklu Vakıf, Dernek, Kooperatif ve Cemaatlerin Taşınmaz Talepleri

Tapu sicil müdürlükleri yabancılar ile yabancı ticaret şirketleri dışındaki vakıf, dernek, kooperatif, cemiyet, topluluk ve cemaatlerin, taşınmaz edinme taleplerini reddederek; lehlerine sınırlı ayni hak tesis etmemektedir.

3.1.3. 2,5 Hektarı Aşan Talepler Bakımından

Yabancı uyruklu gerçek kişilerin Türkiye’de taşınmaz ve sınırlı ayni hak edimleri 2,5 hektarla sınırlı tutulmuştur. Her ne kadar, 5444 sayılı kanunda yabancılara Türkiye’de Bakanlar Kurulu izni ile 30 hektara kadar taşınmaz mülk edinme imkanı getirilmiş ise de, bu düzenleme Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edildiğinden yabancı uyruklu gerçek ve tüzel kişilerin ayni ve sınırlı hak edinimleri 2,5 hektarla sınırlı bulunmaktadır.

Bu nedenle yabancı uyrukluların 2,5 hektarı aşan mülk edinim taleplerinin 2,5 hektarı aşan bölümünün ilgili tapu sicil müdürlüklerince doğrudan reddedilmesi gerekmektedir.

3.1.4. Taahhütname Alınması

Yabancı uyruklu gerçek ve tüzel kişilerin taşınmaz mülk edinimleri ile ilgili önemli bir değişiklik de, 5444 sayılı kanunun amir hükümlerine aykırı olarak edinilen taşınmaz mülklerin Maliye Bakanlığınca tasfiyeye tabi tutulmasıdır. Bu bakımdan tapu sicil müdürlüklerinde ilgili yabancı uyruklu gerçek ve tüzel kişinin ülke çapındaki iki buçuk hektara ilişkin sınırlama merkeze intikal edecek işlemler üzerinden kontrol edilmekle olduğu da hatırlatılarak yabancılardan satın aldıkları taşınmazların ve sınırlı ayni hakların 2,5 hektarı geçmesi durumunda fazla miktarın tasfiye edilerek, bedele çevrileceği özellikle vurgulayarak başlangıçta kendilerinden bu durumu kayıtsız şartsız kabul ettiklerine dair yazılı taahhütleri alınmaktadır.

Görüleceği üzere uygulamada tapu sicil müdürlükleri gerek valilik ve kaymakamlıklar ve gerekse belediyeler ile ilgili askeri güvenlik yetkilileri ile bizzat yazılı ortamda yakın bir işbirliği içinde bulunmakta, yabancı uyruklu gerçek kişilere Türk vatandaşları tarafından yapılan konut ve işyeri amaçlı satışların bir yandan yürürlükteki kanunun amir hükümleri kapsamında başta karşılıklılık ilkesi olmak üzere diğer ilgili kanuni sınırlamalara ve imar planları içinde konut ve işyeri olarak ayrılmış bulunan alanlar içinde kalıp kalmadığının ciddi bir araştırmasını yapmakta, özellikle ülkenin ulusal güvenliği bakımından öncelikle dikkate alınması gereken askeri yasak bölgeler ve güvenlik bölgeleri ile ilgili kesin değerlendirmelerin ışığında talepleri sonuçlandırmaktadır. Ancak, tüm bu sürece rağmen yine de yürürlükteki kanunun amacına aykırı olarak ve özellikle amaç dışı kullanımların önüne geçilebilmesini sağlamak üzere taşınmaz mülk edinen yabancı uyruklu gerçek kişiden taahhütname alınması yoluna gidilmektedir.

SONUÇ

Yabancı uyruklu gerçek kişilerin Türkiye’de mülk edinmelerinin giderek artmasının gelecekte Türkiye bakımından bir tehdit teşkil edip etmeyeceğini belirleyebilmek bakımından Alanya’da mülk edinmiş ve yılın belli bir bölümünü kendileriyle birlikte geçiren yabancı uyruklu gerçek kişilerle iç içe yaşamakta olan toplam 1305 kişiye anketin 28. sorusu ile “Aydın, Hatay, Van, İstanbul, Kars, Ankara, Kapadokya, İzmir, Trabzon, Kayseri, Şanlıurfa, Antalya, Edirne, Bursa ile Kilis ve çevresindeki yabancı nüfusun giderek artmasını, Türkiye’nin geleceği açısından olumsuz değerlendirir misiniz?” diye sorulmuş, bu konudaki görüşleri alınmıştır. Ankette yer verilen bu iller, yabancı uyruklu gerçek kişilerin mülk edimlerinin giderek arttığı iller olmasının yanında, bunlardan Hatay, Şanlıurfa, Kilis, Edirne, Kars, Van gibi bazıları Türkiye’nin geçmişte çeşitli sorun ve sıkıntılar yaşadığı komşu ülkelere sınır olan illerdir. Ankette yer verilen bu iller ve çevreleri aynı zamanda yabancı uyruklu gerçek kişilerin satın aldıkları mülklerle ilgili çeşitli spekülasyonların yapıldığı, anketin yapıldığı dönemde özellikle kamuoyunda yoğun endişe ve kaygıların gündeme getirildiği illerdir.

Alanya’da 1305 kişi arasında yapılan anket bize özellikle Kayseri (% 13,4), Bursa (% 14,2), Ankara (% 14,3), Nevşehir’in yer aldığı Kapadokya (% 14,8) bölgesi ile Aydın (% 16) illerinde yabancı uyruklu gerçek kişilerin mülk satın almalarının herhangi bir olumsuzluğunun bulunmadığını göstermektedir. Ancak bununla beraber ankete cevap verenler özellikle Hatay (% 85,9), Şanlıurfa (% 67,9), Kilis (% 57,8), Van (% 56,7) ve Kars (% 53,2) gibi illerdeki mülk satışlarının daha dikkatli bir şekilde yapılmasını, buralarda kontrolsüz bir şekilde

yapılacak mülk satışlarının gelecekte olumsuzluklara yol açabileceğini dikkat çekmektedir. Ankete cevap vererek yabancı uyruklu gerçek kişilere mülk satışının gelecekte bir tehdit oluşturabileceği değerlendirilen illerin genel olarak bir yandan sınır illeri olması diğer yandan da Türkiye'nin komşularıyla tarihten gelen çeşitli çatışma ve sürtüşmeler içinde bulunan iller olması dikkat çekicidir. Ankete cevaplayan kişiler açısından Türkiye'nin güney sınır bölgeleri (Hatay, Şanlıurfa ve Kilis) ile doğu illeri olan (Van ve Kars) yabancı nüfusun artmasının olumsuz değerlendirildiği illerin başına gelmektedir. Bunun gibi yukarıda sayılan iller kadar olmasa da ankete cevap verenler, yabancı uyruklu gerçek kişilerin metropol kentler arasında İstanbul'daki mülk satın almalarına da kuşku ile yaklaşmakta, yabancı uyrukluların diğer metropollere kıyasla İstanbul ilindeki mülk edinimlerine dikkat edilmesi gereken bir il olarak ortaya koymaktadırlar. Bununla beraber, ankete cevap verenlerin büyük bir çoğunluğu Alanya'nın bağlı olduğu Antalya ilinde mülk satın alan yabancı uyruklu gerçek kişilerin giderek artan nüfuslarını önemli bir olumsuzluk olarak değerlendirmektedirler.

Öte yandan yabancı uyrukluların ülkemizdeki mülk edinme arzularının geçmişte yaşanan olaylarla ilintisinin olup olmadığının sorulduğu anketin 29. sorusuna cevap veren 1276 kişiden % 43,5'i yabancı uyrukluları Türkiye'de mülk edinmeye iten nedenlerden birinin bu olduğunu, mülk edinme düşüncesi ile tarihsel bağlantılar arasında bir ilişki olduğunu düşünürken, ankete cevap verenlerin % 51,7'si "hayır" diyerek, Türkiye'de mülk edinmenin güneş, kum, deniz ve doğal güzellikler gibi turizm hareketlerinin ve ekonomik avantajın bir rolünün olabileceğine dikkat çekmektedir. Ancak ankete cevap verenlerin % 43,5 gibi belirgin bir oranının yabancı uyruklu gerçek kişilerin mülk edinimleri ile Türkiye ile mülk edinen yabancı uyruklu gerçek kişilerin uyruğu bulunduğu ülkeler arasındaki tarihte yaşanan olaylarla bağlantısı bulunduğunu, bu kişilerin tarihsel emellerini gerçekleştirmek üzere Türkiye'de mülk edinmekte olduğunu düşünen bu grubun oranının hiç de küçümsenecek bir düzeyde olmadığı da açıktır.

Bununla beraber, anketin "Yabancıların satın aldığı mülklerin yarın Türkiye'nin bölünmez bütünlüğü önünde bir tehdit olabileceğini düşünüyor musunuz?" şeklindeki sorusuna cevap veren toplam 1281 kişinin % 76'sı mülk satın alarak yerleşen yabancı uyruklu gerçek kişilerin bir tehdit olmayacakları düşüncesindeyken, % 23'ü de bugün yabancı uyruklu gerçek kişilerin edindiği mülklerin yarın Türkiye'nin bölünmez bütünlüğünün önünde bir tehdit oluşturabileceği düşüncesindedir. Her ne kadar mülk edinen yabancı uyruklu gerçek kişilerin Türkiye'nin geleceğinde bir tehdit oluşturmayacağını düşünenlerin oranı bunun tam tersini, yani bugün yürürlükteki mevzuatın imkanlarından

istifade ederek Türkiye’de mülk satın almış olan yabancı uyruklu gerçek kişilerin Türkiye’nin bölünmez bütünlüğü önünde yakın bir gelecekte tehdit oluşturabileceğini düşünen kişilerin 3 katı olsa da % 23’lük bir oranın varlığı, yabancılara karşı güçlü bir itimatsızlık ve hoşnutsuzluk duygusunun bulunduğunu sergilemesi bakımından gözden kaçırılmamalıdır. Bu durum bize ankete cevap verenlerin arasında yabancıların mülk alımlarının ileride tehdit oluşturmayacağını düşünenlerin çoğunluk olmasına karşın, özellikle toplumun bir bölümünün bu konuya temkinli ve mesafeli bir yaklaşım sergilediklerini ortaya koymaktadır. Kaldı ki, anketin “Yabancıların ülkemizde mülk satın almalarını doğru buluyor musunuz?” şeklindeki son sorusuna cevap veren toplam 1280 kişinin (% 78,9)’u yabancı uyrukluların Türkiye’de mülk alımlarını doğru bulmadıklarını söylerken, sadece (% 20)’si doğru bulduklarını beyan etmişlerdir. Ancak, anket uygulamasında yabancı uyrukluların Türkiye’de mülk alımlarını doğru bulmadıklarını söyleyerek, yabancıya mülk satışına karşı çıkanların % 78,3’ünün mülk alan yabancıların, Türkiye’nin uluslararası çıkarlarının savunulmasında olumlu rol oynayacaklarını belirtmeleri de dikkat çekicidir. Bu ise bize ankete cevap verenlerin yabancı uyruklu gerçek kişilere mülk satışı konusunda kafalarının karışık olduğunu göstermektedir. Öyle ki, anketin “Bölgenize mülk satın alarak yerleşen yabancıların kendi ülkelerinde Türkiye’nin uluslararası çıkarlarının savunulmasında olumlu bir rol oynayabileceklerini düşünüyor musunuz?” şeklindeki sorusuna cevap veren 1279 kişinin % 18,1’i “hayır”, % 2,1’i “fikrim yok”, % 79,8’i “evet” cevabını vermiştir. Görüleceği üzere, mülk satın alarak Türkiye’ye yerleşen yabancı uyruklu gerçek kişilerin ülkelerinde Türkiye’nin uluslararası çıkarlarının savunulmasında olumlu bir rol oynayabileceklerini düşünenlerin oranı bu konuda olumsuz düşünenlerin oranının yaklaşık 4 katıdır. Esasında, yabancı uyruklu gerçek kişilere mülk satışı yapılmasına genel olarak kuşkulu yaklaşılar da ankete cevap verenlerin büyük bölümü bugün çeşitli şekillerde mülk edinmiş yabancı uyruklu gerçek kişilerin Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne üye olmak, sözde Ermeni soykırım tasarılarının ülkelerin parlamentolarından geçmesinin önüne geçilmesi gibi eğer bu konuda ciddi politikalar uygulanabilirse Türkiye’nin uluslararası politikalarının gerçekleştirilmesinde olumlu bir rol oynayabileceklerini ifade etmektedirler. Yine bunun gibi anketin “Bölgenize mülk satın alarak yerleşen yabancıların kendi ülkelerinde Türkiye’nin uluslararası çıkarlarının savunulmasında olumlu bir rol oynayabileceklerini düşünüyor musunuz?” şeklindeki sorusu ile anketin “Yabancıların satın aldığı mülklerin yarın Türkiye’nin bölünmez bütünlüğü önünde bir tehdit olabileceğini düşünüyor musunuz?” şeklindeki sorusu arasında bir çapraz tablo yapıldığında; “evet” cevabı veren kişilerin % 83,3’ünün Türkiye’de mülk edinen

yabancı uyruklu gerçek kişilerin bir tehdit oluşturmayacağını belirtmeleri de dikkat çekicidir. Kaldı ki, anketin "Bölgenize mülk satın alarak yerleşen yabancıların kendi ülkelerinde Türkiye'nin uluslararası çıkarlarının savunulmasında olumlu bir rol oynayabileceklerini düşünüyor musunuz?" şeklindeki sorusuna "evet, buluyorum" cevabı veren kişilerin % 83,3'ünün mülk edinen kişilerin Türkiye'nin geleceğinde bir tehdit oluşturmayacağını düşünmesi ve anketin "Yabancıların satın aldığı mülklerin yarın Türkiye'nin bölünmez bütünlüğü önünde bir tehdit olabileceğini düşünüyor musunuz?" şeklindeki sorusuna da frekans değeri açısından anketi cevaplayan kişilerin % 76'sının "hayır, düşünmüyorum" diye cevaplaması, bu konuda olumlu yönde belirgin bir düşüncenin oluşmuş olduğu anlamına gelmektedir. Burada ortaya çıkan oranlar birbirlerine gayet yakın değerleri teşkil etmekte olup sonuçların kendi aralarında uyumlu olduğunu söylemek mümkündür.

Görüleceği üzere, ankete cevap verenlerin büyük bir çoğunluğu Türkiye'de mülk satın alarak, yerleşen yabancı uyruklu gerçek kişilerin, bırakın yakın gelecekte bir tehdit teşkil etmelerini, tam tersine kendi ülkelerinde Türkiye'nin uluslararası çıkarlarının savunulmasında olumlu bir rol oynayabileceklerini ifade etmektedir. Anket sonuçları bize kamuoyunda var olan endişe ve kaygıların gerçekte bu uygulamanın nasıl yapıldığının bilinmemesinin yanında büyük oranda bu konudaki bilgi kirliliğinden kaynaklandığını göstermektedir. Öyle ki, halen yürürlükte bulunan 5444 sayılı Tapu Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun amir hükümleri kapsamında yabancı gerçek kişiler, her şeyden önce; karşılıklı olmak ve kanuni sınırlamalara uyulmak koşuluyla ve sadece iş yeri ve mesken olarak kullanmak üzere uygulama imar planı veya mevzii imar planı içinde bu amaçlarla ayrılıp tescil edilen taşınmazları edinebilmektedirler. Yine yabancı uyruklu gerçek kişilerin mülk edinme taleplerinin yerine getirilmesi sırasında işlemi gerçekleştiren Tapu Sicil Müdürlükleri ile başta İçişleri ve Dışişleri Bakanlıkları olmak üzere ilgili kamu kurum ve kuruluşları arasında yoğun bir işbirliğinin bulunduğu ve her türlü tereddüdün giderilmesinin akabinde mülk edinme işleminin yerine getirildiği dikkate alındığında, bu konudaki bilgi kirliliğinin giderilmesinin ne derece önem taşıdığı ortadadır.

Gerçekte, her ne kadar bu anket sonuçlarının, anketin uygulandığı gerek hem Alanya ilçesi bakımından gerekse hem de Türkiye geneli için kesin bir ölçü olarak kabul edilmesi mümkün değilse de, toplam 1305 kişinin cevapladığı anket sonuçları bize, Türkiye'de yürürlükteki mevzuatın amir hükümleri kapsamında taşınmaz mülk edinerek yılın belli bir bölümünü Alanya'da geçiren ve yerel halk ile birlikte sosyo-ekonomik ve kültürel ilişkiler içinde bulunan yabancı uyruklu gerçek kişilerin, yerel halkın sosyo-kültürel, sosyo-ekonomik ve

ticari ilişkilerinde olumlu katkılarının bulunduğunu göstermektedir. Toplumun bir bölümünde var olan kaygı ve endişelerin giderilebilmesinin öncelikli yolu her şeyden önce mülk edinen yabancı uyruklu gerçek kişilerin farkına varılmasından geçmektedir. Öyle ki, mülk edinerek artık yılın büyük bölümünü Türkiye’de geçirmekte olan yabancı uyruklu gerçek kişilerin olumluluklarını en üst düzeye çıkarabilmek için planlı çalışmalar yapılması gereklidir. Yine yurtdışında yaşayan Türk Vatandaşlarının uyum sorunlarında olduğu gibi mülk edinerek yılın büyük bir bölümünü Türkiye’de geçiren yabancı uyruklu gerçek kişilerin de benzer sorun ve sıkıntılar içinde olabileceği dikkate alınmalıdır. Artık günümüzde önemli olan, birlikte yaşamaktan kaynaklanacak olumlulukları en çoklaştıracak politika ve stratejilerin hayata geçirilmesidir. Burada amaç, hiç şüphesiz büyük devletlerin yaptığı gibi birlikte yaşamaktan doğacak “sinerji”den ülke olarak azami faydayı elde etmek, bu topraklarda yaşayan herkesi ortak sevinçlerde ve tasada buluşturmaktır. Yeter ki, bu konuda kendimize inanalım ama bundan da önemlisi mülk edinerek Türkiye’de yaşamaya başlamış yabancı uyruklu gerçek kişilerin Türkiye’nin uluslararası önceliklerine duyarlı ve kendi ülkelerinde mevcut önyargıları yıkan bireyler olmalarını ve içinde yaşadıkları toplumun sosyo-ekonomik ve kültürel hayatına süratle uyumları konusunda planlı programlı bir strateji geliştirip uygulayabilelim.

KAYNAKÇA

Alanya Belediye Başkanlığının(ABB) 20 05 2007 tarihli yazılı raporu.

Akyol, Taha(2006). (12 Temmuz 2006), Hatay Suriye’ye Satıldı mı?, **Milliyet Gazetesi**.

Akyol, Taha(2007). (08.07.2007) Paranoya, **Milliyet Gazetesi**.

Alanya Belediyesi 2006 Yılı Faaliyet Raporu (ABFR), Alanya.

Anayasa Mahkemesi Kararı(2008). (12.03.2008) (4785 Sayılı Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu ile İlgili) 11 Mart 2008 Salı Günü Yapılan Mahkeme Toplantısında Karara Bağlanan Dosyalar ve Sonuçları, <http://www.anayasa.gov.tr/general/haberdetay.asp?contID=566>.

Aydın, İsmail Şefik (2007). **Uyan Türkiye, Tarih Tekerrür Etmemeli**, Akasya kitap:37, Ankara.

Çeçen, Anıl., (2007). **Türkiye Devleti Ulus Devleti**, Fark Yayınları, Ankara.

Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2007–2013) Özel İhtisas Raporu, (DBYKP-ÖİR), (2007), TC. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, yayın no; DP-TÖİR:671, Ankara.

Dura, Cihan., (2005). **Düşman Çağırdılar. Satıldık Uyanın**, İleri yayınları, No: 66, İstanbul.

Duran, Mustafa., (2007). Babalar Gibi Sattılar, **Yeniçağ Gazetesi**, 10.02.2007.

Elibol, Sadettin., (2007). Cumhuriyetçi Demokrasi,Türkiye'nin Özgün Yolu, Tekağaç Eylül Yayıncılık, Birinci Baskı, Ankara.

Erdoğan, Özcan, (2008). Sosyo Ekonomik ve Çevresel Etkileri ile Yabancı Uyruklu Gerçek ve Tüzel Kişilerin Türkiye'de Mülk Edinmesi "Riskler ve Fırsatlar", Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Haziran 2008 , Ankara

Gergerlioğlu, Ömer Faruk., (2007), Evet, Vatan Toprakları Kutsaldır, Yeni Şafak Gazetesi, 01.03.2007.

İktidar Derin Uykuda, **Milli Gazete**, 16.12.2006.

Mütercimler, Erol., (2007), Bu Vatan Böyle Kurtuldu, Onlar Bizim İçin Öldüler, Alfa Basım Yayımlar Dağıtım Ltd. Şti, 14.Basım, İstanbul.

Nereye Kadar, **Ortadoğu Gazetesi**, 08.01.2007.

Özkaya, Orhan., (2005). Yabancıya Toprak Satışı, Kaynak Yayınları, Ankara.

Özyurtan, Süreyya, (2006). Büyük Ortadoğu Projesi ve Psikolojik Savaş, Tem-Vakfı İlmî Araştırma Dizisi No: 4, Uluğbey Kitabevi, İstanbul.

Sargın, Fügen, (1997). Yabancı Gerçek Kişilerin Türkiye'de Taşınmaz Mal Edinmeleri Sınırlı Aynı Haklardan Yararlanmaları, Yetkin Yayınları, Ankara.

Savaş, Vural., (2007). Vatanın bağrına Düşman Dayamış Hançerlerini, Bilgi yayınevi, 2. Basım, (76), Ankara.

Sevda Tepesi Kralın Elinde Kalmış!, **Sabah Gazetesi**: 23.09.2006.

Suudi Kralına Sevda Tepesi Jesti mi?, **Radikal Gazetesi**, 16.11.2007).

Toprak Satışına Dikkat, **Milli Gazete**, 08.01.2007.

Türkiye Toprak satışında en Bonkör Ülke, **Halka ve Olaylara Tercüman Gazetesi**, 08.09.2006.

Türkiye'yi Ayağa Kaldıracak Görüntüler, **İHA**: 22.01.2007.

Uğur, F.(2007). Vatanın binde beşi satılık, www.aksyon.com.tr/detay.php?id=22684, (erişim tarihi, 17.06.2007).

Uzun, B., Yavuz, A. (2003). "Avrupa Birliğine Uyum Sürecinde Yabancı Uyrukluların Türkiye'de Taşınmaz Mal Edinimi", **9. Türkiye Harita Bilimsel ve Teknik Kurultayı, Bildiriler Kitabı**, 101-110, Ankara.

Ülke Satılıyor, **Yeni Mesaj**, 08.10.2006).

Ülkü, Hüseyin, (2006). "Küreselleşme Sürecinde Uluslararası Sermaye Kuruluşlarının Toprağa Bakışı", TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası Başkanı (11-13 Kasım 2005 tarihinde Şanlıurfa'da düzenlenen Toprak Reformu Kongresinde sunulan yayınlanmamış yazılı bildirisi), Ankara.

Yabancılarla Toprak Satışı: Neo-Liberalizmin Kıskaçında Türkiye Toprakları, (2006), TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası (TMMOB-HKMO), isbn: 975-89-175-4, Ankara.

Yabancılaşmanın Doruğundayız, **Milli Gazete**, 22.11.2007).

Yağmalanan Sahiller, **Bugün Gazetesi**, 11.09.2007).

Yeniçeri, Özcan,(2007). Yeniçağ Gazetesi, 15 08. 2007.

TRANSFORMASYONEL LİDERLİĞİN ÖRGÜTSEL BAĞLILIK ÜZERİNE ETKİLERİ: SAĞLIK BAKANLIĞI MERKEZ TEŞKİLATINDA BİR ARAŞTIRMA

Selma KIRILMAZ*

Harun KRILMAZ**

ÖZET

Bu çalışma, transformasyonel özelliklere sahip olan liderlerin birlikte çalıştığı kişilerin örgütsel bağlılık davranışlarının artmasında ne derece etkili olduğunu tespit etmek amacıyla Sağlık Bakanlığı Merkez Teşkilatında yapılmıştır. Araştırmada çalışanların örgütsel bağlılık davranışlarını arttırmak için nasıl bir lider olunması ve çalışanların nasıl yönlendirilmesi gerektiği sorularına cevap aranmıştır. Çalışmada ayrıca kamu kurumlarında çalışanların transformasyonel liderlik ve örgütsel bağlılık kavramlarına karşı nasıl bir tutum belirledikleri ortaya koyulacaktır. Araştırma için altı adet hipotez geliştirilmiş ve bu hipotezler T-Testi, Tukey Testi, Tek Yönlü ANOVA Testi ve Korelasyon Analizi ile test edilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Liderlik, Transformasyonel Liderlik, Örgütsel Bağlılık.

ABSTRACT

Transformational Leadership On The Effects Of Organizational Commitment: A Study Of Ministry of Health Headquarters

In this study transformational leaders are featured in the increase of the behavior of organizational commitment of people working together is very effective in order to determine what was the Ministry of Health Headquarters. This study how to improve the behavior of organizational commitment of employees and the employees how to be a leader sought answers to the questions should be directed. This study also employees of public services of transformational leadership and organizational commitment to the concepts of how a determined attitude will be put out. Six hypotheses were developed for research and they were tested with T-Test, Tukey Test, One Way ANOVA, Correlation Analysis.

Key Words: Leadership, Transformational Leadership, Organizational Commitment.

* Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, İşletme Bölümü Doktora Öğrencisi.

** Sakarya Üniversitesi, Kamu Yönetimi Bölümü Doktora Öğrencisi.

GİRİŞ

Örgütsel bağlılık ve liderlik kavramları, modern yönetim kavramları arasında en fazla ilgi toplayan kavramlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Çalışanların, işle ilgili tutumlarından biri olan örgütsel bağlılık, özellikle son 20 yıldır üzerinde durulan bir konudur. Bu çalışmanın amacı; liderlik ve kurumsal bağlılık arasında var olduğu düşünülen etkileşimin ortaya çıkarılması ve liderliğin kurumsal bağlılığa olumlu etkilerinin olup olmadığının araştırılmasıdır.

Liderliği çeşitli açılardan ele alan pek çok çalışma yapılmaktadır. Bu kavramla ilgili yapılan çalışmaların son zamanlarda en çok yoğunlaştığı alanlardan birisi de transformasyonel liderlik olmuştur. Bu kavram örgütte yaşanan değişimin yönetilmesinde hangi liderlik tarzına sahip olunması gerektiğini ve hangi yönetsel anlayışa sahip olunması gerektiğini belirtmektedir. Transformasyonel liderler, örgüte vizyon kazandırarak örgütsel değişim ve dönüşümü yönetirler.

Bu makalede transformasyonel liderlik ile örgütsel bağlılık arasındaki ilişki Sağlık Bakanlığı Merkez Teşkilatında yapılan bir çalışma ile ele alınıp değerlendirilmektedir. Makalede içerik olarak; Birinci bölümde örgütsel bağlılık ve transformasyonel liderlikle ilgili kavramsal çerçeve üzerinden durulduktan sonra ikinci bölümde kısaca transformasyonel liderliğin örgütsel bağlılık üzerine etkilerine değinilecektir. Üçüncü bölümde ise transformasyonel liderliğin örgütsel bağlılık üzerinde nasıl bir etkiye sahip olduğu Sağlık Bakanlığı Merkez Teşkilatında gerçekleştirilen betimsel bir araştırma ile ortaya koyulmaya çalışılacaktır. Bu amaçla araştırma ile ilgili altı adet hipotez geliştirilmiş ve test edilmiştir. Araştırmada; transformasyonel liderliği ölçmek için Bass ve Avolio'nun geliştirdiği "Çok Yönlü Liderlik Ölçeği (MLQ Form, 5X)"nin Yavuz (2008) tarafından Türkçeye çevrilmiş halinin sadece transformasyonel liderlikle ilgili olan maddeleri kullanılmış, etkileşimci liderlik maddeleri araştırma kapsamı dışında bırakılmıştır. Örgütsel bağlılığı ölçmek için Meyer ve Allen (1990) tarafından geliştirilen "Örgütsel Bağlılık Ölçeği"nin, Eser (2007) tarafından Türkçeye çevrilmiş hali kullanılmıştır.

1. ÖRGÜTSEL BAĞLILIK VE TRANSFORMASYONEL LİDERLİK İLE İLGİLİ KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Transformasyonel liderlik çalışanlara vizyon kazandıran, bu vizyona katkıda bulunmaları için onlara ilave misyonlar veren ve örgütsel kültürde değişimler yaparak onlara şimdi yaptıklarından veya potansiyel olarak yapabileceklerini düşündüklerinden daha fazlasını yapabileceklerine inandıran liderlik tarzıdır. Başka bir deyişle transformasyonel liderlik; izleyicilerini, başlangıçta

beklenilenden daha fazlasını yapmaları konusunda isteklendirmektir (Bolat ve Seymen, 2003: 64).

Transformasyonel liderlik yaklaşımı, yönetim ve örgüt konularına uygulanmıştır. Bu yaklaşım genellikle, temeli ABD’li liderlere ilişkin varsayımlara dayalı yönetim kültüründen, bir sosyal yapı felsefesine doğru gelişen bir model yaratma düşüncesinden doğdu. ABD siyasal yaşamında parti liderlerin oy toplamak ya da oy potansiyelini artırmak amacıyla başvurduğu yöntemlerin benzerleri, iş hayatında General Electric’den Jack Welch ve Chrysler’den Lee Iacocca tarafından, işletmelerinde değişimi başlatma ve geleceğe yönelik vizyonlarını gerçekleştirme süreçlerinde başarılı bir biçimde kullanılmıştır (Özalp ve Öcal, 2000: 211).

Transformasyonel liderlik, firmaların her seviyesindeki performansta büyük farklılıklar yaratılması için cesaretlendirmedir. Yöneticiler, materyallerin değişimine, personel yararı için hizmetleri doyurucu kılmaya daha çok odaklanmalıdırlar. Transformasyonel liderlik, organizasyonel ve insan kaynakları politikalarının yaygınlaşmasına destek olmaktadır (Bass, 1990: 25).

Transformasyonel lider, izleyicilerini kendi çıkarlarından çok grubun çıkarlarını düşünmesi konusunda ikna eder. (Waldman vd., 1987: 178). Transformasyonel lider, beklenenden daha fazla motivasyon sağlayan liderdir (Bass, 1990: 31).

Transformasyonel liderler proaktiftir, izleyicilerinin üstün kolektif ilgiye sahip olmasını sağlar ve takipçilerinin sıra dışı amaçları başarmasına yardım eder (Antonakis vd., 2003: 264). Transformasyonel liderlik, dört karakteristik özelliğe sahiptir (Bass, 1990: 22). Karizma; misyon duygusu ve vizyon sağlar, gurur aşılır, saygı ve güven sağlar. İlham; yüksek iletişim beklentisi, çaba sarf etmeye odaklanmak için sembol kullanımı, önemli amaçları basit bir yolla açıklamayı ifade eder. Entelektüel uyarım; akıllılığı teşvik etmeyi, rasyonellik ve dikkatli problem çözmeyi içerir. Bireysel ilgi; kişisel dikkat sağlamayı, her bir çalışana kişisel davranmayı, koçluk ve tavsiyeleri içerir.

Transformasyonel liderlik ve karizmatik liderlik arasındaki ilişkiyi inceleyen pek çok çalışma yapılmaktadır. Her ikisi de aynı alanda dönüşüm sağlamaktadır (Hunt, 1999). Yapılan 35’ten fazla çalışma transformasyonel ve karizmatik liderliğin takipçilerinin performansını pozitif yönde etkilediğini ortaya koymuştur (Sosik vd., 1998: 112).

Transaksiyonel liderlik, şartlara bağlı olan bir güçlendirmeyi içerir. Takipçiler, vaatler, övgü ve ödüller ile motive edilir (Bass ve Steidlmeier, 1999). Etkileşimci liderliğin dört adet karakteristik özelliği bulunmaktadır (Bass, 1990:

22). Ödüle Bağlılık: Çabaya bağlı ödül sözleşmesi, iyi performans için ödül sözü vermek, başarıları tanıma. İstisnalarla yönetim (aktif): Kurallar ve standartlardan ayrı izleme ve araştırmalar, düzeltici eylem gerçekleştirilir. İstisnalarla Yönetim (pasif): Müdahale sadece standartlara uyulmadığında yapılır. Laissez-Faire (serbest bırakıcı liderlik): Sorumluluklardan vazgeçmek, karar almaktan çekinmeyi ifade eder.

Bass (1997: 21)'a göre transaksyonel liderler; takipçilerinin ne istediğini anlar ve değiştirmek istedikleri şeyler konusunda onlara destek olur. Ancak transformasyonel liderler, çıktılarının önemi konusunda takipçilerinin bilinçlenmesini sağlarlar ve çıktılarının kendi bireysel ilgileri dışında nasıl elde edilebileceğini anlatırlar. Transaksyonel liderlikte takipçilerle performansa dayalı bir anlaşma söz konusudur (Bass vd., 1987: 8).

Transformasyonel liderler, performans sağlamak için izleyicilerin motivasyonuna bağlı değişkenleri de dikkate alırlar. Bu yaklaşım izleyicilerin işle ilgili tepkilerinin yanında onların, değerleri, öz saygıları ve lidere güven düzeyleri üzerinde durur. Diğer taraftan, transformasyonel liderler genellikle örgütlerin yapısal değişim süreçlerinde daha etkilidirler. Örgütsel dönüşümü sağlayacak bu değişim süreci tamamlandığında transformasyonel liderlerin de misyonlarının sona erdiği kabul edilmektedir. Böylece transformasyonel liderler kurdukları yeni sistemi, vizyonlarını ve ideallerini işe yönelik liderlere bırakırlar. Çünkü bir sistemin işleyişinin sağlanması ve faaliyetlerinin yürütülebilmesi için işe yönelik liderlere ihtiyaç vardır. Bu nedenle örgütlerin yaşama ve gelişme güçlerini korumalarını ve sürekliliklerini sağlayabilmeleri için her iki liderlik tarzı da gereklidir. Buna göre bir sistemde yavaş ve aşamalı değişimleri temel alan evrimsel süreçler işe yönelik liderlerle, köklü değişimleri temel alan devrimsel süreçler ise transformasyonel liderler ile yürütülmektedir. Bu doğrultuda örgüt için gerekli olan liderlik tarzını örgütün içinde bulunduğu koşullar belirlemektedir (Özalp ve Öcal, 2000: 214-215).

Ampirik çalışmalar transformasyonel liderlerin takipçilerini, organizasyona karşı daha ilgili, güçlenmiş, motivasyonu yüksek, tatmin olmuş ve bağlılığı yüksek davranışlar sergilemeye yönlendirdiğini ortaya koymaktadır. Bu liderler, takipçilerinin ihtiyaçlarını ve ilham kaynaklarını öğrenerek kişisel dikkatleri ile takipçilerinin güvenliğini, verimliliğini ve motivasyonunu arttırmaktadırlar (Walumbwa vd., 2005: 239).

Organizasyonların kültürleri ile liderlik tarzları arasında yakın bir ilişki söz konusudur. Transformasyonel ve transaksyonel liderlikte de bu ilişki söz konusudur. Organizasyon kültürü, liderleri etkilemektedir (Bass ve Avolio, 1993: 121).

Liderliğin bütün alanları çok yönlü liderlik ölçeği ile ölçülebilmektedir. Her lider değişik sıklıklarda transformasyonel ve transaksyonel liderlik özellikleri göstermektedir. Ancak her bir lider bu iki liderlik tipinden birisinin özelliklerini diğerine göre daha fazla göstermektedir. Bu liderlerden birisi izleyicilerini daha fazla tatmin edici ve verimli davranışlara sevk etmektedir (Bass, 1999: 11). Transformasyonel ve transaksyonel liderlikle ilgili pek çok çalışmada çok yönlü liderlik ölçeği kullanılmaktadır. Bu ölçek ile liderlerin çeşitli davranışları belirlenmeye çalışılmaktadır (Seltzer ve Bass, 1990: 694).

Örgütsel bağlılık kavramı, modern yönetim kavramları arasında en fazla ilgi toplayan kavramlardan biri olarak karşımıza çıkmaktadır. İşgörenlerin işle ilgili tutumlarından biri olan örgütsel bağlılık, özellikle son 50 yılda üzerinde fazlaca durulan bir konu olmasına rağmen, henüz bu kavramın tanımı üzerinde fikir birliğine varılamamıştır. Bunun en önemli nedeni, sosyoloji, psikoloji, sosyal psikoloji ve örgütsel davranış gibi farklı disiplinlerden gelen araştırmacıların konuyu kendi uzmanlık alanları temelinde ele almalarıdır. Bu nedenle örgütsel bağlılık literatürü incelendiğinde, birbirinden farklı birçok bağlılık tanımına rastlamak mümkündür (Bayram, 2005: 128).

Örgütsel bağlılık, "bireyin örgüte olan bağının gücü" olarak da ifade edilebilir. Diğer taraftan, örgütsel bağlılık, "bireylerin bağlılık tutumlarının sonucunda ortaya çıkan davranışsal eylemlerdir". Ayrıca, örgütsel bağlılık, "birey ve örgüt arasında algılanan uyumun bir fonksiyonu" şeklinde ifade edilmektedir (Boylu, Pelit ve Evren, 2007: 56).

Örgütsel bağlılıkla ilgili araştırmalarda en çok kabul gören tanımlamalardan biri de Porter, Steers ve Mowday'e aittir. Bu tanımlamaya göre, bireyler örgütle özdeşleştiklerinde ve örgütsel amaç ve değerler yönünde güç sarf ettiklerinde bağlılık meydana gelir. Porter, Steers ve Mowday örgütsel bağlılığı tanımlayan üç unsuru şöyle belirtmektedir (Sarıkamış, 2006: 54-55):

- Güçlü bir güven, örgütsel değerlere ve amaçlara olan inanç ve bu amaç ve değerleri kabullenme,
- Örgütsel amaçların başarılması adına kayda değer bir çaba gösterme isteği,
- Örgüt üyeliğini güçlü bir şekilde sürdürme isteği.

Allen (2003: 238) örgütsel bağlılık araştırmalarında bağlılık yapısı ile ilgili çeşitli tanımlamalar yapmış ve bazı karakteristik özellikleri açıklamıştır. Örgütsel bağlılığı; bireylerin örgütle özdeşleşmeleri, örgütsel amaçlar için çaba sarf

etmeleri şeklinde tanımlamış ve örgütsel bağlılığın üç unsurunun bulunduğu belirtmiştir. Bunlar; güçlü bir inanç ve organizasyonel amaç ve değerleri kabullenme, örgütsel amaçların başarılması için güçlü bir çaba gösterme, örgüte üyeliği güçlü bir şekilde sürdürme istekliliğidir (Harrison ve Hubbard, 1998: 610). Örgütsel bağlılık, değer bağlılığı, davranışsal bağlılık ve sürdürme bağlılığı şeklinde de sınıflandırılabilir. Örgütsel bağlılıkta örgütün değerlerine bağlılık oldukça önemlidir (Chang ve Chang, 2007: 267).

Meyer ve Allen, organizasyonel bağlılık için üç bileşenli bir model geliştirmişlerdir. Örgütsel bağlılığı; duygusal bağlılık, devam bağlılığı ve normatif bağlılık olarak sınıflandırmışlardır. Duygusal bağlılık, işletmede çalışan kişilerin duygusal olarak kendilerini işletmeye ait olarak hissetmeleri ve bağlı hissetmeleridir. Devam bağlılığı, çalışanın örgütten ayrılma maliyetinin yüksek olması nedeniyle örgütten ayrılmak istemeyişidir. Normatif bağlılık, çalışanların organizasyon üyeliğini ahlaki bir zorunluluk olarak görmeleridir (Meyer, Smith, 2000: 320).

Yapılan çalışmalardan en çok duygusal bağlılığın çalışanların performansını arttırdığı ortaya konulmuştur. (Meyer, Becker ve Vandenberghe, 2004: 993). Organizasyonel bağlılık, çalışanların performansı ile pozitif bir ilişki içerisindedir. Önceki birçok çalışmada organizasyonel bağlılığın, bireysel personel özellikleri ve lider/takipçi ilişkilerini ortaya koymuşlardır (Humphreys, Weyant ve Sprague, 2003: 190).

2. TRANSFORMASYONEL LİDERLİĞİN ÖRGÜTSEL BAĞLILIK ÜZERİNE ETKİLERİ

Transformasyonel liderlik ve örgütsel bağlılık alanında literatürde yapılan araştırmalar, transformasyonel liderlik ile örgütsel bağlılık davranışı arasında pozitif yönde bir ilişki olduğunu ortaya koymaktadır. Bu çerçevede, transformasyonel liderlerin organizasyonel bağlılığı etkilediklerini söylemek mümkündür. Transformasyonel liderlikte, liderler çalışanların sadece görevlerini tamamlamalarını değil aynı zamanda bireysel ilgi, karizma, entelektüel teşvik ve ilham verici motivasyon yoluyla takipçilerini desteklemektedirler (Erben ve Güneşer, 2008: 958). Transformasyonel lider, izleyenlerin örgütteki gelişimlerine ve kişiliklerinin gelişmesine, bir anlamda yeniden inşasına katkı sağlamaktadır. Transformasyonel lider, izleyenlerle örgütün misyonunu ve örgütsel amaçları paylaşmakta ve sonuçta dönüşümü sağlamak için çalışanı örgüte bağlamaktadır. Bu bağlılığın sonunda çalışan tüm çabasını sarf etmekte ve performansını arttırmaktadır (Epitropaki ve Martin, 2005: 572 aktaran Yavuz, 2009: 57).

Diğer taraftan, örgütsel bağlılığı etkileyen faktörleri belirlemeye yönelik yapılan araştırmaların bazılarında liderlik davranışı da bir faktör olarak ifade edilmiştir (Çetin, 2004: 99). Bazı araştırmacılar, liderin davranışının ve uygulamalarının, işgörenlerin örgütsel bağlılıklarını etkilediğini ortaya koymuşlardır. Örgüt ve dolayısıyla da örgütü temsil eden lider tarafından desteklenmediğini düşünen işgören, örgüte karşı düşük bağlılık göstermektedir (Dick ve Metcalfe, 2001: 115).

Transformasyonel liderler takipçilerinin sorumluluk almalarını ve bağımsız kararlar vermelerini desteklemektedirler. Böylelikle çalışanların başarı ve iş tatmin seviyeleri yükselmektedir (Emery ve Barker, 2007: 82). Ayrıca transformasyonel liderler; karizmatik kişilikleri, ilham verme özellikleri, entelektüel birikimleri ve çalışanlara karşı gösterdikleri bireysel ilgi tutumları sayesinde izleyicilerinin örgüte bağlılığını arttırmaktadırlar.

Son yapılan araştırmalar, transformasyonel ve karizmatik liderlik ile çalışanların örgütsel bağlılıkları arasında pozitif yönlü bir ilişki olduğunu ortaya koymuştur (Steyrer, Schiffinger ve Lang, 2008: 365). Yine bazı araştırma bulguları göstermektedir ki transformasyonel liderlik transaksiyonel liderlikten daha fazla organizasyonel bağlılığı arttırmaktadır (Buciuniene ve Skudiene, 2008: 58).

3. ARAŞTIRMA METODOLOJİSİ

Betimsel bir araştırma yönteminin kullanıldığı bu çalışmada transformasyonel liderliğin örgütsel bağlılık üzerinde nasıl bir etkiye sahip olduğu araştırılmıştır. Bu amaçla araştırma ile ilgili altı adet hipotez geliştirilmiş ve test edilmiştir. Evreni temsil edecek sayıda bir örneklem seçilmiş daha sonra verilerin toplanması ve analizi aşamaları izlenmiştir. Araştırmada; transformasyonel liderliği ölçmek için Bass ve Avolio'nun geliştirdiği "Çok Yönlü Liderlik Ölçeği (MLQ Form, 5X)"nin Yavuz (2008) tarafından Türkçeye çevrilmiş halinin sadece transformasyonel liderlikle ilgili olan maddeleri kullanılmış, etkileşimci liderlik maddeleri araştırma kapsamı dışında bırakılmıştır. Örgütsel bağlılığı ölçmek için Meyer ve Allen (1990) tarafından geliştirilen "Örgütsel Bağlılık Ölçeği"nin, Eser (2007) tarafından Türkçeye çevrilmiş hali kullanılmıştır.

Transformasyonel liderlik ölçeğinde 20, örgütsel bağlılık ölçeğinde ise 25 adet madde bulunmaktadır. Ankette yer alan maddelerden 1-8. maddeler transformasyonel liderliğin "karizma ve ideal etki" boyutunu, 9-12. maddeler "zihinsel teşvik" boyutunu, 13-16. maddeler "bireysel ilgi boyutunu, 17-20.

maddeler "ilham verici liderlik" boyutunu ölçmektedir. 21-27. maddeler örgütsel bağlılığın "duygusal bağlılık" çeşidini, 28-37. mader "devam bağlılığı" çeşidini, 38-45. maddeler "normatif bağlılık çeşidini ölçmektedir. Ankette yer alan ifadeler "Kesinlikle Katılmıyorum" ifadesinden "Kesinlikle Katılıyorum" ifadesine doğru 5'li Likert Ölçeği'ne göre düzenlenmiştir.

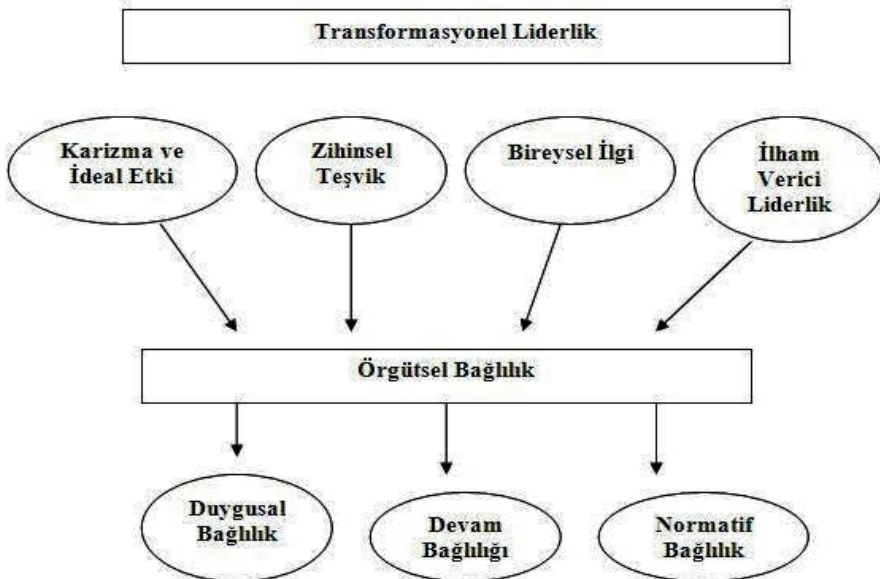
3.1. Örneklem

Araştırmanın evrenini Sağlık Bakanlığı Merkez Teşkilatında çalışan yaklaşık 3500 kişi oluşturmaktadır. 5000 kişilik evren için kuramsal örneklem tablosuna göre 356 kişinin örneklem seçilmesi gerekmektedir (Balci, 2005: 95). Bu nedenle, araştırma için örneklem büyüklüğü 350 kişi olarak değerlendirilmiştir ve basit tesadüfî örnekleme yapılmıştır. Dağıtılmış olan 350 anketin 252 tanesi (% 72) geçerli, 13'ü geçersiz olarak dönmüş; 85 adedi ise geri dönmemiştir. Araştırma sonuçları örneklem grubu ile sınırlıdır.

3.2. Araştırmanın Modeli

Araştırma için transformasyonel liderlik ve örgütsel bağlılık arasındaki ilişkileri gösteren bir model geliştirilmiş ve bu model şekil 1'de gösterilmiştir. Söz konusu modelde transformasyonel liderliğin alt bileşenleri olarak literatürde belirlenmiş olan; karizma ve ideal etki, zihinsel teşvik, bireysel ilgi, ve ilham verici liderlik

Şekil 1. Araştırmanın Modeli



verici liderlik belirlenmiştir. Örgütsel bağlılık Meyer ve Allen'in sınıflandırdığı Duygusal Bağlılık, Devam Bağlılığı ve Normatif bağlılık olarak ele alınmış ve transformasyonel liderlik alt bileşenlerinin örgütsel bağlılık türleri ile ilişkisi gösterilmeye çalışılmıştır. Bu model Yavuz (2008) ve Gökkaya (2005)'nın çalışmalarındaki modellerden faydalanılarak geliştirilmiştir.

3.3. Hipotezler

Araştırma kapsamında altı adet hipotez geliştirilmiştir.

Bayan ve erkek çalışanların cinsiyetlerine göre transformasyonel liderliğin; karizma ve ideal etki, zihinsel teşvik, bireysel ilgi ve ilham verici liderlik alt boyutlarında farklı tutumlar geliştirip geliştirmediklerini ölçebilmek için Hipotez 1 geliştirilmiştir.

Hipotez 1: Çalışanların cinsiyetlerine göre transformasyonel liderliğin bileşenlerine yönelik tutumları arasında anlamlı bir farklılık vardır.

Yapılan araştırmalarda çoğunlukla erkeklerin örgütsel bağlılık düzeyleri daha yüksek çıkmaktadır. Erkeklerin çoğunlukla daha yüksek pozisyonlarda daha yüksek maaşlarla çalışmalarının örgütsel bağlılık düzeylerini arttırdığı düşünülmektedir. Ayrıca kadınların aile ile ilgili sorumluluklarının erkekler göre daha fazla olmasının örgütsel bağlılık seviyelerinin daha düşük çıkmasına neden olduğu düşünülmektedir. Ancak kadınların mı, erkeklerin mi örgütsel bağlılık düzeylerinin daha yüksek olduğu tam olarak belirlenememiştir. Bu nedenle Hipotez 2 geliştirilmiştir.

Hipotez 2: Çalışanların cinsiyetlerine göre örgütsel bağlılık çeşitlerine yönelik tutumları arasında anlamlı bir farklılık vardır.

Çalışanların çalışma süreleri arttıkça; transformasyonel liderliğin; karizma ve ideal etki, zihinsel teşvik, bireysel ilgi ve ilham verici liderlik alt boyutlarında farklı tutumlar geliştirip geliştirmediklerini ölçebilmek için Hipotez 3 geliştirilmiştir.

Hipotez 3: Çalışanların çalışma sürelerine göre transformasyonel liderliğin alt bileşenlerine yönelik tutumları arasında anlamlı bir farklılık vardır.

Transformasyonel liderler örgütsel değişim ve dönüşümü yönetirken çalışanların performanslarını arttırmayı ve bireysel gelişimi sağlamayı hedeflemektedirler. Bu hedeflerin örgütsel bağlılık üzerinde olumlu etkilerinin olduğu ve örgütsel bağlılığı arttırdığı düşünülmektedir. Bu düşünceyi test edebilmek için Hipotez 4 geliştirilmiştir.

Hipotez 4: Transformasyonel liderlik ile örgütsel bağlılık arasında anlamlı bir ilişki vardır.

Transformasyonel liderliğin tüm bileşenleri ile örgütsel bağlılığın nasıl bir etkileşim içerisinde olduğunu belirleyebilmek için Hipotez 5 geliştirilmiştir.

Hipotez 5: Transformasyonel liderliğin tüm bileşenleri ile örgütsel bağlılık arasında anlamlı bir ilişki vardır.

Çalışanların aynı örgütte çalışma yılı arttıkça, kazanılmış haklar, kıdem, alternatif iş bulma olasılıklarının azalması gibi nedenlerden dolayı örgütsel bağlılık düzeylerinin de arttığı düşünülmektedir. Bu düşüncüyü test edebilmek için Hipotez 6 geliştirilmiştir.

Hipotez 6: Transformasyonel liderliğin örgütsel bağlılığa etkisi ile çalışanların yaşları arasında anlamlı bir ilişki vardır.

4. ANALİZ VE BULGULAR

Araştırmada kullanılan ölçeklere yönelik güvenilirlik analizlerinde, transformasyonel liderlik ölçeği için Cronbach Alpha Katsayısı 0.966 ile oldukça yüksek bulunmuştur. Örgütsel bağlılık ölçeği için ise Cronbach Alpha Katsayısı 0.737, her iki ölçek birden analiz edildiğinde Cronbach Alpha Katsayısı 0,897 olarak bulunmuştur. Örgütsel bağlılık ölçeğinin güvenilirlik katsayısı transformasyonel liderlik ölçeğinkine göre düşük olsa da kabul edilebilir sınırlar içerisinde. Araştırma sonuçları; T-Testi, Tukey Testi, Tek Yönlü ANOVA Testi ve Korelasyon Analizi ile yorumlanmıştır.

Hipotez 1: Çalışanların cinsiyetlerine göre transformasyonel liderliğin bileşenlerine yönelik tutumları arasında anlamlı bir farklılık vardır.

Çalışanların cinsiyetlerine göre transformasyonel liderliğin bileşenlerine yönelik tutumları arasında anlamlı bir farklılığın olup olmadığına dair yapılan analizlerin sonuçları Tablo 1’de görülmektedir. Tablo 1’e göre; $p = 0.05$ anlamlılık düzeyinde; “Karizma ve İdeal Etki” ve “Bireysel İlgi” boyutunda cinsiyetler arasında bir fark gözlenmezken; “Zihinsel Teşvik” ve “İlham Verici Liderlik” boyutunda anlamlı bir farklılık gözlenmektedir. Çalışanların cinsiyetlerine göre transformasyonel liderlikle ilgili farklı tutumlar geliştirdikleri, farklı motivasyonlara sahip oldukları söylenebilir.

Transformasyonel liderliğin “zihinsel teşvik” alt boyutunda erkeklerin grup ortalaması, 3,6761 iken kadınların grup ortalaması 3,4364 olarak hesaplanmıştır. Aynı şekilde transformasyonel liderliğin “ilham verici liderlik” alt boyutunda erkeklerin grup ortalaması 3,4842 iken kadınların grup ortalaması 3,2386 olarak hesaplanmıştır. Erkeklerin transformasyonel liderin “zihinsel teşvik” ve “ilham verici liderlik” özelliklerinden kadınlara göre daha fazla etkilendiği söylenebilir.

Tablo 1. Çalışanların Cinsiyetlerine Göre Transformasyonel Liderliğin Bileşenlerine Yönelik Tutumlarına İlişkin “Independent Samples T-Testi”

	Cinsiyet	N	Aritmetik Ortalama	Standart Sapma	t	p (Sig. 2-tailed)
Karizma ve İdeal Etki	Bay	142	3,6206	,86416	,978	,329
	Bayan	110	3,5148	,83668		
Zihinsel Teşvik	Bay	142	3,6761	,88666	2,077	,039
	Bayan	110	3,4364	,93568		
Bireysel İlgi	Bay	142	3,5898	,89092	1,786	,075
	Bayan	110	3,3818	,94863		
İlham Verici	Bay	142	3,4842	,83699	2,147	,033
	Bayan	110	3,2386	,97585		

Hipotez 2: Çalışanların cinsiyetlerine göre örgütsel bağlılık çeşitlerine yönelik tutumları arasında anlamlı bir farklılık vardır.

Çalışanların cinsiyetlerine göre örgütsel bağlılık çeşitlerine yönelik tutumları arasında anlamlı bir farklılık olup olmadığına dair yapılan analizlerin sonuçları Tablo 2’de gösterilmiştir. Tablo 2’ye göre; $p = 0.05$ anlamlılık düzeyinde; “Devam Bağlılığı” boyutunda cinsiyetler arasında bir fark gözlenmezken; “Duygusal Bağlılık” ve “Normatif Bağlılık” boyutunda anlamlı bir farklılık gözlenmektedir.

Duygusal bağlılık ortalama değerlerine bakılığında, erkeklere ait bulunan ortalama değer 3,3481 iken kadınlara ait ortalama değer 3,1143 olarak belirlenmiştir. Aynı şekilde normatif bağlılığa ait ortalama değerler incelendiğinde erkeklere ait ortalama değer 3,0942 iken bayanlara ait ortalama değer ise 2,8614 olarak hesaplandığı görülmektedir. Bu sonuçlar doğrultusunda erkeklerin kadınlara göre kurumlarına karşı daha fazla “duygusal ve normatif” bağlılık duygusu taşıdığı söylenebilir.

Tablo 2. Çalışanların Cinsiyetlerine Göre Örgütsel Bağlılık Çeşitlerine Yönelik Tutumlarına İlişkin “Independent Samples T-Testi”

	Cinsiyet	N	Aritmetik Ortalama	Standart Sapma	t	p (Sig. 2-tailed)
Duygusal Bağlılık	Bay	142	3,3481	,63100	3,061	,002
	Bayan	110	3,1143	,56078		
Devam Bağlılığı	Bay	142	3,1641	,57419	1,208	,228
	Bayan	110	3,0827	,46764		
Normatif Bağlılık	Bay	142	3,0942	,55107	3,390	,001
	Bayan	110	2,8614	,52717		

Hipotez 3: Çalışanların çalışma sürelerine göre transformasyonel liderliğin alt bileşenlerine yönelik tutumları arasında anlamlı bir farklılık vardır.

Çalışanların çalışma sürelerine göre transformasyonel liderliğin alt bileşenlerine yönelik tutumları arasında anlamlı bir farklılık olup olmadığına dair yapılan analizler Tablo 3’te görülmektedir. Tek yönlü ANOVA analizinde bulunan değerler $p = 0.05$ değerine çok yakın olduğu için “Karizma ve İdeal Etki” ile “Zihinsel Teşvik” alt boyutlarında Welch ANOVA Tukey HSD testi sonuçları kullanılmıştır. Bu sonuçlara göre; 1-3 yıl arası çalışanların transformasyonel liderin karizma ve ideal etki özelliğinden etkilenme ortalamasının 3,7576 ile en yüksek olduğu dolayısıyla 1-3 yıl arası çalışma tecrübesine sahip olan çalışanların transformasyonel liderin bu özelliğinden diğer çalışma süresine sahip olanlara göre daha fazla etkilendiği söylenebilir. Yine aynı şekilde, 7-10 yıl arası çalışma tecrübesine sahip olanların aldıkları ortalama değere göre (3,2768) transformasyonel liderin bu özelliğinden en az etkilenen grup olduğu yorumu yapılabilir. Yapılan analize göre, çalışanların çalışma sürelerine göre transformasyonel liderliğin zihinsel teşvik, bireysel ilgi ve ilham verici liderlik alt boyutlarında $p = 0.05$ anlamlılık düzeyinde bir farklılık tespit edilememiştir.

Tablo 3. Çalışanların Çalışma Sürelerine Göre Transformasyonel Liderliğin Alt Bileşenlerine Yönelik Tutumlarına İlişkin ANOVA Analizi

	Çalışma Süresi	N	Aritmetik Ortalama	Standart Sapma	F	p
Karizma ve İdeal Etki	1 yıldan az	26	3,6106	1,13321	2,362	,048
	1-3 yıl arası	66	3,7576	,73474		
	4-6 yıl arası	49	3,7474	,69480		
	7-10 yıl arası	42	3,2768	1,00817		
	11-15 yıl arası	14	3,3125	1,03746		
	15 yıl üstü	55	3,4773	,71163		

Hipotez 4: Transformasyonel Liderlik ile Örgütsel Bağlılık arasında anlamlı bir ilişki vardır.

Transformasyonel liderlik ile örgütsel bağlılık arasında anlamlı bir ilişki bulunmuştur. Ancak bu ilişkinin seviyesi düşük ($r = 0,172$) olarak belirlenmiştir. Sağlık Bakanlığı Merkez Teşkilatında çalışanlar yöneticilerinin orta düzeyde transformasyonel lider özellikleri taşıdıklarını düşünmektedir, örgütsel bağlılık düzeyleri ise daha düşük olarak tespit edilmiştir. Yöneticilerin, transformasyonel lider özelliklerine sahip olabilmek için ve birlikte çalıştıkları kişilerin örgütsel bağlılıklarını arttırmak için daha fazla çaba göstermeleri gerekmektedir.

Tablo 4. Transformasyonel Liderlik ve Örgütsel Bağlılık İlişkisi (N=252)

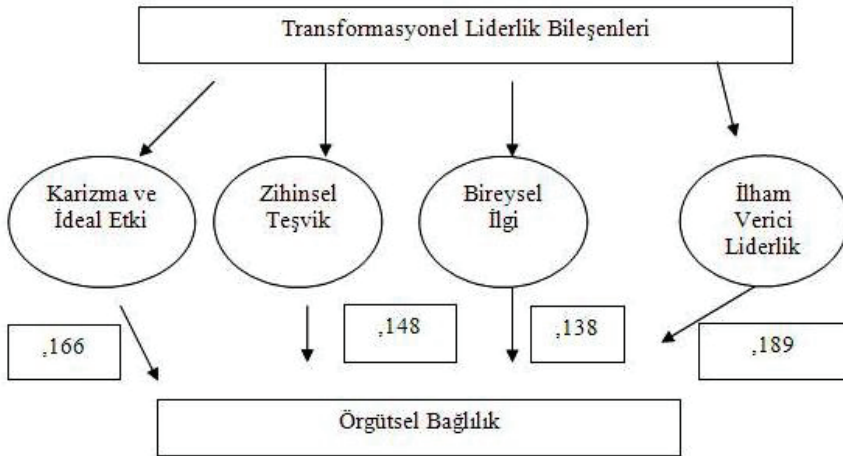
	Örgütsel Bağlılık	
Transformasyonel Liderlik	Pearson Correlation	p
	,172	,006

Hipotez 5: Transformasyonel Liderliğin tüm bileşenleri ile örgütsel bağlılık arasında anlamlı bir ilişki vardır.

Transformasyonel Liderliğin tüm bileşenleri ile örgütsel bağlılık arasında anlamlı bir ilişki olup olmadığına yönelik yapılan analizler Tablo 5'te gösterilmektedir. Transformasyonel liderliğin tüm bileşenleri ile örgütsel bağlılık arasındaki en yüksek ilişkinin $r = 0,189$ ile "İlham Verici Liderlik" boyutunda, en düşük ilişkinin ise $r = 0,138$ ile "Bireysel İlgisi" boyutunda gerçekleştiği belirlenmiştir.

Tablo 5. Transformasyonel Liderlik Bileşenleri ile Örgütsel Bağlılık İlişkisi (N = 252)

		Transformasyonel Liderlik Bileşenleri			
Örgütsel Bağlılık	Pearson Correlation	Karizma ve İdeal Etki	Zihinsel Teşvik	Bireysel İlgi	İlham Verici Liderlik
	p	,166	,148	,138	,189
		,008	,019	,029	,003

Şekil 2. Transformasyonel Liderlik ve Örgütsel Bağlılık Arasındaki İlişki (N = 252)

Hipotez 6: Transformasyonel liderliğin örgütsel bağlılığa etkisi ile çalışanların yaşları arasında anlamlı bir ilişki vardır.

Transformasyonel liderliğin örgütsel bağlılığa etkisi ile çalışanların yaşları arasında anlamlı bir ilişkinin olup olmadığına yönelik yapılan analizler Tablo 6'da gösterilmektedir. Tablo 6'dan anlaşıldığı üzere çalışanların yaş gruplarına göre, Transformasyonel liderlik ile Örgütsel Bağlılık arasındaki en güçlü ilişki 18-25 yaş grubu aralığındadır ($r = 0,745$). Buradan genç çalışan grubunun motivasyonunun ve işe bağlılığının daha yüksek olduğu, değişime ve dönüşüme genç grubun daha istekli olduğu yorumu yapılabilir. Ayrıca, 36-45 yaş grubu aralığında çalışanların da ($r = 0,264$) yöneticilerinin tutumlarının kendilerinin örgütsel bağlılık duygusu taşımalarında zayıf düzeyde de olsa etkili olduğunu ifade etmişlerdir.

Tablo 6. Transformasyonel Liderliğin Örgütsel Bağlılığa Etkisi ile Çalışanların Yaşları Arasındaki İlişkisi

Çalışanların Yaş Grupları		Örgütsel Bağlılık		
		Pearson Correlation	p	N
Transformasyonel Liderlik	18-25	,745	,003	13
	26-35	,106	,292	100
	36-45	,264	0,10	94
	46-55	,030	,856	40
	56 +	,326	,593	5

SONUÇ

Liderlik ve örgütsel bağlılık örgütler için oldukça önemli olan iki kavramdır. Modern liderlik teorilerinden olan transformasyonel liderlik, örgütlerin değişmesi ve dönüşmesinde oldukça önemlidir. Çalışma kapsamında öncelikle transformasyonel liderlik ve örgütsel bağlılıkla ilgili kavramların teorik çerçevesi oluşturulmuştur. Transformasyonel liderlik literatürde; “karizma ve ideal etki”, “zihinsel teşvik”, “bireysel ilgi”, ve “ilham verici liderlik” alt boyutları ile ele alınmıştır. Örgütsel bağlılık ise “duygusal bağlılık”, “devam bağlılığı” ve “normatif bağlılık” olarak sınıflandırılmıştır. Bu çalışmada da bu alt sınıflandırmalar dikkate alınarak analizler yapılmıştır.

Analizler sonucunda elde edilen verilere göre (Ek 2), çalışanların transformasyonel liderlikle ilgili tutumları orta düzeyde (3,5192), örgütsel bağlılıkla ilgili tutumları (3,1179) ise daha düşük düzeydedir. Bayan çalışanların transformasyonel liderliğin zihinsel teşvik ve ilham verici liderlik boyutu için daha düşük puanlar vermeleri bu özellikler açısından daha büyük bir beklenti içinde olmalarına rağmen bu beklentilerinin karşılığını tam olarak bulamamaları olabilir.

Bayan çalışanlar liderlerinden bekledikleri zihinsel teşvik ve ilham verici liderlik özellikleri konusunda ikna olmadıkları için örgütsel bağlılık düzeyleri de düşük çıkmaktadır. Bayanların örgütsel bağlılık ve motivasyon konularında çok daha fazla ilgiye ve desteğe ihtiyaç duydukları söylenebilir.

Yapılan analizlerde, 1-3 yıl arası çalışma tecrübesine sahip olan çalışanların transformasyonel liderin karizma ve ideal etki özelliğinden diğer çalışma süresine sahip olanlara göre daha fazla etkilendiği belirlenmiştir. Örgütte yeni

çalışmaya başlayan çalışanlar yöneticilerinin karizmatik özelliklerinden etkilanmekte yöneticileri ile duygusal bir bağ oluşturmaktadırlar. Ancak çalışma yılları ilerledikçe çalışanların liderleri ile olan ilişkilerinde sorunlar yaşadığı ve ilk baştaki karizmatik ve ideal etkinin gittikçe azaldığı gözlenmektedir. Çalışanlar örgüte ilk katıldıklarında daha yüksek beklentiler ile daha fazla bağlılık hissi taşıırken zamanla bu hislerde azalmalar görülebilmektedir. Bu noktada transformasyonel liderliğin en önemli özelliklerinden birisi olan "bireysel ilgi" boyutunun liderler tarafından ihmal edildiği çalışanların bireysel farklılıklarının zamanla dikkate alınmamaya başlandığı söylenebilir. Oysa liderlerin bu önemli konuya daha fazla duyarlı olmaları ve birlikte çalıştıkları kişilerin bireysel performansının artması için onların beklentilerine cevap vermeleri gerekmektedir.

Yaptığımız çalışmada transformasyonel liderlik ile örgütsel bağlılık arasında anlamlı bir ilişki tespit edilmiş ancak bu ilişkinin seviyesi düşük bulunmuştur. Sağlık Bakanlığı Merkez Teşkilatında çalışanlar yöneticilerinin orta düzeyde transformasyonel lider özellikleri taşıdıklarını düşünmektedir, örgütsel bağlılık düzeyleri ise daha düşük olarak tespit edilmiştir. Yöneticilerin, transformasyonel lider özelliklerine sahip olabilmek ve birlikte çalıştıkları kişilerin örgütsel bağlılıklarını arttırmak için daha fazla çaba göstermeleri gerekmektedir.

Transformasyonel liderliğin örgütsel bağlılığa etkisi ile çalışanların yaşları arasında anlamlı bir ilişki tespit edilmiş olup çalışanların yaş gruplarına göre, transformasyonel liderlik ile örgütsel bağlılık arasında en güçlü ilişki 18-25 yaş grubu aralığında belirlenmiştir ($r = 0,745$). Buradan genç çalışan grubunun motivasyonunun ve işe bağlılığının daha yüksek olduğu, değişime ve dönüşüme genç grubun daha istekli olduğu yorumu yapılabilir. Ayrıca, 36-45 yaş grubu aralığında çalışanların da ($r = 0,264$) yöneticilerinin tutumlarının kendilerinin örgütsel bağlılık duygusu taşımalarında zayıf düzeyde de olsa etkili olduğunu ifade ettikleri gözlenmektedir. Ancak bu oranlar yeterli düzeyde değildir.

Örgütsel bağlılığın düşük çıkmasına neden olan diğer faktörler üzerinde de durulmalıdır. Örgütsel kültür, örgütsel adalet, çalışanların ücret düzeyi, terfi olanakları, ödül sistemi, karar alma süreçlerine katılım gibi konuların da araştırılması gerekmektedir.

Sonuç olarak; yöneticiler örgütsel değişim ve dönüşümünün sağlanması ve örgütsel bağlılığın artırılması adına "ortak vizyon ve paylaşım sağlamalı, zihinsel uyarım ve yaratıcılık konularına önem vermeli, etkili iletişim teknikleri geliştirmeli, esnek yönetim anlayışı sergilemeli, birlikte çalıştığı kişilerin güvenini kazanmalıdır.

KAYNAKÇA

Allen, Natalie J. (2003). "Organizational Commitment in the Military: A Discussion of Theory and Practice", *Military Psychology*, Cilt 15, Sayı 3, s. 237-253.

Allen, Natalie J. – Meyer, John P. (1990). "The Measurement and Antecedents of Affective, Continuance and Normative Commitment to the Organization", *Journal of Occupational Psychology*, Cilt 63, s. 1-18.

Antonakis, John, - Avolio, Bruce J. – Sivasubramaniam, Nagaraj (2003). "Context and Leadership: an Examination of the Nine-Factor Full-Range Leadership Theory Using the Multifactor Leadership Questionnaire", *The Leadership Quarterly*, Cilt 14, s. 261-295.

Avolio, Bruce J. – Bass, Bernard M. (1999). "Re-Examining the Components of Transformational and Transactional Leadership Using the Multifactor Leadership Questionnaire" *Journal of Occupational and Organisational Psychology*, Cilt 72, s. 441-462.

Balci, Ali (2005). *Sosyal Bilimlerde Araştırma Yöntem, Teknik ve İlkeler*, Pegem A Yayıncılık, Ankara.

Bass, Bernard M. – Avolio, Bruce J. – Goodheim, Laurie (1987). "Biography and the assessment of Transformational Leadership at the World-Class Level", *Journal of Management*, Cilt 13, Sayı 1, s. 7-19.

Bass, Bernard M. (1990). "From Transactional to Transformational Leadership Learning to Share the Vision", *Organizational Dynamics*, s. 19-31.

Bass, Bernard M. (1990). "Leadership: Good. Better. Best", Tosi, Henry L. (Ed.), *Organizational Behavior and Management*, PWS- KENT Publishing, Boston.

Bass, Bernard M. – Steidlmeier, Paul (1999). "Ethics, Character, and Authentic Transformational Leadership Behavior", *The Leadership Quarterly*, Cilt 10, Sayı 2.

Bass, Bernard M. (1999). "Two Decades of Research and Development in Transformational Leadership", *European Journal Of Work and Organizational Psychology*, Cilt 8, Sayı 1, s. 9-32.

Bass, Bernard M. (1997). "Personal Selling and Transactional/Transformational Leadership", *Journal of Personal Selling & Sales Management*, Cilt 17, Sayı 3, s. 19-28.

Bass, Bernard M. – Avolio, Bruce J. (1993). "Transformational Leadership and Organizational Culture", *PAQ*, s. 112-121.

Bayram, Levent (2005). "Yönetimde Yeni Bir Paradigma: Örgütsel Bağlılık", *Sayıştay Dergisi*, Ekim-Aralık, Sayı: 59.

Bolat, Tamer – Seymen, Oya Aytemiz (2003). "Örgütlerde İş Etiğinin Yerleştilmesinde Dönüşümcü Liderlik Tarzının Etkileri Üzerine Bir Değerlendirme", *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 6, Sayı 9, s. 59-85.

Boylu, Yasin – Pelit, Elbeyi – Güçer, Evren (2007). "Akademisyenlerin Örgütsel Bağlılık Düzeyleri Üzerine Bir Araştırma", *Finans Politik & Ekonomik Yorumlar*, Cilt 44, Sayı 511.

Buciuniene, Ilona – Skudiene, Vida (2008). "Impact of Leadership Styles on Employees' Organizational Commitment in Lithuanian Manufacturing Companies", *SEE Journal*, November, s. 57-65.

Chang, Ching-Sheng – Chang, Hsin-Hsin (2007). "Effects of Internal Marketing on Nurse Job Satisfaction and Organizational Commitment: Example of Medical Centers in Southern Taiwan", *Journal of Nursing Research*, Cilt 15, Sayı 4.

Çetin, Münevver Ölçüm (2004). *Örgüt Kültürü ve Örgütsel Bağlılık*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.

Dick, Gavin – Metcalfe, Beverly (2001). "Managerial Factors and Organizational Commitment", *The International Journal of Public Sector Management*, Vol. 14, s. 111-128.

Emery, Charles R. – Barker, Katherine J. (2007). "The Effect Of Transactional and Transformational Leadership Styles on The Organizational Commitment and Job Satisfaction of Customer Contact Personnel", *Journal of Organizational Culture, Communications and Conflict*, Vol. 11, No. 1.

Epitropaki, Olga – Martin, Robin (2005). "The Moderating Role of Individual Differences In The Relation Between Transformational/ Transactional Leadership Perceptions and Organizational Identification", *The Leadership Quarterly*, Vol. 16, s. 569-589.

Erben, Gül Selin – Güneşer, Ayşe Begüm (2008). "The Relationship Between Paternalistic Leadership and Organizational Commitment: Investigating the Role of Climate Regarding Ethics", *Journal of Business Ethics*, Cilt 82, s. 955-968.

Eser, Gül (2007). *Etik İklim ve Yöneticiye Güvenin Örgüte Bağlılığa Etkisi*, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Anabilim Dalı Yönetim ve Organizasyon Bilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.

Gökkaya, Öznur (2005). *Örgüt Dönüşümünde Transformasyonel Liderliğin İncelenmesi*, Gebze Yüksek Teknoloji Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Kocaeli.

Harrison, J. Kline – Hubbard, Russell (1998). "Antecedents to Organizational Commitment Among Mexican Employees of a U.S. Firm in Mexico", *The Journal of Psychology*, Cilt 138, Sayı 5, s. 609-623.

Humphreys, John E. – Weyant, Lee E. – Sprague, Rober D. (2003). "Organizational Commitment: The Roles of Emotional and Practical Intellect Within the Leader/Follower Dyad", *Journal of Business and Management*, Cilt 9, Sayı 2, s. 189-209.

Hunt, James G. (1999). "Transformational/Charismatic Leadership's Transformation of the Field: an Historical Essay", *The Leadership Quarterly*, Cilt 10, Sayı 2.

Meyer, John P. – Smith, Catherine A. (2000). "HRM Practices and Organizational Commitment: Test of a Mediation Model", *Canadian Journal of Administrative Sciences*, Cilt 17, Sayı 4, s. 319-331.

Özalp, İnan – Öcal, Hülya (2000). "Örgütlerde Dönüştürücü (Transformational) Liderlik Yaklaşımı", *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 3, Sayı 4.

Sarıkamış, Çiğdem (2006). Örgüt Kültürü ve Örgütsel İletişim Arasındaki İlişkinin Örgüte Bağlılık ve İş Tatminine Etkisi ve Başarı Teknik Servis A.Ş' de Bir Uygulama, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Eskişehir.

Seltzer, Joseph – Bass, Bernard M. (1990). "Transformational Leadership: Beyond Initiation and Consideration", Journal of Management, Cilt 16, Sayı 4, s. 693-703.

Sosik, John J. - Kahai, Surinder S. - Avolio, Bruce J. (1998). "Transformational Leadership and Dimensions of Creativity: Motivating Idea Generation in Computer-Mediated Groups", Creativity Research Journal, Cilt 11, Sayı 2, s. 111-121.

Steyrer, Johannes – Schiffinger, Michael – Lang, Reinhart (2008). "Organizational commitment-A missing link between leadership behavior and organizational performance?", Scandinavian Journal of Management, Cilt 24, s. 364-374.

Waldman, David A. – Bass, Bernard M. – Einstein, Walter O. (1987). "Leadership and Outcomes of Performance Appraisal Processes", Journal of Occupational Psychology, Cilt 60, s. 177-186.

Walumwa, Fred O. – Orwa, Bani – Wang, Peng – Lawler, John J. (2005). "Transformational Leadership, Organizational Commitment, and Job Satisfaction: A Comparative Study of Kenyan and U.S. Financial Firms", Human Resource Development Quarterly, Cilt 16, Sayı 2, s. 235-256.

Yavuz, Ercan (2009). "İşgörenlerin Dönüşümcü Liderlik ve Örgütsel Bağlılık İle İlgili Tutumlarına Yönelik Bir Araştırma", İşletme Araştırmaları Dergisi, Cilt 1, Sayı 2, s. 51-69.

Yavuz, Ercan (2008). Dönüşümcü ve Etkileşimci Liderlik Davranışının Örgütsel Bağlılığa Etkisinin Analizi, Gazi Üniversitesi Eğitim Bilimleri Enstitüsü Turizm İşletmeciliği Eğitimi Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.

Ek 1. Demografik Bulgular

		N	Yüzde (%)
Cinsiyet	Bay	142	56,3
	Bayan	110	43,7
	Toplam	252	100,0
Yaş	18-25	13	5,2
	26-35	100	39,7
	36-45	94	37,3
	46-55	40	15,9
	56 Üstü	5	2,0
	Toplam	252	100,0
Eğitim Düzeyi	İlköğretim	6	2,4
	Lise	34	13,5
	Ön lisans	35	13,9
	Lisans	123	48,8
	Yüksek Lisans	42	16,7
	Doktora	12	4,8
	Toplam	252	100,0
Çalışma Süresi	1 Yıldan Az	26	10,3
	1-3 Yıl Arası	66	26,2
	4-6 Yıl Arası	49	19,4
	7-10 Yıl Arası	42	16,7
	11-15 Yıl Arası	14	5,6
	15 Yıl Üstü	55	21,8
	Toplam	252	100,0

Ek 2. Çalışanların Transformasyonel Liderlik ve Örgütsel Bağlılık ile İlgili Tutumlarının Aritmetik Ortalama ve Standart Sapmaları (N = 252)

İfadeler	Aritmetik Ortalama	Standart Sapma
Transformasyonel Liderlik	3,5192	,83243
Örgütsel Bağlılık	3,1179	,41451

TÜRKİYE’DE PERSONEL YÖNETİMİNDEN İNSAN KAYNAKLARINA GEÇİŞTE ESNEKLİK VE MEMUR STATÜSÜ

Dr. Özlem Taner KÖROĞLU *

ÖZET

Türkiye’de 1980’den sonra uygulanmaya başlayan neo-liberal politikalar, devlet olgusunu, işlevlerini, ölçeğini ve buna koşut olarak kamusal sektörde istihdamı yeniden yapılandırmışlardır. Kamusal istihdamın yeniden yapılandırılması, özel sektörde istihdama paralel olarak “esneklik” üzerine kurgulanmıştır. Esnek olan piyasanın arz ve taleplerine göre esneyebilecek hukuksal yapı, esnek örgüt yapısı, esnetilebilen kavram ve kurumlar ile bunlarla uyum sağlayacak esnek istihdam türlerinin oluşturulması istenmektedir. Bu yazının amacı, II. Dünya Savaşından 1980’lerin ilk yıllarına kadar geçen süreç içerisinde, kamu hizmetlerini gören personele uygulanan personel yönetimi ile, 1980’den sonra küçülen kamu sektöründe çalışan personele uygulanan insan kaynakları yönetimi arasında yaşanan dönüşümü ortaya koymaktır. Kamusal istihdam sisteminde esnekliğin yarattığı dönüşüm “memur” statüsü üzerinden gidilerek açıklanmaya çalışılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Yönetim, İnsan Kaynakları Yönetimi, Esneklik, Memur.

ABSTRACT

Officer Status And Flexibility In Transition From Personnel Management To Human Resources Management In Turkey

The neo-liberal policies which started to be implemented in Turkey after 1980 have restructured state case, the functions, scale and as a parallel employment in public sector. Restructuring of public employment - in parallel to the private sector employment was constructed on “flexibility”. According to demand and supply of flexibly market, it is required that can flex legal structures, flexible organizational structure, stretching concepts and institutions, creation types of flexible employment to adapt with them. The purpose of this study is to reveal the transformation between personnel management which applied to public personnel from World War II to the early 1980s, and human resource management which applied employees in public sector -downsizing after 1980. Flexibility in public employment system created by the transformation will be explained by going through “officer” status.

Key Words: *Personnel management, human resource management, flexibility, officer.*

* Mersin Üniversitesi Tarsus Meslek Yüksekokulu

GİRİŞ

Tarihsel süreç içerisinde kapitalizmin uygulandığı, devletin yalnızca ülkede disiplin ve savunma sağladığı dönemden, İkinci Dünya Savaşı sonrası müdahaleci kapitalizme dönüşümle birlikte devletin görevlerinde artış yaşanmış ve kamu hizmetleri artarak çeşitlenmiştir. 1970'li yılların ilk yarısında kapitalist ekonomilerde yaşanan durgunluk, tüketim ve yatırımların düşmesi, işsizliğin artması gibi faktörler kriz yaratmıştır. Kamu giderlerine daha çok kaynak ayrılarak bütçe açıklarının giderilmesine çalışılmış, bu da küçültülmüş devlet modelini ortaya çıkarmıştır. Neo-liberallere göre, devletin aktif olarak ekonomiye müdahalesi bireylerin özgürlüklerinin kısıtlanması anlamına geleceği için bu alandan uzak tutulması gerekmektedir. Buna koşut olarak neo-liberal politikalarla devletin çalışma alanı yani kamu hizmetleri yeniden düzenlenmiştir. İlk düzenlemeye gidilen kamu hizmetleri "endüstriyel ve ticari kamu hizmetleri" olmuş, kamu hizmeti kapsamı dışına çıkarılarak özelleştirme kapsamına alınmıştır. İdari kamu hizmetleri de neo-liberal politikalarla eşitlik ve bedelsizlik ilkelerinden uzaklaştırılmıştır.

Bunun yanı sıra kamu hizmeti kavramının sınırlarında ve ilkelerinde değişimler yaşanmıştır. Süreklilik, eşitlik, uyum, karşılıksızlık ilkeleri daha farklı tanımlanırken, bu ilkelere yenileri; şeffaflık, yeterlilik ve etkinlik ilkeleri katılmıştır. Kamu hizmetlerinin dönüşümünün gerçekleştirilmesinde kullanılan araçlardan biri de deregülasyon olmuştur. Deregülasyon ile devlete ait tekelci olan ya/ yada olmayan yetkilere son veren yasa, yönetmelik, genelge ve düzenlemeler çıkarılarak; kamu hizmetlerinin üretim ve sunumunda özel sektör ile rekabeti sağlamak için fiyat ve ücret kontrolleri ile sübvansiyonlar ortadan kaldırılmıştır.

Neo-liberal politikaların kamu hizmetlerinin dönüşümünde kullandıkları bir diğer araç taşeronlaşma olmuştur. "Tali işverenlik", "alt işverenlik" şeklinde de ifade edilen taşeronluk, kamu sektörünün küçültülmesinde özelleştirmenin farklı bir boyutu olarak kullanılmıştır. Kamu hizmetlerinin görülmesinde uygulanan ihale mekanizması, bir özelleştirme mekanizmasına evrilerek, kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülmesi gerekli asli ve sürekli kamu hizmetleri taşeronluk uygulamasıyla özel sektöre devredilmektedir. Neo-liberal politikaların kamu hizmetleri için getirdikleri diğer düzenlemeler bütçelerin kısılması, denk bütçe takip eden sistemlerin adem-i merkezileştirilmesi, müşteri taleplerine hassas hale getirilmeleri, kamu hizmetinin sunumuna rekabetin sokulması, hizmetlerin ticarileştirilmesi, katkı payı uygulamaları ve teklif usulü bu yöntemler arasındadır.

Bu yazının amacı, İkinci Dünya Savaşından 1980'lerin ilk yıllarına kadar geçen süreç içerisinde kamu hizmetlerini gören personele uygulanan personel yönetimi ile, 1980'li yıllarla birlikte küçülen kamu sektöründe çalışan personele uygulanan insan kaynakları yönetimi (İKY) arasında yaşanan dönüşümü ortaya koymaktır. Personel yönetiminden insan kaynaklarına dönüşüm süreci esneklikle bağlantılı ve memur statüsü üzerinden anlatılırken çalışma ideolojik, tarihsel, hukuksal açıları bütün olarak incelenecektir. Çalışmada, literatür taramasından dolayı konu, nitel araştırma yöntemleri kullanılarak ele alınmıştır. Ancak sadece literatür taramasıyla yetinilmediği için belli istatistiki veriler ile mevzuat metinleri de kullanılmıştır. Dolayısıyla sınırlı olsa nicel araştırma araçları da kullanılmıştır.

Kamusal istihdamda personel yönetiminden insan kaynaklarına geçişte esneklik ve memur statüsü üç ana başlıkta anlatılacaktır. Personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine geçiş ve esneklikte iki yönetimin işlevsel olarak farklılıkları bulunmadığı, farklılığın ideolojiden kaynaklandığı anlatılacaktır. Sayısal esneklik ve memurluk başlığında esnekliğin, mevcut kamusal istihdam sistemini daraltmaya yönelik uygulamaları mevzuat açısından incelenecektir. Son başlıkta ise, memurluk statüsüne egemen olan kavram ve ilkelerde kırılma, kadro kavramı ve kariyer ilkelerinde yaşanan tarihsel ve hukuksal dönüşüm koşut olarak açıklanacaktır.

1. PERSONEL YÖNETİMİNDEN İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNE GEÇİŞ VE ESNEKLİK

Personel yönetimden insan kaynakları yönetimine geçiş konusu disiplinde bir çok çalışmanın konusu olmuştur. İnsan kaynakları yönetimi kitaplarının ilk konusu iki yönetim arasındaki tarihsel gelişim sürecinin, kimi zaman açıkça kimi zaman üstü kapalı örtük önermelerle, karşılaştırılmalı analizidir¹. Personel yönetiminden insan kaynaklarına geçiş ve esneklik ilişkisi bu çalışmada kapitalist üretim süreci üzerinden anlatılacaktır.

Kapitalist sermaye birikim sürecinde, II. Dünya Savaşı sonrası egemen olan refah devleti döneminin üretim süreci fordizm olmuştur. Aglietta'ya göre (1979:723) fordizm mekanik montaj hattında işgücünün verimliliğine bağlı olarak sermaye birikimini artırma temeline dayanmış ve savaştan sonra yirmi yıl kadar varlığını sürdürmüş üretim sürecidir. Sermaye birikim sürecinin bant tipi üretimde denilen fordist yapısı, bürokratik, hiyerarşik ve merkeziyetçi özel-

¹ Personel yönetimi ile insan kaynakları yönetimi ilişkilerini inceleyen (Sabuncuoğlu, 2000:11), (Yüksel, 1997:7), (Can vd, 2001: 5), (Güler, 2005: 31), (Fındıkçı, 1999: 13), (Büyükuslu, 1998: 77), (Selamoğlu, 1998: 41), (Şaylan, 2000).

likleriyle, işletmelerde sermaye birikim sürecinin taleplerini karşılayamamıştır. Post-fordist üretim organizasyonu tam otomatik üretimi ve denetimi sağlayacak olan mikro teknolojiler, üretim sürecinde esnekliği ve yerleşmeyi öngörmektedir. Mikro teknolojilerin üretime girmesiyle üretim ölçeği küçülmüş, bu da küçük firmaların artması ve üretim birimlerinin kendi içinde parçalanmasıyla meydana gelmiştir. Küçük ölçekli üretimin en önemli sonucu ise personel sayısının azalmasıdır (Öngen, 1996:831). Post-fordizmin en önemli argümanı, fordizmde ayrılan kafa ve kol emeğini bütünleştirerek edim ile düşünceyi tekrar bir araya getirmesi ve böylece üretim sürecinin en önemli sorunlarından biri olan yabancılaşma sorununu çözmesidir. Oysa pratikte post-fordist üretim süreci çalışanları kendi içerisinde gruplara ayırmıştır: Çekirdek işçiler ve çevre işçiler. Çekirdek işçiler toplam kalite yönetimi (TKY), sürekli eğitim ve insan kaynakları gibi alanların öznesi olan, üretim sürecinde niceliksel özelliklere sahip kalifiye elemanlardır. Çevre işçiler ise gerçekte istihdamın esnekleştiği, yaratıcı olmaktan uzak, yalnızca teknolojinin rutin kullanım kısmını gerçekleştiren kesimlerdir. Post-fordizmle birlikte rasyonelleşmenin gereği olarak bir yandan personelin vasıflı hale getirildiği, motive edilen, işletmeyle bütünleştirilen bir model ile işçilerin sayısal olarak esnekleştirildiği bir model aynı anda verilmektedir (Necef, 1996: 785).

Farazmand (1999:510) kamu yönetimi alanındaki gelişmeleri küreselleşme ile açıklar. Küreselleşme, sermaye artı değer birikimi, işsel nedenler, bilgi teknolojisi, uluslararası enstitüler ve ideolojik faktörlerin sonucudur. Devlet ve kamu yönetimi mevcut durumun sürekliliği konusunda ısrar ederken, küreselleşme kapitalist devlet ve kamu yönetimi için belirli sonuçlar doğurmuştur. Kapitalizmin devlete ihtiyacı vardır, devlette kapitalizmden bağımsız değildir. İki tarafın elitleri de küreselleşme sürecine hizmet ederler, çünkü küreselleşme her ikisine de hizmet etmektedir. Üstüner'e göre (2000:18) 1970'lerin sonunda ortaya çıkan devletin mali krizi ve pazar koşullarında meydana gelen değişimler kamu sektörü ile özel sektörü birbirlerine yaklaştırmıştır. Mali kriz ve pazar koşullarında meydana gelen değişimler kamu yönetimini sınırsız güç kullanan, girdi-çıktı oranlarını gözetmeden ölçüsüzce hareket eden ve denetimsiz işlev gören kamu yönetimini özel sektörün teknik, ilke ve uygulamalarına itmiştir. Osborne ve Gaebler'e göre (1992:2) 1900'den 1940'a kadar şekillenen, sanayi devriminin gereklerine uygun kamu yönetimi artık sanayi sonrası bilgiye dayalı, muhteşem fırsatlarla olduğu kadar dehşete düşüren sorunlarla da dolu olan küresel ekonominin gereklerine cevap verememektedir. Girişimci kamu yönetimleri merkezîyetçilikten uzaklaşarak, takım çalışması ve katılımcı yönetimi gerçekleştirirler. Esnek, yeniliğe açık, takım çalışması uygulayan ve katılımcı yönetimi benimseyen girişimci kamu yönetimleri, müşteri taleplerine yani vatandaşların isteklerine hızlı cevap verebilirler.

Personel, bir iş yerinde çalışanların tümünü anlatan, istihdamda kullanılan kişidir. Personel sözcüğü, içerik açısından son derece yalın olup, anlam yüklü değildir. Çalışılan sektöre yönelik kamu veya özel, yada hiyerarşik olarak üst kademe veya alt kademe bilgisi vermeden, sadece kişinin bir örgütte istihdam edildiğini anlatır. Kamu yönetimi sözlüğü (Bozkurt vd.,1998: 205) personel yönetimini "örgütün gereksindiği insan kaynağını sağlamanın ve bu kaynaktan en etkin ve verimli bir biçimde yararlanmanın yol ve yöntemlerini gösteren disiplin" olarak tanımlar. Personel yönetimi en geniş anlamıyla bir örgütün insan kaynaklarına olan ilgisinin tümüdür (Kayar, 2010: 2). Tutum'a (1979: 3) göre personel yönetiminin dört temel işlevi bulunmaktadır: Danışmanlık, çözümleme ve belirleme, özlük hizmetleri ve denetimdir. Danışmanlık işlevi, personel yönetiminin, örgütün eylem biriminde bulunanlara danışmanlık hizmeti sunmasıdır. Çözümleme ve belirleme işlevi, işe devam, yer ve görev değiştirmeler, personelin yenilenme oranı gibi örgütün personeline yönelik verimliliği ve etkinliği ilgilendiren konuları tespit ve analiz ederek yöneticiye bildirir. Personel yönetiminin üçüncü işlevi olan özlük işlerinin içine; iş analizleri, iş tanımları, sınıflandırma, işe alma, sınavlar, sicil değerlendirme, yükselme, eğitim, ücret, sosyal programlar girmektedir. Personel yönetiminin gözetim ve denetim işlevi bilgi toplayarak bunları yönetime iletmek ve onları doğru kararlar almaları yönünde yöneltmektir. Bu çalışmada Tutum'un getirdiği personel yönetiminin işlevlerinden hareket edilerek neo-liberal politikaların İnsan Kaynakları Yönetimi olarak güncellemeye çalıştıkları disiplin alanı karşılaştırmalı olarak incelenmeye çalışılacaktır. Ancak şablon oluşturulurken Tutum'un şablonundan yalnızca iki işlev alınarak, gözetim ve denetim işlevi ile danışma işlevi göz ardı edilecektir. Bu işlevler aslında birbirini bütünleyen işlevler olmalarının yanı sıra personel yönetiminin yaşamsal işlevinden değil, personel yönetiminin "kurmay birim" olmasından kaynaklanan işlevlerdir. Emir verme yetkisi olmayan ancak "emir-komuta" birimlerini uzmanlık bilgisinden dolayı yönlendiren tüm kurmay birimlerin ortak işlevi danışma, gözetim ve denetim için yöneticileri bilgilendirmedir.

Personel yönetimi kamu ve özel sektörde aynı işlevleri yerine getirir. Kamu sektöründe de özel sektörde de personel yönetiminin verimlilik ve etkinliği sağlama işlevi ile özlük hizmetleri işlevi bulunur. Ancak bu işlevleri yerine getirirken kullandıkları ölçüler, tabi oldukları kurallar ve teknikler önemli ölçüde birbirinden farklıdır. Personel yönetiminden insan kaynaklarına geçiş anlatılmaya çalışılırken önce dönemler itibarıyla ayrıma gidilecek ve disiplin, İkinci Dünya Savaşı ile 1980'lerin ilk çeyreğine kadar olan dönemde, kamu ve özel sektör için, verimlilik ve etkinliği sağlama işlevi ile özlük hizmetleri işlevi

açısından anlatılacaktır. 1980'lerin ilk çeyreğinden günümüze kadar geçen dönem ise yine kamu ve özel sektör düzeyinde, verimlilik ve etkinliği sağlama işlevi ile özlük hizmetleri işlevi üzerinden anlatılacaktır.

Tablo1. Personel Yönetiminin İşlevleri

1. VERİMLİLİK ve ETKENLİĞİ SAĞLAMA İŞLEVİ (Çözümleme ve Belirleme İşlevi)		2. ÖZLÜK HİZMETLERİ İŞLEVİ	
Özel Sektörde	Kamu Sektöründe	Özel Sektörde	Kamu Sektöründe
Çalışma Alanı 1. Verimliliğin ve etkinliğin artırılması için personele uygulanan motive edici psiko-sosyal teknikler. 2. Verimliliğin ve etkinliğin üretim ve hizmet sürecinde artırılması için uygulanan ve personeli ilgilendiren ilke, teknik ve uygulamalar.	Verimliliğin ve etkinliğin artırılmasına yönelik çabalar "kamu hizmeti" üzerinde "hukukilik" ve "yerindelik" parametreleri üzerinden incelenmiştir. Hiyerarşik denetim ve hukuksal denetimin konusu olan yerindelik denetimi yargısal denetim dışı bırakılmıştır.	-anayasa -iş hukuku -bireysel iş hukuku -toplu iş hukuku (sendikalar hukuku) -toplu iş sözleşmeleri hukuku -grev ve lokavt hukuku -sosyal güvenlik hukuku.	-anayasa -657 sayılı devlet memurları kanunu.

Kaynak: Yazar tarafından düzenlenmiştir.

Personel yönetiminin verimlilik ve etkinliği sağlama işlevi, kamu ve özel sektörde farklı güdülerle, çok farklı alanlarda gelişmiştir. Özel sektör, II. Dünya Savaşı'ndan bugüne, karını maksimize etme güdüsüyle, akademik ve pratik alanda verimlilik ve etkinliği artırıcı her türlü çalışmayı pratiğe aktarmıştır. Özel sektörde alan, Japon ve Amerikalı yönetim guru isim ve teknikleriyle doludur. Personel yönetiminin verimlilik ve etkinlik sağlama işlevi iki ana dönem açısından incelendiğinde, özel sektörde dönemsel anlamda hiçbir değişimin olmadığı görülür. Üretim ve hizmet alanını düzenleyen kural, kurum, teknik ve uygulamalar anında kapitalist üretim sürecine entegre edilmiştir. Personel yönetiminin özel sektörde verimlilik ve etkinlik işlevi, dönüşüm değil, kısa süreli uyarlanmalar üzerinden gitmiştir.

Özel sektörün amacı karını maksimize etmektir. Personel yönetiminin özel sektörde verimlilik ve etkinlik sağlama işlevi niceliksel olarak "ölçülebilir" kar olgusu üzerinden yürüterek gerçekleştirebilecektir. Kamu sektörü ise amacını en genel anlamda "kamu yararı" olarak tanımlamıştır. Personel yönetiminin

kamu sektöründe verimlilik ve etkenlik sağlama işlevini sorgularken geliştirdiği iki parametre vardır, "hukukilik" ve "yerindelik" ölçütleridir. Yani personel yönetiminin verimlilik ve etkenlik sağlama işlevi açısından özel sektörde kar üzerinden gidilirken, kamu sektöründe verimlilik ve etkenliğin ölçütü kamu hizmetlerinde hukukilik ve yerindelik olmuştur². Kısaca özetlemek gerekirse, personel yönetiminin verimlilik ve etkenlik işlevi kamu sektöründe, "kamu yararı" üzerine temellendirilmekte, kamu yararının ölçütü de kamu sektörü tarafından yerine getirilen "kamu hizmet"inin "hukukilik" ve "yerindelik" ölçütlerini yerine getirmesine göre değerlendirilmektedir.

1980 sonrası post-fordist üretim süreci ile birlikte, neo-liberal politikalar, kamu sektöründe verimlilik ve etkenlik işlevine yeni düzenlemeler getirmiştir. Kamu sektörüne getirilen kalite anlayışı ve stratejik planlama düzenlemeleri ile kamu kurumlarının birim düzeyinde ölçümlenebilir sayısal hedefler belirleyerek, zaman periyotları düzenlemelerini istemektedirler. Personel yönetiminin verimlilik ve etkenlik sağlama işlevi kamu ve özel sektör açısından değerlendirildiğinde; kamu sektörünün 1980'den sonra verimlilik ve etkenliği belirleyen ölçütlerinde dönüşüm yaşanarak, kamu hizmetlerinin sayılarla ifade edilmeye başlandığı, özel sektörün ise 1980'lerde kırılma yaşamayıp, evrimleşerek günümüze geldiği görülmektedir.

Personel yönetimi özlük hizmetleri işlevlerinin, kamu ve özel sektör açısından incelendiğinde ortak gelişim çizgisi göstererek, aynı başlangıç, aynı kırılma noktalarını yaşadıkları görülecektir. Post-fordist üretim sürecinde "esneklik" anlayışının uygulandığı yer, tam da burasıdır. II. Dünya Savaşı sonrası ile 1980'li yılların ilk çeyreğinde uygulanan fordist üretim süreci, devlet kapitalizmi adı verilen dönemde hukuk kurallarıyla da güvence altına alınan personelin hak ve yetkilerini; post-fordist üretim süreciyle birlikte, yine hukuk kurallarıyla esnekleştirerek geri almaktadır. Kamu sektöründe personel yönetiminin özlük hizmetleri işlevi Anayasa ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda düzenlenmiştir. Özel sektörde ise aynı alan Anayasa, iş hukuku, bireysel iş hukuku,

² Kamu hizmetlerini yerine getiren personel, idari eylem ve işlemde bulunur. Hukuki açıdan işlemler eylemlerden daha önemlidir ve hukuksal işlemlerin geçerli ve hukuka uygun bir biçimde yapılabilmesi için beş öge taşıması gerekir. Tan'a göre (1998: 319) yetki; yönetim adına irade açıklamaya yetkili kişi ya/da kurul tarafından yapılmış mıdır? Biçim; öngörülen biçim koşullarına ya/da yöntem kurallarına göre yapılmış mıdır? Neden: idari işlemin yapılmasını gerektiren neden (sebeup) gerçekleşmiş midir? Son olarak amaç: kamu yararı için mi yapılmıştır? Bu beş soruya cevap veren idari işlem hukuka uygun demektir. Yerindelik hukuk sözlüğünde bir işlemin yasaların emrettiği çerçevede yerinde olup, olmadığı, amaca uyup uymamayı anlatır (Yılmaz, 1985: 797).

Kamu sektöründe verimlilik ve etkinliğin denetimi "yerindelik denetimi" ile hiyerarşik üstler tarafından yapılır. Yargı organının yerindelik denetimi yapması Anayasa'nın 125. maddesi ile ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usul Kanun'un 2. maddesine göre yasaktır. Buna göre yargı yetkisinin, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğu denetimi ile sınırlı olduğu belirtilmiştir.

toplu iş hukuku (sendikalar hukuku), toplu iş sözleşmeleri hukuku, grev ve lokavt hukuku, sosyal güvenlik hukuku ile düzenlenmiştir.

Fordist üretim süreci, müdahaleci devlet anlayışının kural ve kurumlarını, normlar hiyerarşisine göre en tepede düzenleyerek, kamu ve özel sektör personelinin hak ve yetkilerini güvence altına almıştır. Bu anlamda merkezidir, örgüt yöneticilerine personelin özlük haklarıyla ilgili serbesti bırakmamıştır. Kamu ve özel sektörde, personel yönetimi özlük hizmetlerinin işlevlerini tek tek ele alıp sıraladığımızda, hepsinde karşımıza alanı düzenleyen mevzuatlar çıkacaktır. Kamu ve özel sektör alanında en düşük ücreti belirleyen devlettir, özel sektörün bunun altına inmesi mümkün değildir. Özel sektörde, belli bir büyüklüğün üstünde doktor çalıştırmayı, belli bir ölçeğin üstünde sakat ve hükümlü çalıştırmayı, belli bir sayının üstünde kadın çalışanı olan örgütlerin kreş açma mecburiyeti mevzuatlarla düzenlenmiştir. İşçi-iş veren çatışması dahil, alan kurumsallaştırılarak, grev esnasında grev gözcüsünün uyması gereken kurallar dahi düzenlenerek, ayrıntılı mevzuatlarla çalışanların hakları güvenceye alınmıştır.

İKY, personel yönetimi alanına neo-liberal politikaların talep ettiği esneklik düzenlemesini getiren anlayışın adıdır. İKY personel yönetimi ile aynı işlevleri yerine getirmektedir. Ancak verimlilik ve etkenlik sağlama işlevinde özel sektörün benimsediği ilke ve teknikleri kamu sektöründe uygulayarak kalite ve stratejik planlama anlayışlarını düzenlemektedir. İKY, özlük hizmetleri işlevlerinde de, hukuk kurallarıyla güvence altına alınan kamu ve özel sektör personeli haklarının yine hukuk aracılığıyla elinden alınmasından sonra, alanı düzenlemektedir. İKY, özlük hizmetlerinin işlevlerinin karar alma mekanizmasını da örgüt düzeyine çekmek istemektedir. İKY kitaplarında İKY ile personel yönetimi karşılaştırılırken, personel yönetimi; iş odaklı, operasyonel faaliyet, kayıt sistemi, statik bir yapı, insan maliyet unsuru, kalıplar, normlar, klasik yönetim, işte çalışan insan, iç planlama kavramları ile anlatılmıştır (Bach, Sisson, 2000:12), (Kalra, 1997: 179), (Keser, 2002),(Çınar, 2007) . İKY ise; insan odaklı, danışmanlık hizmeti, kaynak anlayışı, dinamik bir yapı, insan önemli bir girdi, misyon ve değerler, toplam kalite yönetimi, işi yönlendiren insan ve stratejik planlama kavramlarıyla tanımlanmıştır. İKY ile ilgili yazında personel yönetimi ile İKY arasındaki farklılıklar parametreler açısından ortak olmakla birlikte değerler açısından farklıdır. Personel yönetimi yalnızca bir birimdir ve karar mekanizması da değildir, çünkü personelin haklarını korumak adına en tepede mevzuatla düzenleyen anlayışın, uygulamasını yürüten, kayıt tutan birimdir. Ancak bu özellik personel yönetimini; özlük hizmetleriyle ilgili kararların adem-i merkezileştirilerek örgüt düzeyine indirgemeye çalışan, yöneticilerin

keyfi ve serbest iradelerine personel hak ve yetkilerini devreden anlayıştan daha büyük ölçüde insan odaklı yapmaktadır.

2. Sayısal Esneklik ve Memurluk

Neo-liberal politikaların üretim ve istihdam sistemini yeniden yapılandırırken kullandıkları temel kavram esneklik olmuştur. Esneklik, istihdam sistemini iki farklı koldan neo-liberal politikalara uyarlamaktadır. Esnekliğin ilk uygulaması kamusal istihdam sisteminin küçültülmesi anlamında sayısal esnekliğin kullanılarak personel sayısının azaltılması, diğeri de küçülen kamusal istihdamda İKY üzerinden esnekliğin uygulanarak personel sistemine egemen olan il-kelerin kırılması şeklindedir.

Tablo 2: Yıllara Göre Serbest Kadroların Dağılımı

YILLAR	SERBEST KADRO	ARTIŞ ORANI (%)
1980	1.170.224	0,00
1981	1.169.494	-0,06
1982	1.176.224	0,58
1983	1.195.607	1,65
1984	1.285.831	7,55
1985	1.316.661	2,40
1986	1.356.137	3,00
1987	1.491.325	9,97
1988	1.507.295	1,07
1989	1.518.020	0,71
1990	1.542.433	1,61
1991	1.600.697	3,78
1992	1.649.763	3,07
1993	1.810.967	9,77
1994	1.736.910	-4,09
1995	1.809.877	4,20
1996	1.817.274	0,41
1997	1.839.224	1,21
1998	1.970.286	7,13
1999	2.045.206	3,80
2000	2.094.932	2,43
2001	2.108.335	0,64
2002	2.114.897	0,31
2003	2.156.625	1,97
2004	2.170.159	0,63
2005	2.155.730	-0,66
2006	2.164.170	0,39
2007	2.248.484	3,90
2008	2.279.805	1,39
2009	2.286.907	0,31
2010	2.254.969	-1,40

³ Kapitalist devlet ile kamu personel rejimi ve esneklik arasındaki ilişki kuran ayrıntılı bir çalışma için Bkz. Kamu Personel Rejimi, Statü Hukukundan Esnekliğe (Aslan, 2005).

Kamusal istihdam sisteminin ölçek olarak küçültülerek esnekleşmenin gerçekleştirilmesinde "memur" statüsü kullanılmıştır. Kamusal istihdamın asli statüsünü oluşturan "memur" yerine, istisnai pozisyon ve statüler hukuksal, siyasal ve mali yönlerden desteklenerek rejimin parçalı hale gelmesi sağlanmıştır. Memur statüsündeki bazı sınıfların gördüğü hizmetler taşeronlaştırılarak, özel sektöre benzeyen çekirdek işgücü ve çevre işgücüne benzeyen ayırım oluşturulmuştur (Tuncay, 1995:20). Esneklik anlayışı ile birlikte memurlar çekirdek işgücünü, taşeronlaştırılan rutin hizmetleri yerine getiren geçici işçiler ise çevre işgücünü oluşturmaktadır. Esneklik anlayışı ile birlikte yasalarca güvence şemsiyesi altına alınan memurluk statüsü, memur güvencesi kadar olmasa da iş kanunları, sendikalar ve toplu sözleşme haklarıyla güvenceye alınan işçi statüsü çeşitli mekanizmalar kullanılarak işlevsiz hale getirilmeye çalışılmaktadır. Esneklik anlayışı memur statüsü yerine sözleşmeli personel statüsünü, işçi statüsüne karşılık olarak geçici işçiliği desteklemektedir.³

Türkiye'de memur statüsünün 1980 ile 2010 yılları arasında geçirdiği sayısal esneklik Tablo2'ile ortaya çıkmaktadır. Tabloya göre 1980-1998 tarihleri arasındaki dönemde memur kadrosunda dönemsel azalışlar olmakla birlikte genel seçim dönemlerine denk gelen tarihlerde, 1984 (1983 genel seçimleri) %7.55, 1987 (1987 genel seçimleri) % 9.97, 1993 (1994 yerel seçimleri) %9.77, 1998 (1999 genel seçimleri) %7.3 oranında, önemli artışlar yaşandığı görülmüştür. Bu oranlar yüzde yedinin üzerindedir. 1998 tarihi tablodan anlaşılacağı gibi kırılma noktası olmuştur. 1998 tarihinden günümüze kadar kadro sayısında artışlar son derece azalmış, artışlar %3'ün üstüne çıkamamıştır. 2007 tarihinde, genel seçim dönemine gelen süreçte artış ancak %3.9 olmuştur. Yani seçimler bile memur kadrosunu 1998 tarihinden önceki süreç gibi hareketlendirememiştir. Memur kadrolarında yıllara göre artış 1999 yılı itibariyle bakıldığında 2010 ve 2005 yıllarında eksilere düştüğü; 2009-2006-2004-2002-2001 yıllarında artışın sıfırdan sonraki çift hanelerle belirlendiği; 2008-2003 yıllarında %1'in üzerine çıktığı ve en yüksek artışını da 2007 genel seçimleriyle % 3.90 ile yaptığı görülmektedir. Kadroların yıllara göre artış oranlarındaki düşük yüzdelere, kadro artışının istihdama oranı ve nüfus artış hızına oranı açısından ele alındığında daha da azalacaktır.

Memur statüsünün sayısal olarak esnekleşmesinde kullanılan araçlardan bir diğeri de kadro üzerinden gerçekleştirilmektedir. Personel yönetimine hakim olan ilkelerde kırılma alt başlığında kadro kavramı incelenecektir. Ancak burada kadro kavramı sayısal esnekliğin kullanılma aracı olarak anlatılacaktır. Kadro sistemi Cumhuriyetin ilanından 1965 yılına kadar kurumlar tarafından düzenlenerek, hizmetin gerekleri konusunda en yetkili hizmet birimleri olan

“bakanlıklar” kadroları düzenlemiştir. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile personel yönetimi anlayışı uygulanarak “kadrosuz memur çalıştırılmaz” hükmü getirilmiştir. 657 sayılı kanunla birlikte genel kadro sistemine geçilerek, “bütçe olanakları emrinde” düzenlemeye gidilmiştir. Getirilen sistem ile birlikte, kamu kurumlarının kuruluş yasalarında düzenlenen kadro belirlenmesi uygulaması kaldırılarak, genel kadro uygulaması ile birlikte merkeziyetçi bir yapı oluşturulmuştur. Kadrolar, genel kadro sistemine göre “bütçenin gerekleri” doğrultusunda hazırlanmıştır. Böylece kamu harcamalarını kısma konusunda, genel kadro uygulamasıyla yetki verilmiştir. 1983 yılında çıkarılan 190 sayılı “Genel Kadro ve Usulu Hakkında KHK” kamu personel sisteminde kadroların ihdas, iptal ve kullanılmasına dair esasları düzenlemiştir. İhdasda, bakanlıkların kadro istekleri merkez ve taşra için ayrıca hazırlanmakta, kadro önerileri Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığı görüşleri eklenerek Başbakanlığa sunulmaktadır. Kadrolar her yıl Bütçe Kanunu ile birlikte TBMM tarafından onaylanarak yasa hükmü haline gelmektedir. 190 sayılı KHK, kadroları serbest bırakma, kadrolarda değişiklik yapma yetkilerini Bakanlar Kurulu’na bırakmıştır. 190 sayılı

KHK kapsamına giren kamu kurum ve kuruluşlarında kadro ihdas, serbest bırakma ve değişiklik işlemleri 1984 yılında çıkarılan “Kadro İhdası, Serbest Bırakma ve Kadro Değişikliği ile Kadroların Kullanım Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik”deki esaslar çerçevesinde yürütülmektedir⁴. Kısaca özetlemek gerekirse kadrolar üzerinden, kamuda çalışacak personel sayısı bütçe üzerinden düzenlenerek, esnekliğin sağlanması gerçekleştirilmektedir. 2009 Mali Yılı Bütçe Kanunu’nda⁵, serbest memur kadrolarına 2008 yılında emeklilik, nakil, istifa ve ölüm sonucu ayrılan memur sayısının %50’sini geçmeyecek şekilde açıktan veya diğer kamu idare kurum ve kuruluşlarından nakil suretiyle atama yapabilir hükmü getirilmiştir. Bu sınırlar içinde memur ihtiyacını karşılayamayacak söz konusu idare, kurum ve kuruluşlardan, yükseköğretim kuruluşları için ilave 4000 adet, diğerleri için 21.000 adet atama izni verilebilir hükmü getirilmiştir. 2010 yılında bütçe kanunda belirlenen serbest kadrolara bir önceki yılın boşalan kadro sayısının %50’sinden, 2009 yılı için %25’inden, 2008 yılı için ise %50’sinden fazla sayıda atama yapılamayacağı belirtilerek, bütçe uygulamalarıyla kadro üzerinden memurluk statüsü sayısal esnekliğe uğratılmaktadır.

⁴ “Kadro İhdası, Serbest Bırakma ve Kadro Değişikliği ile Kadroların Kullanım Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik”, 84/8029sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, 13.05.1984, RG, 18400.

⁵ 5944 sayılı “Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu”, 31. 12.2009, RG, 27449.

Tablo3: Hizmet Sınıflarına Göre Türkiye’de Memur Sayısı 2010 (Temmuz)

SINIFLAR	DOLU KADRO ADEDİ	A (%)	B (%)
GENEL İDARE HİZMETLERİ	347.624	19,64	20.87
MÜLKİ İDARE AMİRLİĞİ HİZMETLERİ	1.901	0,11	0.11
SAĞLIK HİZMETLERİ	242.744	13,72	14.57
TEKNİK HİZMETLER	76.584	4,33	4.70
EĞİTİM ÖĞRETİM HİZMETLERİ	596.132	33,68	35.79
AVUKATLIK HİZMETLERİ	2.187	0,12	0.13
EMNİYET HİZMETLERİ	206.568	11,67	12.40
DİN HİZMETLERİ	75.483	4,27	4.53
YARDIMCI HİZMETLER	116.268	6,57	6.98
HAKİMLİK SAVCILIK	12.546	0,71	
ÖĞRETİM ELAMANLARI	91.693	5,18	
TOPLAMLAR	1.769.730	100	1.665.491

Kaynak: DBP ve TUIK 2010 verilerinden yararlanılarak yazar tarafından hesaplanmıştır.

A: Sütununda belirtilen yüzde değerleri dolu kadro değerleri dikkate alınarak, hizmet sınıflarına hakimlik-savcılık ile öğretim elemanları gibi "istisnai memuriyet"lerinde toplam memur sayısına ilave edilmesiyle bulunmuş dağılımlardır.

B: Sütununda belirtilen yüzde değerleri dolu kadro değerleri dikkate alınarak, istisnai memuriyetler dışında kalan memurların hizmet sınıflarına göre dağılımlardır. (Toplam 9 sınıf üzerinden toplama yapılmış, milli istihbarat hizmetleri sınıfı hesaplanmamıştır. Anılan hizmet sınıfının oranı %0'ın altındadır.

Türkiye’de Temmuz 2010 verilerine göre dolu kadro memur sayısı 1.769.730, toplam kadro sayısı ise 2.330.909’dur⁶. Dolu kadro memur sayısından "istisnai memur" sayısı çıkarıldıktan sonra rakam 1.665.491’e düşmektedir. 2004 yılı serbest kadro memur sayısının 2.156.625 olduğu görülecektir (DPB: 2010).

Memurluk ve Hizmet Sınıflarında Sayısal Esneklik

1980’li yılların son çeyreğinde neo-liberal politikaların istihdam sisteminde uygulaması aracı olan esneklik anlayışıyla, hizmet sınıflarında daralmalar yaşanmıştır. Kamu hizmetlerinin özel sektöre devredilmesi ve personelin azaltılması politikası belirli sınıflar üzerinden yürümüştür. Türkiye’de kamusal

⁶ Memur sayısı toplam kadro sayısı üzerinden ve bu rakama "istisnai memur" kadrosunda bulunan Hakim ve Savcılar ile Öğretim Elemanlarının eklenmesiyle basın kuruluşlarında "Türkiye’de Memur Sayısı Nüfustan Hızlı Artıyor" başlığı ile verilmiştir. (Temmuz, 2010).

istihdamın daraltılarak esneklik anlayışının uygulaması yardımcı hizmetler, sağlık hizmetleri, eğitim hizmetleri ve emniyet hizmetleri sınıflarında gerçekleşmiştir. Ölçek olarak en büyük payları oluşturan sınıflar neo-liberal politikalar bağlamında yeniden düzenlenmektedir. Diğer hizmet sınıflarının oranı oldukça düşüktür, ölçek konusunda düzenlemelere konu olmamaktadır. Örneğin Teknik Hizmetler % 4.7'lik, Din Hizmetleri'nin %5.5'lik oranı bulunmaktadır. Esneklik anlayışına koşut olarak, kamu hizmetlerinin özel sektöre gördürülmesi, piyasa mekanizması işleyişinin hakim olması ve istihdam sisteminde dönüşüm, hizmet sınıfları bağlamında ilk olarak 1988 yılında gerçekleşmiştir. 318 sayılı KHK ile Devlet Memurları Kanunu'nun 36. maddesinde yardımcı hizmetler sınıfındaki⁷ kamu hizmetlerinin özel sektöre gördürülebileceği hükmü getirilmiştir⁸. 1988 yılında getirilen 318 sayılı KHK ile bu sınıfa dahil personel tarafından yerine getirilmesi gereken hizmetlerden, hizmet yerlerinin ve tedavi kurumlarının temizlenmesi, tesisatın bakım ve işletilmesi ve benzeri nitelikteki hizmetlerin üçüncü şahıslara ihale yoluyla gördürülebileceği hükmü getirilmiştir. Yardımcı hizmetler sınıfına giren hizmetlerin üçüncü şahıslara gördürülmesi, 318 sayılı KHK ile birlikte 1994 yılında 527 sayılı KHK ve 1995 yılında 4081 sayılı kanunlarında konusu olmuştur.⁹ 527 sayılı KHK'nın 1. maddesiyle, 657 sayılı DMK'nın 36. maddesinin "Yardımcı Hizmetler Sınıfı" başlıklı bendine eklenen fıkra ile, yardımcı hizmetler sınıfında istihdam edilecek personel sayısının diğer hizmet sınıfları için ihdas ve tahsis edilen toplam memur kadrosunun %5'ini geçemeyeceği, geçici 4. maddesinde ise, yardımcı hizmetler sınıfına dahil boş kadrolar ile bundan sonra boşalacak olan kadroların bahsi geçen orana düşüncüye kadar iptal edilmiş sayılacağı hükme bağlanmıştır. Ancak 1995 tarihli 4081 sayılı kanunun 3. maddesiyle, 527 sayılı KHK'nın 1. maddesine eklenen söz konusu fıkra ile aynı KHK'nın geçici 4. maddesi yürürlükten kaldırılmıştır. 1988 yılında getirilen bu düzenleme ile, 1926 yılında çıkarılmış 788 sayılı "Memurin Kanunu"nun memur ve müstahdem olarak belirlediği rejime bir geri dönüş vardır. Sözleşmeli olarak, ücret karşılığı çalıştırılan ve memur ile aynı hukuka tabi olmayan müstahdemler, 1965 tarihinde personel hak ve yetkilerini

⁷ Yardımcı hizmetler sınıfı, kurumlarda her türlü yazı ve dosya dağıtmak ve toplamak, müracaat sahiplerini karşılamak ve yol göstermek; hizmet yerlerini temizleme, aydınlatma ve ısıtma işlerinde çalışmak veya basit iklim rasatlarını yapmak; ilaçlama yapmak veya yaptırmak veya tedavi kurumlarında hastaların ve hastanelerin temizliği ve basit bakımı ile ilgili hizmetleri yapmak veya kurumlarda, çarşı ve mahallelerde koruma ve muhafaza hizmetleri gibi ana hizmetlere yardımcı mahiyetteki görevlerde her kurumun özel bünyesine göre ve yine bu mahiyette olmak üzere ihdasına lüzum gördüğü yardımcı hizmetleri ifa ile görevli bulunanları kapsamaktadır.

⁸ 318 sayılı "Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri ile İlgili Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair KHK", 31.03.1988, RG, 19711.

⁹ 527 sayılı "Memur ve Diğer Kamu Görevlileri ile İlgili Bazı Kanun ve KHK'larda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun KHK", 20.05.1994, RG, 21939. 4081 sayılı "190 sayılı Genel Kadro ve Usulu Hakkında KHK'nın Ekli Cetvellerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun", 08.03.1995. RG, 22221.

güvence altına almaya kurgulu DMK ile, bütüncül yaklaşımla, yardımcı hizmetler sınıfında memur statüsüne alınmıştır. Kamusal istihdamı parçalı yapısından kurtararak, ana statü içinde toplayan DMK içinde 23 yıl memur statüsünde bulunan müstahdemler (hizmetliler) esneklik anlayışının parçacı bakış açısı ile bütüncül yapıdan çıkarılmıştır.

Devlet tarafından yerine getirilen kamu hizmetlerinin ihale yöntemiyle üçüncü kişilere gördürülmesinde dönüşen ikinci hizmet sınıfı sağlık hizmetleri olmuştur. 2003 yılında 4924 sayılı "Eleman Temininde Güçlük Çekilen Yerlerde Sözleşmeli Sağlık Personeli Çalıştırılması İle Bazı Kanun ve KHK'larda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun"la birlikte esneklik üzerinden neo-liberal politikalar uygulamaya geçirilmiştir.¹⁰ 4924 sayılı kanun, sağlık hizmetlerinin piyasaya açılmasını ve (piyasaya açılmasının önünde yüksek güvence mekanizmasıyla engel teşkil eden) memur statüsünün eritilerek sözleşmeli personel statüsüne dönüşümün hükümlerini düzenlemektedir. 4924 sayılı kanunun 13. maddesi 657 sayılı DMK'nın 36. maddesinin 3. bendine bir paragraf eklemiştir. Kanun bu hükmüyle birlikte sağlık hizmetleri sınıfını yardımcı hizmetler sınıfı gibi taşeronlaştırarak özel sektöre açmıştır. Bu sınıfa dahil personel tarafından yerine getirilmesi gereken hizmetlerin, lüzumu halinde bedeli döner sermaye gelirlerinden ödenmek kaydıyla, Bakanlıkça tespit edilecek esas ve usullere göre hizmet satın alınması yoluyla gördürüleceği belirtilmiştir.

Esneklik anlayışı ile dönüşüm geçiren diğer hizmet sınıfı Emniyet Hizmetleri sınıfıdır. Emniyet hizmetlerinde deregülasyona gidilerek, hizmet piyasası mekanizmasına açılmıştır. 2004 yılında çıkarılan 5188 sayılı "Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun"¹¹ hükümleri uyarınca kolluk hizmetleri özel güvenlik şirketlerine açılmıştır. 5188 sayılı kanun amacını "kamu güvenliğini tamamlayıcı" mahiyetteki özel güvenlik hizmetlerinin yerine getirilmesine ilişkin esas ve usulleri belirlemek olarak tanımlar. 5188 sayılı kanunda özel güvenlik izninin verilmesine, bu hizmeti yerine getirecek kişi ve kuruluşların ruhsatlandırılmasına ve denetlenmesine ilişkin hususlar düzenlenmektedir. 5188 sayılı kanuna göre; kişilerin silahlı personel tarafından korunması, kurum ve kuruluşlar bünyesinde özel güvenlik birimi kurulması veya güvenlik hizmetlerinin şirketlere gördürülmesi özel güvenlik komisyonunun kararı üzerine valinin iznine bağlıdır. Toplantı, konser, sahne gösterileri ve benzeri etkinliklerde; para veya değerli eşya nakli gibi geçici veya acil hallerde, komisyon kararı aranmaksızın, vali tarafından özel güvenlik izni verilebilir. 5188 sayılı kanuna göre kişi ve kuruluşların talebi üzerine, koruma ve güvenlik ihtiyacı dikkate alınarak, güvenlik

¹⁰ 4924 sayılı "Eleman Temininde Güçlük Çekilen Yerlerde Sözleşmeli Sağlık Personeli Çalıştırılması İle Bazı Kanun ve KHK'larda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun", 24.07.2003, RG, 25178.

¹¹ 5188 sayılı "Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun", 26.06.2004, RG, 25504.

hizmetinin istihdam edilecek personel eliyle sağlanmasına, kurum ve kuruluşlar bünyesinde özel güvenlik birimi kurulmasına ya/da bu hizmetin güvenlik şirketlerine gördürülmesine izin verilmektedir. Bir kuruluş bünyesinde özel güvenlik birimi kurulmuş olması, ihtiyaç duyulduğunda, ayrıca güvenlik şirketlerine hizmet gördürülmesine mani değildir. 5188 sayılı kanun kolluk hizmetlerini piyasa mekanizmasının işleyişine açarak özelleştirirken, ayrıca bu hizmetin uluslararası piyasalarla bütünleşmesini sağlayacak düzenlemeyi de hükme bağlamaktadır. Kanunda yabancı kişilerin özel güvenlik şirketi kurabilmesi ve yabancı şirketlerin Türkiye’de özel güvenlik hizmeti verebilmesi müteakiliyet esasına bağlanmıştır. 5188 sayılı kanun işleyişinin yönetim yaklaşımı üzerine kurgulamaktadır. Özel güvenlik izni verilmesi ya/da iznin kaldırılmasına devletin de sandalyesinin bulunduğu çok aktörlü yönetim sistemi karar vermektedir. Özel güvenlikle ilgili kararları almak üzere valinin görevlendireceği bir vali yardımcısının başkanlığında, il emniyet müdürlüğü, jandarma komutanlığı, ticaret odası başkanlığı, sanayi odası başkanlığı temsilcilerinden oluşan “Özel Güvenlik Komisyonu” bulunmaktadır. Sanayi Odasının bulunmadığı illerde komisyona Ticaret ve Sanayi Odası Başkanlığı’nın temsilcisi katılmaktadır. Özel güvenlik izni verilmesi yada bu uygulamanın kaldırılması için başvuran kişi ya/da kuruluşun temsilcisi ilgili komisyon toplantısına üye olarak katılmaktadır.

Esneklik anlayışı kamu istihdam sisteminde 1988 yılında 657 sayılı yasa da getirilen değişiklik ile yardımcı hizmetler sınıfının, 2003 yılında 4924 sayılı kanunla sağlık hizmetleri sınıfının ve 2004 yılında 5188 sayılı yasa ile emniyet hizmetleri sınıfında dönüşüm yaratmıştır. Esneklik anlayışı getirilen düzenlemelerle güvenceli “memur” statüsünde daralma oluşturarak, sözleşmesel istihdam sistemine dönüştürmüştür.

1980 sonrası dönem hukuksal açıdan son derece ilginçtir. Kapitalist üretim süreci fordizmden post-fordizme geçerken, fordist üretim ilişkilerinin oluşturduğu hukuksal kurum ve kurallarda, yerlerini yeni gelen üretim sürecinin hukuksal kurum ve kurallarına bırakmaktadırlar. Ancak uygulamada bu süreç sorunlu gerçekleşmektedir. Bir kere hukuk sistemi kural ve kurumları koyarken aynı zamanda bunların kendilerini üretmelerini sağlayacak mekanizmaları da oluşturmaktadır. Bu süreçte üretim ilişkilerini etkileyen/ etkilenen baskı grupları ve demokratik kitle örgütleri de hukukun kendini koruma mekanizmalarını, diğer taraftan siyasal alanda yasa koyucuyu etkileyerek, neo-liberal politikalar etkilenmeye çalışılmaktadır.

Normlar hiyerarşisine aykırı bir şekilde, en tepede yer alan Anayasa ile “göbek bağı” bulunması gereken yasalar, kanun hükmünde kararnameler

gibi mevzuatlar, Anayasa'ya aykırı olarak düzenlenmektedir. 1982 Anayasası'nın 128. maddesinde *"devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli hizmetler memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür"* hükmü bulunmaktadır. 1988 yılında yardımcı hizmetler sınıfındaki hizmetlerin üçüncü şahıslara gördürüleceğine dair getirilen yasal düzenleme Anayasaya uygunluk açısından incelendiğinde aykırılık olmadığı görülecektir. Yardımcı hizmetler sınıfı tarafından yürütülen kamu hizmetleri temizlik, ısınma, aydınlatma gibi ana hizmetlere yardımcı nitelikte bulunan hizmetlerdir. Esneklik anlayışıyla, ilk taşeronlaştırılarak özel kesime bırakılan yardımcı hizmetlerin "memur"lar tarafından değil de taşeron işçisi tarafından yerine getirilmesi Anayasa'ya aykırılık yaratmamıştır. 2003 yılında sağlık hizmetlerinin taşeronlaşması ve sözleşmeli personel statüsünün getirilmesi 2004 yılında ise emniyet hizmetleri tarafından yerine getirilen özel kesime kapalı, kolluk faaliyetinin özel kişi ve şirketlere de gördürülebileceğine dair yasal düzenlemeler Anayasa'nın 128. maddesine aykırı düzenlemelerdir. 4924 sayılı kanun ile, Anayasanın 128. maddesi ihlal edilmektedir. İlk ihlal, asli ve sürekli nitelikteki sağlık hizmetinin memur eliyle değil, sözleşmeli personel tarafından görülebileceğine dair hüküm getirmesi; ikincisi ise asli ve sürekli nitelik taşıyan sağlık hizmetinin, lüzumu halinde bedeli döner sermaye gelirlerinden ödenmek kaydıyla, hizmet satın alınması yoluyla gördürüleceği hükmünü getirmesidir. Sağlık hizmeti asli ve sürekli olarak kabul edilen kamu hizmetlerindendir. Sağlık hizmetlerinin asli ve sürekli kamu hizmeti olduğunun en açık göstergesi, sağlık hizmetlerinin bakanlık teşkilatı olarak düzenlenmesidir. Sağlık hizmeti devletin asil olarak kabul ettiği kamu hizmetidir. Tüm ülke düzeyinde yürütülmesi için örgütlenen teşkilat, asli ve sürekli kamu hizmeti olmasının temel dayanağını Anayasa'nın 56. maddesinden almaktadır:

"Herkes, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir. Çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek devletin ve vatandaşların ödevidir. Devlet herkesin hayatını, beden ve ruh sağlığı içinde sürdürmesini sağlamak; insan ve madde gücünde tasarruf ve verimi artırarak, işbirliğini gerçekleştirmek amacıyla sağlık kuruluşlarını tek elden planlayıp hizmet vermesini düzenler. Devlet, bu görevini kamu ve özel kesimlerdeki sağlık ve sosyal kurumlarından yararlanarak, onları denetleyerek yerine getirir."

Anayasa'nın 56. maddesi tartışmaya yer bırakmaksızın sağlık hizmetini devletin asli ve sürekli görevleri arasına almıştır. Sağlık hizmetinin asli ve sürekli kamu hizmeti olarak kabul edilmesi ve 4924 sayılı kanunun Anayasa'ya aykırılığını ortaya koymaktadır. Kanunda asli ve sürekli olan ve memurlar ta-

rafından görülmesi gereken hizmetler Anayasa'ya aykırı olarak "sözleşmeli personel"e gördürülmektedir. 4924 sayılı kanunun Anayasa'ya aykırılığı sağlık hizmetlerinin satın alınma yoluyla gördürülebileceğine dair hükümdür. 4924 sayılı yasanın 11. maddesinde 657 sayılı DMK'nın 36. maddesinin "III-Sağlık Hizmetleri ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri Sınıfı" başlıklı bendine "bu sınıfa dahil personel tarafından yerine getirilmesi gereken hizmetler lüzumu halinde bedeli döner sermaye gelirlerinden ödenmek kaydıyla, Bakanlıkça tespit edilecek esas ve usullere göre hizmet satın alınması yoluyla gördürülebilir" hükmü getirilmiştir. Sağlık hizmetlerinin taşeronlaşmasında da yardımcı hizmetler sınıfının taşeronlaşmasındaki aynı hukuksal yöntem izlenerek 36. maddede değişime gidilmiştir. Asli kamu hizmetlerinin tamamlayıcısı, yardımcı nitelikte bulunan hizmet alanının taşeronla açılmasından beş yıl sonra asli nitelikteki sağlık hizmetinin taşeronlaştırılması, esneklik anlayışında yaşanan dönüşümün hızını ortaya koymaktadır. 4924 sayılı kanunun üçüncü kişilere gördürülen sağlık hizmetlerinin, kamu hizmetlerinin görülme usulleri açısından incelenmesi gerekmektedir.¹²

Sağlık hizmetleri sınıfı personeli tarafından görülen hizmetlerin satın alınması suretiyle gördürülmesinin yazının konusu bağlamında en önemli sonucu, asli ve sürekli hizmetleri yerine getiren memurlar tarafından yerine getirilmesi gereken hizmetlerin taşeron çalışanlara gördürülerek memur statüsünün sayısal olarak esnekleştirilmesidir.

2004 yılında çıkarılan 5188 sayılı kanun güvenlik hizmetinin özel kişi veya şirketlerce yerine getirilmesini düzenleyerek, deregülasyon üzerinden memur statüsünde esneklik sağlamıştır. Özel sektör ile kamusal istihdam arasındaki sınırların muğlaklaştığı anlayışın ürünü olan düzenlemenin mevzuat ve doğurduğu sonuçların tartışılması gerekmektedir. İdari işlev genel olarak kamu hizmeti ve kolluk faaliyetine indirgenir. İdare kamu hizmeti ile vatandaşlarına yararlandırıcı faaliyetlerle hizmet sunarken, kollukta kamu düzeninin bozulmasını engellemek ve bozulan düzeni yerine getirmek için faaliyette bulunur (Ka-

¹² Danıştay İdari İşler Kurulu'nun 1990 yılında sağlık hizmetlerinin özel sektöre gördürmesine yönelik olarak hazırlanan imtiyaz sözleşmesinin incelenmesi ile ilgili yorumunda, sağlık hakkının, eğitim-öğretim ve kişi güvenliği gibi Anayasal bir hak olduğunu, devletin varlığının sebebi olan haklardan olduğunu belirterek, bunların devlet eliyle yürütülmesinin asıl olduğunu ve imtiyaz sözleşmesi konusu olamayacağını belirtmiştir. (Danıştay İdari İşler Kurulu, 25.10.1990, E.990\90-K. 990\73. yayınlanmamıştır.'dan aktaran Gözübüyük ve Tan, 1998:458) Ancak Danıştay'ın imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinde yetkileri 1999 tarihinde Anayasa değişikliğine gidilerek Danıştay'ın görevlerini düzenleyen 155. maddede değişiklik yapılarak yetkileri kısıtlanmış, "iki ay içinde düşünce bildirmek" şeklinde yeniden düzenlenmiştir. Ayrıca 2000 tarihinde yapılan 4501 sayılı "Kamu Hizmetleri İle İlgili İmtiyaz Şartlaşma ve Sözleşmelerinden Doğan Uyuşmazlıklarda Tahkim Yoluna Başvurulması Halinde Uyulması Gereken İlkeler Dair Kanun" çıkarılarak imtiyaz sözleşmelerinde devlet adına düzenleme yapan Danıştay'ın çalışma alanı daraltılmıştır. (4501 sayılı "Kamu Hizmetleri İle İlgili İmtiyaz Şartlaşma ve Sözleşmelerinden Doğan Uyuşmazlıklarda Tahkim Yoluna Başvurulması Halinde Uyulması Gereken İlkeler Dair Kanun", 21.01.2000, RG, 23941.

rahanoğulları, 2002:74). İdare en temel işlevi olan kamu düzeninin korunması konusunda bireylere ve topluluklara yönelik emir ve yasaklar getirmektedir. İdari kolluk faaliyetleri kamu düzeninin korunması için bireylere ve topluluklara yönelik emir ve yasaklar getirirken devletin egemenlik yetkisini kullanmaktadır.

Kısaca özetlemek gerekirse esneklik anlayışına koşut olarak hizmet sınıflarında dönüşüm sağlık, emniyet, eğitim ve yardımcı hizmetler sınıflarında yaşanmıştır. (eğitim hizmetlerindeki dönüşüm kadro alt başlığı altında incelenecektir.) Asli ve sürekli kamu hizmeti niteliğinde olan sağlık hizmetinin personel rejimi 4924 sayılı kanun ile memur statüsünden sözleşmeli personel statüsüne evrilerek, rejime esneklik kazandırılmıştır. Ayrıca yine aynı kanunla, sağlık hizmetleri sınıfı personeline yerine getirilen hizmetlerin satın alınma suretiyle yerine getirileceği düzenlenerek, memur statüsünün yerine taşeron görevlisi pozisyonu Anayasa'ya aykırı olarak düzenlenmiştir. Emniyet hizmetleri sınıfı ise 2004 yılında 5188 sayılı kanunla, asli ve sürekli nitelikteki kolluk faaliyetini özel sektör ile birlikte yürütecektir. Neo-liberal politikalar esneklik anlayışıyla, devletin egemenlik yetkisini kısmen de olsa özel sektörle paylaştırarak, emniyet hizmetleri sınıfını düzenlemektedir.

2. Memurluk Statüsüne Egemen Olan Kavram ve İlkelerde Esneklik

Memurluk statüsüne egemen olan kavram ve ilkelerde esneklik başlığında, sayısal esneklikle küçültülen kamu sektöründe, personel yönetimine egemen olan ilkelerde kırılma incelenecektir. Kısaca neo-liberal politikaların uygulaması olan İKY anlayışının kamu istihdam sisteminde yeniden yapılandırdığı kavram ve ilkeler anlatılacaktır.

Kadro ve Esneklik

İKY anlayışı kamusal istihdam sisteminde dönüşümü, bir yandan personel yönetimi anlayışında var olan kavram ve yapıları korurken, diğer taraftan alternatif yapılar kurarak, disiplin ve uygulamayı etkileyerek gerçekleştirmektedir. Kadro ve norm kadro uygulaması da buna örnektir. Personel sistemleri bir ülkede, egemen olan devlet anlayışı, sosyal yapı, gelenekler ve pratik gereksinimler doğrultusunda kurgulanmaktadır. Uygulamada kişiye yönelik sınıflandırma sistemi (rütbe,kariyer) ve işe yönelik sınıflandırma sistemi (kadro) olarak

ikili bir ayırım bulunmaktadır (Tutum,1979:23). İşe yönelik sınıflandırmada sistemin odağında görev veya iş vardır. Kadro sistemi adı da verilen sistemde temel amaç bireyi işe uyarlamak değil, işi bireye uyarlamaktır. İşe yönelik sınıflandırma sisteminde, işe alınmadan önce kişinin, kadro için gereken yetenek,

beceri, deneyim ve uzmanlığa sahip olması gereklidir. Sistemin farklılaşmasına neden olan ve farklı sonuçlar doğuran özelliklerini buradan almaktadır. Buna göre sistem, kamu veya özel sektör farkı olmaksızın geçişlere müsait olan açık kariyer sistemini benimsemiştir. Yaş ve eğitim gibi faktörler sisteme girişte ikincil nitelikte olup, hizmete girişte yapılan sınavlar genel bilgi ve yeteneği ölçmekten çok, özel bilgi, yetenek ve uzmanlığı ölçümlemeye yöneliktir. Sistemde güvence mekanizması kişinin işiyle ve görevi ile sınırlı bulunmaktadır. Örgüt yapısı ile ilgili düzenlemeye gidilerek, ilgili birimin ortadan kaldırılması halinde kişinin hizmetle ilgisi kesilmektedir (Tutum, 1979:25). Kişiye yönelik sınıflandırma sisteminin (kariyer sistemi) odağında ise görevden çok o görevi yerine getirecek kişi önemlidir. Kariyer en geniş anlamıyla "kişinin ömür boyu izleyeceği, ilerleme ve yükselme fırsatı içeren bir meslek veya iş"tir (Bilgin, 1997:10). Kamu kesiminde ise kariyer, memurluğun meslek veya iş kabul edilerek, memura ömür boyu izleyebileceği ilerleme ve yükselme fırsatının verilmesidir. Rütbe sistemi olarak da adlandırılan sistemde kişinin rütbesiyle yerine getirdiği görevin düzeyi arasında doğrudan bir ilişki bulunmaz. Rütbe sistemi, personel sisteminin kuruluşunda, temel parametreleri eğitim üzerine kurgulamaktadır. Sistemde hizmete girişte yapılan sınavlar genel bilgi ve yeteneği ölçümlemeye yöneliktir (Akgüner, 1998:65). Ayrıca güvence mekanizması oldukça yüksek olan sistemin örgüt yapısında değişikliğe gidilerek ilgili birim ortadan kaldırıldığında, kişi başka görevlere atanmaktadır. Kısaca ifade edilirse, kişiye yönelik sınıflandırma sistemi (rütbe, kariyer) personel yönetimi anlayışı üzerine, işe yönelik (kadro) sınıflandırma sistemi ise insan kaynakları yönetimi anlayışı üzerine kurguludur ve işe yönelik sınıflandırma sistemi günümüzde "norm kadro" ile uygulamasını bulmaktadır.¹³

¹³ Kadro kavramı disiplinde iki farklı anlamı taşımaktadır ki bu da kavram kargaşasına neden olmaktadır. Kariyer sisteminde kadro, "sınıflandırma"nın karşılığı olarak kullanılmaktadır. Sınıflandırma belli yönlerden birbirine benzeyen şeylerin bir araya getirilmesidir. Devletin kamu hizmetlerini yerine getirebilmesi için, görevlerin ve bu görevlerde istihdam edilecek kimselerde bulunan özelliklerin önceden açık biçimde tanımlanması sınıflandırmadır. Sınıflandırma ile hizmet ile kişi arasında ilişki kurulmaktadır (Tutum, 1979: 45). Sınıflandırma ile kadronun aynı anlamda kullanıldığını ortaya koyabilmek için kadronun kariyer sistemi içerisinde yüklenilen anlamını tanımlamak gerekir.

Kadro, kamusal istihdam sisteminin temelini teşkil ederek memurluk statüsü ile kamu hizmeti arasındaki bağlantıyı kuran düzenek kadrodur. Kadro "kamu hizmetlerinin sürekli ve düzenli bir biçimde yürütülmesini sağlamak üzere oluşturulan ve bu hizmetleri yerine getirecek kişileri sayı, nitelik, derece, ödev, yetki ve sorumluluk itibarıyla gösteren çizelge" (Tutum, 2008: 125)dir. Kamu kurumları kadro sayesinde istihdam edilen personel sayısını, niteliğini ve onlara verilecek ücretleri belirleyebilmektedir. (Güler, 1999:32) Kadro, memurun nitelik, derece, ödev, yetki ve sorumluluklarını belirtirken aynı zamanda ona yüksek iş güvencesi, düzenli gelir ve mesleğini yürütebileceği iş de sunmaktadır. Kadro ile memura sağlanan bu imkanlar sosyo-ekonomik açıdan da sonuçlar doğurmaktadır. Kadro ile birey toplumsal üretim sürecine katılmakta ve toplumsal üretimden belli bir pay almasının alt yapısını oluşturmaktadır (Sezen ve Karasu, 1999: 21.)

Norm kadro kamu yönetimi sözlüğünde "standart hale getirilmiş, tipleştirilmiş kadro, görev olarak tanımlanırken, norm kadro düzeni, iş çözümlemeleri ve görev tanımlarına dayanılarak yapılan değerlendirmeler sonucunda, kurumların hizmet birimleri ve yerleri itibarıyla ihtiyaç duydukları kadroların sayısal ve niteliksel açıdan belirlenmesi, standart bir ölçüye bağlanması" olarak ifade edilmiştir (Bozkurt vd., 1998: 180). Norm kadro ile kamu kurum ve kuruluşlarının ihtiyaç duydukları kadronun nitelik ve sayı bakımından tespit edilerek daha verimli ve etken hale getirileceği belirtilir. Norm kadro uygulaması ile uygun teşkilat yapısı ve buna uygun nitelik ve sayıda personelin belirlenmesi sağlanmaktadır. Norm kadro çalışmaları siyasi otoritelerce de desteklenmekte, norm kadro çalışmasını tamamlamayan devlet kurumlarına kadro ihdası verilmemektedir. Norm kadro çalışmaları kurumlar tarafından uzman kuruluşlara, üniversitelere veya bunların gözetim ve denetimi altında kurumun kendisi tarafından yapılabilmektedir.

Norm kadro çalışmaları dört aşamalı olarak yürütülmektedir.¹⁴ Kurum analizinin yapılması: kurumlar mevcut teşkilat şemaları ve amaçları dikkate alınarak yeniden tanımlanacaktır. Kurum analizinde dikkate alınması gereken parametreler işbölümü, iş yükü, personelin niteliği, alt yapı ve mali olanaklar, hiyerarşik yapı ve karar mekanizmaları olacaktır. Kurum analizleri sonucunda kaliteli, ekonomik, hızlı ve basit bir yapılanmaya ulaşılmaya çalışılarak, her birim kendine özgü teşkilat şemalarını oluşturacaktır. İş analizlerinin yapılması: kurum analizleri sonucunda belirlenen görevlerin süreç ve öğelerine ayrılması, hizmet sınıfı itibarı ile personelin belirlenerek bu personelde bulunması gereken bilgi, beceri ve özelliklerin ortaya konulmasıdır. İş analizleri personelin statü/sınıf ve görev unvanı ne olmalıdır? Hangi görev unvanlı personel hangi görevi yapacaktır? Personelin nitelikleri ne olmalıdır? Sorularının cevaplarına odaklanmaktadır. İş Yükünün Hesaplanması ve Norm Kadroların Belirlenmesi: norm kadro sayılarını hesaplayabilmek yani kaç personele ihtiyaç olduğunu saptayabilmek için, personelin çalıştığı birimde yılda ne kadar iş yükü ile karşılaşıldığının ölçülmesi gerekmektedir. Personelin görevlerinin yılda toplam kaç saat sürdüğü iş yükü araştırmasıyla tespit edilir. İş yükleri personelin yıllık çalışma performansına bölünerek¹⁵ norm kadro yani her birimde olması gereken personel sayısı bulunmuş olur.¹⁶

¹⁴ ODTU Sosyoloji Bölümü Öğretim Üyesi Doç. Dr. Yusuf Ziya Özcan danışmanlığında yürütülen Emniyet Teşkilatında Norm Kadro Çalışmalarından Yararlanılmıştır. (Feyami Can, Emniyet Müdürlüğü APK Daire Başkanlığı).

¹⁵ Çalışma performansı, personelin net çalışma süresine eşittir. Net çalışma süresi, personelin brüt çalışma süresinden, çalışmadığı sürelerin çıkarılması ile bulunur

¹⁶ Türkiye'de brüt çalışma süresi yaklaşık 250 gündür. Yapılan hesaplamalar sonucu çalışılmayan sürelerin toplamı yılda 50 gün olarak tespit edilmiştir. Günde ortalama 6.5 saat çalışıldığı kabul edilirse bu takdirde 200x6.5 saat=1365 saat bulunacaktır.

İKY personel yönetimi anlayışının özlük işleri fonksiyonu ile güvence altına aldığı yapıları esnekleştirmektedir. İKY anlayışı ile birlikte norm kadro uygulaması, personel yönetimi anlayışının düzenlediği kariyer sistemine paralel "kadro" sistemini de getirmiştir. Kadro sistemi de kamu ve özel sektör arasında sınırların bulunmadığı açık kariyer ilkesinin benimsendiği yapıyı ifade eder. İKY anlayışıyla birlikte kamu istihdamına esneklik getirilerek güvence mekanizmaları kaldırılmaktadır. Norm kadro uygulamasıyla yeni personel alımına gidilmeden mevcut kadrolar eritmeye çalışılmaktadır. Siyasal otoritelerce norm kadro uygulamasına gidilmeyen kurumlarda kadro ihdasına gidilmemesi ve kadroların serbest bırakılmaması, memura yüksek güvence sağlayan kariyer sisteminin önünü kapatarak, norm kadro uygulamasıyla güvencesiz, esnek istihdam sistemini genişletmektedir.

Kariyer İlkesinde Esneklik

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu memurluk rejiminde yükselmeyi kariyer sistemine dayandırmaktadır. Kariyer sistemi, merdiven basamaklarına dayanan kapalı bir yapıyı ifade etmektedir. Kariyer sistemi yükselebilmek için kıdem artı liyakat ön koşulunu getirmiştir. Belirli bir hizmet süresini dolduran ve görevin gerektirdiği niteliklerden dolayı olumlu sicil alan memur yükselmektedir. Kariyer sistemi dışarıya kapalı bir sistemdir. Memurluk mesleğinden olmayanların kariyer sistemine dışarıdan girebilmesi mümkün değildir. 657 sayılı DMK memurların yükselme rejiminde iki ölçü belirlemiştir. Buna göre dereceler ve kademeler yoluyla memur kariyer sistemi içerisinde yükselmektedir. Dereceler, memuru eğitim durumu, hizmet süresi ve başarı ölçütüne göre sınıflandırmaktadır. Dereceler kendi içerisinde kademelere ayrılarak, memurun hizmet yılının ve maaşlarının oluşturulmasında ölçü teşkil eder. Kademe ilerlemesinin gerçekleşebilmesi için, memurun bulunduğu kademedeki en az bir yıl çalışmış olması, bir yıl sonucunda olumlu sicil almış olması ve bulunduğu derecede ilerleyebileceği kademenin bulunması gerekmektedir. Derece yükselmesinin gerçekleşebilmesi için, memurun bulunduğu derece içinde en az üç yıl çalışmış olması, olumlu sicil almış olması, üst derecelerde boş kadronun bulunması ve yükseleceği kadroda aranılan niteliklere sahip olması gerekmektedir.

1980 sonrasında neo-liberal politikaların uygulaması niteliğinde İKY, personel yönetimi anlayışının özlük işlevini esnekleştirerek kariyer ilkesinde kırılmalar oluşturmuştur. Özellikle Özal döneminde düzenlemeler "Prens Yönetimi", "Asansör Yükselme" olarak adlandırılmış, yurt dışında eğitim görmüş genç yöneticiler, devletin karar alma mekanizmalarının en tepesindeki örgütlere atanmışlardır. Uluslararası kuruluşların istemleri ve bu doğrultuda hare-

ket eden hükümetler memurluk rejiminin dayandığı kapalı kariyer sistemini zayıflatmışlardır. Dünya Bankası Kalkınma Raporunda (1997:6-7) son on beş yıl içinde bir çok devletin, iç ve dış baskılar sonucunda performanslarını iyileştirmek için kapsamlı reformlar gerçekleştirdiğini belirtir. Bu reformlar siyasi etkiler yaratmakla birlikte kurumların yenilenmesini gerektirmektedir. Bunlar genellikle "kararnameler yoluyla" olup bir grup "yetenekli teknokrat" tarafından "hızla" gerçekleştirilebilir önerisini getirmektedir.

Memurluk rejiminde yükselmenin İKY anlayışının özlük işlevlerinde esnekliğe koşut olarak ilk düzenlemesi 1984 yılında Dünya Bankası'nın belirttiği şekilde kararname yoluyla gerçekleşmiştir. 199 sayılı Kanun Hükmünde Kararname¹⁷ (KHK) ile 657 sayılı DMK'nın 68. maddesi yeniden düzenlenmiştir. 199 sayılı KHK'ya göre üst derecelere yükselme sürecinde 3. ve 4. derecelerdeki görevlere yükselbilmek için en az 8 yıl fiili hizmet etmiş olmak, 1. ve 2. derecelerdeki görevlerden ek göstergesi 5300'den az olanlara yükselbilmek için en az 10 yıl fiili hizmet etmiş olmak, 1. derecelerdeki görevlerden ek göstergesi 5300 ve daha yukarı olan görevler için en az 12 yıllık fiili hizmeti tamamlamış olmak gerekmektedir. Eğitim ve Öğretim Hizmetleri sınıfındakiler düzenleme dışı bırakılmıştır. Kamu yönetiminde üst derecelere gençleri atayarak, bürokrasiye hareketlilik kazandırmak adına getirilen bu düzenleme, siyasal iktidarların yandaşlarını üst derecelere ve yönetim kademelerine taşımalarında kullanılarak, sistemin esnekleştirilmesi, yönetimin siyasallaştırılması aracına dönüştürülmüştür.

1993 tarihinde memurluk rejiminde yükselmede, özlük işlevlerinde esneklik ile ilgili ikinci düzenleme 501 sayılı KHK¹⁸ ile gerçekleştirilmiştir. 501 sayılı KHK Hazine ve Dış Ticaret ile Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarları için, kanunda öngörülen süre koşulunun 12 yıldan 9 yıla indirilmesi istenmiştir. Ayrıca yüksek öğrenim gördükten sonra özel kurumlarda veya serbest çalıştıkları sürenin 4.5 yılı geçmemek üzere dörtte üçünün 9 yıllık sürenin hesabında dikkate alınacağı hükme bağlanmıştır. 501 sayılı KHK ile ABD personel sistemi yani kadro sistemi getirilmeye çalışılarak kamusal istihdam ile özel istihdam arasındaki sınırları kaldırmakta ve geçişleri mümkün kılmaktadır. Ancak Anayasa Mahkemesi "hizmetin koşulları, o göreve getirilecek kişiye göre düzenlenemez, o görev için öngörülen koşullara uygun kişi aranır" gerekçesiyle 501 sayılı KHK'yı Anayasa'ya aykırı bularak iptal etmiştir.¹⁹ 2010 yılı "Devlet Memurları

¹⁷ 199 sayılı "657 sayılı DMK'da Değişiklik Yapılması Hakkında" KHK, 21.05.1984, RG, 18407.

¹⁸ 501 sayılı "657 sayılı DMK'nın 68. maddesinde Değişiklik Yapılması Hakkında" KHK, 08.09.1993. RG, 21692.

¹⁹ Dönemin Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarının, süre koşuluna uymadığı için, vekaletle yürüttüğü görevine asaleten atanması için 501 sayılı KHK düzenlemiştir. Anayasa Mahkemesi ise 6.10.1993 ve E.93\32 sayılı karar, 10.11.1993, RG, 21754 ile iptal etmiştir.

Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı'nın 2. maddesine göre atamanın yapılabilmesi için ilgilinin 1. dereceli kadrolardan ek göstergesi 5300 ve daha yukarıda olanlar için en az 12 yıl, 1. ve 2. derece kadrolardan ek göstergesi 5300'den az olanlar için en az 10 yıl, 3. ve 4. dereceli kadrolar için 8 yıl hizmetinin bulunması ve yüksek öğrenim görmesini şart koşturmuştur. Yasa tasarısında özel sektörden kamuya geçişte, özel sektörde çalışılan sürenin ne kadarının hesaplamaya alınacağı konusunda, Anayasa Mahkemesinin iptal ettiği 501 sayılı KHK'dan daha esnek hükümler getirmektedir. Buna göre iptal edilen yasa özel sektörde çalışılan sürenin hesabında "4.5"yıli sınır alırken, kanun tasarısı bu süreyi kamu yönetiminde üst düzey müsteşar, başkan, genel müdür gibi üst düzey yönetim kadrolarında özel sektörde çalışan personelin, süre hesabında, özel sektördeki çalıştıkları sürenin tamamı; diğer görevlere atanacaklar için ise "6" yılı geçmemek üzere, özel sektörde çalışılan sürenin dörtte üçü dikkate alınır hükmü getirilmiştir. (DPB,2010; 1).

SONUÇ

Kapitalizmin, kendini yeniden üretebilmesinin temel belirleyicisi olan, sermaye birikim sürecindeki artış ve azalışlara müdahale, daima "insan nesnesi" üzerinden yürütölmüştür. Üretim ve tüketim sürecinin, arz ve talebi düzenleyen nesnesi olarak çalışanlar, kar maksimizasyonunun sağlanması için Taylor'dan günümüze bireysel, formel grup, enformel grup, örgüt, çevre ve son olarak "küresel köy" ölçeğinde; fiziksel, psikolojik, sosyolojik, ekonomik, kültürel ve davranışsal açıdan farklı disiplinlerin kuramsal ve pratik çalışmalarının konusu olmuşlardır. Personel yönetimi ve insan kaynakları yönetimi, kapitalizmin farklı üretim süreçlerinde yaşadığı sermaye birikim krizlerine, farklı reçeteleri uyguladığı anlayışlardır. Fordist üretim sürecinin anlayışı olan personel yönetiminde, devlet hukuk kuralları aracılığıyla, krize bulunan çözüm yolu anlamında toplam talebin artırılmasına yönelik düzenlemelere giderek, çalışanları ekonomik ve hukuksal yönden güvence altına almıştır. 1980'den sonra ise post-fordist üretim süreci anlayışıyla devlet, yine hukuk kuralları aracılığıyla, krize bulunan çözüm yolu anlamında, devlete ve özel sektöre ekonomik ve mali yönden sorumluluklar yükleyen personelin, sayısal olarak ve hak ile yetkiler yönünden esnekleştirilmesini düzenlemektedir.

Personel yönetimi ve insan kaynakları yönetimi disiplinlerinin işlevleri aynıdır, ancak bu işlevleri ele alış tarzındaki ideolojik farklılıklar inceleme nesnesini, teknikleri ve uygulamayı değiştirmektedir. Personel yönetimi ile insan kaynakları yönetimi işlev olarak karşılaştırıldığında, ikisinin de verimlilik ve et-

kenliği sağlama işlevi ile özlük hizmetleri işlevini yerine getirdiği görülür. Personel yönetiminin özlük hizmetleri işlevi, kamu ve özel sektörde istihdamda mevzuatlarla düzenlenerek, personelin çalışma hayatındaki hak ve yetkileri anayasa, yasa ve yönetmeliklerle güvence altına alınmıştır. Özlük hizmetleri işlevi, merkezi sistemle, kamu ve özel sektör istihdamında bütünlüğü sağlayarak, ülke genelinde aynı istihdam türlerine, aynı kuralların uygulanmasını düzenleyerek, personel arasında eşitlik ile adalet getirmiştir. İKY'nin özlük hizmetleri işlevi ise, kamusal ve özel istihdam alanında mevzuatlar yerine, yeni hukuksal düzenlemelerle adem-i merkezi yapılanma getirmek istemektedir. İKY özlük hizmetleri adına bağımsız karar alan örgütler oluşturarak, aynı istihdam türlerine, farklı yapı ve uygulamaların getirildiği esneklik anlayışını kurgulamaya çalışmaktadır. Personel yönetiminin verimlilik ve etkenliği sağlama işlevi kamu ve özel sektörde farklı gelişmiştir. Özel sektörde verimlilik ve etkenlik sağlama işlevi örgütlerde tüm birimler ile yönetim kademelerinin sorumluluğu olmuş, bilimsel ve pratik alandaki gelişmeler anında alana yansıtılmıştır. Kamu sektöründe, kamu yönetimi disiplininin işletme biliminden ayrılmasında en temel sorunsalı oluşturulan "kamu yararı"nın gerçekleştirilmesi amacı, verimlilik ve etkenlik sağlama işlevinin ölçümünün hukuk kuralları üzerinden gidilmesi sonucunu doğurmuştur. İKY'nin verimlilik ve etkenliği sağlama işlevi özel sektörde personel yönetimi anlayışıyla aynı şekilde devam etmektedir. İKY' de verimlilik ve etkenliği sağlama işlevinde farklılık kamu sektöründedir. İKY, kamu sektöründe kalite anlayışı ve stratejik planlarla niceliksel hedefleri örgütlerde birim bazında belirleyerek verimlilik ve etkenliği ölçümlemeye çalışmaktadır.

Memur statüsü, 1980'li yılların ilk çeyreğinde, öncelikle sayısal esneklik uygulamalarına gidilerek, özelleştirme, deregülasyon ve taşeronlaşma uygulamalarıyla küçültülmeye çalışılmıştır. Sayıca esnekleştirilen memur statüsüne egemen olan personel yönetimi anlayışı yerine, neo-liberal politikaların egemen olduğu İKY anlayışı getirilmiştir. İKY memurluk statüsünde, personel yönetimi anlayışının verimlilik ve etkenlik işlevi ile özlük hizmetleri işlevlerini esnekleştirmiştir. Özlük hizmetlerinde esnekleştirmeye norm kadro uygulaması getirilmiştir. Norm kadro uygulaması ile yeni personel alımına gidilmeden mevcut kadrolar eritilerek sayısal esneklik sağlanmış, buna koşut olarak memurluk statüsü ile kamu hizmeti arasındaki bağ esnekleştirilmiştir. Özlük hizmetlerinde memura yüksek güvence sağlayan kariyer sistemi kırılarak, özel sektörden geçişler sağlayan esneklik uygulamaları getirilmiştir.

Kısaca belirtmek gerekirse İKY ve Personel Yönetimi kapitalist üretim ilişkileri sonucu ortaya çıkan anlayışlardır. Ancak dönemler itibariyle çalışanlara sağladıkları haklar ve bunları düzenleyen kural ve kurumlar birbirinden farklı-

dır. Personel yönetimi anlayışının uygulandığı yıllar personelin "altın yıllar"ını anlatırken, İKY, altın yıllarda elde edilen kazanımların tek tek geri alındığı dönemin anlayışdır.

KAYNAKÇA

Aglietta M. (1979). A Theory of Capitalist Regulation: The US Experience New York Book'tan aktaran Ansal, Hacer (1995). "Esneklik: Fordizmden Post-Fordizme Dönüşümün Anahtarı", Petrol-İş Yıllığı 1995-1996, s.721-746.

Akgüner, Tayfun (1998). Kamu Personel Yönetimi, İstanbul: Der Yayınları, 3.B.

Aslan, Onur Ender (2005). Kamu Personel Rejimi, Statü Hukukundan Esnekliğe, Ankara: TODAİE Yayınları.

Bach Stephan, Sisson Keith (2000). Personnel Management: A Comprehensive Guide to Theory and Practice, Oxford: Blackwell Published.

Bilgin, Kamil (1997). Kamu Personel Yönetimi, Ankara: İmaj Yayıncılık.

Bozkurt, Ömer, vd (1998). Kamu Yönetimi Sözlüğü, Ankara: TODAİE Yayınları.

Büyükuslu, Ali Rıza (1998). Globalizasyon Boyutunda İnsan Kaynakları Yönetimi, İstanbul: Der Yayınları.

Can, Halil, vd (2001). Kamu ve Özel Kesimde İnsan Kaynakları Yönetimi, 4.B, Ankara: Siyasal Kitabevi.

Can, Feyami (1997). Emniyet Müdürlüğü APK Dairesi Başkanlığı "Emniyet Teşkilatında Norm Kadro Çalışmaları".

Çınar, İkrâm (2007). "Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş", Eğitim Dergisi, S.17.

Devlet Personel Başkanlığı Verileri, Serbest Kadro-Artış Oranları (2010).

Farazmand, Ali (1999). "Globalization and Public Administration", Public Administration Review, November/December, Vol.59, No.6, s. 509-522.

Fındıkçı, İlhami (1999). İnsan Kaynakları Yönetimi, İstanbul: Alfa Yayınları.

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

Güler, Birgül Ayman (1999). Ed. Belediye Personel Sistemi, Ankara: TODAİE Yayınları.

ILO Raporu (2004). "A Fair Globalization: Creating Opportunities For All" Cenevre, s.24-47'den aktaran Hasdemir, Tuba (2004). Sendikal Notlar.

Kalra, Satish Kumar (1997). "Human Potential Management: Time To Move Beyond the Concept of Human Resource Management?", Journal of European Industrial Training, s.176-180

Karahanogullari, Onur (2002). Kamu Hizmeti, Kavramsal ve Hukuksal Rejim, Ankara: Turhan Kitabevi.

Kayar, Nihat (2010). Kamu Personel Yönetimi, 2.B, Bursa: Ekin Yayınevi.

Keser, Aşkın (2002). "Değişen Yönleriyle Personel Yönetimi: İnsan Kaynak-

ları Yönetimi", http://www.madenim.com/de%C4%9F%C4%B0%C5%9Fen_y%C3%B6nler%C4%B0_%C4%B0le_personel_y%C3%B6net%C4%B0m%C4%B0.html. (12.12.10)

Necef Şule (1996). "İşçiler Esnekleşiyor mu, Parçalanıyor mu?" Petrol-İş Yıllığı 95-96, s.783-801.

Osborne D. ve Gaebler T.(1992). Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector, Addison-Westley, Massachusetts.

Öngen, Tülin (1996). "Sınıf Mücadelesi Rejimi Olarak Esneklik", Petrol-İş Yıllığı 95-96, s. 829-848.

Sabuncuoğlu, Zeyyat (2000). İnsan Kaynakları Yönetimi, Bursa: Ezgi Yayınları.

Selamoğlu, Ahmet (1998). Küreselleşme Sürecinde İnsan Kaynağı, Ankara: Kurtuluş Basımevi.

Sezen, Seriya ve Karasu Koray (1999). "Belediyelerde Kadro ve İstihdam Yapısı", Çağdaş Yerel Yönetimler, C.8, S.3, s.51-73.

Saylan, Gencay(2000). Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş Kritik ve Reform Önergeleri, İstanbul: TESEV.

Tan Turgut ve Gözübüyük Şeref (1998), İdare Hukuku Genel Esaslar, C.1, Ankara: Turhan Kitabevi.

TİSK (1994). Çalışma Hayatında Esneklik, Ankara, s.15-24.

TUİK, Türkiye'de Memur Sayısı, www.tuik.gov.tr

Tuncay, Cemal (1995). "Yeni Çalışma Modelleri", Çalışma Hayatında Esneklik, Mess Yayınları, s. 25-42.

Tutum, Cahit(1979). Personel Yönetimi, Ankara: TODAİE.

Üstüner, Yılmaz (2000). "Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu", AİD, C.33.S.3., s.15-31.

World Development Report (1997). The State in a Changing World, www.wds.worldbank.org, (12.03.1999).

Yılmaz, Ejder (1985). Hukuk Sözlüğü, Ankara: Akademi Matbaası.

Yüksel, Öznur (1997). İnsan Kaynakları Yönetimi, Ankara: Volkan Matbaacılık.

YOKSULLUK VE YERİNDEN YÖNETİM: NASIL BİR YÖNETİ(Şİ)M ?

Yrd. Doç. Dr. S. Mustafa ÖNEN*

ÖZET

Yoksulluğun günümüzde giderek karmaşık sorunlar yumağı haline gelmesi, bir o kadar da içinden çıkılması zor çözüm yollarını gündeme getirmektedir. Yoksullukla mücadelede ülkede yerinden yönetim anlayışına ağırlık verilmesi, devletin hantal ve katı bir merkeziyetçi yapısına karşı alternatif bir yönetim biçimi olarak düşünülebilir. Bu çalışmada önce yoksulluk sorununun çözümünün karmaşıklığı, sonra yoksulluk ile yerinden yönetim arasındaki ilişkiler daha çok yönetim boyutuyla ulusal ve uluslararası ölçekte tartışılmıştır. Çalışmanın sonunda ise, yoksullukla mücadelede nasıl bir başarılı “yönetişim” modeli kurulabileceği üzerinde durulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Yerinden Yönetim, Yoksulluk, Yoksullukla Mücadele, Yönetişim, Yoksulluk Yönetişimi

ABSTRACT

Poverty And Decentralization: What Kind of Governance?

Just as poverty is getting more and more complex these days, so the insurmountable solutions are on the agenda. Emphasizing decentralization approach towards struggling with poverty may be taken as an alternative administrative model in response to a clumsy and rigid centralization of the state. In this study, firstly, the complexity of the solutions to poverty problem, and secondly the relationship between poverty and decentralization were discussed especially with the dimension of governance at national and international level. At the end of the study, it was argued how a successful “governance” model can be established to struggle with poverty.

Key Words: Decentralization, Poverty, Struggle With Poverty, Governance, Governance of Poverty

GİRİŞ

Yoksulluğun ülkelerin ekonomik, siyasal ve toplumsal yapılarında ciddi yıkımlara yol açması, devletleri ulusal ve uluslararası ölçekte ciddi önlemler

* İnönü Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi

almaya zorlamaktadır. Bu önlemler arasında üzerinde en çok durulan ve tartışılan konulardan biri, kuşkusuz yoksulluğa ilişkin devletin nasıl örgütleneceği sorudur. Dünyanın neresinde olursa olsun devletler, ya “merkezden yönetim” ya da “yerinden yönetim” esasına dayanmaktadır. Ancak bunun bileşimi farklı olabilir. Yani, bir ülke esas olarak merkezden yönetime ağırlık verirken; bir diğer ülke, yerinden yönetim anlayışının kendisine daha uygun olacağını düşünüp, yoksulluk politikalarını buna göre biçimlendirebilir. Hatta ülkeler, kendilerine özgü içinde bulundukları siyasal, yönetsel, toplumsal, ekonomik ve coğrafi koşullar ile tarihi, kültürel değer ve normlara göre yoksullukla mücadele yol ve yöntemlerini belirlemektedirler.

Bu çalışmanın esas amacı, yoksulluğun yerinden yönetim anlayışına dayalı çözümünün doğurabileceği etkileri ulusal ve uluslararası ölçekte incelemek ve tartışmak; Türkiye için nasıl bir yönetim modeli oluşturulabileceğine ilişkin öneriler geliştirmektir. Bu bağlamda, çalışmada önce yoksulluk, yerinden yönetim ve yönetim kavramları açıklandıktan sonra, yerinden yönetimin yoksulluk üzerindeki etkileri ile yönetimin yoksulluğu azaltıp azaltamayacağı irdelenmiştir. Ayrıca çalışmayla, uluslararası sermaye kuruluşlarının yönetim yoluyla yoksulluğu azaltma çabaları da kısmen tartışmaya açılmış ve sorgulanmıştır. Çalışmanın son bölümünde ise, yoksulluğun çözümüne ilişkin nasıl bir yönetim modeli kurulabileceği üzerinde durulmuştur.

1. YOKSULLUK KAVRAMI ÜZERİNE

Ülkeden ülkeye ve farklı zaman dilimlerine göre değişebilen yoksulluk, günümüzde içinden çıkılması çok zor sorunlar haline dönüşmüştür. Bu sorunlara bağlı olarak, yoksulluğun tek bir tanımı, nedeni ve ölçümünün bulunmaması, yoksulluğun kavranmasını giderek güçleştirmektedir. Yoksulluğa ilişkin görüş ve düşünceler ise, sürekli değişebilmektedir. Yoksulluk, yüzyıllardan beri halk arasında çeşitli spekülasyon ve dini yorumlara konu olmuşsa da 19. yüzyılda onu tanımlayacak, ölçecek ve anlaşılmasını kolaylaştıracak ilk sistematik araştırmalar, Londra’da Charles Booth tarafından gerçekleştirilmiştir (Hall, 2004: 46). Ancak bu araştırmalar da zamanla tartışılmış ve niteliği değişmişse de; yoksulluk sorunu, bütün toplumlar için sürekli ve kalıcı bir karakter olarak varlığını sürdürmüştür.

Bütün zamanlar, kültür ve toplum biçimleri için geçerli bir sorun olarak tanımlanan yoksulluğu; insanlığın geçirdiği tüm evreler, üretim ve zihniyet yapılarındaki değişimler bir kenara konularak içeriği hep aynı, değişmeyen bir fenomen biçiminde anlamak ve algılamak da son derece yanıltıcı olabilir. Hatta, yoksulluk durumuyla iç içe geçmiş zaman dilimi, ekonomik gösterge ve ölçütleriyle “eklemlenen” toplumsal, ideolojik, moral yüklemeler, algı ve duygu biçimleriyle de her seferinde bu durumun tekrarlıyormuş gibi görünmesi bile, bu yanılgıyı

daha da kolaylaştırabilir (Laçiner, 2007: 313). İşte bu yüzden yoksulluğa ilişkin tanımlar, yoksullara bakış açılarına göre değişik değer sistemlerine sahip bir toplumsal yapıdan diğerine göre farklılaşıp zaman içinde değişkenlik gösterse de üzerinde asıl durulması gereken nokta, yoksulluğun ölçümünde salt ekonomik kıstasların mı yoksa bunların ötesinde toplumsal ve siyasal kıstasların mı dikkate alınacağı sorusudur (Şenses, 2006: 62). Ancak, yoksulluğun ölçümünde genellikle ekonomik kıstaslar ele alınmaktadır.

Yoksulluğun ülkeden ülkeye hatta, ülkenin belli yerleri ya da bölgeleri arasında bile gelişmişlik farklılıklarına dayanması bile onun tanımlanmasını ve ölçülmesini güçleştirmektedir. "Yoksulluk", genel anlamda toplumdaki bireylerin temel gereksinimlerini karşılayacak yeterli ve düzenli gelire sahip olmaması (Altan, 2004: 145) biçiminde tanımlansa da; temel gereksinimlerle insanların yalnızca gıda gereksinimlerinin karşılanması değil; sağlık, barınma, eğitim, giyim ve diğer sosyo-kültürel hizmetlerden de ne ölçüde yararlandığının ortaya konulması da önemli olmaktadır. "Yoksul kimdir?" sorusuna bir yanıt aranacak olursa; yoksul, " sahip olmadıklarıyla ya da sahip olduklarından etkin biçimde yarar görememeleriyle patolojik bir tüketici olarak" (Özügurlu, 2006: 53) sayılmaktadır. Yoksulun kim olduğunun belirlenmesi, asgari bir yoksulluk sınırının çizilmesinden geçmekte ve bu sınır, bir toplumda yoksul olanlarla olmayanları birbirinden ayırmakta kullanılan göreceli bir hattır. Yoksulluğun ölçülmesinde her ülkenin bu yoksulluk sınırı çerçevesinde, kimileri yoksulluğu tüketim düzeyine bağlı gıda harcamalarına göre hesaplamakta; kimileri ise, buna ek olarak toplumsal yaşantının bir maliyeti ve toplumdaki gelişmişlik düzeyinin bir zorunluluğu sayılan öğelerin de (zorunlu eğitim v.b gibi) dahil edilmesi biçiminde değerlendirmektedir (Dumanlı, 1995: 214).

Yoksulluk için ortaya konan tanımların insan gereksinimlerinin toplumlar içinde ve arasındaki farklılıkları dikkate almakta yetersiz kalması, yoksulluk için tek bir ölçütün kullanılmasını güçleştirmektedir (Giddens, 2005: 309). Bireyler, yaşamlarını sürdürebilecek yeterli bir gelire sahip olamazlarken; yoksulluk, genellikle yeterli ve dengeli beslenememe yanında; çoğu zaman gıda dışı temel toplumsal ihtiyaçların karşılanamaması biçiminde ortaya çıkmaktadır. Yoksulluğun tek bir resmi tanımının olmaması, ülkelerin yoksulluğa ilişkin kendi ölçütlerini geliştirmesiyle sonuçlanmaktadır. Çok sayıda yoksulluk ölçüm yönteminin geliştirilmesi ve bunların zamanla eskilerin yerine ikame edilerek kullanılmaya başlanmasıyla, yoksul ve yoksulluk sınırı değişmektedir. Örneğin, Birleşik Krallık'ta resmi bir yoksulluk ölçümünün olmaması nedeniyle, sosyal güvenlik yardımları gibi başka istatistiksel göstergelere dayanılarak hükümetçe yapılan ek yardımların altında kalanlar, önceden "yoksul" olarak tanımlanırlarken;

son zamanlarda bu ölçümlerde ek yardımlar yerine ortalama gelir düzeyinin altında kalanlar da buna dahil edilmişlerdir (Giddens, 2005: 310).

Yoksulluğun tanımı ve ölçümü kadar yoksulluk kaynakları da çok çeşitlidir. Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV) ile Sabancı Üniversitesi'nin ortak düzenledikleri "Yerel Yönetişim ve Yoksulluğun Giderilmesi" toplantısında yoksulluğun kaynakları yedi çarpıcı başlık altında sıralanmıştır. Bunun nedenleri olarak şunlar kısaca öngörülmüştür (<http://ipc.sabanciuniv.edu/tr>, 2008): (1). Köyden kente göç ve istihdam eksikliği: Hızlı ve dengesiz bir göç maddi yetersizlikler yanında sağlık, eğitim gibi konularda toplumsal hizmetlere erişme gücü çıkarmakta; bölgesel farklılıkların da göçü tetikleyen bir öğe olduğu anlaşılmaktadır. (2). Sosyal dışlanma: Cinsiyet, etnik köken ve engellilik gibi etmenler de yoksulluğu üreterek eşitsizliklere zemin hazırlamaktadır. (3). Merkezi yönetim-yerel yönetimler arasındaki uyumsuzluk: Her iki yönetim şekli arasındaki eşgüdümsüzlük özellikle merkezin almış olduğu kararları tek taraflı bağlayıcı uygulaması yoksulluğu azaltacağına artırmaktadır. (4). Ulusal yoksulluk stratejisinin bulunmaması: Ülke düzeyinde belirgin bir stratejinin olmaması, yoksullukla mücadelede kalıcı ve etkin çözümlerin üretimini engellemektedir. (5). Katılımcılık eksikliği: Yoksulların kendileriyle ilgili konularda karar süreçlerine katılmaması, yoksullukla mücadele programının başarısını olumsuz etkileyecektir. (6). Sürdürülebilirliğin algılanamaması: Yoksullara yapılan yardımların geçici değil kalıcı bir çözüme; hatta yoksulluğu bitirici tedbirlerle; örneğin, işsizlikle doğrudan mücadeleye başvurulması olarak algılanması gerekmektedir. (7). Yoksulluk tanımlarının yeterince düzgün sınıflandırılması: Etkin bir strateji ve planlamanın yapılabilmesi için yoksulluğun sadece gelire göre değil, aynı zamanda toplumsal ya da insani boyutunun da göz ardı edilmemesi şarttır. Ayrıca, adaletsiz bir vergi sistemi, yüksek faiz ve rant ekonomisi, doğal afetler, çalışamayacak durumdaki çok sayıda özür, bireyler arasındaki yetenek farklılıkları, miras yoluyla elde edilen gelirler, piyasada tekelleşmenin olması, devlet teşvikleri, enflasyon, işsizlik vb. gibi faktörler de (Aktan, 2002) önemli yoksulluk kaynakları arasında sayılmaktadır.

2. YERİNDEN YÖNETİM, YÖNETİŞİM VE YOKSULLUK

Ülkede yoksulluk politikalarının merkezden yönetim kadar yerinden yönetime dayandırılması, yoksullara hizmetlerin daha etkin ve verimli sunulmasını kolaylaştırmaktadır. Yönetişimin yoksulluğa ilişkin boyutu, yerinden yönetimi tamamlayarak yoksullukla mücadeledeki politikaları daha aktif ve anlamlı kılabilmektedir. Yoksulluk yönetiminin başarısı, öncelikle yerinden yönetimin nasıl ve ne düzeyde uygulanmasına bağlıdır.

2.1. Yerinden Yönetim Nedir?

Yerinden yönetim sözlük anlamıyla, “yetki ve sorumluluğunun, ya coğrafi ya da işlevsel ölçütlere bağlı olarak merkezi hükümet örgütü dışında, hizmet yerinde bulunan organlarca üstlenilmesi durumu” (Kamu Yönetimi Sözlüğü, 1998: 260); ile “...hiçbir duraksamaya yer vermeyecek biçimde bir hizmetin yürütüldüğü ya da işin yapıldığı yerde yönetilmesi” (Yalçındağ, 1995: 10) olarak tanımlanmaktadır. Bir başka anlamda, kamu hizmetlerinin merkezi yönetimden ayrı özerk kamu tüzel kişilerine bırakılması (Tortop, 1986: 10) ve bunun için kamu güçlerinin daha az yetkili bir otoriteye verilmek üzere merkezi otoriteden çekilmesi durumudur (Nadaroğlu, 1989: 26).

Yerinden yönetimin tanımında olduğu gibi, bu kavramın sınıflandırılması konusunda da tam bir görüş birliği yoktur. Adem-i merkeziyet olarak da bilinen bu kavram, bir kaynakta (Keleş ve Yavuz, 1989:17-19) “yetki genişliği” (de-concentration) ve “yerinden yönetim” (devolution) olarak ayrılırken; yönetim bilimi yazını açısından ise, “siyasal” ve “yönetimsel” yerinden yönetimler olarak iki kısımda açıklanmıştır. Oysa, çoğu kaynakta (Tortop, 1986: 11, Nadaroğlu, 1989: 29-33, Eryılmaz, 2008: 77-82) yerinden yönetim, “siyasal” (siyasi adem-i merkeziyet) ve “yönetimsel” (idari adem-i merkeziyet) açılardan sınıflandırılırken, kimi kaynakta (Kamu Yönetimi Sözlüğü, 1998: 260), idari adem-i merkeziyet kapsamında “hizmet” ve “coğrafya” yönünden olmak üzere iki öbekte toplanmış; kimi kaynakta (Duran, 1982: 52) ise bu kavram, yerel yönetimler karşılığı dışında kullanılmaması önerilmiştir.

Yerinden yönetim, en genel anlamda güç, işlev ve kaynakların merkezi yönetimden ulus altı kuruluşlara geçirilmesi olarak tanımlanırken bu da başlıca üç biçimde gerçekleştirilmektedir (Katsiaouni, 2003: 8,9): Yerinden yönetim “devolution” anlamında, en güçlü biçimi olarak güç, kaynak ve sorumlulukların merkezi yönetimden bölge ve yerel yönetimlere geçmesini; “deconcentration” anlamında görevliler dahil işlev ve kaynakların merkezi yönetim tarafından taşra kuruluşlarına ve diğer yerleşim yerlerine aktarılmasını açıklamaktadır. Bu anlamda kararlar yerellik ilkesi altında merkezin onayı olmaksızın yerinden uygulanırken; yetkiler zaman zaman merkez tarafından alıkonulabilmektedir. Üçüncü ve son anlamda “delegation” ise, yetki ve görevlerin yarı özerk kuruluşlara ya da kamu kuruluşlarına belli süreliğine ve amaca bağlı kalmaksızın geçirilmesini ve yönetimin artan denetiminden kaçırılması durumudur.

Yerinden yönetimin esas olarak iki uygulama biçimi söz konusudur: Biri “siyasi yerinden yönetim”, diğeri “yönetimsel yerinden yönetim”dir. “Siyasi yerinden yönetim” türünde, yerinden yönetim kuruluşlarının yasama ve yargı

alanında önemli yetkileri bulunurken; bunu dünyada genellikle farklı yönetim biçimleri altında örgütlenerek gerçekleştirdikleri görülür. Bu, federal yapılı devletlerde (ABD, Federal Almanya, İsviçre gibi) federe devletler ABD’de State’lar, Federal Almanya’da Land’lar, İsviçre’de kantonlar biçiminde karşımıza çıkar (Tortop, 1986: 11). Türkiye’de ise, “siyasi yerinden yönetim” değil, “yönetimsel yerinden yönetim” biçimi uygulanmaktadır. Buna göre “yönetimsel yerinden yönetim”, “hizmet yönünden yerinden yönetim” (TRT, Üniversiteler, KİT’ler, Kamu Meslek Kuruluşları v.b) ve “coğrafya ya da yer yönünden yerinden yönetim” (il özel idareleri, belediyeler ve köyler) olmak üzere ikiye ayrılır. Yerinden yönetim olarak da bilinen yerel yönetimler (“coğrafya yönünden yerinden yönetim”), yerel halkın kendi seçtiği organlarca yönetilen bir dizgenin adı olup, merkezi yönetimin öngördüğü koşullar altında kurallar koymağa, mali yükümlülükler getirmeğe yetkili bir yerel meclisin denetimi altındaki bir yönetim birimidir (Keleş, 1994: 16, Keleş ve Yavuz, 1989: 17). Bu yönetim biçimiyle, merkezi yönetimin neden olduğu hantal, gereksiz ve uzun zaman alıcı işler daha hızlı ve etkili biçimde giderilmek istenir.

2.2. Yerinden Yönetimin Yönetişim Yoluyla Yoksulluk Üzerindeki Etkisi

Yönetişim, sözlük anlamıyla “yönetim” ile eş anlamlı gibi kullanılsa da, yönetimden farklı olarak merkezi yönetimin diğer aktörlerle eşit olması durumunu açıklamaktadır. Bu kavram, merkezi yönetimin yukarıdan aşağıya doğru hakimiyetini esas alan klasik yönetim anlayışı yerine, tüm toplumsal aktörlerin karşılıklı işbirliği ve uzmanlaşması temeline dayanan katılımcılık, saydamlık ve açıklık ile hesap verme sorumluluğu, yetki devri ve yerindeliği benimseyen bir yaklaşımdır (DPT, 2007: 4). Bir başka anlamda yönetişim, kamu işlevlerinin bir transferi olarak yönetimsel anlamda kamu çalışanları ve kamu işlevlerinin yerel düzeye kaydırılmasını; mali anlamda mali kaynak ve gelirlerin merkezi otorite dışına aktarılmasını, siyasal anlamda ise karar verici güçlerin yetkilerinin kısıtlanmasını ya da bütün bunların bir karışımı (Jütting v.d, 2005: 1) olarak düşünülmektedir.

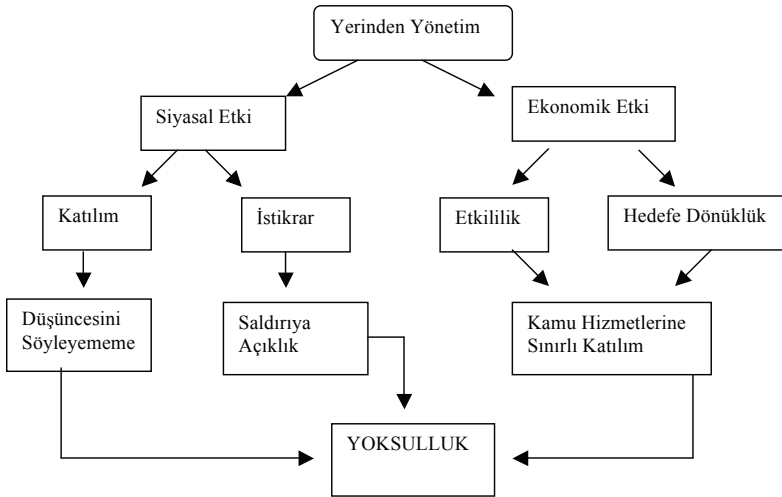
Yönetişimle, bir yandan toplumu yönlendirmede sorumluluk dengesinin devletten topluma aktarılması açıklanırken; diğer yandan STK’ları da içine alan demokratiklik, açıklık, hesap verebilirlik, çoğulculuk ve kararların hizmete en yakın yerlerde alınmasına işaret edilmektedir (Tekeli, 1999: 235).

Bu da dışarıdan bir baskının olmadığı ve birbirlerini etkileyen aktörlerin bulunduğu bir yapı ya da düzeni açıklamakta, toplumsal-politik eylem için hem kısıtlayıcı hem de yetenek kazandıran ve güçlendiren bir koşul (Kamu Yönetimi Sözlüğü, 1998: 274) olarak sayılmaktadır. Aslında yönetişimle, devlet kuru-

luşları kadar toplumun değişik katmanlarının da yönetimde söz sahibi olması hedeflenmektedir.

Kamu reformları, özellikle yoksulluğun giderilmesi politikalarının yerine getirilmesinde ve kaynakların hareketliliğinde özel bir öneme sahiptir. Bu tür reformlar etkililik, şeffaflık, sorumluluk ve süreklilik koşulları altında daha iyi yönetişime (good governance) zemin hazırlayarak yoksullukla mücadele etmektedir (Pernia, 2001: 3). Yönetişim kavramıyla devletin işlevleri genellikle düzenleyicilik ve iletişim alanıyla sınırlı kalırken; yerel yönetimler ve birçok aktörün yönetimde söz sahibi olduğu katılımcı bir süreç kastedilmektedir (Şengül, 1999: 12). Bu kavramla yalnız devlet değil, aynı zamanda özel sektör ve STK'ları da içine alan diğer sosyal kurumlar (Cheema ve Rondinelli, 2007: 1) açıklanmaktadır.

Çizim-1. Yerinden Yönetimin Yoksulluk Üzerindeki Olası Etkisi



Kaynak : OECD, 2004: 10

Yerinden yönetimin “siyasal” ve “ekonomik” yönünden yoksulluk üzerinde başlıca iki etkisi bulunmaktadır. Yönetişim yoluyla “siyasal” açıdan katılım ve istikrarı; “ekonomik” açıdan ise, etkililik ve hedefe dönüklük olarak olumlu bir etkisi bulunurken, çeşitli aksaklık ve eksikliklerle bu etkilerin giderilerek yoksulların düşüncelerini söyleyememeleri, saldırıya açık hale gelmeleri ve kamu hizmetlerine sınırlı düzeyde katılmaları yönünde sonuçlanabilmektedir. Diğer bir deyişle, yoksulların yerinden yönetimle “siyasal” açıdan katılımı ve istikrarı; “ekonomik” açıdan hizmetlerde etkinlik ve hedefe dönüklük sağlanırken; bunun olumsuz sonuçlanmasıyla, yoksulların “siyasal” açıdan düşüncelerini söy-

leyememeleri ve saldırıya açık hale gelmeleri ile "ekonomik" açıdan ise, kamu hizmetlerine sınırlı düzeyde katılmaları biçiminde oluşmaktadır (Çizim-1).

Yönetişimin yoksulluğu giderici etkisi, merkezi yönetimin görev ve sorumlulukları kapsamında başta yerel yönetimler, STK'lar ve yoksullarla yapacağı işbirliği ve uyum içinde değerlendirilebilir. Bu ilk aşamada, doğrudan yetki devri biçiminde gerçekleştirilmekten çok, merkezi yönetimin çoğunlukla yoksulluğa dönük karar ve uygulamalarıyla ilgili tüm kişi ve kuruluşları doğrudan karar alma süreçlerine katarak onları soyutlamaması ve onlarla her tür bilgi alışverişine girilmesi biçiminde düşünülebilir. İyi yönetim ve etkin bir kamu yönetimi, sosyal değişimin ve başarılı bir ekonominin ön koşulu sayılırken; özel sektör ve STK'lar yönetişimin önemli bir yönünü oluştursalar da asıl bu kavram, devlet kurumlarıyla daha çok ilişkilendirilmektedir (Öztürk, 2002: 27). Hatta devlet, yönetim sayesinde doğrudan denetim kapasitesini yitirmiş gözükse de; iktidarsız olamayacağından, bu özelliğini kendi nüfuzunu kullanarak doldurmakta ve yönetim örgütleri de hükümete bağlı varlığını sürdürmektedir (Peters ve Pierre, 2006: 95). İyi yönetimle, zaman zaman siyasal örgütlenmedeki değişiklikler, çıkarların temsili, kamu tartışmalarıyla siyasi karar verme süreçleri de açıklanmaktadır. Bunun gündemi, aynı zamanda çeşitli araştırma ve deneyimler kapsamında uluslararası mali kuruluşların taraftarlığında çok taraflı ve iki taraflı bağışlar ile uluslararası STK'ların öncülüğünde etkinlik kazanabilmektedir (Grindle, 2004: 527).

Yerinden yönetimin yoksulluğun azaltılmasıyla ilişkilendirilmesi ise, görece olarak yenidir. Yerinden yönetimin yoksullukla arasında daha çok iyi yönetim çerçevesinde dört açıdan bağ kurulabilir (Katsiaouni, 2005: 12-14): Birinci bağ, yönetişimin ekonomik politikaların ayırt edilmez bir parça olarak kabul edilmesi yanında, toplum refahı ve özel olarak yoksulluğun azaltılmasına dönük yerinden yönetimin katılımcılık, yetkilendirme, şeffaflık ve sorumlulukla bir anılsa da onun hizmet dağılımı ve maliyetini düşürdüğü konusunda olumlu bir etkiye sahip olması biçiminde değerlendirilmektedir.

Etkili yerinden yönetim için ikinci bağ, ihtiyaçların doğası ya da önceliklerle ilgilidir. Her ne kadar iyi yönetim için öncelikler toplumsal ve ekonomik haklar, serbest ve adil seçimler, hukukun üstünlüğü, yargı ve basın özgürlüğü vb. haklar ve bu hakların çeşidinin giderek artmasına bağlansa da; toplumdaki öncelikler, yoksul ve muhtaç konumdakilere bakmaya ve destek olmaya yönelebilmektedir. Her şeyden önce ekonomik büyüme ve refah düzeyinin düşük kalması (sağlık, su, beslenme ve eğitim vb.) yerinden yönetimin yoksulluk üzerindeki bu katılımını ve yetkilendirmesini boşa çıkarabilmektedir.

Üçüncü bağ, yoksulluğun azaltılmasını içeren yerinden yönetimin desteklenmesindeki araçlarla ilgilidir. Bunlar yoksul vatandaşa hizmet ve bunun

tatmini gibi iç araçlar biçiminde örgütleneceği gibi, yoksulluk lehindeki bütçeler ve diğer girişimler biçiminde dış araçlar olarak da karşımıza çıkabilir.

Dördüncü ve son baş ise, yoksulluğun etkisini gözlemlene ve değerlendirilmeyi içermektedir. Bu gözlemlene ve değerlendirme tam olarak gerçekleştirilemeyeceği için yoksul vatandaşların tatmin düzeyini ölçmek ve belirlemek mümkün olmayabilir. Ancak yerinden yönetim uygulaması, hızlı biçimde hizmetin sağlanması ve maliyetin düşürülmesi olarak gerçekleşmesi durumunda, yerinden yönetimin yoksulluğu azaltmadaki etkisini gözlemlene ve değerlendirmek daha somut gerçekleştirilebilir.

Yönetişimin yoksulluğu azaltmak için gerekli bir bileşen olarak kabul edilmesiyle, özellikle yoksul ülkeler için bu kavram, borcu hafifletme aracı olarak da düşünülebilmektedir. İyi yönetişimin gündemi demokratik yönetim, evrensel insan hakları, sürdürülebilir kalkınma, yoksulların yetkilendirilmesi, serbest ticaret, katılımcı kalkınma ve diğer koşulları savunanlar tarafından daha da genişletilmiş; uluslararası finansal kuruluşlar, çok taraflı ve iki taraflı bağış yapanlar, uluslararası STK' lar da yönetişimin gündemini sürekli değiştirebilmektedir (Grindle, 2004: 527).

Kuramsal açıdan yerinden yönetimin, yoksulların seslerinin daha iyi duyurulması, kamu hizmetlerinin daha kaliteli ve daha iyi sunumunun sağlanması ve onlara karşı saldırıların azaltılması yönleriyle yoksulluk üzerinde olumlu bir etkiye sahip olduğu düşünülmüş; kimi araştırmalarda ise, bunun tam tersi yönde görüşler ileri sürülmüştür (Jütting v.d, 2005: 2). Örneğin, OECD Kalkınma Merkezi'nin 19 ülkede yaptığı araştırmaların sonucuna göre (OECD, 2004: 22), incelenen ülkelerin yalnızca üçte birinde yerinden yönetimin gerçekte yoksulluğu azaltmada olumlu gelişmelere yol açtığı; buna karşılık, çoğu ülkede yerinden yönetimin hiçbir etkisinin olmadığı ortaya konulmuştur. Yine aynı araştırmayla, yerinden yönetim ile yoksulluğun azaltılması konusunda doğrudan bir ilişkiye rastlanılmamış; sonuçların daha ziyade her ülkede planlanan süreçler ile ülke koşullarına büyük ölçüde bağlı olduğu ispatlanmıştır.

2.3. Uluslararası Sermaye Kuruluşlarının Yoksulluğu Azaltma Girişimleri ve Yönetişim

Dünya Bankası, IMF ve Dünya Ticaret Örgütü gibi uluslararası sermaye kuruluşları, özellikle 1990'lı yıllarla beraber önerdikleri yapısal uyum programları ve yoksulluğu önleme stratejileriyle yoksulluk yönetiminde merkezîyetçi yaklaşımların ve devlet bürokrasisinin rolünü azaltarak yönetişimi ön plana çıkarmışlardır. Bununla yoksullukla mücadelede toplumların kendi aralarındaki

yardım ve dayanışma esaslı sivil toplumun geliştirilmesi, toplumsal sermaye çerçevesinde sosyal güvenlik ağlarının kurulması, mikro girişimcilik programlarıyla işsizliğin önlenmesi ve ucuz işgücünün oluşturulmasına dönük politikalara ağırlık verilmiştir (Gül ve Gül, 2004: 209). Bu kuruluşlar içinde özellikle Dünya Bankası'nın yoksulluk sorununa kendisini adanmış, 1980'den başlayarak onar yıllık sürelerle yoksullukla ilgili raporlar yayınladığı ve bu yayınlanan her bir raporun zamanla yoksulluğa ilişkin yaklaşımını geliştirdiği iddia edilmiştir (Zabcı, 2003: 218-222). Dünya Bankası ve IMF gibi uluslararası sermaye çevreleri, özellikle bu yıllardan sonra gelişmekte olan ülkelere kamu reformlarını sağlamak ve yoksullukla mücadelede başarılı olmaları için kredi vermelerini adeta yönetişimi gerçekleştirme koşuluna bağlamışlardır.

Bu amaçla "Yoksulluğu Azaltma Stratejisi Raporları", 1999 yılında Dünya Bankası ve IMF tarafından tanıtılarak hükümetler ve kalkınma ortakları arasındaki uyumu sağlamak, büyümeyi geliştirmek ve yoksulluğu azaltmak amacıyla ülkenin makro ekonomik, yapısal ve sosyal politika programlarına dahil edilmiştir. Raporlarda yer alması umulan temel ilkeler; "katılımcı bir sürecin tanımlanması", "kapsayıcı yoksulluğun teşhisi", "makro ekonomik, yapısal ve sosyal politikalar için açıkça belirlenme ve önceliklerin çıkarılması", "gözleme ve değerlendirmenin geliştirilmesi için uygun hedef, gösterge ve sistemler" in kurulması yönünde olmuştur (World Bank, 2010). Dünya Bankası ve IMF'nin yoksulluğu azaltmaya dönük bu raporları, "iyi yönetim" ve insan sermayesi yatırımları yoluyla yoksulluğu azaltma çabaları, uluslararası finans ve yatırımlar için ideal şartlar sağlamak için ekonomilerin düzeltilmesine ve yönetişime imkan tanımaktaysa (Aldemir ve Özpınar, 2004: 9) da bu politikaların etkileri ve sonuçları, yeterince değerlendirilememiştir.

1980'lerde Dünya Bankası ve IMF, gelişmekte olan ülkelere karşı özellikle yapısal uyum programları çerçevesinde "Washington Anlaşması" ilkelerine göre, benzer yönde hareket ederek şartlı ekonomik performansın iyileştirilmesinin en etkili yol olduğunu savunmuşlar; ancak, bu programların yoksulluk ya da çevreyle yakından etkisinin olabileceği fazlaca dikkate alınamamıştır. Ancak, bu kuruluşlar içinde Dünya Bankası, alternatif görüşlerin hatta belirli katı "Ortodoks Politikalar"ın bile daha çok kabul edilmesinde IMF'den her zaman daha az hiyerarşik bir yapıya sahip olduğu ileri sürülmüştür (Stiglitz, 2003: 122). 1990 yılında küresel ölçekte yoksulluğu azaltılmasına da vurgu yapan Dünya Bankası, hazırladığı "Dünya Kalkınma Raporu"nda yoksullukla ilgili olarak sürdürülebilir ilerlemenin kat edilebilmesi için daha geniş büyümeyi esas alan bir strateji ile sosyal hizmetlerin daha dengeli sunumunun sağlanmasının en iyi rota olduğunu kabul etmiştir (Evans, 2000: ix). Ancak bunun aksi yönde düşünen araştırmacılar da olmuştur.

Kimisine göre yerinden yönetim, demokrasinin geliştirilmesi ve iyi yönetim, her zaman için her derde deva bir ilaç gibi görünmemelidir (Cheema, 2005: 121). Yerinden yönetimin yoksulluğun azaltılmasına ilişkin liberal demokrasinin söylem ve uygulamaları, bazen gelişmekte olan ülkeler için her zaman doğru ve uygun düşmeyebilir. IMF ve Dünya Bankasının gelişmekte olan ülkelere yoksulluğun azaltılmasına ilişkin yönetim çağrısında bulunmasıyla ilgili söylemlerine bakıldığında ise, bu kuruluşların sorunun üstesinden gelecek makul ve uygulanabilir bir donanımına sahip olmadıkları anlaşılmaktadır (Woods, 2008: 2,3).

Yine Woods'a göre, bunun iki nedeni bulunmaktadır: Birincisi, bu kuruluşlar kendi yönetimlerini küreselleştirememekte ve adeta görünüşte küresel kuruluşlar kalmaktadırlar. Her biri kendi örgütünün çıkarlarına bağlı olarak sanayileşmiş ülkelerin küçük direktörleri tarafından yönetilmekte ve ümitsizce reform çağrısında bulunmaktadır. Aynı zamanda bu kuruluşlar, ekonomik krizi çözecek bir yönetim yapısına da sahip değillerdir. Bu kuruluşların çağrıda bulunduğu yönetim reformu, şayet ekonomik krizi çözmede yeterli olsaydı; zaten, önerdikleri küresel işbirliğinin de anlamlı olacağını belirtmiştir. İkinci ciddi sorun, bu kuruluşların işbirliğinden ziyade müdahale alışkanlığına sahip olmaları yönüyle ilgilidir. Bu kuruluşlar, 10 yıllık süreden bu yana gelişmekte olan ülkelere değişimde bulunma çağrısı yapmayı adeta kendilerine alışkanlık haline getirmişlerdir. Ancak bunu yaparlarken daha çok ABD ya da G-7 ülkelerinin ekonomik çıkar ve değerlerini esas alarak öneriler sunmayı kendilerine görev saymışlardır.

IMF ve Dünya Bankası'nın gelişmekte olan ülkelere önerdikleri bu türden tavsiye program ve yaklaşımları, yoksulluk sorununu azaltma ya da gidermeye yönelik olmaktan çok, adeta "yoksulluğu yönetme" hedefine kilitlenmiştir (Güler, 2004: 39). Aksi takdirde, yoksul kesimlere daha iyi bir kamu hizmeti sunmak adına, yoksulluğun azaltılması politikalarının yönetim yoluyla küresel sermayeye bağlanması, her zaman ülkedeki yoksulluk sorununu çözmeye dönük uygulamalarla doğrudan örtüşmeyebilir. Hatta, küresel sermayenin küresel öneri ve yaklaşımları, bazen ülke gerçeklerine ters düşerek, kamu yönetimi reformlarının sağlıklı gelişme sürecini olumsuz yönde etkileyebilir (Önen, 2007: 1007). Bu yüzden yoksullukla mücadele politikalarının küresel düzeyden çok, ulusal ve yerel düzeyde planlanıp uygulanmasının hizmetin etkinliği ve verimliliği açısından daha uygun olabileceği öncelikle dikkate alınması gerekmektedir.

3. YOKSULLUĞUN ÇÖZÜMÜ İÇİN NASIL BİR YERİNDEN “YÖNETİŞİM”?

Yerinden yönetim kavramı, yönetişim düşüncesinin evrimleşmesinin peşi sıra, çeyrek yüzyıldan fazla bir sürede anlamında hızlı değişiklikler görülmüştür. 1980’li yıllara kadar artan uluslararası ticaret ve yatırım, ulusal sınırları aşarak büyüyen ekonomik, sosyal ve siyasal etkileşim, hızla ortaya çıkan teknolojik yenilikler, iletişim ve ulaşım maliyetlerinin düşmesi, bilgi ve danışmanın dünya ölçeğinde yaygınlaşmasına yardım etmesi, yönetişim kavramını ve devlete biçilmiş uygun rolleri (işlevleri) değiştirmiştir (Cheema ve Rondinelli, 2007: 1). Gelecekte demokrasinin en önemli sorunu; hukuk devleti ve demokrasinin önündeki büyük tehditler, az da olsa kalan diktatörlükler değil; büyük ihtimaldir ki yoksulluk, işsizlik, marjinalleşme, gelir dağılımındaki aşırı dengesizlik ve bütün bunların demokratik kuralların işleyişine yönelik engellemeler oluşturmaktadır (Kızılıçık, 2003: 190).

Yoksulluğun demokrasiye yönelik tehdidi, her ülkenin devletleri tarafından uygulanacak ciddi tedbirlerle önlenabilir. Bu politikalardan birisi de, yerinden yönetim ve dolayısıyla yönetişim anlayışına ülkede yeterince önem verilmesinden geçmektedir. Merkezi yönetim, yerinden yönetimin amacına uygun mali ve beşeri kapasiteye sahip ilgili aktörleri elinde bulundurur, karar alma sürecine katılır, yerel düzeyde yolsuzluk ve bozulmaları denetleyecek kontrol ve dengeler kurur ve iç ve dış politikaları yerinden yönetim politikasıyla yeterince uyumlu hale getirirse, yerinden yönetim sürecinin yoksulluk üzerinde pozitif bir etkiye dönüşmesi olasıdır (OECD, 2004: 22). Aksi takdirde, yoksul kesimlere daha iyi kamu hizmeti sunmak adına, kamu yönetiminin özel kesim ve uluslararası sermaye kuruluşları karşısında yönetişim yoluyla pasif ve etkisiz bir konumda bırakılması, ülkede yoksulluğu azaltmaya dönük girişim ve çabaları sonuçsuz bırakabilecektir.

Yönetişimin yoksulluğu azaltma girişimleri merkez–yerel ilişkileri açısından incelendiğinde, bu ilişkilerin, yalnız merkeze bağlı kuruluşlarla yerel otoriteler arasındaki ilişkilere göre değil; aynı zamanda ulusal düzeyde yerel yönetim kadar hem merkez hem de yerel düzeyde STK’ları da içine alan karşılıklı bir etkileşime dayanması gerekmektedir. Merkez–yerel ilişkileri, merkezin yerel özerkliğe yavaş yavaş müdahale etmesine ilişkin basit bir hikayeden daha fazlasını açıklamakta ve bu ilişki, refah devletinin yönetim ve denetimine dönük değişebilen yaklaşımların biçimlendirilmesi olarak anlaşılmaktadır (Laffin, 2009: 24). Bu bağlamda merkez, yerel yönetimler ile STK’lardan yoksulluğun çözümünde yararlanırken; yerel yönetimlerin STK’larla özellikle derneklerle bir araya gelmesi, yasal zorunluluğun tamamlanması ya da belde halkının istek-

lerinin yalnızca dikkate alınması ve ilgili eleştirilerin göz önüne alınmasından çok; bu ilişki, yoksulların belirlenmesi, izlenmesi ve sorunlarının giderilmesi konusundaki karşılıklı bilgi alışverişi, ortak strateji ve ilgili tedbirlere başvurma yönünde kurulabilir.

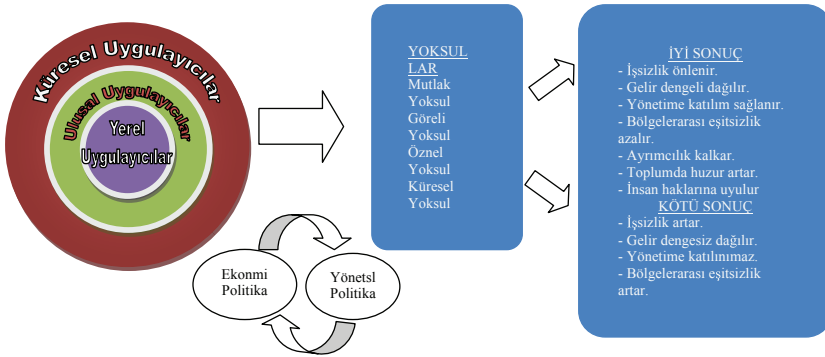
Yerel yönetim süreçleri, aynı zamanda merkezi ve yerel yönetim sistemleri arasındaki karşılıklı bağın güçlendirilmesi üzerine yoğunlaşırken; bu bağ, ekonomik büyüme, zenginliğin oluşturulması, eşitlik ve şeffaflığın artırılması için özel sektör kadar yerel yönetimler ile sivil toplum arasındaki katılıma da dayanmaktadır (<http://www.google.com.tr/search?sourceid> , 2002: 2). Yerel yönetimlerin bu ilişki içindeki konumunun, sivil toplum ile devlet ayrımında bir köprü rolü oynadığı söylenebilir (Bulut, 2003: 218). Hatta, bu süreç içinde yerel yönetimler, STK'lar arasındaki bağın kurulmasına da yardımcı olabilir. Ülkede "yardımlaşma ve dayanışma" altında kurulan özellikle yoksulluğun çözümüne daha çok dernek ölçeğinde ve daha çok sınırlı üye sayısı ile katkıda bulunmaya çalışan toplulukların başta yasal, mali ve yönetsel açıdan olmak üzere birçok yönden karşılaştıkları sıkıntı ve sorunların, öncelikle yerel yönetimler tarafından giderilerek yoksul halkla uyumlaştırılmasının ve iletişimine işlerlik kazandırılmasının önü açılabilir.

Yoksullukla mücadelede, yoksulların yetkilendirilmesi ve sorumluluklarının artırılması, yoksullara ilişkin olarak başlıca, adaletin ve hukukun üstünlüğünün tesis edilmesi, yoksulların ucuz kredi ve teşviklerle mülkiyet sahibi olmasının sağlanması, yaşam koşullarının iyileştirilmesi, emeklerinin etkili biçimde tanınması ve temel haklarının korunması yanında; barınma, beslenme, elektrik, su ve sağlıklı ortamda yaşama ve buna dayalı hizmetlerin en iyi biçimde sunulması biçimindeki tedbirler (Singh, 2009: 880-883), yoksulların yönetime katılım düzeylerinin artırılmasını kolaylaştırabilecektir. Ayrıca yerinden yönetimle, yoksul grupların ve bireylerin birçok düzeyde kendi aralarında örgütlenmelerine ve kendilerini ilgilendiren konularda karar almalarına fırsat tanınırken; demokratik değer ve yeteneklerin geliştirilmesine de yardımcı olunmaktadır. Kararların yerinden alınması, yoksulluğu azaltmak için farklı görüşlerin uyumlaştırılmasına ve kamu kaynaklarının verimli kullanılmasına imkan tanıdığı gibi; ayrıca, hizmetlerin dağılımında yerel yönetimlerin finansal ve yönetsel kapasitesinde de eşitliği sağlamaktadır (Cheema, 2005: 120-121).

Yoksulluk olgusu, yalnızca merkezi yönetime ait olması gereken bir görev ve yetki kapsamında değil, yoksulluk sorunuyla doğrudan karşı karşıya bulunan başta yerel yönetimler ile yoksul halkla etkileşim halinde olan ve onların sorunlarıyla doğrudan ilgilenen "Sivil Toplum Kuruluş (STK)"larının hatta özel

kesim ve vatandaşların da bir arada bulunduğu “Yoksulluk Yönetişi” süreci adını verebileceğimiz çok boyutlu bir etkileşim ağı ve süreci altında çözülmesi mümkündür. Bu türden bir yönetim ağının kuşkusuz, en önemli üç belirleyici tarafından söz edilebilir. Bunlardan birincisi, dünyada yoksulluk politikaları ve stratejilerine ilişkin önemli kararlar alıp, ülkelere yoksulluğun azaltılması konusunda çeşitli söylem ve önerilerde bulunan; çeşitli faaliyetlerle bu alana katkıda bulunmaya çalışan BM, Dünya Bankası, IMF gibi küresel düzeydeki kuruluşlardır. İkincisi, her ülkenin yoksullukla mücadelede ulusal düzeyde örgütlenmiş kamu ve özel tüm kuruluşları; üçüncüsü ise, yine bu konuda yerel düzeyde bazı karar alma yetkisine sahip ve bunu belli ölçüde uygulayabilen tüm kamu ve özel kuruluşlarıdır. Kısaca, bir ülkede yoksulluk yöneti(şi)minin “küresel”, “ulusal” ve “yerel” düzeyde olmak üzere üç temel sacayağından (ya da belirleyicisinden) söz edilebilir (Çizim-2).

Çizim- 2. Yoksulluk Politikası Süreci



Kaynak: Önen, 2008: 464

SONUÇ

Yoksulluk, bireylerin gelirlerindeki azalışın ötesinde oldukça karmaşık ve çözümünün hiç de kolay olmadığı bir sorun alanıdır. Yoksulluğun tek çözümünün bulunmaması, her coğrafya ve zamana göre çok değişken olmasına dayandırılabilir. Hatta yoksulluk, bedenin belli bir organ ya da dokusunun kanserli hücrelere dönüşmesi gibidir. Nasıl ki kanserli hücre, sağlıklı vücudun çalışmasını engelleyip organların iflasına yol açıyorsa; yoksulluk ise, toplumun patlamaya hazır kanserli bir dokusu gibidir. Bu durum, devlete ve hukuk düzenine karşı ciddi bir tehdit oluşturmaktadır. Bir insanlık sorunu olarak yoksulluğa karşı küresel düzeyde ciddi önlemler almak mümkünse de, asıl her ülkenin kendine

özgü yapı ve koşullarına göre etkili önlemlerin alınıp devreye konulması önemlidir. Her devletin, sahip olduğu yoksulluk türüne bağlı olarak değişik araç ve yöntemlerin kullanılması da mümkündür. Bunda devletin sahip olduğu örgütlenme biçiminin yapısı ve işleyişinin de kuşkusuz büyük bir etkisi vardır.

Devletlerin merkezden yönetim kadar yerinden yönetim anlayışına dayalı örgütlenmesi ve buna göre faaliyetlerini sürdürmesi, yoksulluğu azaltılma konusundaki girişim ve çabaları, hiç kuşkusuz olumlu yönde etkileyecektir. Yoksulluğa merkezden çok yerinden yönetim yoluyla müdahale edilmesi, sorunun teşhisini ve çözümünü kolaylaştırabileceği gibi, aynı zamanda kaynakların etkin ve verimli kullanılmasına da yol açabilecektir. Aslında yoksullara dönük gerçekleştirilen hizmetlerin etkinlik ve verimliliğinin sağlanması, ne katı bir merkeziyetçi yapıya, ne de katı bir yerinden yönetim anlayışına dayanmalıdır. Her iki yönetimin yararlı yanlarını birleştiren dengeli bir yönetim yapısına ağırlık verilmesi (Çoker, 1995: 8), birçok alanda olduğu gibi yoksulluk üzerinde de hiç kuşkusuz olumlu bir etkiye sahip olacaktır.

Yerinden yönetimin "yönetişim" yoluyla yoksulların kendilerini ilgilendiren faaliyetlere katılımının sağlanması, yoksulluğun çözümünde önemli yararlar dandır. Ayrıca, sorunun yerinden saptanarak buna dönük politikaların uygulanması, devletin mali kaynaklarında tasarruf sağlayabileceği gibi, kamu hizmetlerinin amaca uygun kullanılmasına da yardım edebilecektir. Yoksulların yönetime katılımının sağlanması, kendi seslerini duyurabilmeleri, kamu hizmetlerinden daha çok yararlanma imkanlarının artırılması, sorumluluk bilincinin geliştirilmesi, toplumsal barışa katkı sağlanması gibi yerinden yönetimin yoksulluk üzerinde yaratabileceği önemli "siyasal" ve "yönetsel" etkilerdendir. Buna karşılık, kararlarda çabukluk ve isabetliliğin sağlanması yanında, kaynakların etkin ve verimli kullanılması da yerinden yönetimin en önemli "ekonomik" başarıları arasında gösterilebilir.

Yerinden yönetimin yoksullukla mücadeleye dönük faaliyetleri, ağırlıklı olarak devletin ilgili kuruluşları kadar devlet dışı kuruluşlarının da katılımıyla mümkündür. Başta dernekler, sendikalar, vakıflar hatta her türden özel gönüllü kuruluşlar aracılığıyla yoksul halkın her türlü sorununa eğililmesi, toplumsal duyarlılığın artırılması, kamuoyu desteğinin oluşturulması, devletin ilgili kurum ve kuruluşlarının çabalarının yetersiz kaldığı alanların doldurulması ve dolaşısıyla, yoksul kesimlerin sorunlarına karşı doğrudan çözüm getirilmesi, bu açıdan önemlidir.

Merkezi yönetim, yerinden yönetime yoksullukla mücadele etme konusunda daha çok imkan ve fırsat tanıyarak, ülkede uygulanacak yoksulluğun

çözümüne dönük politikaların başarısına büyük ölçüde katkı sağlayabilir. Ülke genelinde yasal, siyasal, yönetsel, mali hatta eğitsel önlem ve uygulamaların acilen devreye sokulması; özellikle yoksullukla ilgili bütün kamu kuruluşlarının eşgüdümünde özellikle üniversitelerin öncülüğünde yoksulluk araştırma ve uygulama merkezleri kurularak, bu konuda ilgili araştırma ve projelerle ortaya çıkan somut bulguların kamu yönetimleri özellikle, yerel yönetimlerle paylaşılabilmesinin önünün açılması gereklidir. Yoksullukla ilgili bilgi paylaşımı ve birlikte uyum içinde hareket etme, belki de yoksullukla mücadelede en önemli anahtar rollerden biri sayılabilir.

KAYNAKÇA

Aktan, Coşkun Can (2002). "Yoksulluk Sorununun Nedenleri ve Yoksullukla Mücadele Stratejileri", Yoksullukla Mücadele Stratejileri (C.Can Aktan Ed.), Hak-İş Konfederasyonu Yayını, Ankara, <http://www.canaktan.org/ekonomi/yoksulluk/dorduncu-bol/yoksulluk-nedenleri.pdf> (ErişimTarihi: 15.03.2010).

Aldemir, Şansel ve Ömer Özpinar (2004). "Kapitalizm, Yoksulluk ve Sosyal Dışlanma", Amme İdaresi Dergisi, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TO-DAİE), C.37/2, s.1-11, Ankara.

Altan, Ömer Zühtü (2004). Sosyal Politika Dersleri, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir.

Bulut, Yakup (2003). "Sivil Toplum, Devlet ve Yerel Yönetimler", Türk İdare Dergisi, İçişleri Bakanlığı, Yıl: 75, S:441, s. 217-231.

Cheema, G. Shabbir (2005). Building Democratic Institutions: Governance Reform in Developing Countries, Kumarian Press.

Cheema, G.Shabbir ve Dennis A. Rondinelli (2007). Decentralizing Governance: Concepts and Practices, Brookings Institution Press.

Çoker, Ziya (1995). Yönetimde Yeniden Yapılanma Kırsal Yörede Yeni Bir Yönetim Modeli, 20 Mayıs Eğitim, Kültür ve Sosyal Dayanışma Vakfı Yay.

DPT (2007). Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT Yayın No: 2721-ÖİK: 674, Ankara.

Dumanlı, Recep (1995). " Yoksulluk Kavramı, Ölçülmesi ve Gelir Dağılımı İlişkileri", Yeni Türkiye, Yeni Türkiye Medya Hizmetleri, Yıl:1, Sayı:6, s. 211-229, Ankara.

Duran, Lütfi (1982). İdare Hukuku, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi, İstanbul.

Eryılmaz, Bilal (2008). Kamu Yönetimi, Okutman Yayıncılık, 1.Baskı, İstanbul.

Evans, Alison (2000). Poverty Reduction in the 1990s An Evaluation of Strategy and Performance, Washington D.C, World Bank Operations Evaluation Department.

Giddens, Anthony (2005). Sosyoloji, (Hazırlayan: Cemal Güzel), Ayraç Yayınevi, Ankara.

Kindle, Merilee S (2004). "Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform In Developing Countries", Governance: An International Journal Of Policy, Administration and Institutions, Blackwell Publishing, Vol.17, No:4.

Gül, Songül Sallan ve Hüseyin Gül (2004). "Türkiye'de Kamusal Yoksulluk

Hizmetleri Yönetimi: SYDTF Vakıfları Örneği”, Türkiye’de Sosyal Hizmet Uygulamaları İhtiyaçlar ve Sorunlar, Başkent Üniversitesi Sağlık Bilimleri Fakültesi Sosyal Hizmetler Bölümü, Alanya.

Güler, Birgül Ayman (2004). “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Üzerine”, Hukuk ve Adalet Eleştirel Hukuk Dergisi, Günüşiği Yayıncılık, Yıl:1, Sayı:2, İstanbul.

Hall, Anthony L (2004). “Poverty, Inequality and Development: The Challenge For Social Policy”, Social Policy For Development, GBR: Sage Publications Incorporated, London.

<http://ipc.sabanciuniv.edu/tr/ArastirmaAlanlari/documents/UlusalDanismaToplantisi.pdf> (2005), “Yerel Yönetişim ve Yoksulluğun Giderilmesi Ulusal Toplantı, 7-8 Ocak, İstanbul”, (Erişim Tarihi: 29.3.2008).

http://www.google.com.tr/search?sourceid=navclient&hl=tr&ie=UTF-8&rlz=1T4TSEA_trTR289TR291&q=LOCAL+GOVERNANCE+FOR+RURAL+POVERTY+REDUCTION+John+Nkum%2c+Nkum+Associates%2c+Accra+-+Ghana (2002), “European Forum On Rural Development Cooperation, Policies and Approaches For Rural Poverty Reduction: What Works In Practice ?”, Montpellier, France:4-6 September , Local Governance For Rural Poverty Reduction, John Nkum Nkum Associates, Accra-Ghana, (Erişim Tarihi: 10.02.2009).

Jütting, Johannes, Elena Corsi ve Albrecht Stockmayer (2005). “Decentralization and Poverty Reduction”, Policy Insights, OECD Development Centre, No:5.

Kamu Yönetimi Sözlüğü (1998). Ömer Bozkurt, Turgay Ergun, Seriya Sezen (Der.), TODAİE Yay. No:283, Ankara.

Katsiaouni, Olympios (2003). “Decentralization and Poverty Reduction: Does It Work ?”, Fifth Global Forum On Reinventing Government, Mexico City.

Katsiaouni, Olympios (2005). “Decentralization: Poverty Reduction, Empowerment and Participation”, United Nations (UN) Department of Economic and Social Affairs (Unedited Version), New York.

Keleş, Ruşen ve Fehmi Yavuz (1989). Yerel Yönetimler, Turhan Kitabevi, 2.Baskı, Ankara.

Keleş, Ruşen (1994). Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem Yayınevi, 2.Basım, İstanbul.

Kızılıçık, Recep (2003). “21. Yüzyılda Yönetişim ve Kamu Yönetimi, Yeni Eğilimler ve Yeni Teknikler”, Türk İdare Dergisi, Ankara, İçişleri Bakanlığı, Yıl: 75, S.438, s. 181-193.

Laçiner, Ömer (2007). “Sonsöz Yerine: Bir Süreç ve Durum Olarak Yoksullaşmayı Sorgulamak”, Erdoğan, Necmi (Ed.), Yoksulluk Halleri: Türkiye’de Kent Yoksulluğun Toplumsal Görünümleri, İletişim Yayınları, 1. Baskı, İstanbul, s.313-324.

Laffin, Martin (2009). “Central – Local Relations in An Era of Governance: Towards A New Research Agenda”, Local Government Studies, Routledge Taylor & Francis Group, Vol. 35, No.1, pp. 21-37.

Nadaroğlu, Halil (1989). Mahalli İdareler, Beta Yay., 4.Bası, İstanbul.

OECD Development Centre (2004). Decentralisation and Poverty In Developing Countries: Exploring The Impact, (Johannes Jütting, Celine Kaufmann, Id McDonnell, Holger Osterrieder, Nicolas Pinaud and Lucia Wegner), Working Paper No:236.

Önen, S. Mustafa (2007). "Türkiye ve Türk Cumhuriyetlerinde Kamu Yönetimi Reformlarını Belirleyen Etkenler", Beşinci Uluslararası Türk Dünyası Sosyal Bilimler Kongresi Türk Dünyasının Geleceği, İktisat ve Girişimcilik Üniversitesi, s. 1005-1013, Calalabat, Kırgızistan.

Önen, S. Mustafa (2008). "Küresel Barış İçin Yoksulluğun Azaltılması ve Türkiye", (Ali, Akdemir vd. Ed.), V. Uluslararası STK'lar Kongresi: Küresel Barış Bildiriler", Onsekiz Mart Üniversitesi Biga İİBF, s. 455-468, Çanakkale.

Özuğurlu, Aynur (2006). "Yoksulluk Araştırmalarına Eleştirel Bir Bakış", Mülkiye, Mülkiyeliler Birliği Genel Merkezi Yayını, C: XXX, S: 250, s. 53-66, Ankara.

Öztürk, Namık Kemal (2002). "Bürokratik Devletten Etkin Yönetime Geçiş: İyi Yönetişim", Türk İdare Dergisi, İçişleri Bakanlığı, Yıl: 74, S: 437, s.27-38.

Pernia, Ernesto M (2001). "Is Growth Good Enough For The Poor ?", Asian Development Bank ADB ERD Policy Brief Series Economic and Research Department Number 1.

Peters, Guy ve John Pierre, (2006). "Yönetimsiz Yönetişim Mi ? Kamu Yönetimini Yeniden Düşünmek", (Çev. Murat Akçakaya), Türk İdare Dergisi, İçişleri Bakanlığı, Yıl: 78, S. 452, s. 91-109.

Singh, Naresh (2009). "Fighting Rural Poverty, Inequality and Low Productivity Through Legal Empowerment Of The Poor", The Journal of Peasant Studies, Routledge Taylor & Francis Group, Vol.36, No. 4, pp. 871-892.

Stiglitz, Joseph E. (2003). "Democratizing The International Monetary Fund and The World Bank: Governance and Accountability", Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, UK, Blackwell Publishing, Vol. 16, No.1, pp. 111-139.

Sengül, H. Tarık (1999). "Yerel Yönetim Kuramları: Yönetimden Yönetişime", Çağdaş Yerel Yönetimler, TODAİE, Cilt 8, Sayı 3, s. 3-20.

Senses, Fikret (2006). Küreselleşmenin Öteki Yüzü Yoksulluk, İletişim Yay., 4. Baskı, İstanbul.

Tekeli, İlhan (1999). Modernite Aşılırken Siyaset, İmge Yayınları, Ankara.

Tortop, Nuri (1986). Mahalli İdareler, TODAİE Yay. No:211, Ankara.

Woods, Ngaire (2008). "From Intervention To Cooperation: Reforming The IMF And World Bank", Progressive Governance, London, www.policy-network.net, (Erişim Tarihi: 10.4.2008).

WorldBank(2010). <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/EXTPRS/0,,contentMDK:22283891~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:384201,00.html> "What are PRSPs?", (Erişim Tarihi: 09.02.2010).

Yalçındağ, Selçuk (1995). "Yerinden Yönetim, Yerel Yönetim", Çağdaş Yerel Yönetimler, TODAİE, Cilt 4, Sayı 2, s. 3-19.

Zabcı, Filiz Çulha (2003). "Sosyal Riski Azaltma Projesi: Yoksulluğu Azaltmak Mı ?, Zengini Yoksuldan Korumak Mı ?", Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, AÜSBF Yay., 58(1), s. 215-239.

TÜRK İDARE DERGİSİNİN 466-469 UNCU SAYILARINDA YAYIMLANAN YAZILARA İLİŞKİN FİHRİST

1. KONU ADINA GÖRE KRONOLOJİK DİZİN

Genel Yönetim

Sayı	Makalenin Adı	Yazarı	Sayfa Aralı
466	Kamu Yönetiminde Etkinlik Arayışı: Etkin Kamu Yönetimi İçin Etkin Denetimin Gerekliği Quest For Effectiveness In Public Sector:Effective Audit For An Effective Public Management	Dr. Recai AKYEL Dr. Hacı Ömer KÖSE	9-24
466	Değişen Dünya’da Kamu Yönetiminin Geleceği ve Türkiye’nin Reform Gündemi: Devletin Daha Fazla Demokratikleşmesi The Future of the Public Management in the Changing World and the Reform Agenda of Turkey: More Democratisation of the State	Dr. Hasan CANPOLAT Mehmet CANGİR	25-45
466	Almanya’da Kamu Personel Sistemi German Public personnel System	Selim ÇAPAR	47-63
466	Yönetişimde Yeni Bir Boyut: e-Yönetişim A New Dimension in Governance: e-Governance	Demokaan DEMİREL	65-94
466	İnsan Haklarının Korunması Açısından İl ve İlçe İnsan Hakları Kurulları In Terms Of Protection Of Human Rights Province And District Human Rights Boards	Suat DERVİŞOĞLU	95-120
466	Osmanlı’dan Devralınan Uygulama: Mülki İdare Amirlerinin Polis Yöneticisi, Polis Yöneticilerinin Mülki İdare Amiri Olması A Practice Inherited from Ottoman Empire: Appointment of Police Chiefs and Civil Administrators Mutually	Dr. Ali DİKİCİ	121-144
466	Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı New Public Service Approach	Yrd. Doç. Dr. F. Neval GENÇ	145-159
467	Çalışanların İş Doyumunu Etkileyen Bireysel ve Örgütsel Faktörler İle Sonuçlarına İlişkin Kavramsal Bir Değerlendirme A Conceptual Evaluation of Individual and Organizational Factors Affecting Employees’ And Results Of Job Satisfaction	Yrd. Doç. Dr. Nuran AKŞİT AŞIK	31-51
467	Taşrada Kamu Yönetiminin Etkinliği Açısından Mülki İdare Amirlerinin Eğitimi Training of Provincial Executives For Effectiveness of Provincial Administration	Prof. Dr. Kamil Ufuk BİLGİN - Selim ÇAPAR	53-77
468	İdare Hukukunda İdarenin Hizmet Kusuru ve Danıştay Uygulaması Service Fault of Administration in Administration Law	Ahmet BOZDAĞ	33-48
468	Kamu Yönetiminde Etkinliğin Sağlanmasında Alternatif Bir Model: İhale Yöntemi Alternative Model for Efficiency in the Public Sector: Contracting Out	Zehra ŞAHİN İLKORKOR	63-84
468	Türkiye’de Kırsal Çevre Etiği Konusunda Mülki İdare Âmirlerinin Görüşleri Considerations of Public Administrators on The Rural Enviromental Ethics in Turkey	Dr. Abdulkadir MAHMUTOĞLU	103-129
468	Ombudsman Kurumu ve Türkiye’de Kurulmasının Türkiye’nin Demokratikleşmesi ve Avrupa Birliği Üyeliği Üzerine Etkileri The Ombudsman Institution and its Establishment in Turkey: Impact on Turkey’s Democratization and The European Union Membership Process	Ramazan ŞAHİN	131-157
468	Kamu Görevlisinin Etik Amaç ve Ahlakı Yükümlülüğüne Yönelik Bir Değerlendirme An Evaluation About his/her Ethical Objective and Moral Responsibility of A Public Servant	Dr. Aydın USTA	159-181

469	Türkiye’de Değişen Yerel Yönetim Mevzuatının Yaratdığı Dönüşüm Sürecinin Sayısal Özellikleri: Antalya Örneği The Quantitative Properties Of The Transformation Process Due to Changing Local Government Laws: The Case Of Antalya.	Hüsnüye AKILLI	11-35
469	Katılımcılık Bağlamında Düzenleyici Kurumlarda Yönetişim Governance In The Independent Regulatory Agencies In The Context Of Participation	Selim ÇAPAR Dr. Kasım TURGUT	63-90
469	Türkiye’de Personel Yönetiminden İnsan Kaynaklarına Geçişte Transformasyonel Liderliğin Örgütsel Bağlılık Üzerine Etkileri: Sağlık Bakanlığı Merkez Teşkilatında Bir Araştırma Transformational Leadership On The Effects Of Organizational Commitment: A Study Of Ministry Of Health Headquarters	Selma KIRILMAZ– Harun KIRILMAZ	119-138
469	Esneklik ve Memur Statüsü Officer Status And Flexibility In Transition From Personnel Management To Human Resources Management In Turkey	Dr. Özlem Taner KÖROĞLU	139-164

Yerel Yönetim

Sayı	Makalenin Adı	Yazarı	Sayfa Aralı
467	Türk Yerel Yönetim Sisteminde Ölçek Reformları ve 5747 Sayılı Kanunla İlgili Yargı Kararlarının Değerlendirilmesi Scale Reforms in Turkish Local Administration System and Examination Of Judicial Decision Of The Law Numbered 5747	Dr. Hasan CANPOLAT	79-113
467	Kentsel Yoksulluk Sorunu ve Belediyelerin Rolü The Problem Of Urban Poverty And Municipalities’ Roles	Yrd. Doç. Dr. Gülsüm GÜRLER HAZMAN	135-152
468	Geri Çağırma Mekanizması ve Mahalli İdareler The Recall System and Local Government	Dr. İlker GÜNDÜZÖZ	49-61
468	Yerel Yönetim Birliklerinin Sorunları ve Çözüm Önerileri Issues of Unions of Local Governments and Suggestions for Solution	Mehmet KÖSEOĞLU	85-102
469	Yoksulluk ve Yerinden Yönetim: Nasıl Bir Yöneti(şi)m? Poverty And Decentralization: What Kind Of Governance?	Yrd. Doç. Dr. S. Mustafa ÖNEN	165-182

Dier Konular

Sayı	Makalenin Adı	Yazarı	Sayfa Aralı
466	Kalkınma Ajansları ve Yerel Yönetişim Development Agencies and Regional Governance	Ali YILMAZ	175-195
467	Türkiye’de Göç, İltica ve Mülteciler Migration in Turkey, Asylum and Refugees	Polat KARA - Recep KORKUT	153-162
469	Türkiye’nin Bölgesel Kalkınma Politikalarındaki Değişim ve Dönüşümün Karşılaştırmalı Analizi The Transformation Of The Regional Policies In Turkey: A Comparative Analysis	Yrd. Doç. Dr. Birol AKGÜL	37-50
469	Mülk Edinen Yabancı Uyraklı Gerçek Kişiler Ülkemizin Geleceği İçin Bir Tehdit Mi? <i>Are The Foreign National Real Persons Who Acquire Real Estates A Threat For The Future Of Our Country</i>	Dr. Özcan ERDOĞAN	91-118

Yabancı Ülkeler, Uluslararası Kuruluşlar ve Uygulamalar

Sayı	Makaleninin Adı	Yazarı	Sayfa Aralı
467	Avrupa Birliğinde Entegre Sınır Yönetiminin Gelişimi ve Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye'nin Entegre Sınır Yönetimine Geçiş Çalışmaları Development of Integrated Border Management Union and Turkey's Transition Efforts to Integrated Border Managment in the Process of Europeon Union	Adem AKMAN İsmail KILINÇ	9-29
467	AB Müktesebatına Uyum Sürecinde Çevresel Etki Değerlendirmesi The Environmental Impact Assessment In TheProcess Of Integration Into The European Union Acquis	Suat DERVİŞOĞLU	115-134

Güvenlik

Sayı	Makaleninin Adı	Yazarı	Sayfa Aralı
466	Karşılaştırmalı Ceza Adaleti Çalışmalarının Suçla Mücadeledeki Rolü ve Önemi The Role and Importance of Comparative Criminal Justice Studies in the Fight Against Crime	Yrd. Doç. Dr. Serdar Kenan GÜL	161-173
467	Alternatif Bir Suç Ölçüm Tekniği: Fail İtiraf Anketleri An Alternative Crime Measurement Technique: Self-Report Delinquency Surveys	Dr. Ahmet POLAT - Yrd. Doç. Dr. Serdar Kenan GÜL	163-190
468	Çocuk Güvenliğinin Sağlanmasında Yerel Yönetimlerin Rolü: "Taş Atan Çocuklar" Sorunu The Role of Local Administrations to Ensure Child Safety: The Problem of "Children Throwing Stone"	Hakan AYDIN - Veysel GÜNDÜZ	9-32
469	Kolluk Güçleri Denetimi Modeli Olarak İngiltere Bağımsız Polis Şikayetleri Komisyonu The Independent Police Complaints Commission Of England As A Model Of Control Of The Power Of Law Enforcement	Bilal CAN	51-61

2. MAKALE ADINA GÖRE ALFABET K D Z N

AB Müktesebatına Uyum Sürecinde Çevresel Etki Değerlendirmesi <i>The Environmental Impact Assessment In The Process Of Integration Into The European Union</i> <i>Acquis</i> Suat DERVİŞOĞLU Yıl : 2010, Sayı 467, s. 115-134
Almanya’da Kamu Personel Sistemi <i>German Public personnel System</i> Selim ÇAPAR Yıl : 2010, Sayı 466, s. 47-63
Alternatif Bir Suç Ölçüm Tekniği: Fail İtiraf Anketleri <i>An Alternative Crime Measurement Technique: Self-Report Delinquency Surveys</i> Dr. Ahmet POLAT - Yrd. Doç. Dr. Serdar Kenan GÜL Yıl : 2010, Sayı 467, s. 163-190
Avrupa Birliğinde Entegre Sınır Yönetiminin Gelişimi ve Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye’nin Entegre Sınır Yönetimine Geçiş Çalışmaları <i>Development of Integrated Border Management Union and Turkey’s Transition Efforts to Integrated Border Managment in the Process of Eürepeon Union</i> Adem AKMAN - İsmail KILINÇ Yıl : 2010, Sayı 467, s. 9-29
Çalışanların İş Doyumunu Etkileyen Bireysel ve Örgütsel Faktörler İle Sonuçlarına İlişkin Kavramsal Bir Değerlendirme <i>A Conceptual Evaluation of Individual and Organizational Factors Affecting Employees’ And Results Of Job Satisfaction</i> Yrd. Doç. Dr. Nuran AKŞİT AŞIK Yıl : 2010, Sayı 467, s. 31-51
Çocuk Güvenliğinin Sağlanması Yeterel Yönetimlerin Rolü: “Tas Atan Çocuklar” Sorunu <i>The Role of Local Administrations to Ensure Child Safety: The Problem of “Children Throwing Stone”</i> Hakan AYDIN - Veysel GÜNDÜZ Yıl : 2010, Sayı 468, s. 9-32
Değişen Dünya’da Kamu Yönetiminin Geleceği ve Türkiye’nin Reform Gündemi: Devletin Daha Fazla Demokratikleşmesi <i>The Future of the Public Management in the Changing World and the Reform Agenda of Turkey: More Democratisation of the State</i> Dr. Hasan CANPOLAT - Mehmet CANGİR Yıl : 2010, Sayı 466, s. 25-45

Geri Çağırma Mekanizması ve Mahalli İdareler <i>The Recall System and Local Government</i> Dr. İlker GÜNDÜZÖZ Yıl : 2010, Sayı 468, s. 49-61
İdare Hukukunda İdarenin Hizmet Kusuru ve Danıştay Uygulaması <i>Service Fault of Administration in Administration Law</i> Ahmet BOZDAĞ Yıl : 2010, Sayı 468, s. 33-48
İnsan Haklarının Korunması Açısından İl ve İlçe İnsan Hakları Kurulları <i>In Terms Of Protection Of Human Rights Province And District Human Rights Boards</i> Suat DERVİŞOĞLU Yıl : 2010, Sayı 466, s. 95-120
Kalkınma Ajansları ve Yerel Yönetişim <i>Development Agencies and Regional Governance</i> Ali YILMAZ Yıl : 2010, Sayı 466, s. 175-195
Kamu Görevlisinin Etik Amaç ve Ahlaki Yükümlülüğüne Yönelik Bir Değerlendirme <i>An Evaluation About his/her Ethical Objective and Moral Responsibility of A Public Servant</i> Dr. Aydın USTA Yıl : 2010, Sayı 468, s. 159-181
Kamu Yönetiminde Etkinliğin Sağlanmasında Alternatif Bir Model: İhale Yöntemi <i>Alternative Model for Efficiency in the Public Sector: Contracting Out</i> Zehra ŞAHİN İLKORKOR Yıl : 2010, Sayı 468, s. 63-84
Kamu Yönetiminde Etkinlik Arayışı: Etkin Kamu Yönetimi İçin Etkin Denetimin Gerekliliği <i>Quest For Effectiveness In Public Sector: Effective Audit For An Effective Public Management</i> Dr. Recai AKYEL - Dr. Hacı Ömer KÖSE Yıl : 2010, Sayı 466, s. 9-24
Karşılaştırmalı Ceza Adaleti Çalışmalarının Suçla Mücadeledeki Rolü ve Önemi <i>The Role and Importance of Comparative Criminal Justice Studies in the Fight Against Crime</i> Yrd. Doç. Dr. Serdar Kenan GÜL Yıl : 2010, Sayı 466, s. 161-173
Katılımcılık Bağlamında Düzenleyici Kurumlarda Yönetişim <i>Governance In The Independent Regulatory Agencies In The Context Of Participation</i> Selim ÇAPAR– Dr. Kasım TURGUT Yıl : 2010, Sayı 469, s. 63-90
Kentsel Yoksulluk Sorunu ve Belediyelerin Rolü <i>The Problem Of Urban Poverty And Municipalities' Roles</i> Yrd. Doç. Dr. Gülsüm GÜRLER HAZMAN Yıl : 2010, Sayı 467, s. 135-152

Kolluk Güçleri Denetimi Modeli Olarak İngiltere Bağımsız Polis Şikayetleri Komisyonu <i>The Independent Police Complaints Commission Of England As A Model Of Control Of The Power Of Law Enforcement</i> Bilal CAN Yıl : 2010, Sayı 469, s. 51-61
Mülk Edinen Yabancı Uyruklu Gerçek Kişiler Ülkemizin Geleceği İçin Bir Tehdit Mi? <i>Are The Foreign National Real Persons Who Acquire Real Estates A Threat For The Future Of Our Country</i> Dr. Özcan ERDOĞAN Yıl : 2010, Sayı 469, s. 91-118
Ombudsman Kurumu ve Türkiye’de Kurulmasının Türkiye’nin Demokratikleşmesi ve Avrupa Birliği Üyeliği Üzerine Etkileri <i>The Ombudsman Institution and its Establishment in Turkey: Impact on Turkey’s Democratization and The European Union Membership Process</i> Ramazan ŞAHİN Yıl : 2010, Sayı 468, s. 131-157
Osmanlı’dan Devralınan Uygulama: Mülkî İdare Amirlerinin Polis Yöneticisi, Polis Yöneticilerinin Mülkî İdare Amiri Olması <i>A Practice Inherited from Ottoman Empire: Appointment of Police Chiefs and Civil Administrators Mutually</i> Dr. Ali DİKİCİ Yıl : 2010, Sayı 466, s. 121-144
Taşrada Kamu Yönetiminin Etkinliği Açısından Mülki İdare Amirlerinin Eğitimi <i>Training of Provincial Executives For Effectiveness of Provincial Administration</i> Prof. Dr. Kamil Ufuk BİLGİN - Selim ÇAPAR Yıl : 2010, Sayı 467, s. 53-77
Transformasyonel Liderliğin Örgütsel Bağlılık Üzerine Etkileri: Sağlık Bakanlığı Merkez Teşkilatında Bir Araştırma <i>Transformational Leadership On The Effects Of Organizational Commitment: A Study Of Ministry Of Health Headquarters</i> Selma KIRILMAZ– Harun KIRILMAZ Yıl : 2010, Sayı 469, s. 119-138
Türk Yerel Yönetim Sisteminde Ölçek Reformları ve 5747 Sayılı Kanunla İlgili Yargı Kararlarının Değerlendirilmesi <i>Scale Reforms in Turkish Local Administration System and Examination Of Judicial Decision Of The Law Numbered 5747</i> Dr. Hasan CANPOLAT Yıl : 2010, Sayı 467, s. 79-113

Türkiye’de Değişen Yerel Yönetim Mevzuatının Yarattığı Dönüşüm Sürecinin Sayısal Özellikleri: Antalya Örneği <i>The Quantitative Properties Of The Transformation Process Due to Changing Local Government Laws: The Case Of Antalya.</i> Hüsniye AKILLI Yıl : 2010, Sayı 469, s. 11-35
Türkiye’de Göç, İltica ve Mülteciler <i>Migration in Turkey, Asylum and Refugees</i> Polat KARA - Recep KORKUT Yıl : 2010, Sayı 467, s. 153-162
Türkiye’de Kırsal Çevre Etiği Konusunda Mülki İdare Âmirlerinin Görüşleri <i>Considerations of Public Administrators on The Rural Enviromental Ethics in Turkey</i> Dr. Abdulkadir MAHMUTOĞLU Yıl : 2010, Sayı 468, s. 103-129
Türkiye’de Personel Yönetiminden İnsan Kaynaklarına Geçişte Esneklik ve Memur Statüsü <i>Officer Status And Flexibility In Transition From Personnel Management To Human Resources Management In Turkey</i> Dr. Özlem Taner KÖROĞLU Yıl : 2010, Sayı 469, s. 139-164
Türkiye’nin Bölgesel Kalkınma Politikalarındaki Değişim ve Dönüşümün Karşılaştırmalı Analizi <i>The Transformation Of The Regional Policies In Turkey: A Comparative Analysis</i> Yrd. Doç. Dr. Birol AKGÜL Yıl : 2010, Sayı 469, s. 37-50
Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı <i>New Public Service Approach</i> Yrd. Doç. Dr. F. Neval GENÇ Yıl : 2010, Sayı 466, s. 145-159
Yerel Yönetim Birliklerinin Sorunları ve Çözüm Önerileri <i>Issues of Unions of Local Governments and Suggestions for Solution</i> Mehmet KÖSEOĞLU Yıl : 2010, Sayı 468, s. 85-102
Yoksulluk ve Yerinden Yönetim: Nasıl Bir Yöneti(ş)i m? <i>Poverty And Decentralization: What Kind Of Governance?</i> Yrd. Doç. Dr. S. Mustafa ÖNEN Yıl : 2010, Sayı 469, s. 165-182
Yönetişimde Yeni Bir Boyut: e-Yönetişim <i>A New Dimension in Governance: e-Governance</i> Demokaan DEMİREL Yıl : 2010, Sayı 466, s. 65-94

3. YAZAR ADINA GÖRE ALFABET K D Z N

AKGÜL, Yrd. Doç. Dr. Birol	Türkiye'nin Bölgesel Kalkınma Politikalarındaki Değişim ve Dönüşümün Karşılaştırmalı Analizi <i>The Transformation Of The Regional Policies In Turkey: A Comparative Analysis</i> Yıl : 2010, Sayı 469, s. 37-50
AKILLI, Hüsnüye	Türkiye'de Değişen Yerel Yönetim Mevzuatının Yarattığı Dönüşüm Sürecinin Sayısal Özellikleri: Antalya Örneği <i>The Quantitative Properties Of The Transformation Process Due to Changing Local Government Laws: The Case Of Antalya.</i> Yıl : 2010, Sayı 469, s. 11-35
AKMAN, Adem – KILINÇ, İsmail	Avrupa Birliğinde Entegre Sınır Yönetiminin Gelişimi ve Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye'nin Entegre Sınır Yönetimine Geçiş Çalışmaları <i>Development of Integrated Border Management Union and Turkey's Transition Efforts to Integrated Border Managment in the Process of Eurepeon Union</i> Yıl : 2010, Sayı 467, s. 9-29
AKYEL, Dr. Recai – KÖSE, Dr. Hacı Ömer	Kamu Yönetiminde Etkinlik Arayışı: Etkin Kamu Yönetimi İçin Etkin Denetimin Gerekliği <i>Quest For Effectiveness In Public Sector:Effective Audit For An Effective Public Management</i> Yıl : 2010, Sayı 466, s. 9-24
AŞIK, Yrd. Doç. Dr. Nuran AKŞİT	Çalışanların İş Doyumunu Etkileyen Bireysel ve Örgütsel Faktörler İle Sonuçlarına İlişkin Kavramsal Bir Değerlendirme <i>A Conceptual Evaluation of Individual and Organizational Factors Affecting Employees' And Results Of Job Satisfaction</i> Yıl : 2010, Sayı 467, s. 31-51
AYDIN, Hakan – GÜNDÜZ, Veysel	Çocuk Güvenliğinin Sağlanmasında Yerel Yönetimlerin Rolü: “Taş Atan Çocuklar” Sorunu <i>The Role of Local Administrations to Ensure Child Safety: The Problem of “Children Throwing Stone”</i> Yıl : 2010, Sayı 468, s. 9-32
BİLGİN, Prof. Dr. Kamil Ufuk – ÇAPAR, Selim	Taşrada Kamu Yönetiminin Etkinliği Açısından Mülki İdare Amirlerinin Eğitimi <i>Training of Provincial Executives For Effectiveness of Provincial Admunistration</i> Yıl : 2010, Sayı 467, s. 53-77
BOZDAĞ, Ahmet	İdare Hukukunda İdarenin Hizmet Kusuru ve Danıştay Uygulaması <i>Service Fault of Administration in Administration Law</i> Yıl : 2010, Sayı 468, s. 33-48
CAN, Bilal	Kolluk Güçleri Denetimi Modeli Olarak İngiltere Bağımsız Polis Şikayetleri Komisyonu <i>The Independent Police Complaints Commission Of England As A Model Of Control Of The Power Of Law Enforcement</i> Yıl : 2010, Sayı 469, s. 51-61
CANPOLAT, Dr. Hasan– CANGİR, Mehmet	Değişen Dünya'da Kamu Yönetiminin Geleceği ve Türkiye'nin Reform Gündemi: Devletin Daha Fazla Demokratikleşmesi <i>The Future of the Public Management in the Changing World and the Reform Agenda of Turkey: More Democratisation of the State</i> Yıl : 2010, Sayı 466, s. 25-45

CANPOLAT, Dr. Hasan	Türk Yerel Yönetim Sisteminde Ölçek Reformları ve 5747 Sayılı Kanunla İlgili Yargı Kararlarının Değerlendirilmesi <i>Scale Reforms in Turkish Local Administration System and Examination Of Judicial Decision Of The Law Numbered 5747</i> Yıl : 2010, Sayı 467, s. 79-113
ÇAPAR, Selim	Almanya’da Kamu Personel Sistemi <i>German Public personnel System</i> Yıl : 2010, Sayı 466, s. 47-63
ÇAPAR, Selim Dr. TURGUT, Kasım	Katılımcılık Bağlamında Düzenleyici Kurumlarda Yönetişim <i>Governance In The Independent Regulatory Agencies In The Context Of Participation</i> Yıl : 2010, Sayı 469, s. 63-90
DEMİREL, Demokaan	Yönetişimde Yeni Bir Boyut: e-Yönetişim <i>A New Dimension in Governance: e-Governance</i> Yıl : 2010, Sayı 466, s. 65-94
DERVİŞOĞLU, Suat	AB Müktesebatına Uyum Sürecinde Çevresel Etki Değerlendirmesi <i>The Environmental Impact Assessment In The Process Of Integration Into The European Union Acquis</i> Yıl : 2010, Sayı 467, s. 115-134
DERVİŞOĞLU, Suat	İnsan Haklarının Korunması Açısından İl ve İlçe İnsan Hakları Kurulları <i>In Terms Of Protection Of Human Rights Province And District Human Rights Boards</i> Yıl : 2010, Sayı 466, s. 95-120
DİKİCİ, Dr. Ali	Osmanlı’dan Devralınan Uygulama: Mülki İdare Amirlerinin Polis Yöneticisi, Polis Yöneticilerinin Mülki İdare Amiri Olması <i>A Practice Inherited from Ottoman Empire: Appointment of Police Chiefs and Civil Administrators Mutually</i> Yıl : 2010, Sayı 466, s. 121-144
ERDOĞAN, Dr. Özcan	Mülk Edinen Yabancı Uyruklu Gerçek Kişiler Ülkemizin Geleceği İçin Bir Tehdit Mi? <i>Are The Foreign National Real Persons Who Acquire Real Estates A Threat For The Future Of Our Country</i> Yıl : 2010, Sayı 469, s. 91-118
GENÇ, Yrd. Doç. Dr. F. Neval	Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı <i>New Public Service Approach</i> Yıl : 2010, Sayı 466, s. 145-159
GÜL, Yrd. Doç. Dr. Serdar Kenan	Karşılaştırmalı Ceza Adaleti Çalışmalarının Suçla Mücadeledeki Rolü ve Önemi <i>The Role and Importance of Comparative Criminal Justice Studies in the Fight Against Crime</i> Yıl : 2010, Sayı 466, s. 161-173
GÜNDÜZÖZ, Dr. İlker	Geri Çağırma Mekanizması ve Mahalli İdareler <i>The Recall System and Local Government</i> Yıl : 2010, Sayı 468, s. 49-61
GÜRLER HAZMAN, Yrd. Doç. Dr. Gülsüm	Kentsel Yoksulluk Sorunu ve Belediyelerin Rolü <i>The Problem Of Urban Poverty And Municipalities’ Roles</i> Yıl : 2010, Sayı 467, s. 135-152

KARA, Polat - KORKUT, Recep	Türkiye’de Göç, İltica ve Mülteciler <i>Migration in Turkey, Asylum and Refugees</i> Yıl : 2010, Sayı 467, s. 153-162
KIRILMAZ, Selma– KIRILMAZ, Harun	Transformasyonel Liderliğin Örgütsel Bağlılık Üzerine Etkileri: Sağlık Bakanlığı Merkez Teşkilatında Bir Araştırma <i>Transformational Leadership On The Effects Of Organizational Commitment: A Study Of Ministry Of Health Headquarters</i> Yıl : 2010, Sayı 469, s. 118-138
KÖROĞLU, Dr. Özlem Taner	Türkiye’de Personel Yönetiminden İnsan Kaynaklarına Geçişte Esneklik ve Memur Statüsü <i>Officer Status And Flexibility In Transition From Personnel Management To Human Resources Management In Turkey</i> Yıl : 2010, Sayı 469, s. 139-164
KÖSEOĞLU, Mehmet	Yerel Yönetim Birliklerinin Sorunları ve Çözüm Önerileri <i>Issues of Unions of Local Governments and Suggestions for Solution</i> Yıl : 2010, Sayı 468, s. 85-102
MAHMUTOĞLU, Dr. Abdulkadir	Türkiye’de Kırsal Çevre Etiği Konusunda Mülkî İdare Âmirlerinin Görüşleri <i>Considerations of Public Administrators on The Rural Enviromental Ethics in Turkey</i> Yıl : 2010, Sayı 468, s. 103-129
ÖNEN, Yrd. Doç. Dr. S. Mustafa	Yoksulluk ve Yerinden Yönetim: Nasıl Bir Yöneti(şi)m? <i>Poverty And Decentralization: What Kind Of Governance?</i> Yıl : 2010, Sayı 469, s. 165-182
POLAT, Dr. Ahmet - Yrd. GÜL, Doç. Dr. Serdar Kenan	Alternatif Bir Suç Ölçüm Tekniği: Fail İtiraf Anketleri <i>An Alternative Crime Measurement Technique: Self-Report Delinquency Surveys</i> Yıl : 2010, Sayı 467, s. 163-190
ŞAHİN İLKORKOR, Zehra	Kamu Yönetiminde Etkinliğin Sağlanması Alternatif Bir Model: İhale Yöntemi <i>Alternative Model for Efficiency in the Public Sector: Contracting Out</i> Yıl : 2010, Sayı 468, s. 63-84
ŞAHİN, Ramazan	Ombudsman Kurumu ve Türkiye’de Kurulmasının Türkiye’nin Demokratikleşmesi ve Avrupa Birliği Üyeliliği Üzerine Etkileri <i>The Ombudsman Institution and its Establishment in Turkey: Impact on Turkey’s Democratization and The European Union Membership Process</i> Yıl : 2010, Sayı 468, s. 131-157
USTA, Dr. Aydın	Kamu Görevlisinin Etik Amaç ve Ahlakî Yükümlülüğüne Yönelik Bir Değerlendirme <i>An Evaluation About his/her Ethical Objective and Moral Responsibility of A Public Servant</i> Yıl : 2010, Sayı 468, s. 159-181
YILMAZ, Ali	Kalkınma Ajansları ve Yerel Yönetişim <i>DevolopmentAgancies and Regional Governance</i> Yıl : 2010, Sayı 466, s. 175-195