



TÜRK İDARE DERGİSİ

YIL : 86

ARALIK 2014

SAYI : 479

ISSN 1300-3216

Sürücülerin Emniyet Kemerinin Kullanımındaki Rasyonelliği:
Ankara İli Örneği
AKALIN, Dr. Mehmet

Kent Tarihi ve Yerel Yönetim İlişkisi Yönüyle Erzurum
ÇOLAKOĞLU, Doç. Dr. Elif

İş Doyumunu Etkileyen Faktörlerin Hiyerarşik Regresyon
Yönetimiyle ve Nitel Olarak İncelenmesi
DELİCE, Doç. Dr. Murat

II. Meşrutiyet'ten Cumhuriyete Miras Kalan İç Güvenlik
Anlayışı ve Türk Polis Teşkilatı
DİKİCİ, Doç. Dr. Ali

Türkiye'de 1980 Sonrası Kamu Yönetiminde Reform
Politikalarına Yön Veren Kavramsal / Teorik Düşünceler ve
Kurumsal Düzenlemeler
DOĞAN, Yrd. Doç. Dr. Kadir Caner

Örgütsel Kültür ve İş Güvenliği ve İşgören Sağlığı Kültürü
Paradigma Analizi
GÜVEN, Bülent

İmar Kanunu Bağlamında İmar Uygulamalarında
Kapanan Kadastral Yollar
ÖZDEMİR, Selman

Strateji Kavramı ve Örgütlerde Bir Yönetim İlkesi
Olarak Kullanılması
SEVİNÇ, Doç. Dr. Bilal

Mülki İdare Sistemini Etkileyen Faktörler
SÖNMEZ, Dr. Muammer

Yerel Yönetimler ve Eğitim – “Türkiye’deki
Mevcut Yapının Yunanistan ve Finlandiya ile
Karşılaştırmalı Analizi”
ŞEN, Dr. Yusuf Furkan

Hukuki Temel ve Uygulama Bakımından
Türkiye’de Bakan Yardımcılığı
TOPACA, Mehmet

www.tid.gov.tr
www.tid.gov.tr

www.strateji.gov.tr
www.strateji.gov.tr

www.icisleri.gov.tr
www.icisleri.gov.tr



TÜRK İDARE DERGİSİ

Ulusal Hakemli Dergi

Yayın Sahibi

İçişleri Bakanlığı Adına Strateji Geliştirme Başkanı İsmail USTAOĞLU

Sorumlu Yazı İşleri Müdürü

İsmail USTAOĞLU / Strateji Geliştirme Başkanı

Yönetim Yeri

İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Ar-Ge ve Yayın Dairesi

Yayın Türü

Yaygın Süreli Yayın

Yayın Periyodu

Dergi Haziran ve Aralık sayıları olmak üzere yılda iki kez yayımlanır.

Dergimiz Hakemli Dergi olup yayımlanan makaleler en az iki hakem tarafından okunmaktadır.

Bakanlık Makamının 22.04.2009 tarihli onayı ile yürürlüğe giren İçişleri Bakanlığı Yayın Yönergesi'ne ve Derginin son sayfalarında yer alan Yayın İlkeleri ve Yazım Kuralları'na uygun yazılar kabul edilir. İşlenme hakları, 23 Ocak 2007 tarih ve 26412 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan, "Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmelik" esaslarına göre ödenir. Yazılarının yayımlanmış olması yazarlara ait kişisel görüşlerin Bakanlık tarafından paylaşılması anlamına gelmez. Yazılar ancak kaynak gösterilmek suretiyle iktibas edilebilir.

ABONE KOŞULLARI

Türkiye için bir sayının fiyatı 20 TL

Dış ülkeler için bir sayının fiyatı 30 TL

Abone bedeli bulunan yerin Maliye veznesine yatırılarak, makbuz aşağıdaki adrese gönderilmelidir.

İletişim Adresi / Communication Address

İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ar-Ge ve Yayın Dairesi

Meşrutiyet Caddesi, Karanfil 2 Sokak No:67 Bakanlıklar / ANKARA

e-mail: tid@icisleri.gov.tr

web: http:// www.tid.gov.tr

Telefon: (0312) 422 51 00 Faks: (0312) 430 88 96

Grafik Tasarım

Alban Tanıtım Ltd. Şti.

Tunalı Hilmi Caddesi Büklüm Sokak No: 45/3 Kavaklıdere / ANKARA

Tel: 0.312 430 13 15- Faks: 0.312 434 04 13

www.albantanim.com.tr

Türk İdare Dergisi

Ulusal Hakemli Dergi

Editör / Editor

Fahri MERAL / SGB Daire Başkanı

Editör Yardımcısı / Assistant Editor

Dr. Selim ÇAPAR / AREM Başkanı

Yayın Kurulu / Board of Editors

Mükerrem ÜNLÜER	Vali / Müsteşar Yardımcısı	Başkan
İsmail USTAOĞLU	Strateji Geliştirme Başkanı	Üye
Dr. Ahmet SARICAN	Nüf. ve Vat. İşl. Gen. Müd.	Üye
Doç. Dr. İlker GÜNDÜZÖZ	1. Hukuk Müşavir V.	Üye
Cemil Özgür ÖNEĞİ	İller İdaresi Genel Müd. Yrd.	Üye
Mustafa ÇİT	Personel Genel Müd. D. Bşk.	Üye
Fahri MERAL	SGB Dai. Bşk. / Editör	Üye
Dr. Selim ÇAPAR	AREM Başkanı / Editör Yrd.	Üye

Danışma Kurulu / Advisory Board

Prof. Dr. Bahtiyar AKYILMAZ	Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Prof. Dr. Ömer ANAYURT	Yükseköğretim Denetleme Kurulu Üyesi
Prof. Dr. Zühtü ARSLAN	Anayasa Mahkemesi Üyesi
Doç. Dr. Asım BALCI	Ankara Büyükşehir Belediyesi Genel Sekreteri
Prof. Dr. Kamil Ufuk BİLGİN	TODAI Öğretim Üyesi
Prof. Dr. Ali BİRİNCİ	Polis Akademisi Başkanlığı
Prof. Dr. Mehmet Emin ÇAĞARAN	Gazi Üniversitesi İİBF
Emekli Vali-Müsteşar Galip DEMİREL	Emekli Vali- Müsteşar
Prof. Dr. Vahit DOĞAN	Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Prof. Dr. Musa EKEN	Sakarya Üniversitesi Rektör Yardımcısı
Prof. Dr. Ekrem Buğra EKİNCİ	Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Prof. Dr. Bilal ERYILMAZ	İstanbul Medeniyet Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
Prof. Dr. Hasan Tahsin FENDOĞLU	RTÜK Üyesi
Prof. Dr. Remzi FINDIKLI	Polis Akademisi Başkanlığı
Prof. Dr. Orhan GÖKÇE	Selçuk Üniversitesi İİBF
Prof. Dr. Kemal GÖRMEZ	Gazi Üniversitesi İİBF
Prof. Dr. Eyyup Günay İSBİR	TODAI Öğretim Üyesi
Prof. Dr. Halil KALABALIK	Sakarya Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dekanı
Prof. Dr. Ahmet KESİK	Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi
Prof. Dr. İlber ORTAYLI	Galatasaray Üniversitesi
Dr. Ali Nihat ÖZCAN	TOBB Ekonomi ve Teknoloji Üniversitesi- TEPAV
Prof. Dr. Ali ÖZTEKİN	Akdeniz Üniversitesi İİBF
Prof. Dr. Murat SEZGİNER	Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Prof. Dr. Ali ŞAFAK	Polis Akademisi Başkanlığı
Prof. Dr. Hakan TAŞDEMİR	Gazi Üniversitesi İİBF
Prof. Dr. Mustafa TOPALOĞLU	Beykent Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Prof. Dr. Burhanettin UYSAL	Karabük Üniversitesi Rektör

**Türk İdare Dergisi'nin 479. Sayısına Gelen Makalelerin
Değerlendirilmesinde Hakemlik Yapan Akademisyenler**

AKYILDIZ, Prof. Dr. Ali	Kırıkkale Üniversitesi
ALTINTAŞ, Prof. Dr. Hakan	Gaziantep Üniversitesi
AYDIN, Prof. Dr. Ahmet Hamdi	Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi
BEŞİRLİ, Prof. Dr. Mehmet	Çankırı Karatekin Üniversitesi
BİLGİÇ, Prof. Dr. Veysel	Polis Akademisi Başkanlığı
ÇAĞLAYAN, Prof. Dr. Ramazan	Kırıkkale Üniversitesi
ÇEVİK, Prof. Dr. Hasan Hüseyin	Polis Akademisi Başkanlığı
DURNA, Doç. Dr. Tuncay	Polis Akademisi Başkanlığı
ERENÇİM, Prof. Dr. Arif	Abant İzzet Baysal Üniversitesi
GÖKSU, Prof. Dr. Turgut	Polis Akademisi Başkanlığı
GÖRMEZ, Prof. Dr. Kemal	Gazi Üniversitesi
KAFKASYALI, Prof. Dr. Ali	Atatürk Üniversitesi
KARADAL, Prof. Dr. Himmet	Aksaray Üniversitesi
KARAMAN, Prof. Dr.Zerrin Toprak	Dokuz Eylül Üniversitesi
KAYNAR, Dr. Mete Kaan	Hacettepe Üniversitesi
MAZLUM, Doç. Dr. Semra Cerit	Marmara Üniversitesi
ÖKTEM, Prof. Dr. M. Kemal	Hacettepe Üniversitesi
ÖRÜCÜ, Prof. Dr. Edip	Balıkesir Üniversitesi
ÖZGEN, Prof. Dr. Ferhat Başkan	Adnan Menderes Üniversitesi
ÖZTÜRK, Prof. Dr. Namık Kemal	Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi
SARISAMAN, Prof. Dr. Sadık	Afyon Kocatepe Üniversitesi
SANCAKTAR, Prof. Dr. Oğuz	Dokuz Eylül Üniversitesi
SÖYLEMEZ, Prof. Dr. Faruk	Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi
ŞENGÜL, Prof. Dr. Ramazan	Kocaeli Üniversitesi
TAŞLIYAN, Prof. Dr. Mustafa	Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi
TEKELİ, Prof. Dr. Recep	Adnan Menderes Üniversitesi
TOKAT, Prof. Dr. M. Bülent	Dumlupınar Üniversitesi
TOSUN, Doç. Dr. Hamza	Polis Akademisi Başkanlığı
YÜKSEL, Prof. Dr. Fatih	Ondokuz Mayıs Üniversitesi

TÜRK İDARE DERGİSİ

İÇİNDEKİLER

AKALIN, Dr. Mehmet

- Sürücülerin Emniyet Kemeri Kullanımındaki Rasyonelliği: Ankara İli Örneği
- The Rationality Of Drivers In Seat Belt Use: Ankara Province Example 11

ÇOLAKOĞLU, Doç. Dr. Elif

- Kent Tarihi ve Yerel Yönetim İlişkisi Yönüyle Erzurum
- The Relationship Between Urban History And Local
Government In The City Of Erzurum 29

DELİCE, Doç. Dr. Murat

- İş Doyumunu Etkileyen Faktörlerin Hiyerarşik Regresyon Yöntemiyle ve Nitel Olarak
İncelenmesi
- The Examination Of Factors Affecting Job Satisfaction Using Hierarchical Regression
Test And Qualitative Methods 59

DİKİCİ, Doç. Dr. Ali

- II. Meşrutiyet'ten Cumhuriyete Miras Kalan İç Güvenlik Anlayışı ve Türk Polis Teşkilatı
- Homeland Security Policies and Turkish Police Organization Transferred from 2nd
Constitutional Period to Turkish Republic 91

DOĞAN, Yrd. Doç. Dr. Kadir Caner

- Türkiye'de 1980 Sonrası Kamu Yönetiminde Reform Politikalarına Yön Veren Kavramsal/
Teorik Düşünceler ve Kurumsal Düzenlemeler
- Public Administration Reform Policies That Direction Conceptual/Theoretical
Reflections And Institutional Arrangements In Turkey After 1980 123

GÜVEN, Bülent

- Örgütsel Kültür İle İş Güvenliği ve İşgören Sağlığı Kültürü Paradigma Analizi
-The Analysis Of Organizational Culture Paradigm Occupational Safety And Health
Culture Paradigm 155
-

ÖZDEMİR, Selman

- İmar Kanunu Bağlamında İmar Uygulamalarında Kapanan Kadastral Yollar
-The Closed Cadastral Ways Via Zoning Application In The Context Of The Zoning
Law 171
-

SEVİNÇ, Doç. Dr. Bilal

- Strateji Kavramı ve Örgütlerde Bir Yönetim İlkesi Olarak Kullanılması
-The Concept Of Strategy And Its Utilization In The Organizations As A Management
Principle 213
-

SÖNMEZ, Dr. Muammer

- Mülki İdare Sistemini Etkileyen Faktörler
- Factors Affecting The Civilian Administration System 243
-

ŞEN, Dr. Yusuf Furkan

- Yerel Yönetimler ve Eğitim Türkiye'deki Mevcut Yapının Yunanistan Ve Finlandiya İle
Karşılaştırmalı Analizi
- Local Administrations And Education: Comparative Analysis Of The Current Situation
In Turkey With Greece And Finland 279
-

TOPACA, Mehmet

- Hukuki Temel ve Uygulama Bakımından Türkiye'de Bakan Yardımcılığı
-Deputy Ministry In Turkey In The Context Of Legal Base And Practice 305
-

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 îlmi telâkkilere göre tebellür ettirmeye çalışmış

ve çalışan yüksek değerde arkadaşlarımdır.



Değerli Okurlarımız,

2014 yılı Aralık dönemine ait Türk İdare Dergisi'nin 479 uncu sayısı ile yine beraberiz. İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı tarafından yayınlanan ve ulusal hakemli dergi olan Türk İdare Dergisinde Eylül 2014 tarihinden itibaren Editör olarak ciddi bir sorumluluk üstlendiğimi ifade etmek isterim.

Değerli yazarlarımızın özveriyle kaleme aldıkları, Yayın Kurulu üyelerimizin ve Hakemlerimizin görüş, öneri ve yapıcı eleştirileri doğrultusunda hazırlanan on bir makaleyi okurlarımıza ve akademik camiaya sunmanın mutluluğunu yaşıyoruz. Bu sayımızda çok değerli akademisyen ve idarecilerimizin kaleme aldığı, bilimsel referans niteliği taşıdığına inandığımız makalelerimizi sizlerle paylaşıyoruz.

Bu sayımızda yer alan “Sürücülerin Emniyet Kemeri Kullanımındaki Rasyonelliği: Ankara İli Örneği” konulu çalışmada yazar, trafikte meydana gelen kazalarda çok sayıda insanın hayatını kaybettiğini ve bu kazaların sebeplerinden birisinin de emniyet kemeri kullanım oranının düşük olmasından kaynaklandığını vurgulamıştır. Makalede, Ankara’da araç kullanan sürücülerin rasyonel hareket edip etmediklerini saptamak amaçlanmıştır.

“Kent Tarihi ve Yerel Yönetim İlişkisi Yönüyle Erzurum” konulu çalışmada yazar, Erzurum ilinin bölgesel konumundan dolayı stratejik avantajlarını ve dezavantajlarını belirterek, şehrin altı bin yıllık tarihini kronolojik olarak incelemiş ve şehrin tarihi ile yönetimi arasındaki diyalektik ilişkiyi ortaya koymuştur.

“İş Doyumunu Etkileyen Faktörlerin Hiyerarşik Regresyon Yöntemiyle ve Nitel Olarak İncelenmesi” adlı makalede yazar, iş doyum kavramına değinerek iş doyumunun düzeyinin düşük ve yüksek işgörenlerini karşılıklı olarak gözlemlemiştir. Zor çalışma koşullarına bakarak polis teşkilatında iş doyumunu etkileyen faktörlerin kümülatif etkilerini hiyerarşik regresyon testi kullanarak analiz etmiştir.

“II. Meşrutiyet’ten Cumhuriyete Miras Kalan İç Güvenlik Anlayışı ve Türk Polis Teşkilatı” konulu çalışmada; II. Meşrutiyet ve Cumhuriyet dönemindeki

iç güvenlik ve polis teşkilatı yapısı karşılaştırılarak analizlerde bulunulmuş ve birbirini etkileyen konular ayrı ayrı incelenmiştir.

“Türkiye’de 1980 Sonrası Kamu Yönetiminde Reform Politikalarına Yön Veren Kavramsal / Teorik Düşünceler ve Kurumsal Düzenlemeler” adlı çalışmada, 1980 li yıllarda devlette ve kamu yönetimi örgütlerinde değişimlerin olduğu ve bu değişimlerin işlevsel anlamda ve kurumsal yapıda çok etki bıraktığı anlatılmıştır. Oluşan bu değişimler sonucunda dünyada ve Türkiye’de birçok reform uygulamalarının meydana geldiği belirtilerek, oluşumla birlikte Türk kamu yönetiminde etkili olan kavramsal düşünceler ve kurumsal düzenlemeler çalışmada incelenmiş, söz konusu reform dinamikleri analiz edilmiştir.

“Örgütsel Kültür ile İş Güvenliği ve İşgören Sağlığı Kültürü Paradigma Analizi” adlı makalede, Schein’in Tekrarlamalı Görüşme ile Arama Tekniği yöntemi kullanılarak, örgüt kültürü ile iş güvenliği ve işgören sağlığı kültürü paradigma analizi açısından nitel araştırma yapılmıştır.

“İmar Kanunu Bağlamında İmar Uygulamalarında Kapanan Kadastral Yollar” konulu makalede, kapanan kadastral yolların arazi ve arsa düzenlemesinde ne şekilde değerlendirilecekleri konusunu, uygulamanın ve Danıştay’ın nasıl ele aldıkları incelenmiştir. İnceleme neticesinde uygulamanın ve Danıştay’ın yaklaşımlarının mevzuatla uyuşmayan yönleri açıklanarak, kapanan kadastral yolların düzenlemede ne şekilde değerlendirilmesi gerektiği tartışılmış; uygulamanın ve Danıştay kararlarının mevzuatla uyuşmadığı düşünülen yönleri ortaya konulmaya çalışılmıştır.

“Strateji Kavramı ve Örgütlerde Bir Yönetim İlkesi Olarak Kullanılması” başlıklı makalede, yönetsel açıdan “strateji” kavramı ele alınmış, strateji oluşturmanın yararları, strateji çeşitleri, strateji düzeyleri, stratejilerin formüle edilmesi, stratejiyi belirleyen öğeler ve stratejinin benzer kavramlarla ilişkisi detaylı olarak incelenmiştir.

“Mülki İdare Sistemini Etkileyen Faktörler” adlı makalede yazar, öncelikle, Türk kamu yönetim yapısının ana unsuru olan mülki yönetim (il) sistemine ve sistemin sorunlarına değinmiş, akabinde ise küreselleşme ve bu çerçevede

gündeme gelen yerelleşme, bölgeselleşme, büyükşehirleşme, üniter yapı, Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve yerellik ilkesinin mülki sisteme olan etki ve ilişkilerini tartışmıştır.

“Yerel Yönetimler ve Eğitim - “Türkiye’deki Mevcut Yapının Yunanistan ve Finlandiya ile Karşılaştırmalı Analizi”” konulu makalede, insanların örgün eğitimde aldıkları bilgilerin yaşamları boyunca kendilerine yeterli olmaması sonucunu doğurması neticesinde, yaşam boyu öğrenme veya yetişkin eğitimi olgusunun önemine atıf yapılarak, kavramın yerel yönetimler tarafından ele alınış biçimi Türkiye’deki mevcut durum ile Finlandiya ve Yunanistan’daki uygulamalar ekseninde değerlendirilmiş ve olması gereken ideal duruma ilişkin bir takım tespit ve çözüm önerilerinde bulunulmuştur.

“Hukuki Temel ve Uygulama Bakımından Türkiye’de Bakan Yardımcılığı” adlı makalede yazar, Türkiye’de Bakan Yardımcılığını uygulama ve hukuk temelinde ele almıştır. Makalede öncelikle farklı uygulama ve girişimler bakımından Bakan Yardımcılığının tarihine değinilmiş, sonra özellikle Bakan Yardımcısının görev ve statü bakımından hukuki temelde uygulaması anlatılmış, bu konudaki tartışmalara yer verilmiş ve son olarak Bakan Yardımcılığı statüsünün analizi yapılmıştır. Çalışma ile, Türkiye’de Bakan Yardımcılığının akademik olarak anlatılmasına ve tartışılmasına katkıda bulunulması amaçlanmıştır.

Yukarıda kısaca bahsettiğimiz gibi bu sayımızda da farklı ve yeni konularıyla kaleme alınmış olan makalelerimizi siz okurlarımıza sunuyoruz. Makaleleri büyük bir özenle inceleyip değerlendiren kıymetli hakemlerimize, tavsiyeleriyle bizi yalnız bırakmayan okurlarımıza, birbirinden nitelikli çalışmalarını bizlerle paylaşan güzide yazarlarımıza ve derginin hazırlanmasında ve dağıtımında emeği geçen bütün arkadaşlarımıza teşekkür ediyorum.

Yeni yılda zengin içerikli sayılarımızda görüşmek dileğiyle...

Fahri MERAL
Strateji Geliştirme Başkanlığı
Daire Başkanı
Editör



DÜZELTME

Haziran 2014 tarihli 478. Sayımızda yer alan "Yeni Kamu Hizmeti Anlayışının Güvenlik Yönetiminde Uygulama Alanları" adlı makale Dr. Yasin KÖSE ve Doç. Dr. Hüseyin AKDOĞAN tarafından kaleme alınmıştır.

SÜRÜCÜLERİN EMNİYET KEMERİ KULLANIMINDAKİ RASYONELLİĞİ: ANKARA İLİ ÖRNEĞİ

Mehmet AKALIN*

ÖZ

Karayollarındaki trafik kazalarında her yıl milyonlarca insan hayatını kaybetmektedir. Emniyet kemerinin kullanılmaması da meydana gelen ölümlerde önemli bir etken olarak kabul edilmektedir. Bu çalışmanın amacı, Ankara’da araç kullanan sürücülerin rasyonel hareket edip etmediklerini saptamaktır. Çalışmada kullanılan veriler yaklaşık bir yıl süren anket araştırması sonucunda elde edilmiştir. Örneklem dahil edilecek kişiler, olasılık dışı örneklem metodlarından biri olan uygun örneklem metodu ile tespit edilmişlerdir. Günlük olarak daha uzun süre araç kullanan, eğitim seviyesi daha düşük olan ve polisin uygulamalarını yeterli görmeyen sürücülerin, emniyet kemerini daha az kullandıkları tespit edilmiştir.

Anahtar Kelimeler. Emniyet Kemerini, Rasyonellik, Trafik Kazaları.

THE RATIONALITY OF DRIVERS IN SEAT BELT USE: ANKARA PROVINCE EXAMPLE

ABSTRACT

Traffic accidents on roads cost millions of lives each year. Failure to use seat belt is considered to be an important factor for this death toll. This study is about the rationality of drivers in Ankara. The data for this study was collected through administrating survey. Convenient sampling method was used in identifying samples. The result indicates that those who drive more hours daily, who has lesser education and who thinks that police controls on seat belt use is not enough prefer not use it.

Key Words. Seat Belt, Rationality, Traffic Accidents.



* Dr., 3. Sınıf Emniyet Müdürü, Elmadağ PMYO, mehmet.akalin@egm.gov.tr

GİRİŞ

Her yıl milyonlarca insan karayollarında meydana gelen trafik kazalarında hayatını kaybetmekte ya da sakat kalmaktadır. Kazalarda hayatlarını kaybedenlerin sayısı, trafiğe çıkan insan ve araç sayısındaki artışa paralel olarak artmaktadır. Öte yandan, kazalarda meydana gelen ölümlerin azaltılması için hem araç güvenliği hem de sürüş güvenliği konularında her geçen gün gerekli düzenlemeler yapılmaktadır. Emniyet kemeri kullanımı da bu düzenlemelerin başında gelmektedir. Her ne kadar trafik kazalarının oluşmasında önleyici bir rolü olmasa da, kaza sonrasında araç içinde bulunanların hayata tutunmalarında önemli bir rol oynamaktadır. Buna rağmen Türkiye’de emniyet kemerinin yaygın bir şekilde kullanılmaması, trafik güvenliği hususunda önemli problemlerin başında gelmektedir.

Emniyet kemeri kullanımının yanında, bu çalışmada kullanılan diğer kavram ise rasyonelliktir. Rasyonel(lik) kavramının birbirine yakın birçok tanımı yapılmıştır. Türk Dil Kurumunun (2005) yayınlamış olduğu Türkçe Sözlük rasyonel kelimesini, “akla uygun, aklın kurallarına dayanan, hesaplı, ölçülü” olarak tanımlamaktadır. Rasyonel kelimesi ayrıca insanların tutarlı davranmaları, hedeflerine götürecek vasıtaların en uygun olanını seçmeleri ve kendi çıkarları için hareket etmeleri şeklinde de tanımlanmıştır (Etzioni, 1987). Rasyonel kavramı yazar tarafından bu makalede, yapılan diğer tanımlamalara benzer olarak “insanların akılcı bir davranış sergilemesi” şeklinde tanımlanmıştır.

Emniyet kemeri kullanımı gerçekten rasyonel bir davranış mıdır? Emniyet kemeri kullanım konusunda uzun yıllardır çalışmalar yapılmaktadır. Bu çalışmaların önemli bir çoğunluğunu, kemer kullanımının hayat kurtarma üzerindeki etkisi oluşturmaktadır. Milne (1985) emniyet kemeri kullanmanın trafik kazalarındaki ölümleri %35 civarında azalttığını ifade etmiştir. Bunun yanında, Elvik ve Vaa (2004) ise araçlarda kemer kullanmanın ön koltukta oturanlarda ölüm oranını %40-50 arasında, arka koltukta oturanlarda ise %25 civarında azalttığını tespit etmişlerdir. Ölümlü trafik kazalarının yanında, emniyet kemeri kullanımı, yaralanmalı trafik kazalarında da önemli bir rol oynamaktadır. Dünya Sağlık Örgütü (2004) verilerine göre, emniyet

kemer kullanımı, trafik kazalarındaki yaralanmaları %27 ile %49 oranında azaltmaktadır. Ayrıca gelişmiş ülkelerdeki emniyet kemeri kullanım oranı son derece yüksek olmakla birlikte, kullanım oranının daha üst seviyelere taşınması çabaları devam etmektedir. Tüm bu çalışma ve çabalar emniyet kemeri kullanımının rasyonel bir davranış olduğunu göstermektedir.

Türkiye’de kemer kullanım oranının son derece düşük olması, sürücülerin rasyonel hareket etmedikleri anlamına mı gelmektedir? Zaten insanların rasyonel, düşünen ve hesap eden mi, yoksa duygusal ve düşüncesizce hareket eden bir varlık mı olduğu sosyal filozofların ve sosyal bilimcilerin yıllardır tartıştığı konulardan bir tanesini oluşturmuştur. İnsanların rasyonel varlıklar olmadıklarını savunan bazı psikologlar, rasyonel olmayan davranışların alışkanlıklar ya da dürtüler ile açıklanabileceğini ileri sürmüşlerdir. Bunlara göre insanlar, önceki yapmış oldukları davranışlarını düşünmeden ve seçici olmadan işlemeye devam ettirmektedirler. Örneğin, ev ihtiyaçlarının önemli bir kısmının (televizyon, çamaşır makinesi ya da buzdolabı vb.) insanlar tarafından fazla düşünülmeyen satın alındıklarını ortaya çıkarmıştır (Katona ve Mueller, 1954).

Alışkanlıkların yanında insanların, dürtüler vasıtasıyla bir takım davranışlar içerisinde olduğu da azımsanmayacak seviyededir. Yapılan bir kısım çalışmalar, dürtüler ile yapılan alışverişlerin, yapılan toplam alışverişlerin %33’lük bir bölümünü oluşturduğunu tespit etmiştir (Hansen, 1972). Konu ile ilgili olarak yapılan bir başka çalışma ise satın alınan ürünlerin %50,5’inin planlanmadan alındığını ortaya çıkarmıştır (Engel, Kollat ve Blackwell, 1968).

Emniyet kemeri konusunda Türkiye’de yapılan çalışmalarda ise kullanım oranının %20’ler civarında olduğu anlaşılmaktadır (Şimşekoğlu ve Lajunen, 2008). Kemer kullanımının trafik kazalarında hayat kurtarıcı bir rol oynaması, gelişmiş ülkelerdeki kemer kullanım oranı yüksek olması, araçlarda zorunlu hale getirilmesi ve kullanılması için sürekli teşvik edilmesine rağmen, Türkiye’de kullanım oranının son derece düşük olması ise düşündürücüdür. Bu çalışmanın amacı, Ankara’da araç kullanan sürücülerin rasyonelliğinin test edilmesi amacıyla kaleme alınmıştır.

1. LİTERATÜR İNCELEMESİ

Emniyet kemeri kullanımı hakkındaki çalışmaların önemli bir kısmı trafik kazalarında meydana gelen ölüm ve yaralanma ilişkisi üzerine yapılmıştır. Kanada’da 1980 yılında emniyet kemeri kullanım oranı %26 civarında iken, bu oran 1996 yılında %91’e yükselmiştir. Bu dönemde trafik kazası neticesindeki ölümlerde ise %68’lik bir azalmanın olduğu tespit edilmiştir. Trafik kazalarında azalan ölümlerin %17’sinin emniyet kemeri kullanımı ile ilişkili olduğu belirlenmiştir (Sen ve Mizzen, 2007). Amerika’da ise emniyet kemeri kullanımı oranında %1’lik bir artış ile trafik kazalarında 136 kişinin hayatının kurtarılabileceği sonucuna ulaşılmıştır (Cohen ve Einav, 2003).

Trafik kazalarında meydana gelen ölüm ve yaralanma ilişkisinin yanında, emniyet kemeri kullanımının, insanların demografik özellikleri ile yakından ilişkili olup olmadığı da araştırma konusu olmuştur. İngiltere’de 2003 yılında yapılan bir çalışmada, aracın arka koltuğunda oturan yolcuların %74’ünün emniyet kemeri kullandığı tespit edilmiştir. Bunun yanında, değeri yüksek olan araçlarda seyahat eden yolcuların, emniyet kemeri kullanma oranlarının daha yüksek olduğu belirlenmiştir (Colgan ve diğerleri, 2003).

Amerika’nın New York eyaletindeki bir çalışmada ise eski model araç kullanan sürücüler arasında emniyet kemeri kullanım oranının düşük olduğu belirlenmiştir. Bununla birlikte, trafik cezası almış sürücülerin, ceza almamış sürücülere oranla daha az emniyet kemeri kullandıkları ve emniyet kemeri kullanmayan sürücülerin daha riskli araç kullandıkları tespit edilmiştir (Preusser ve diğerleri, 1990). Bir başka çalışma ise emniyet kemeri kullanmayanların eğitim seviyelerinin ve gelirlerinin düşük olduğunu; başkalarının sağlıklarına daha fazla risk verebileceklerini ortaya çıkarmıştır (Hunter ve diğerleri, 1988).

Bunların yanında, polise yakalanma ihtimali, başka bir şahsın aracında yolcu olarak bulunma, aile bireyleri ile seyahat etme, hız yapma ve tehlikeli yol şartları, emniyet kemeri kullanımını artıran faktörler olarak tespit edilmiştir (Focklar ve Cooper, 1990). Emniyet kemeri kullanımı konusunda Türkiye’de gerçekleştirilen bir çalışmada ise şehirlerarası yolculuk yapan, kötü

hava şartları altında ve gece vakti araç kullananların emniyet kemerini daha fazla kullandığı; buna karşılık, şehir içi yolculuklarda, gündüz ve iyi havalarda emniyet kemerinin daha az kullanıldığı belirlenmiştir (Şimşekoğlu ve Lajunen, 2008).

Trafikte emniyet kemeri kullanmayan araç sürücülerine yönelik olarak denetimlerin sıklaştırılması ve bir takım yaptırımların uygulanmasının, kemer kullanımı üzerinde etkisi olacağını inceleyen çalışmalar da yapılmıştır. Amerika’da birinci derece uygulama ile ikinci derece uygulama arasındaki fark ortaya çıkarılmıştır. Birinci derece uygulama, emniyet kemeri kullanmayan sürücülerin, polis tarafından durdurularak ceza işlemine tabi tutulmasını; ikinci derece uygulama ise, bizzat emniyet kemeri kullanmamaktan dolayı sürücülerin durdurulmamasını, ancak başka bir trafik ihlalden dolayı durdurulan sürücülere, hem durdurulma sebebi hem de emniyet kemeri kullanmama cezasının uygulanması anlamına gelmektedir. Çalışmada, ikinci uygulamanın, birinci uygulamaya oranla ölümlü trafik kazalarını azalttığı anlaşılmıştır (Houston ve Richardson, 2006).

2. METOT

Araç kullanırken hangi sürücülerin daha sık emniyet kemeri kullanıp kullanmadıklarını anlamak için anket metodu uygulanmıştır. Anket, sadece Ankara ilindeki sürücüler tarafından doldurulmuştur. Ankara’nın değişik bölgelerinden 263 sürücünün ankete katılması sağlanmıştır. Ankete dahil edilen sürücüler, *örnekleme türlerinden* olasılık dışı uygun örnekleme yöntemi ile tespit edilmişlerdir. Bu yöntemin en belirgin özelliği, uygun durumda olan kişiler ile anketin yapılmasıdır. Bu örnekleme türünün bir diğer belirgin özelliği ise anket yapılan kişilerin evreni temsil edip etmemesine özen gösterilmemesidir. Ancak, her ne kadar bu yöntem uygulanmış olsa da, Ankara’da araç kullanan sürücülerin cinsiyetlerine göre dağılımlarına dikkat edilmiştir. Ankete katılan sürücülerin karakteristik özellikleri Tablo 1’de görülmektedir.

Tablo 1. Ankete Katılanların Karakteristik Özellikleri

	N	%
Cinsiyet		
Erkek	191	72,6
Kadın	72	27,4
Yaş		
(23-30)	83	31,6
(31-37)	71	27
(38-44)	66	25,1
(45 ve üstü)	43	16,3
Eğitim		
İlköğretim	40	15,2
Lise	75	28,5
Üniversite	122	46,4
Yüksek Lisans-Doktora	26	9,9

Ankete katılan sürücülere toplam 18 soru sorulmuştur. Bir soru haricindeki tüm sorular kapalı uçlu sorulardan oluşmuştur. Bu soruların bir kısmı iki cevap alternatifli iken, diğerleri Likert ölçeği şeklinde sorulmuştur. Anketin ilk bölümünde, sürücülerin araç kullanma süreleri ile emniyet kemeri kullanıp kullanmadıkları, ikinci bölümünde cezaların caydırıcılığı ve son bölümde ise sürücülerin demografik bilgilerine yer verilmiştir. Elde edilen veriler SPSS ortamında değerlendirilmiştir.

Ankete katılan sürücülere hem şehir içi hem de şehirlerarası araç kullanırken hem de yolcu koltuğunda otururken emniyet kemeri kullanıp kullanmadıkları sorulmuş olsa da, bu çalışmada sadece şehir içi kemer kullanımı konusunda değerlendirmeler yapılmıştır. Bu sebeple şehir içi kemer kullanımı, bağımlı değişken olarak ele alınırken; sürücülerin günlük kaç saat araç kullandıkları, polisin uygulamalarını yeterli görüp görmedikleri, kemer

kullanmamaktan dolayı ceza alıp almadıkları ve eğitim seviyeleri de bağımsız değişkenler olarak tespit edilmiştir.

Bu çalışma, Ankara’da araç kullanan sürücülerin emniyet kemeri kullanım davranışlarının rasyonelliğini saptamak amacıyla yapılmıştır. Bunu gerçekleştirmek için aşağıda ifade edilen hipotezler test edilmiştir.

Hipotez 1: Eğer günlük olarak uzun süreli araç kullanma, daha sık trafik kazası yapma ya da polise yakalanma ihtimali ile ilişkili ise, günlük olarak uzun süre araç kullananların emniyet kemeri kullanması rasyonel bir davranıştır.

Hipotez 2: Eğer emniyet kemeri kullanımı, polislin trafik uygulamalarının sıklığı ile ilişki ise, polislin uygulamalarını yeterli gören sürücülerin emniyet kemeri kullanmaları rasyonel bir davranıştır.

Hipotez 3: Eğer emniyet kemeri kullanımı rasyonel bir davranış ise ve eğitim seviyesi ile rasyonellik arasında bir ilişki varsa, eğitim seviyesi yüksek olanların, emniyet kemeri kullanması rasyonel bir davranıştır.

3. DEĞERLENDİRME

Şehir içi yolculukta, ankete katılan sürücülerin %66’sının “her zaman” ya da “çoğunlukla” emniyet kemeri kullandıkları, %34’ünün ise ya “ara sıra” ya da “hiç kullanmadıkları” tespit edilmiştir. Bunun yanında, sürücülerin %53’ünün yolcu koltuğunda iken emniyet kemeri kullandığı, %47’sinin ise kullanmadığı anlaşılmıştır. Öte yandan, sürücülerin %85’inin şehirlerarası yolculukta “her zaman” ya da “çoğunlukla” emniyet kemeri kullandıkları, %15’inin “ara sıra” ya da “hiç kullanmadıkları” belirlenmiştir. Şehirlerarası yolculukta ise yolcu koltuğunda oturanların %64’ü “her zaman” ya da “çoğunlukla” kemer kullanırken, %36’sının “ara sıra” ya da “hiç kullanmadıkları” anlaşılmıştır. Şehir içi ve şehirlerarası yolculukta hem sürücü hem de yolcu koltuğunda iken emniyet kemeri kullanım dağılımı Tablo 2’de görülmektedir.

Tablo 2. Şehir içi ve Şehirlerarası Yolculukta Kemer Kullanım Dağılımı (%)

Yolculuk Türü	Cevap Kategorisi			
	Her zaman	Çoğunlukla	Ara Sıra	Asla
Şehir içi Sürücü	52,1	13,7	20,2	14,1
N	137	36	53	37
Şehir içi Yolcu	38,4	14,8	21,3	25,5
N	101	39	56	67
Şehirlerarası Sürücü	75,7	10,6	6,8	6,8
N	198	28	18	18
Şehirlerarası Yolcu	38,4	14,8	21,3	25,5
N	101	39	56	67

Hipotez 1

Ankete katılan sürücülerin %44,9'u günlük olarak 1-2 saat; %32,3'ü 1 saatten daha az ve %22'8'i ise 3 saatten daha uzun araç kullandıklarını ifade etmişlerdir. Sürücülerin araç kullanma süreleri ile emniyet kemeri kullanım oranları Tablo 3'de gösterilmiştir.

Tablo 3. Sürücülerin Günlük Araç Kullanım Süreleri (%)

	<1 saat	1-2 saat	3-4 saat	>4 saat
Her zaman	20,5	24,3	4,2	3,0
N	54	64	11	8
Çoğunlukla	4,2	5,3	3,0	1,1
N	11	14	8	3
Ara sıra	4,6	8,7	2,7	4,2
N	12	23	7	11
Asla	3,0	6,5	1,5	14,1
N	8	17	4	8
Toplam	32,3	44,9	11,4	11,4

Sürücülerin günlük olarak araç kullanım süreleri ile emniyet kemeri kullanımı arasında her hangi bir ilişkinin olup olmadığını tespit edebilmek

amacıyla ANOVA testi uygulanmıştır. Bu testi uygulamanın temel nedeni, ikiden fazla grubun ortalamalarının karşılaştırılmasıdır. Yani günlük olarak farklı sürelerde araç kullanan sürücülerin oluşturdukları grupların, emniyet kemeri kullanımları arasında fark olup olmadığını ortaya çıkarmak için bu test kullanılmıştır. Ankete katılan ve günlük olarak araç kullanım sürelerine göre düzenlenen dört farklı grubun ortalama değerleri (mean score), standart sapma ve standart hata değerleri Tablo 4’de görülmektedir.

Tablo 4. Tanımlayıcı Tablo

Süre	N	Ortalama	Std. Sapma	Std. Hata
<1 saat	85	1,69	1,035	,112
1-2 saat	118	1,94	1,149	,106
3-4 saat	30	2,13	1,074	,196
>4 saat	30	2,63	1,159	,212

Tanımlayıcı tablosundaki ortalama değerlerin, araç kullanım sürelerinin yükselmesine paralel olarak arttığı görülmektedir. Buradan, gruplar arasında emniyet kemeri kullanımı konusunda bir farkın olduğu anlaşılmaktadır. Ancak bu farkın rastlantısal mı yoksa gerçek bir fark mı olduğunu anlamak için ANOVA tablosunun incelenmesi gerekmektedir.

Tablo 5. ANOVA

	df	Ortalama Değer	F	Anlamlılık (Sig.)
Gruplar Arası	3	6,852	5,597	,001
Grup İçi	259	1,224		

ANOVA tablosundaki anlamlılık değerinin 0,001 olduğu görülmektedir. Bu değer 0,05 değerinden daha küçük olduğu için, günlük olarak farklı sürülerde araç kullanan sürücü grupları ile emniyet kemeri kullanımı arasındaki ilişkinin $p < 0,05$ düzeyinde istatistiksel olarak anlamlı bir farkın olduğu anlaşılmaktadır. Bu farklılığın hangi gruplar arasında olduğunu tespit

edebilmek için yine ANOVA’da bulunan Tukey testinden istifade edilmiştir. Bu testi uygulamanın sebebi, ANOVA testinde kabul edilen gruplar arasındaki farkın, hangi gruplar arasında olduğunun tespit edilmesidir. Yani ANOVA testi günlük olarak farklı sürelerde araç kullanan sürücü grupları arasında emniyet kemeri kullanımı konusunda bir fark olduğunu belirlemiş ancak bu farkın hangi gruplar arasında olduğunu göstermemiştir. Buraya alınmayan bu test sonucuna göre 4 saatten fazla araç kullanan sürücülerin oluşturduğu grup ile 1 saatten az ve 1-2 saat arasında araç kullanan sürücülerin oluşturduğu gruplar arasında istatistiksel olarak anlamlı bir farkın olduğu görülmektedir. Bu sonuç, Tablo 4’deki Tanımlayıcı Tablosunda işaret edildiği gibi, 4 saat ve üzerinde araç kullanan sürücülerin daha az emniyet kemeri kullandıklarını ortaya çıkarmıştır. Bu itibarla, ilk hipotez desteklenmemiştir.

Hipotez 2

Ankete katılan sürücülerin %32,7’si (86 sürücü) polisin emniyet kemeri uygulamalarını yeterli görürken; %67,3’ü (177 sürücü) yeterli bulmamaktadır. Her iki gruba ait ortalama değer, standart sapma ve standart hata değerleri Tablo 6’daki Grup İstatistiklerinde görülmektedir.

Tablo 6. Grup İstatistikleri

Polis Uygulaması		N	Ortalama	Std. Sapma	Std. Hata
Kemer Kullanımı	Evet	86	2,29	1,187	,128
	Hayır	177	1,80	1,077	,081

Grup istatistikleri tablosuna göre, polisin emniyet kemeri uygulamalarını yeterli görenlerin ortalama değerinin daha yüksek olduğu anlaşılmaktadır. Buradan iki grup arasında bir farkın olduğu görülmektedir. Ancak bu farkın rastlantısal mı yoksa gerçek bir fark mı olduğunu anlamak için Bağımsız Örneklem T Testi uygulanmıştır. İlk hipotezde kullanılan ANOVA testinden farklı olarak, ikinci hipotezde bağımsız örneklem T testini uygulamanın sebebi, iki ayrı grubun ortalamalarını karşılaştırmaktır. Görüldüğü üzere ANOVA testinde ikiden fazla grup bulunmakta iken, bağımsız örneklem testinde iki grup karşılaştırılmaktadır.

Tablo 7. Bağımsız Örneklem Testi

		F	t	Anlamlılık (2-tailed)
Kemer Kullanımı	Eşit Değerler			
	Kabul Edildiğinde	3,162	3,336	,001
	Eşit Değerler Kabul			
	Edilmediğinde		3,226	,002

Bağımsız Örneklem Testindeki anlamlılık değerinin 0,001 olduğu görülmektedir. Bu değer 0,05 değerinden daha küçük olduğu için, polisin emniyet kemeri uygulamalarını yeterli gören sürücüler ile yeterli görmeyen sürücüler arasındaki ilişkinin $p < 0,05$ düzeyinde istatistiksel olarak anlamlı bir farkın olduğu anlaşılmaktadır.

Burada yer verilmeyen Çapraz Tablolar testine göre ise, emniyet kemerini her zaman kullandıklarını ifade eden sürücülerin %77'si polisin emniyet kemeri uygulamalarını yeterli görmezken; ara sıra kullananların %64'ü polisin emniyet kemeri uygulamalarını yetersiz görmektedir. Emniyet kemerini çoğunlukla kullanan ile hiç kullanmayan gruplar arasında polisin kemer uygulamaları konusundaki görüşleri arasında bir fark bulunmamaktadır. Bu itibarla, hipotezin kısmen desteklendiği sonucuna ulaşılmaktadır. Bağımsız örneklem T testine ilaveten çapraz tablolar testinin burada kullanılmış olmasının sebebi farklı değişkenler arasındaki ilişkiyi analiz etmektir. Bu test ayrıca değişkenler arasındaki ilişkiyi, ilgili her bir değişkenin kategorilerinin kesişimlerini inceleyerek keşfetme imkânı sağlar.

Bununla birlikte, emniyet kemeri kullanımı ile polis uygulaması arasındaki ilişkinin daha net olarak anlaşılabilmesi amacıyla kemer kullanımı iki grup altında birleştirilmiştir. Yani, emniyet kemerini “her zaman” ve “çoğunlukla” kullananlar aynı grup, “ara sıra” ve “hiç kullanmayanlar” da aynı grup altında toplanmıştır. Pearson Chi-Square anlamlılık değerinin 0,018 olması, bu iki grup arasında istatistiksel olarak anlamlı bir farkın olduğunu ortaya çıkarmıştır. Emniyet kemeri kullandığını belirtilen sürücülerin yaklaşık olarak %72'si polisin uygulamalarını yeterli görmezken, %28'i yeterli görmektedir. Ayrıca, emniyet kemeri kullanmadığını ifade eden sürücülerin yaklaşık olarak %58'i ise polisin uygulamalarını yeterli görmemektedir.

Hipotez 3

Ankete katılan sürücülerin eğitim durumlarına göre dağılımları Tablo 1’de gösterilmiştir. Bu tabloda da görüldüğü üzere üniversite mezunları ankete katılan sürücüler arasında en yüksek orana sahip iken, yüksek lisans-doktora eğitimi alanlar ise en düşük oranı oluşturmaktadır.

Emniyet kemeri kullanımı ile eğitim seviyesi arasında her hangi bir anlamlı farkın olup olmadığını anlamak için ANOVA testi uygulanmıştır.

Tablo 8. Tek Yönlü ANOVA Testi

	Ortalama Değer	F	Anlamlılık (Sig.)
Gruplar Arası	10,594	8,971	0,00
Grup İçi	1,181		

Tablo 8’deki tek yönlü ANOVA testindeki anlamlılık değerinin 0,00 olduğu görülmektedir. Bu değer 0,05’den küçük olmasından dolayı, ankete katılan sürücülerin eğitim seviyeleri ile emniyet kemeri kullanımı arasında istatistiksel olarak anlamlı bir farkın olduğu anlaşılmaktadır. Bu anlamlı farkın hangi gruplar arasında olduğunu anlamak için ise Tukey testinden yararlanılmıştır.

İlköğretim ile lise mezunları arasında ve üniversite ile yüksek lisans-doktora eğitimi alan sürücüler arasında istatistiksel olarak anlamlı bir farkın olmadığı anlaşılmaktadır. Bunların dışındaki grup eşleşmelerinde anlamlı bir fark bulunmaktadır. Ankete katılan sürücülerin eğitim seviyeleri ile emniyet kemeri kullanımı arasındaki istatistiksel anlamlı fark aşağıda Tablo 9’da gösterilmiştir.

Tablo 9. Tukey Testi Tablosu

Emniyet Kemeri Kullanımı	Ortalama Fark	Anlamlılık (Sig.)
İlköğretim		
Üniversite	,779	,001
Yüksek Lisans-Doktora	1,140	,000
Lise		
Üniversite	,159	,019
Yüksek Lisans-Doktora	,247	,005

Bunlarla birlikte, aşağıdaki Tanımlayıcı Tablosuna göre ise eğitim seviyesinin yükselmesine paralel olarak sürücülerin ortalama (mean) değerlerinde bir azalış görülmektedir. Diğer bir anlatımla, farklı eğitim seviyelerinde bulunan sürücülerin, emniyet kemeri kullanımına vermiş oldukları cevapların ortalama değerleri, eğitim seviyesinin yükselmesine paralel olarak azalış göstermektedir. Bu da, eğitim seviyesinin yükselmesi ile emniyet kemeri kullanımı arasında pozitif bir ilişkinin olduğunu göstermektedir. Bu sonuç ise hipotezi tam olarak desteklemektedir.

“Kısa mesafe araç kullanma”, sürücülerin ve yolcuların emniyet kemeri kullanmamalarında gösterdikleri sebeplerin başında gelmektedir. Özellikle şehir içi araç kullanan ya da yolcu koltuğunda oturanların %44,7’si, yapmış oldukları yolculuğun kısa süreli olmasını sebep olarak göstermektedirler.

“Alışkanlık”, sürücülerin emniyet kemeri kullanmama adına ileri sürdükleri ikinci sebeptir. Bu sebebi kabul edenlerin oranı %28,9’dır. Ayrıca, sürücülerin %14’ü “rahatsızlık” vermesinden dolayı emniyet kemeri kullanmadıklarını ve son olarak sürücülerin %12,3’ü ise kemer kullanmama sebebini bilmediklerini ifade etmişlerdir.

SONUÇ

Örnekleme metotları arasında yer alan uygun örnekleme metodundan kaynaklanan bir takım kısıtlılıklar bulunmaktadır. Bu kısıtlılıklardan bir tanesi, çalışmaya katılacak örneklemin, evreni tam olarak temsil edememesidir. Bu da, örneklemin temsiliyeti göz önüne alındığında, bazı özelliklere sahip kişilerin ankete katılımı fazla olabilirken, bazı özelliklere sahip kişilerin ise ankete hiç dâhil edilmeme ihtimali olabilmektedir. Bu örnekleme metodunun bir diğer kısıtlılığı ise araştırmacının uygun bulduğu kimseleri ankete dâhil edecek olmasıdır. Bu husus önyargı ihtimalini her zaman akla getirmektedir.

Örnekleme seçiminin yanında, uygun örneklem büyüklüğü de bir çalışmanın önemli şartlarından biridir. Evren hakkında sağlıklı bir çıkarım yapılabilmesi için, ankette kullanılacak örneklemin büyüklüğü önemli bir rol oynamaktadır. Uygun örneklem büyüklüğüne sahip olmak, öncelikli olarak muhtemel önyargıları ortadan kaldıracaktır. Örneklemin küçük olması ise

evren hakkında yapılacak genelleştirmeyi olumsuz etkileyebilecektir. Bu çalışmanın Ankara ilinde yapılmış olması, anket katılımcı sayısının, evreni yeterince karşılayıp karşılamayacağı sorusunun haklı olarak sorulmasına sebep olmaktadır.

Bu itibarla denilebilir ki, örneklem seçiminde kullanılan örnekleme metodu ile örneklem sayısı, bu çalışmanın en zayıf iki yönünü oluşturmaktadır. Emniyet kemeri kullanımı ile ilgili olarak bundan sonra yapılacak benzer çalışmalarda, bu iki hususun göz önünde bulundurulması gerekmektedir.

Uzun süre araç kullanma ile tecrübe arasında kuşkusuz yakın bir ilişki olmalıdır. Bu sebeple, günlük olarak uzun süreli araç kullanan bazı sürücüler, ihtimal ki, kendilerini yeterince tecrübeli hissetmekte, bu tecrübe sayesinde araç kullanırken kendilerinin güvende olduklarını düşünmekte ve kemer kullanımı hususunda rahat hareket etmektedirler. Buna bağlı olarak, günlük olarak kısa süre araç kullanan bazı sürücüler, yine ihtimal ki, daha az tecrübe sahibi oldukları ve araç kullanırken kendilerine fazla güvenmediklerinden dolayı emniyet kemeri kullanmaktadırlar.

Sürücülerin neredeyse tamamı emniyet kemeri kullanımının trafik kazalarında hayat kurtarıcı bir rol oynadığını kabul etmektedirler. Bu da, bir bakıma sürücülerin emniyet kemeri kullanımını rasyonel bir davranış olarak kabul ettiklerini göstermektedir. Ancak sürücülerin önemli bir kısmı, emniyet kemeri kullanmama sebebi olarak kısa mesafe araç kullanmayı göstermişlerdir. Gerçekte, kısa mesafelerde uzun süre araç kullanma, sürücülerin sürekli olarak araçtan inip binmelerini gerektiriyor olmalıdır. Böylece, rasyonel olmayan bir davranış, kısa mesafeli araç kullanma ve devamlı inme-binme şeklinde gerekçelendirilmektedir. Esasen sürücüler kemer kullanmamayı rasyonel olmayan bir davranış olarak kabul etmekte, ancak kısa mesafe araç kullandıklarından dolayı, trafik kazası yapmayı ya da polise yakalanmayı düşünmemektedirler. Bu da, sürücülerin rasyonel olmayan bir davranışı, kendi açılarından rasyonel hale getirmelerini netice vermektedir.

Bunlarla birlikte, ilk hipotezin analiz edilmesinde eksik kalan hususlardan bir tanesi, sürücülerin araç kullanırken kaza yapıp yapmadıklarının bilinmemesidir. Konu hakkında çalışma yapacak araştırmacıların bu hususu da göz önünde bulundurmaları ve emniyet kemeri kullanımı ile trafik kazası

arasında bir ilişkinin olup olmadığını ortaya çıkarmalarında fayda mülahaza edilmektedir.

Sürücülerin büyük bir çoğunluğu kemer kullanmamaktan dolayı ceza almadıklarını, önemli bir kısmı da kemer kullanmamaktan dolayı ceza almayacaklarını düşünmektedirler. Bununla birlikte, sürücülerin yine büyük bir kısmı polisin emniyet kemeri uygulamasını yeterli görmemektedir. Son olarak, sürücülerin çoğu kemer kullanmamaktan dolayı yakalanma ihtimallerini de yüksek görmemektedirler. Tüm bu analizler ışığı altında, sürücülerin bir kısmı, ihtimal ki, polis tarafından dolayı cezalandırılmayacaklarını düşündüklerinden, emniyet kemeri kullanmamaktadırlar. Ancak kemer kullanmayan sürücülerin yine önemli bir kısmı, kemer kullanmama sebebi olarak alışkanlıkları göstermişlerdir. Böylece alışkanlıklar, rasyonel olmayan bir davranışın mazeret gösterilmesi şeklinde anlaşılmaktadır. Yani sürücüler emniyet kemeri kullanmamanın rasyonel bir davranış olmadığına inanmakta, ancak alışkanlıkların kemer kullanımı konusunda etkili olduğunu düşünmektedirler.

Eğitim seviyesi ile rasyonel davranış arasında apriori olarak pozitif bir ilişkinin olduğu kabul edilmiş ve son hipotez de bu istikamette oluşturulmuştur. Analiz sonucunda ortaya çıkan sonuç da bunu doğrulamıştır. Eğitim seviyesinin yükselmesine paralel olarak, sürücülerin emniyet kemeri kullanım seviyesi artmaktadır. Ancak eğitim seviyesi düşük olan sürücüler de emniyet kemeri kullanmama davranışını kısa mesafe araç kullanma gibi bahane ile kendileri açısından rasyonel bir davranış haline getirmektedirler.

Emniyet kemeri kullanımı ile eğitim seviyesi arasında bu çalışmada ortaya çıkan sonuç, konu hakkında yapılan ve yukarıda bir tanesi belirtilen diğer çalışmalar ile benzerlik göstermektedir (Hunter ve diğerleri, 1988). Yapılan çalışmalar genel olarak eğitim seviyesi yüksek sürücülerin, emniyet kemeri kullanım oranları da daha yüksek bulunmuştur. Bunun yanında, emniyet kemeri kullanmayanların yarısından fazlasının, polis uygulamalarını yeterli görmemesi de, konu ile ilgili olarak yapılan diğer çalışmalar ile kısmen benzerlik göstermektedir (Focklar ve Cooper, 1990). Araç kullanma süreleri ile emniyet kemeri kullanımı konusunda daha önce yapılmış bir çalışmaya rastlanmamıştır. Bu sebeple, çalışmanın bu kısmının özgün bir çalışma ve literatüre katkı sağlayacak bir çalışma olabileceği şeklinde değerlendirilmektedir.

Emniyet kemeri kullanımının artırılması için yapılacak en önemli hususlardan bir tanesi, sürücülerin yakalanma algılarının artırılması olacaktır. Güvenlik güçleri emniyet kemeri konusuna yeterince önem vermelidir. Zira sürücülerin büyük bir kısmı polisin uygulamalarını yeterli görmemekte ve emniyet kemeri kullanmamaktan dolayı ceza almayacağını düşünmektedir. Bu da, polisin uygulamalarının artırılması ile sağlanabilecektir.

Emniyet kemeri kullanımının artırılması için alınabilecek tedbirlerden bir diğeri ise sürücülere küçük yaşlardan itibaren kemer kullanımı hakkında eğitim verilmesidir. Çünkü eğitim seviyesi ile kemer kullanımı arasında pozitif bir ilişki bulunmaktadır.

Kemer kullanımı konusunda alınabilecek bir diğer tedbir ise gerek yazılı gerekse de görsel basında kemer kullanımı konusunda daha sık bilgilendirme tanıtımları yapılmasıdır.

KAYNAKÇA

Engel, J., Kollat, D. ve Blackwell, R. (1968). *Consumer Behaviour*, Himsdale, IL:

The Dryden Press.

Cohen, A. ve Einav, L. (2003). "The Effects of Mandatory Seat Belt Laws on Driving Behavior and Traffic Fatalities", *The Review of Economics and Statistics*, 85(4), ss. 828-843.

Colgan, F., Gospel, A., Petrie, J., Adams, J., Heywood, P., White, M. (2004). "Does rear selt belt use vary according to socioeconomic status?", *J. Epidemiol Community Health*, 58, ss. 929-930.

Elvik, R., Vaa, T. (2004). *The Handbook of Road Safety Measures*. Elsevier,

Amsterdam.

Etzioni, A. (1987). "How Rational We", *Sociological Forum*, 2(1), pp.1-20.

Focklar, S. K. F. and Cooper, P. J. (1990). "Situational Characteristics of safety Belt Use", *Accident Analysis and Prevention*, 22, pp.109-118.

Hansen, F., (1972). *Consumer Choice Behavior: A Cognitive Theory*. New York:

Free Press. Engel, J., Kollat, D., Blackwell, R. (1968). *Consumer*

Behavior. New York: Holt, R., Winston.

H., J. David, Richardson, E. Lilliard (2006). "Reducing traffic fatalities in the American States by upgrading seat belt use laws to primary enforcement", *Journal of Policy Analysis and Management*, 25(3), ss. 645-659.

Hunter, W. W., Stutts, J.C., Stewart, J. R., Rodgman, E. A. (1988). Overrepresentation of Seat Belt non-users in in Traffic Crashes. HSRC-TR74. Chapel Hill, NC: University of North Carolina Highway Safety Research Center.

Katona, G., Mueller, E. (1954). "A Study of purchase decisions", In L. Clark (Ed.), *Consumer Behavior*, New York: New York University Press.

Milne, P. W. (1985). "Fitting and Wearing of Seat Belts in Australia: The History of a Successful Countermeasure", *Department of Transport*, Second Edition, ss. 1-31.

Preusser, F. D., Williams, F. A., Lund, K. Adrian (1990). "Characteristics of Belted and Unbelted Drivers", *Accident, Analysis and Prevention*, 23(6), ss. 475-482.

Sen, A. Mizzen B. (2007). "Estimating the Impact of Seat Belt Use on Traffic Fatalities", *Canadian Public Policy*, 33(3), ss. 315-335.

Şimşekoğlu, Ö., Lajunen, T. (2008). "Why Turks Do Not Use Seat Belts? An Interview Study", *Accident, Analysis and Prevention*, 40, ss. 470-478.

Türkçe Sözlük (2005), Türk Dil Kurumu, Ankara.

WHO (World Health Organization), 2004. *World Report on Road Traffic Injury Prevention: Summary*. Geneva.



KENT TARİHİ VE YEREL YÖNETİM İLİŞKİSİ YÖNÜYLE ERZURUM

Elif ÇOLAKOĞLU*

ÖZ

Anadolu'nun ilk yerleşim yerlerinden biri olan Erzurum, bölgesel konumunun stratejik avantajından dolayı, tarih boyunca sürekli farklı devletlerin ilgisini çekerek saldırıya uğramış ve çoğu kere yönetimleri altına girmiştir. Bu çalışmada, 6 bin yıllık tarihi bir geçmişe sahip olan bu kentin yönetim tarihi kronolojik olarak incelenmektedir. Aynı zamanda mekânın tarihi ile yönetimi arasındaki diyalektik ilişki ortaya konmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Erzurum, Kentleşme, Kent Tarihi, Yerel Politikalar

THE RELATIONSHIP BETWEEN URBAN HISTORY AND LOCAL GOVERNMENT IN THE CITY OF ERZURUM

ABSTRACT

The city of Erzurum which is one of the first settlements in Anatolia, has attracted the interest of different states and was attacked and came under the rule of these states throughout history due to the strategic advantages of its regional location. In this study, administration history of this 6.000 years old city will be examined chronologically. At the same time, the dialectical relationship between the history and govern of space is addressing.

Keywords: Erzurum, Urbanization, Urban History, Local Politics



* Doç. Dr., Atatürk Üniversitesi, elifco@atauni.edu.tr

GİRİŞ

Erzurum'un kuruluş kökeni, Milattan Önce 4 bin yıl öncesine dayanmaktadır. Erzurum'un yerleşik olarak bilinen ilk halkı Urartular olup, sonraki süreçte sırasıyla Hurriler, Hititler, İskitler, Medler, Persler, Partlar, Romalılar, Sasaniler, Araplar ve Bizanslılar bu alanda yaşamışlardır. Günümüzde ise bu kent, Türkiye Cumhuriyeti'nin sınırları içindedir.

Anadolu'nun en eski kentlerinden biri olarak Erzurum, milattan önceki yüzyıllardan bugüne değin tarihi kaynaklar incelendiğinde, Karintis, Karin ya da Garin, Karana, Karnoi Kalghak, Kağak, Erzen gibi adlarla anılmıştır. Bizanslılar, kenti Anastasiupolis olarak adlandırmıştır. Yeni gelen Oğuz ve Selçuklu topluluğu, kenti Arz-ı Rum ya da Erzen-er-Rum diye adlandırmıştır. Çünkü Selçuklular tarafından tahrip edilmesi üzerine, kurtulabilen ahalisinin Theodosiopolis'e (Kalikala ya da Karin) iltica etmelerinin ardından bu kente, Erzen ve Türk egemenliğinin ilk aşamalarında, bu adın sonuna, Meyyafarikin (bugünkü Silvan) ile Siirt arasındaki Erzen'den ayırmak üzere, Anadolu'ya aidiyetini belirtecek *rum* kelimesi eklenerek, Erzen al-Rum denilmesinden çıkmıştır. Bu daha sonra, Erzurum'a çevrilmiş, sonunda şimdiki Erzurum şekli almıştır. Evliya Çelebi Seyahatnamesi'nde Erzalum olarak (Zillioğlu Evliya Çelebi, 1970, s. 202), Dede Korkut Destanı'nda ise kentle birlikte tüm ova, Karun diye geçmektedir. (Konukçu vd., 1989, s. 4-6; Beygu, 1936, s. 16-17; Kırzioğlu, 1959, s. 16; Tankut, 1962, s. 3)

Yüzyıllar boyunca bu kadar farklı adlarla adlandırılan ve adı geçen toplumların idareleri altında gelişen Erzurum, coğrafi konumundan ve önemli ticaret yolları üzerinde bulunmasından dolayı askeri bir kent olarak (Beygu, 1936, s. 18) önemli bir stratejik merkez olmuştur. Zira Kafkasya ve İran'dan gelen büyük yolların Anadolu'ya açılan tek giriş kapısı olmasından dolayı, ilk ve orta çağlarda doğudan Anadolu'ya girme girişiminde bulunan istila ordularına karşı Anadolu'nun savunulması yönünde başlıca bir kale olması kente kilit bir rol kazandırmış ve Roma-İran, daha sonra Bizans - Selçuklu imparatorluklarının rekabeti bu bölgede yaşanmıştır. Sonrasında Osmanlı İmparatorluğu döneminde Erzurum Vilayeti, devletin doğuya yaptığı

hareketlere üs hizmetini gördüğü dile getirilmektedir. (Darkot, 1972, s. 340; İnalçık, 1972, s. 354) Türkdoğan'a göre kentin bu kadar ilgi görmesinin nedeni, hem kent arazisinin feodal kuruluşa uygun olmasına, yani ayrı tepelerin birer kale ile çevrili savunma sistemine uyması, hem de sert iklim ve arızalı arazi içinde yaşam koşullarını kolaylaştıran bir ova niteliğine sahip olmasıdır (1965, s. 5). Ancak sahip olduğu bu stratejik önem, kimi zaman kentin özellikle yatırımlar yönünden göz ardı edilmesine ve hak ettiği sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyine erişememesine yol açmıştır.

Cumhuriyet döneminde ise milli mücadele, birlik ve bağımsızlık hareketinin temellerinin atıldığı Erzurum'da, ilk kurtuluş hareketini temsil eden Kongre'nin 23 Temmuz 1919'da toplanması ve sonrasında Mustafa Kemal Atatürk'ün ilk mecliste Erzurum milletvekili olarak kenti temsil etmesi, stratejik öneminin yanı sıra, Erzurum'a verilen değerin açık bir kanıttır. Son yıllarda özellikle kış turizmi açısından dikkat çeken bu kentten, Doğu-Batı Enerji Koridoru'nun ikinci bileşeni olan Bakü-Tiflis-Erzurum doğal gaz boru hattı ile Bakü-Tiflis-Kars (BTK) demiryolu hattında öngörülen güzergâhlar geçmektedir. Ayrıca Erzurum, tarihi İpekyolu'nun önemli bir merkezi konumunda bulunmakla birlikte, ülke ortalamasının üzerinde su potansiyeline sahiptir.

1. BİR SAVUNMA KENTİ OLARAK ERZURUM: ROMA VE BİZANSLILAR DÖNEMİ

Bu dönemde II. Teodosius imparator olduğundan dolayı Erzurum, Theodosiopolis olarak adlandırılmıştır. Romalı General Anatolius tarafından İranlıların Anadolu'ya saldırısına engel olması amacıyla bu kent, 415 yılında kurulmuştur. Tarih boyunca Etilerin, Urartuların ve İranlıların eline geçen Erzurum, milattan önce de Roma İmparatorluğu'nun önemli bir kenti konumuna erişmiştir. Kendisini ayakta tutan güvenli pazarın ortadan kalkmasıyla hızla çöken İmparatorluk, 5. Yüzyıl sonuna doğru ikiye ayrılınca, Erzurum, Doğu Roma İmparatorluğu'nda kalmıştır. Ancak bu egemenlik uzun süreli olmamıştır (Çelik, 1997, s. 27). Zira İran ve Kafkas yolları üzerinde çok önemli ve güçlü bir kale-kent niteliğinde olan Erzurum, Araplarla Bizanslılar arasında sürekli bir savaş alanı olmuştur. Bu savaşlar sonunda, 949 yılında ve

VII. Konstantin döneminde Erzurum, Bizanslıların eline geçmiştir. Böylelikle Erzurum, Bizans İmparatorluğu'nun temellerinden birine merkez olmuş, doğudan gelecek olan Türk-İslam akınlarına karşı, Bizans'ı koruyan bir kale durumuna getirilmiştir. (Yalçın, 1992, s. 36)

2. ANADOLU'NUN KAPILARINI TÜRLERE AÇAN KENT: SELÇUKLULAR DÖNEMİNDE ERZURUM

Anadolu'nun 1071 Malazgirt Savaşı'nı takip eden yıllarda Erzurum kenti, büyük ölçüde Türkleşme hareketine sahne olmuş ve kentin çevresi ele geçirildiği halde, 1080 yılında dek Bizanslıların elinde kalmıştır (Yalçın, 1992, s. 37). 1081 yılında Bizans'ın elinden alınan Erzurum, 1201 yılına dek Saltuk Oğulları Devleti'ne devlet merkezliğini (Kızıloğlu, 1968, s. 39) yapmıştır. Erzurum'un küçük bir Müslüman-Türk Ortaçağ beldesi olması, Saltuklular ile başlamış, kale, kule ve Ulucami'den sonra, birkaç kümbet bu dönemde yapılmıştır. (Fındıkoğlu, 1966-1967, s. 4) Anadolu'nun birliğini korumak isteyen Anadolu Selçuklu Hükümdarı Rüknettin Süleyman Şah, 1201'de Saltuk hanedanı beyliğine son vererek ve Erzurum yöresini kardeşi Tuğrul Şah'a vererek, kentin yönetimini Selçukoğullarına bırakmıştır. Böylelikle merkezi Konya'da bulunan Anadolu Selçukluları'na bağlı Erzurum Selçukluları kolunu kurarak, bu devlete merkez yapmıştır. 1225'e dek iktidarda kalan Tuğrul Şah ölünce, yerine oğlu Rüknettin Cihan Şah geçmiştir. 1230'da Celalettin Harzemşah'la birlik olarak, Yassı Çemen'de amcasının oğlu Sultan Alaeddin Keykubad'a karşı savaş açmıştır. Savaşta yenilince Alaeddin, Erzurum'u bütün yöresiyle Anadolu Selçuklu Sultanlığı topraklarına katmıştır. Erzurum, böylelikle Konya Selçuklu devletinin bir vilayeti haline gelmiştir. (Bilgin vd., 1974, s. 74) Bu dönemde, gerçekleştirilen imar faaliyetleri ile Erzurum, daha da zenginleştirilmiştir. Zira Çifte Minareli Medresesi, bu devrin dini ve ilmi mimarisinin ayakta duran ve kentin sembolü bir abide olarak bugün de varlığını sürdürmektedir. (Fındıkoğlu, 1966-1967, s. 4; Beygu, 1936, s. 116-136) Bu dönemde kent, Gürcükapı, Tebrizkapı, Yenikapı ve Erzincankapı'yı birbirine bağlayan surlarla çevrelenmiş, ancak daha sonraları, kentin uğradığı istilalar nedeniyle, sürekli yıkılıp, yapılmıştır (Karpuz, 1988, s. 172).

Selçuklu Devleti, 1241’de başlayan Moğol saldırılarına daha fazla dayanamamış ve iki yıl sonra Moğolların egemenliği altına girmiştir. Erzurum, Moğolların bir kolu olarak gelişen İlhanlıların egemenliği altında yeniden gelişmiştir. Bu dönemde özellikle Tebriz’den Erzurum’a gidip gelen kervanlardan dolayı kentin ticaret hacmi büyük ölçüde artmış ve çok sayıda kervansaray inşa edilmiştir (Beygu, 1936, s. 163-164). Ancak özellikle 1450’den sonra Karakoyunlular, Akkoyunlular ve Celayirliler arasındaki el değiştirmeler nedeniyle, kent ve kentte yapılan bu eserler, büyük ölçüde tahrip edilmiştir. Sunni-Şii mezhep mücadelelerinden dolayı huzursuz olan halk, göç etmek durumunda kalmıştır. (Fındıkoğlu, 1966-1967, s. 4; Yalçın, 1992, s. 37)

3. BEYLERBEYLİĞİNDEN BELEDİYE TEŞKİLATINA GEÇİŞ DÖNEMİ: OSMANLILAR DÖNEMİNDE ERZURUM

Osmanlı İmparatorluğu döneminde Safevi ve Gürcü sınırına yakın olan Erzurum, Kanuni Sultan Süleyman devrinde önce sancak, sonra beylerbeyliği merkezi yapılmıştır. Erzurum’un ne zaman Osmanlı İmparatorluğu topraklarına katıldığına ilişkin net bir bilgi olmamakla birlikte, Yavuz Sultan Selim’in Çaldıran Seferi’ne giderken Erzurum’da bulunan Sevündük Han’ın İmparatorluğa tabiyetini bildirdiği; fakat savaş sonrasında tekrar Safevilerin hizmetine girdiği görülmüştür. Osmanlılar, ancak Safevi tehdidini bertaraf ettikten sonra bu kenti ele geçirebilmişlerdir. Bu nedenle, kimi kaynaklarda Erzurum’un Osmanlılar tarafından 1517 yılında gerçekleşen fethinden 32 yıl sonra, 1549 tarihinde Osmanlı yönetimine girdiği belirtilmektedir (İnbaşı, 2008, s. 1). Öte yandan İbrahim Hakkı Konyalı’nın Başvekâlet arşivinde 387 tapu serisinde Karaman ve Rum eyaletlerinin 1522 yılında yapılan tespitinde Erzurum’un, Bayburt emiri İdris Bey’e bağlı bulunduğu ve 9 nahiyesi olduğu kaydedilmiştir. Osmanlı topraklarına katıldığı sırada Erzurum, Doğu Anadolu’nun, Trabzon, Sivas, Van ve Diyarbakir eyaletleriyle sınırlanan bütün kuzey kesimi kapsadığı (Meydan Yayınevi, 1969, s. 365) ileri sürülmektedir. Ancak 1520 yılında kentte çok az sayıda da olsa kimlerin oturduğu bilinmemektedir. (Küçük, 1975, s. 21) Bu yıllardan itibaren kent, Tebrizkapı, Yenikapı, Erzincankapı ve Gürcükapı’yı birbirine bağlayan surların dışına taşmaya başlamış ve gelişmeye başlamıştır.

Emirşeyh, Narmanlı gibi kurulan mahalleler ise, bir cami etrafında oluşmuştur. (Karpuz, 1988, s. 172-173)

İlk Erzurum Valisi Ferhat Paşa'nın 1527–1533 yılları arasındaki valiliği esnasında Erzurum'un yeniden teşkilatlandığı dikkate alındığında, kentin Yavuz Sultan Selim'den sonra Kanuni Sultan Süleyman döneminde idari bakımdan yeniden düzenlendiği ve mülki teşkilatın bu dönemde tamamlandığı anlaşılmaktadır. (Bilgin vd., 1974, s. 15; Konukçu, 1992, s. 152)¹ Zira Kanuni, 1534'te Erzurum'a gelmiş ve kenti harap bir halde bularak, imarı için emir vermiştir. Ardından Erzurum'a tekrar geldiğinde 1535'te Erzurum'da Bayburd ve Kemah sancaklarından oluşan bir beylerbeylik teşkilatını kurmuştur. (Kızıloğlu, 1968, s. 39)² Bu doğrultuda özellikle 1545'te beylerbeylerinin kentte oturmaları ile birlikte imar ve iskân faaliyetleri hız kazanmıştır (Pamuk, 2006, s. 43). İmparatorluğun iki önemli kalesinden biri olan Erzurum (diğeri Van), askeri bakımdan tekrar ele alınarak, onarılmıştır. Orduların yetiştirilmesinde ve hazırlanmasında önem taşıyan Erzurum, seçkin ve önemli bir kışlak olarak kullanılmıştır. (Yalçın, 1992, s. 39) Zaman içinde bir eyalet merkezi olarak gelişen Erzurum, Trabzon - Tebriz ticaret yolu üzerinde olması ve kalesinden dolayı serhat kenti statüsünde olması, Osmanlıların özellikle Gürcistan'a ve İran'a yaptığı seferlerin (1577-1590) askeri üssü konumuna getirmiştir (Konyalı, 1960, s. 86; Konukçu, 1992, s. 197; Vikipedi, 03.11.2012; Çelik, 1997, s. 36). Erzurum halkı, kalenin dışında, altlarında ve hemen önlerinde bulunan evlerde otururdu. Herhangi bir saldırı ya da savaş olduğunda, kale içine çekilirlerdi. (Konyalı, 1960, s. 97) Erzurum bu dönem süresince, önemli bir savunma, istihdam ve yönetim merkezi olma özelliğini taşımıştır. Bu



¹ Erzurum'un Osmanlı İmparatorluğu'nun topraklarına katılışına ilişkin olarak bkz. (Kızıroğlu, 1944: 38-43).

² 1535-1569 yılları arasında tayin edilen Erzurum Beylerbeyleri, sırasıyla, Dulkadirli Mehmed Han (1535-1539), Ferhad Paşa (1539-1541), Hadım Ali Paşa (1541-1542), Kızıl-Ahmedli Musa Paşa (1542-1544), Temerrüd Ali Paşa (1544-1548), Ulama Paşa (Mart 1548-Eylül 1548), Tekezade Mehmed Paşa (1548-1549), Kara-Şahin Mustafa Paşa (1549-1550), Çerkes İskender Paşa (1550-1553), Ayas Paşa (1553-1559), Toygun Paşa Kardeşi Mustafa Paşa (1559-1562), Lala Kara Mustafa Paşa (1562-1563), Temerrüd Ali Paşa (ikinci kez 1563-1564), Koca Sinan Paşa (1564-1565), Ali Paşa (1565-?); (Aydın, 1998: 87-163).

kazanım, ayrıca bu kentin esnaf ve zanaatkârlık yönünden, İmparatorluk ve hatta II. Meşrutiyet döneminde bile önemli bir iş ve ticaret merkezi olmasını sağlamıştır (Findıkoğlu, 1968, s. 46).

Tablo 1’de görüldüğü üzere Erzurum Beylerbeyliği, kurulduğu 1535 yılından bu yana sürekli büyüme göstermiş, ancak başlangıçta 12 olan sancak sayısı, XVII. Yüzyıldan itibaren büyük ölçüde azalmıştır. Bu yüzyıl ortalarında, Karahisar-i Şarki, Hınıs, Kiğı, Pasin, Malazgird, Tekman, Kuzcucan, İspir, Tortum, Narman, Mecingerd, Maverman ve Kızıca sancaklarından meydana geliyordu. Merkezi sancak, paşa sancağıydı ve beylerbeyi bütün eyaleti buradan yönetirdi. Erzurum da bir paşa sancağıydı (Hancı, 2009, s. 71). Erzurum eyaletini çevreleyen Kars, Çıldır, Van, Muş gibi eyaletler, Erzurum Beylerbeyinin nüfuzu altında bulunuyordu. Padişahın yürütme gücünü ve otoritesini taşrada temsil eden Erzurum Beylerbeyi, bu eyalet valilerini azledebildiği gibi, komşu ülkelerle antlaşma yapma yetkisine de sahipti. Ayrıca merkezi otoritenin sarsıldığı dönemlerde söz konusu sistemde bir aksaklık çıkması durumunda, Erzurum valilerinin yetkilerinin artırılması yoluyla bunun önüne geçilmeye çalışılırdı. (Küçük, 1995, s. 328) Erzurum Beylerbeyi, kısacası merkezden sultanın otoritesini temsil etmekteydi. Belirlenen Erzurum Beylerbeylerinin tümü, kul sisteminden yetişmiş, padişaha ve devlete bağlılıkları denetlenmiş ve bu bağlılıkları çerçevesinde Erzurum’a gönderilmişlerdir. Erzurum’da huzur ve güvenliği sağlamanın yanı sıra, sefer halinde iken kendisine bağlı olan kuvvetlerle birlikte orduya katılma ve ayrıca mukataaların³ yoklatılmasında defterdarlarla birlikte hareket etme beylerbeylerinin temel görevleri arasındadır. (Pamuk, 2006, s. 155, 160-163)



³ “Mukataa usulü, Osmanlı Devleti’nin vergi toplama biçimlerinden birisini oluşturur. Bütçeleri oluşturan gelir kaynakları çoğunlukla cizye, avarız ve mukataa gelirleridir. Bunlar, devlete ait işletmelerin tekel haline getirilip, işletme ve üretim hakkının verildiği ve günümüzdeki kamu iktisadi teşekküllerine benzeyen tesislerdir. Mukataa sistemi tamamiyle ayrı bir sistemi simgelemektedir. Mukataa, hukukî bakımdan bir kiralama olup, karşılıklı olarak antlaşma ile miktarı belli olmaktadır. Mukataalar açık artırma, yani müzayede ile belirlenmiş olup, en çok parayı teklif etmenin yanında, nakit olarak ödenecek miktar da kiraya verilmesi sırasında önemlidir. Mukataanın iltizam süresi üç yıl olarak belirlenmiştir.” (Osmanlı Araştırmaları, 11.12.2012).

Tablo 1 - Erzurum Beylerbeyliği'ne Bağlı Sancaklar

1535 Eyalet-i Erzurum	1555 Eyalet-i Erzurum	1568-1574 Vilayet-i Erzurum	1575 Eyalet-i Erzurum	1609 Eyalet-i Erzurum	1653 Eyalet-i Erzurum	1682-1702 Eyalet-i Erzurum
Paşa (Erzurum) Hınıs Karahisar-ı Şarki Tekman Yukarı Pasin Kiğı İspir Mecinkerd Malazgird Maverman Tortum Kızucan	Paşa (Erzurum) Bayburt Karahisar-ı Şarki Ardanuç Kelkit Kiğı İspir Hınıs Çemişkezek Maverman Tortum Oltu Büyük Ardahan Batum Pasin Kars Tekman Trabzon Kemah Tavuskar Pertek Sağman Malazgirt Acara Deresi Peneskirt Pertekrek Livane Kızucan	Paşa (Erzurum) Trabzon Karahisar-ı Şarki Kiğı Pasin İspir Hınıs Çemişkezek Soğman Mazgird Pertek Oltu Batum Bardiz Mavirman Ardanuç Küçük Ardahan Kuzucan Tortum Ardahan Pertekrek Livane Kars Şavşat İmirho Acara Malazgird	Paşa (Erzurum) Trabzon Karahisar-ı Şarki Ardanuç Pasin Kiğı İspir Hınıs Çemişkezek Maverman Tortum Oc. Oltu Küçük Ardahan Oc. Şavşat Oc. Malazgird Faş Tekman Ardahan N. Şavşat Oc. Batum Pertek Sağman Oc. Kars Acara Deresi Oc. Malazgird Oc. Livane Oc. Mecingird Kızıçan Maçahil Palu Oc. Livane	Paşa (Erzurum) Karahisar-ı Şarki Kiğı Hınıs Pasin-i Ulya Malazgird Tekman Kızucan İspir Tortum Mecingirdya Pasin-i Süfla Maverman	Paşa (Erzurum) Karahisar-ı Şarki Pasin Kiğı İspir Hınıs Malazgird Tekman Tortum Mecingird Maverman Kızıçan	Paşa (Erzurum) Bayburt İspir Hınıs Karahisar-ı Şarki Kızucan Kiğı Malazgird Maverman Mecingird Pasin Tekman Tortum Köy Şevle Bayezid Kalesi
12	28	27	31	13	12	17

Kaynak: (Dölek vd., 1999, s. 48; Pamuk, 2006, s. 57; İnbaşı, 2012, s. 523-524). Ayrıca bkz. (Aydın, 1998, s. 225-296; Çelebi, 2011, s. 142).

İmparatorluğun eyaletleri içinde beylerbeyinin ödediği has bedeli,⁴ 1.214.600 akçeyle (Çelebi, 2011, s. 32) başta gelmekteydi. Dolayısıyla, Erzurum’a atanacak beylerbeylerinin “vezir rütbesinde” olmaları yasa gereği idi. Bunun temel nedeni, Erzurum Beylerbeyi’nin Kafkasya ve İran konularında Osmanlı otoritesinin en yüksek temsilcisi olarak görev yapmasıydı. Özellikle Gürcülerin Osmanlı otoritesinden kurtulma gayretlerini büyük bir dikkatle izlemişlerdir. (Milli Eğitim Bakanlığı, 1968, s. 376) Beylerbeyine, Sancak beylerine ve eyaletin diğer büyük memurlarına maaş yerine “has” veriliyordu. Öte yandan Erzurum eyaletindeki toprak ve çiftçi statüsü, temel olarak “tımar sistemine” dayanmaktaydı. Haksız vergileri kaldıran, çiftçi ve üretim hacmini öncelikli olarak dikkate alan Osmanlı yasaları, adil ve devlet nizamı olarak burada halkın isteği ile zaman içinde yerleşmiştir. (Dölek vd., 1999, s. 49) Tımarlarının gelirleri bakımından Erzurum, Rumeli eyaletleriyle eşitti; gelirleri 6 bin akçe ile 3 bin akçe olan iki farklı tımar vardı (Hancı, 2009, s. 71). Öte yandan Erzurum Beylerbeyliği, 120 zeamet ile tezkireli ve tezkiresiz 5.157 tımarlı sipahi çıkarmakta, cebelileri ile bunların sayısı 7.800’ü bulmaktaydı. Sahip olduğu bu kuvvetlerle Erzurum, İmparatorluğun dördüncü derecede asker çıkaran bir eyaleti olmaktaydı. (Milli Eğitim Bakanlığı, 1968, s. 377)

Tanzimat’ın ilanına kadar bir beylerbeyliği olarak idare edilen Erzurum, 1845’te yapılan bir değişiklikle “eyalet” haline getirilmiştir. Esasen 1839 yılında ilan edilen Tanzimat’ın uygulanması kentte karışıklıklara yol açtığından, ilk altı yıl uygulanamamıştır (Küçük, 1975, s. 173). Fransız modelini esas alan bu düzenlemeye göre, yeni eyaletin başında bulunan valinin yetkileri büyük ölçüde sınırlandırılmıştır. Eyaletin mali işleri müstakil defterdara, askeri işleri ise Anadolu ordusu seraskerliğine bırakılırken, valiye sadece mülki görevleri bırakılmış ve belirli bir maaş bağlanmıştır. Yetkileri kısılan valiler, yeni oluşturulan kent meclislerine danışmadan hiçbir iş yapamayacaklardı. Meclisler, valilere yardımcı olmaktan öte, aynı zamanda valilerin ezici ve haksız işler yapmasını önlemek gibi bir gayeyle de (Karal, 1999, s. 33-34) oluşturulmuştur. Bu eyalet meclisinin üyeleri, doğrudan halk tarafından seçilmekteydi ve kazaya, sancağa



⁴ “Has, Osmanlı İmparatorluğu toprak düzeninde yıllık geliri yüz bin akçeden çok olan topraklar ve bu topraklardan alınan vergidir.”; (Türk Dil Kurumu, 18.07.2009).

veya eyalet merkezine ait tüm kenti ilgilendiren idari, mali, mülki ve adli meseleleri müzakere etmekteydi (Küçük, 1975, s. 223-224).Ortaylı'ya göre, Tanzimatçı bürokratların bu gibi bir sisteme geçmek istemelerinin esas amacı, hem eyalet idaresinin ıslah edilmesi, gelirlerinin artırılması ve tutarlı bir idarenin yerleşmesinin sağlanması, hem merkezi hükümetin taşradaki egemen gruplar üzerinde otoriter bir kontrolünün kurulabilmesidir. Çünkü bu dönemde, tımar sisteminin bozulmasına koşut olarak, yani toprağın fiilen devlet denetiminden çıkarak güçlü ailelerin malikâne arazisi durumuna gelmesiyle, geleneksel taşra idare kurumları yerel ayanların eline geçmiş ve merkezin çevre üzerindeki ekonomik denetimi azalmıştı. (Nalbant, 1997, s. 114) Böylelikle merkezin işlerini yerel düzeyde gerçekleştirecek yeni bir yönetim yapısı oluşturularak, merkeziyetçi yapıyı güçlendirileceği düşünülmüştür. Ancak bu durum, Ortaylı tarafından eleştirilmektedir. Ona göre, XIX. yüzyıldan bu yana devlet yönetiminde yapılan bu gibi düzenlemeler, ciddi ölçüde mahalli özerk yönetim ilkelerini dikkate almayan merkeziyetçi bir yapıya dönüşmesine ve söz konusu yapı içerisinde, her alana otoriter bir tutumla el atan bir yönetimin yetersiz ve olanaksız kaldığında ise, köylerin başıboş bırakıldığını ve bunun ise, soygun ve asayiş bozukluklarına yol açmıştır. (Ortaylı, 2008, s. 427, 434, s. 2000) Sami (1933, s. 937-952) ise, Tanzimat döneminde batıdan alınmak istenen yasaların ve diğer düzenlemelerin devlet yönetiminde ikilikler yarattığını ifade etmiştir. Bu yönde bir gereksinimin var olduğunu kabul etmekle birlikte, yeni kurumların mevcut kurumları zayıflattığını ve bunların gelişimlerine engel olduklarını belirtmiştir. Bunun esasında yatan temel nedeni ise, yöntem ve zihniyet değişikliği olarak özetlemektedir. Ayrıca II. Mahmut'un batının düşünce ve anlayışını getirmekle birlikte, eskiyi de alıkoyduğu ve böylelikle, iki yönlü bir sistemin de kurucusu durumunda olduğunu, Başaran ve Başarır (1974, s. 22) dile getirmektedirler.

1845'te bu yeni düzenleme uygulanmaya başlanınca, mali konular ve vergiler nedeniyle çeşitli ayaklanmalar meydana gelmiştir. Mahalli otoritelerini kaybetmek istemeyen taşra eşrafının, ilk anda direnişe geçtiği (Ortaylı, 2008, s. 430) belirtilmektedir. Hükümet bu durum karşısında, hem karışıklıkları bastırmak, hem Tanzimat'ın uygulanmasını sağlamak için Esad Muhlis Paşa'yı ikinci kez Erzurum Valiliği'ne atamıştır. (Dölek vd., 1999, s. 54) Üstelik kentteki kıtlık ve pahalılıktan dolayı halkın büyük bir kesimi, başka

yerlere, özellikle Rusya'ya ve İran'a göç etmişti (Küçük, 1975, s. 179). 1850'de bu eyalet, Erzurum, Kars, Çıldır, Beyazıt ve Dersim sancaklarına ayrılmıştı. (Bilgin vd., 1974, s. 78)

Ülkede “eyalet” sisteminden “vilayet” sistemine geçişte ilk yasal düzenleme 1858'de, Vülat-i İ'zam ve Mutasarrıfın-i Kiram Talimatı ile yapılmıştır. Ardından 1864'te de Teşkil-i Vilayat Nizamnamesi yayınlanarak; eyalet sistemi kaldırılmış ve Osmanlı toprakları vilayet sistemine göre yeniden teşkilatlandırılmıştır. Bu nizamnameye dayalı olarak oluşturulan yeni vilayet teşkilatında Erzurum vilayeti; Erzurum (merkez), Çıldır, Beyazıt, Van, Muş ve Erzincan sancaklarını içine almıştır. (Bilgin vd., 1974, s. 78) 1865'te Vilayetler Kanunu'nun yürürlüğe girmesinden sonra, 1866'da ilk vali olarak atanan Mehmet Emin Muhlis Paşa'nın döneminde, (Konyalı, 1960, s. 558; Küçükoğlu, 2008, s. 33) Erzurum'da vilayet teşkilatı yeniden kurulmuştur. Buna göre 6 Sancak olan Trabzon, Sivas, Mamure tül-Aziz, Diyarbakir, Bitlis ve Van Vilayetleri ile komşu olan Erzurum'un; Erzurum, Çıldır, Muş, Kars, Şarkikarahisar, Beyazıt, Erzincan ve Van-Hakkari'den oluşan 8 sancak ile Ova, Kiğı, Tercan, Hınıs, Tortum, Keskim ve Pasin gibi 40 kazaya bölündüğü görülmektedir. (Küçük, 1975, s. 224) Erzurum vilayeti son şekli ile bütün bir Doğu Anadolu'yu içermekteydi. Doğu'da ise Rusya ve İran yer alıyordu. Kaza merkezlerine kaymakam, vilayet ile kaza arasındaki bir yapıya sahip olan yerlere mutasarrıf atanmıştır. (Konukçu, 1992, s. 280) İkinci Meşrutiyet döneminde (1908-1922) vilayet teşkilatı büyük ölçüde değişikliğe uğramış, sadece Erzurum, Beyazıt ve Erzincan'dan oluşan üç sancaklı bir bölge haline getirilmiştir. Cumhuriyet dönemindeki radikal vilayet teşkilatı ise, bu sınırları büyük ölçüde küçülterek, iki sancaktan oluşan Erzurum'u, yedi kazalı bir vilayete dönüştürüldüğü (Fındıkoğlu, 1944, s. 70) görülmektedir.

XIX. Yüzyıldaki 93 Harbi denilen Osmanlı-Rus Savaşları sırasında üç kez Rus istilasına uğrayan Erzurum, adeta bir savunma kalesi haline getirilmiştir. Kale gereksinmeyi karşılayamadığından, stratejik noktalara tabyalar inşa edilmiş ve kentin etrafı toprak istihkâmlarla çevrilmiştir. Bu dönemde kentteki savaşlar, hastalıklar ve ekonomik düzenin alt üst olması nedeniyle nüfus giderek azalmıştır. Kentin nüfusunun 130 binden 15 bine düştüğü (Küçük, 1975, s. 109) belirtilmektedir. 1918 yılının sonlarına gelindiğinde Kent, büyük

bir köy durumunu andırmıştır. (Konukçu vd., 1989, s. 6-7) Ayrıca 93 Harbi sonrasında Erzurum Vilayeti'nin bir kısım toprakları (Elviye-i Selase) Rusya'ya bırakıldığından idari taksimat yeniden düzenlenmiştir. Erzurum Vilayeti, 1882 yılında Erzurum, Bayburt, Bayezid ve Erzincan sancaklarından oluşurken, 1899 yılında Erzurum, Erzincan, Bayezid sancaklarından oluşmaktaydı. Erzurum'dan 1914'te Erzincan, 1925'te ise Bayezid ayrılmış ve vilayetin sınırları tekrar değişikliğe uğramıştır. (Dölek vd., 1999, s. 54) 12 Mart 1918'de, Türk Ordusu Erzurum'a girerek, kent işgalcilerden kurtarılmıştır. Milli Mücadele başladığında (1919) Misak-ı Milli sınırları içinde kalan Erzurum'da, Kazım Karabekir Paşa 15. Kolordu Komutanı iken, bir mülkiye amiri olan Münir Akkaya dönemin valiliğini yapmıştır. (Erdeha, 1970a, s. 17-18) Mustafa Kemal tarafından bu mevkiye getirilmesinde Münir Beyin Milli Mücadelenin içten bir taraftarı olmasının etkisinin büyük (Erdeha, 1970b, s. 32-44) olduğu ifade edilmektedir.

3.1. Kuruluşundan I. Dünya Savaşına Kadar Erzurum Belediyesi (1877–1914)

Bilindiği üzere, Osmanlı döneminde modern belediyecilik süreci⁵, Tanzimat dönemiyle (1839–1876)⁶ başlamaktadır. Temel olarak kadı ve sorumluluğu altındaki bazı yetkililer tarafından idare edilen belediye işleri,



⁵ “1839 Tanzimat Fermanı’yla simgelenen yeni yönetim biçimi arayışları, 19. Yüzyılın ikinci yarısında kent yapısında önemli dönüşümlere yol açmıştır... Yeni benimsenen ekonomik ilişkiler ve yönetim biçimi, yeni kent merkezleri, yeni bir altyapı ve yeni kurumlar gerektiriyordu...” (Tekeli, 1999, s. 19) Belediyeler ise bu kurumlardan biridir. Ancak burada belediyeler, bir “mahalli idare birimi” olarak düşünülmemiş, sadece kentin modern bir biçime dönüştürülmesini, yani bayındır, temiz ve aydın olmalarını sağlayacak kurumlar olarak görülmüştür. (Küçükuşurlu, 2008, s. 21) Bunun için geniş cadde ve rıhtımların açılması, dar sokak ve çıkmazların kaldırılması, başkentin kentsel anlamda köklü bir değişimi (Yerasimos, 1999, s. 1), kısacası kentlerin güzelleştirilmesinin sağlanması (Keleş, 2012, s. 110) hedeflenmiştir.

⁶ “Tanzimât Dönemi 1876’da II. Abdülhamit’in tahta çıkması ve Meşrutiyet’in ilânıyla sona ermiş kabul edilir. Ancak genel anlamda Osmanlı Reformunun 1922’de Osmanlı Devleti’nin sona ermesine dek sürdüğü de söylenebilir.”; (Vikipedi, 20.11.2012). Erzurum tarihi araştırmalarına yönelik çalışmaların geçmişi çok eskiye dayanmamakla birlikte, bu konuda ilk adım, II. Abdülhamit döneminde atılmıştır. 1870 ile 1900 yılları arasında sayısı on beşi bulan salnameler yayımlanmıştır. Bu salnamelerde genel olarak mülki, askeri ve tarihi yönlerden Erzurum’a ilişkin ait oldukları yıla dayalı olarak farklı yönleriyle ele alınmaktadır. (Duman, 1982, s. 56-57) Ayrıca Anadolu’da çıkan ilk gazete de burada yayınlanmıştır. 1866’da çıkan *Envar-ı Şarkıyye* adlı bu gazete, haftalık olup, daha sonra bir yüzü Osmanlıca, diğer yüzü Ermenice olarak yayınlanmış, Cumhuriyet döneminde de *Erzurum* adını almıştır. (Küçük, 1995, s. 329)

yeni oluşturulan bu yapıyla, belediyelere, devredilmiştir. Erzurum Belediyesi ise bu dönemde kurulan ilk belediyelerden biri olup, Erzurum'un kent tarihinde büyük bir öneme sahiptir. Meşrutiyetin hemen ilanından sonra 1877'de çıkarılan Belediye Kanunu'na dayalı olarak şekillendirilen Erzurum Belediyesinin başkanları, Babıali tarafından dört yıllığına atanırlarken, belediye meclisleri ise, genellikle bir başkan ve altı üyeden oluşacak; ayrıca bir mühendis ve memleket tabibi de mecliste görev yapmaları çerçevesinde yapılandırılmıştı. Erzurum Belediyesinin kuruluş döneminde yaşadığı tüm sıkıntılara rağmen, varlığını devam ettirebildiği ve I. Dünya Savaşına kadar birtakım başarılar elde edebildiği ileri sürülebilir. (Küçükuşurlu, 2008, s. 21, 34) Zira dönemin ve İmparatorluğun koşullarını düşündüğümüzde, Erzurum Belediyesi'nin düzenli bir altyapıya sahip olduğunu düşünmek, iyimser bir yaklaşım olacaktır.

Belediyesi'nin ilk kurulduğu dönemde nüfusunun 40 bin olduğu belirtilen Erzurum'un genel olarak dar ve temiz olmayan sokakları, lağım ve kanalizasyon altyapısının bulunmaması, evlerinin damlarının topraktan ve çatısız olması, yakıt olarak tezeğin kullanılması ve bütün bunlara bağlı olarak halk sağlığının daimi bir tehdit altında bulunması, 1860'larda kurulan Erzurum Belediyesi'nin bu dönem süresince mücadele ettiği temel sorunlar olarak sıralanmaktadır. Bu sorunlar karşısında sahip olunan gelir kaynakları ise, muğlaaktı; bazı hasılatın belediyelere tahsisinin gerekli olduğu kabul edilmiş ve inşaat ve tamirat vergilerinin bir miktarının belediyelere verilmesi, emlak sayımı yapılan yerlerin yeni vergileri arasındaki "tanzimat-ı belediye tertibatı"nın da belediye sandıklarına sermaye yapılması kararlaştırılmıştı. Ayrıca yeni gelir kaynakları bulundukça, bunların vilayet makamları tarafından belediyelere verilmesi uygun bulunmuştur. Ancak daha sonraları yapılan yeni düzenlemelerle (1877), gelir kaynaklarının hangileri olduğu daha belirgin bir biçimde ortaya konmuştur. Buna göre, belediyenin en önemli gelirleri devlet tarafından tahsis olunan vergilerden irade-i seniyye ile ayrılacak belediye vergilerinden ve kantar, çeki, kontrato ve zephiye vergileriyle belediyelere terk olunacak diğer vergilerden oluşmaktaydı. Büyük bir kentin belediyesi için son derece yetersiz olmakla birlikte, II. Meşrutiyet'in hemen öncesinde ve yeni dönemin ilk yıllarında Erzurum Belediyesi'nin yıllık gelirlerinin yaklaşık 4 bin lira olduğu ifade edilmektedir. (Küçükuşurlu, 2008, s. 72, 46, 81, 82 - 117)

Milli Mücadele yıllarında Şerif Efendi'nin belediye başkanlığı dönemi, bu anlamda bir dönüm noktası olduğu ve başlattığı birçok uygulamanın belediye teşkilatının kurumsallaşması adına önemli sonuçlar doğurduğu ileri sürülmektedir. Zira Şerif Efendi'nin uygulamaları, II. Meşrutiyet'in getirdiği yeni anlayış ve düzenlemelerle paralellik göstermektedir. Ancak kent, 1877–1878 Osmanlı-Rus Savaşı'ndan sonra, bölgeye gönderilen bazı Osmanlı valilerinin beceriksizliklerinden, aşiret ayaklanmalarından ve isyanlardan, Trabzon-Erzurum-Tebriz ticaret yolunun önemini kaybetmesine bağlı olarak ticaretin gerilemesinden ve sıklıkla yaşanan kıtlıklardan, salgın hastalıklardan ve depremlerden dolayı büyük ölçüde olumsuz yönde etkilendiği ileri sürülmektedir. İşgal öncesinde 100 bin olduğu varsayılan kent nüfusu, savaştan sonraki yıllarda 15 bine kadar düşmüştür. (Küçüküçümlü, 2008, s. 14, 64, 42-43) Doğu Cephesi Komutanı Kazım Karabekir Paşa, bu dönemde özellikle açlığın ve ağır kış koşullarının kenti ve kentlileri büyük ölçüde zorladığını belirtmiştir (Karabekir, 1939, s. 130-133).

3.2. I. Dünya Savaşından Milli Mücadele dönemine kadar Erzurum Belediyesi (1914–1923)

Kurumsallaşma süreci henüz tamamlanmadan I. Dünya Savaşı'nın patlak vermesiyle belediye adına elde edilen tüm kazanımlar ortadan kalkmış ve Erzurum Belediyesi bir duraklama dönemine geçmiştir. Bu dönemde aynı zamanda 3. Ordu'nun karargâhı olan Erzurum'un, belediye ve sağlık hizmetleri bakımından yetersiz kaldığı görülmektedir. Özellikle hastane ve yatak konusunda büyük ihtiyaç ortaya çıkmıştır. Tifüs ve kolera gibi salgın hastalıklardan dolayı binlerce insan hayatını kaybetmiştir. Diğer hayatta kalanlardan ise genç nüfus savaşmak için sınır bölgelerine giderken, diğerleri göç etmek zorunda kalmıştır. Kentte kalanlar ise, önce Rusların ve onu takip eden Ermenilerin zulmüne maruz kalmıştır (Fındıkoğlu, 1966-1967, s. 9; Dursunoğlu, 1998, s. 24). Kentin ileri gelen sakinleri ve yöneticileri (yaklaşık 130 kişi) ittihatçı oldukları gerekçesiyle sürgün edilirken, bazıları da idam edilmiştir (Konukçu, 1992, s. 386). Bu dönemde Erzurum'un üçte ikisi düşman tarafından yıkılmıştır. Nihayet Doğu Cephesi Komutanı kumandasındaki Türk askeri 12 Mart 1918'de Erzurum'a gelerek, kenti Ermenilerden kurtarmıştır. Kurtuluştan sonra belediyenin yaptığı ilk işlerden birisi, işgalin son günlerinde

Ermeniler tarafından katledilen binlerce insanı, yaklaşık 8.500 kişiyi, defnetmek olmuştur. (Küçükuşurlu, 2008, s. 249, 251, 270-271)

Bu dönem, hem Ruslar, hem Ermeniler tarafından bir harabe kente dönüştürülen Erzurum'un yavaş yavaş yeniden kentleşmeye başladığı bir toparlanma dönemini yansıtmaktadır. Bunda kuşkusuz ticarileşmenin etkisi büyüktür. Ancak sanayileşmenin kentte tarımsal ve özellikle hayvansal ürünlerin işlenmesi yönünde gelişmesi gerektiği düşünülmüştür. (Fındıkoğlu, 1970a, s. 47) Savaş sonrası muhacirlikten dönenlerle birlikte Erzurum'un nüfusu, 8.500'e kadar (Fındıkoğlu, 1968, s. 8) inmişti. Ancak belediye, bu nüfusun konut ve barınma sorununun ötesinde, en temel gereksinimlerini karşılayacak yeterli bir donanımına sahip olmamakla birlikte, halkın sefalet içinde olduğu belirtilmektedir. Halk, en çok ekmek bulma konusunda sıkıntı çekiyordu. Bu nedenle birkaç ay içerisinde hükümetin teşvikiyle kentte 19 tane fırın açılmıştır. (Küçükuşurlu, 2008, s. 251-273)

Yeni caddelerin açılması, kent sularının idaresinin, eski kale arsalarının ve üzerlerindeki binaların belediyeye devredilmesi, Cumhuriyetin ilanına kadar kentte devam eden belediye imar faaliyetleri arasındadır. Ayrıca Doğu Cephesi Komutanı Kazım Karabekir Paşa'nın da, belediyecilik faaliyetleri kapsamında, kentin, hem imar işleriyle, hem sosyal hizmetleriyle ilgili bir takım faaliyetleri gerçekleştirdikleri belirtilmektedir. (Küçükuşurlu, 2008, s. 292-313 - 284)

4. CUMHURİYET'İN KURULUŞUNDAN (1923) BUGÜNE DEĞİN ERZURUM'UN YEREL YÖNETİMİNDE YENİDEN YAPILANMA DÖNEMİ

Milli mücadele dönemi, Erzurum Belediyesi'nin yeniden yapılandığı bir dönem olup, işgal sonrasında kentte yeniden Türk idaresinin kurulması için belediye teşkilatı yeniden kurulmuştur. 1930'larda bu süreç başladığında Erzurum Belediyesi⁷, en geri kalmış belediyeler arasında gösterilmekteydi.



⁷ Bugüne değin Erzurum (Büyükşehir) Belediyesi'nde 21 belediye başkanı görev yapmıştır: Nazif Bey (1924-1927), Zakir Bey (1927-1930), Seyfullah Bey (1930-1933), Durak Sakarya (1933-1935), Salim Altuğ (1935-1938), Şevket Arı (1938-1940), Mesut Çankaya (1940-1945), Kazım Yurdalan (1945-1949), Şevket Arı (1950-1951), Lütfi Yalım (1951-1953), Semih Korukçu (1953-1955), Edip Somunoğlu (1955-1960), Hilmi Nalbantoğlu (1964-1968), Selahattin Ozan (1968-1973), Orhan Şerifsoy (1973-1977), Nihat Kitapçı (1977-1984), Necati Güllülü (1984-1989), Mehmet Ali Ünal (1989-1994), Ersan Gemalmaz (1994-1999), Mahmut Uykusuz (1999-2004), Ahmet Küçükler (2004-2014); (Kenthaber, 11.02.2014). 30 Mart 2014 yerel seçimlerinden sonra Mehmet Sekmen göreve gelmiştir. (Erzurum Büyükşehir Belediyesi, 04.05.2014)

1929 ekonomik krizinin de etkisiyle kentin sosyal ve ticari yaşamı çok durgunlaşmıştı (Küçükkuşurlu, 2008, s. 429). Hatta kent, 1940'lı yılların ortalarına kadar büyük bir köy görünümündeydi (Fındıkoğlu, 1970b, s. 106). Bu dönemde Erzurum'un nüfusuna bakıldığında, ciddi bir artış göstermediği görülmektedir. Zira Cumhuriyet Türkiye'sinin 1927 yılında yapılan ilk modern nüfus sayımına göre, 30 bin kişiyi aşan nüfusuyla (Fındıkoğlu, 1970b, s. 105) bölgedeki en kalabalık nüfusa sahip olmakla birlikte (Kaştan, 2006, s. 66), 1935'e kadar çok az bir artış göstermiştir. Kuşkusuz bunda, 1924'te yaşanan ve can ve mal kaybına yol açan iki büyük depremin etkisi büyük olduğu ileri sürülebilir. Birçok ev yıkılmış, konut ve barınma sıkıntısı baş göstermiştir. Depremin yanı sıra, belediyenin mali gücünün yetersiz olması, kente göçenlerin yeterli mali güçlerinin olmaması ve barınmanın finansmanını sağlayacak kurumların bulunmaması, bu sorunun çözümünü zorlaştıran nedenler arasında gösterilmektedir. Öte yandan Erzurum'da Cumhuriyet Sineması'nın ve Cumhuriyet Otel'i'nin faaliyete sokulması, kentin merkezi bir yerinde Gazi heykeli için bir abide hazırlanması, belediyenin bu dönemde başarılı uygulamaları olarak adlandırılacak faaliyetlerindendir. Ayrıca bu dönemde, Türkiye'de ilk kez Erzurum'daki bir caddeye Cumhuriyet isminin verilmesi (1924) önemli bir olaydır. (Küçükkuşurlu, 2008, s. 15, 333, 318, 324 - 344)

Bu dönemde idari yapıya ilişkin bir takım düzenlemeler de yapılmıştır. Cumhuriyetin ilanından sonra, 491 sayılı ve 20 Nisan 1924 tarihli Teşkilat'ı Esasiye Kanunu'nun 89. maddesine göre yeniden düzenlenen idari teşkilat ile sancaklar (livalar) kaldırılmış ve idari taksimat vilayet, kaza, nahiye ve köy olarak belirlenmiş, buna dayanılarak o güne dek mevcut vilayetler, vilayet olarak kalmış ve sancaklar da vilayete dönüştürülmüştür. Buna göre Erzurum, Bayburt, Hınıs, İspir, Kiğı, Oltu, Pasinler, Tortum ve Yusufeli kazalarından oluşan bir vilayet olarak Cumhuriyetin İdari Teşkilatında yerini almıştır. Sonraları yapılan küçük değişikliklerle Bayburt, Kiğı, Tercan ve Yusufeli Erzurum'dan ayrılmıştır. Bu arada bazı yeni kazalar da meydana getirilmiştir. (Konukçu vd., 1989, s. 7; Kızıloğlu, 1968, s. 40) Ayrıca belediye sınırlarının belirlenmesi konusunda, 1929'da belediye meclisi, bir komisyon seçilmesine karar vermiştir. Ancak bu uzunca bir süre uygulanamamıştır. Nihayet 1930'da yeni Belediye Kanunu ile sınırlar konusunda daha kapsamlı bir düzenlemeye gidilmiş ve Erzurum Belediyesi, daha düzenli bir sınır tespiti için çalışmalara başlamıştır. Kanunun

emrettiği yeni belediye sınırları ancak 1937’de belirlenebilmiştir. Böylelikle Cumhuriyet tarihinin ilk belediye sınırları belirlenmiştir. (Küçükuşurlu, 2008, s. 363; Küçükuşurlu, 2011, s. 186 - 187)

Erzurum’un imarının ciddi bir şekilde ele alınışı ise, 1925’ten sonra gerçekleşmiştir. Bu dönemde belediyenin gelirleri harap olan bir kenti yeniden imar etmek için yeterli olmadığından, daha çok özel idare imkânlarıyla imar faaliyetleri yürütülmüştür. Bunun için gerekli finansmanın bir kısmı I. Dünya Savaşı’ndaki tahribat nedeniyle Erzurum’a ayrılan paydan, bir kısmı da 1924 depremi sonrası hükümet ve diğer kanallardan elde edilen yardım paralarından karşılanmıştır. Erzurum Belediyesi’nin Cumhuriyet’in ilk yıllarındaki gelir bütçeleri incelendiğinde; 1924’te 124 bin lira tahmin edilen gelir bütçesi 1925’te 135 bin lira, 1926’da ise 151 bin lira olduğu görülmektedir. Belediye’nin, 1929 yılı için 124 bin 108 lira gelir elde etmesine karşılık, aynı yıl içinde 152 bin 393 liralık giderinin olduğu tespit edilmiştir. Bu düşük değer oluşmasında, büyük ölçüde 1929 ekonomik krizinin etkisi bulunmaktadır. (Küçükuşurlu, 2008, s. 364, 400, 412) Ayrıca kentin imarı için 1938’de mimar J.H. Lambert tarafından (Türkdoğan, 1965, s. 6) bir plan hazırlanmasına rağmen, bu planın uygulanmasından daha sonra vazgeçilmiştir (Karpuz, 1988, s. 173).

1930 tarihli Belediye Kanunu’nda belirtilen birçok sorumluluğun Erzurum Belediyesi tarafından yerine getirilemeyeceği kısa sürede anlaşılmış ve bunun üzerine, söz konusu Kanun’un 130. maddesine dayanılarak 1934’te İmar Birliği kurulmuştur. İmar Birliği faaliyetlerini 1949 yılına kadar yürütmüştür. (Küçükuşurlu, 2011, s. 24-25) İmar Birliği’nin hemen ardından, Doğuda emniyet ve asayiş sağlamak, valiler ve yerel yönetimlerce çekidüzen vermek ve devletin bölgede yapacağı faaliyetleri koordine etmek gibi gayelerle, belediyeyi ve kentin imarını ilgilendiren en önemli gelişme olarak hemen bir yıl sonra Üçüncü Genel Müfettişliği kurulmuştur (Ünüvar, 1954, s. 9). Bu her iki kurumun oluşumunda, belediyenin içinde bulunduğu ekonomik durumun yanı sıra, bir an önce belediyeyi saf dışı bırakarak, doğrudan harekete geçme düşüncesi bulunmaktadır. Belediyenin bütün önemli işleri ve özellikle altyapı çalışmaları (elektrik, su gibi), bu iki kuruma verilmiştir. (Küçükuşurlu, 2011, s. 29-30) Merkezin yerelde ağırlığını artıran bu durum, yerel yönetim özerkliğini zedeleyici bir durum gibi algılanabilir. Ancak belediyede görevli yüksek maaşlı bazı memurların görevlerini kötüye kullanmaları ve kent bütçesi ayrılan meblağın gereksiz yerlere harcanması gibi etkenler, bunu zorunlu kılmıştır (Ünüvar, 1954, s. 9-10).

Öte yandan Cumhuriyet'in ilanının ardından ülkenin doğusunu merkeze ve ihraç limanlarına bağlamak (Yıldırım, 2001, s. 99) ve demiryolu hatlarını doğuya doğru uzatmak amacıyla yapılan ciddi girişimlerden biri, Ankara-Erzurum hattıdır. Ancak bu geçecek hattın hem ekonomik nedenlerden, hem çok sarp ve engebeli bir yerden geçecek olması nedeniyle inşası uzun yıllar sürmüştür. 1933 yılında yapımına başlanan demiryolu hattı, 1939'da tamamlanmış ve hizmete sokulmuştur. (Küçükuşurlu ve Saylan, 2008; Ünüvar, 1954, s. 91) Ayrıca kentte dilenciliği ortadan kaldıracak önlemlerin alınması, belediye dispanserinin açılması, fuhuşla mücadele, tezek ve gübre ile mücadele, bostanların pis sularla sulanmasının yasaklanması, belediyenin otobüs işletmesi kurması, kentin caddeleri açılırken birçok eski eserin ve mezarlıkların yok edilmesi, kentin ağaçlandırılması, düşkûnlerevinin açılması, açık derelerin üzerinin kapatılması, belediye sınırlarının tespiti, kent planının hazırlanması ve gecekondulaşma, bu dönemde ele alınan temel konular arasındadır. (Küçükuşurlu, 2011, s. 70-187) Doğu vilayetlerinin sorunlarını belirlemek, gerekli plan ve projeler yapmak ve daha sonra harekete geçmek için 1950 seçimlerinin hemen öncesinde, Cumhuriyet Halk Partisi tarafından Doğu Kalkınma Programı hazırlanmıştır. 1948–1950 döneminde Bayındırlık Bakanlığı bütçesinde pay ayrılmasına rağmen, gereksinmelerin çokluğu karşısında ayrılan bu payın yetersizliği, gereken bu plan ve projelerin zamanında yapılamaması ve 1950 Seçimlerinin hemen öncesine denk gelmesi nedeniyle başarısızlıkla sonuçlanmıştır. (Küçükuşurlu, 2011, s. 356)

1950 Seçimleri Demokrat Parti'yi iktidara taşımış ve ardından ülke tarımda kapalı ekonomik bir yapıdan hızlı bir sanayileşme ve kalkınma sürecine girmiştir. Bu yıllardan itibaren Erzurum'da da pek çok girişimin gerçekleştirildiği görülmektedir. Devlet eliyle sanayileşme politikaları çerçevesinde önce Et ve Balık Kurumu Erzurum Kombinası (1953), ardından sırasıyla Şeker Fabrikası (1956), Atatürk Üniversitesi (1957)⁸, Erzurum Yem Fabrikası (1959), Erzurum Eğitim Enstitüsü (1961), Pasinler Tuğla ve Kiremit Sanayii A.Ş. (1962), Aşkale Çimento Fabrikası (1973) ve Türkiye Süt Endüstrisi Kurumu Erzurum Süt Fabrikası'nın (1975) kurulması ile Erzurum, kapalı ekonomiden dışa açık daha



⁸Bu dönemde Erzurum'un kentleşmesini sağlayan gelişmelerden birisi, 1957'de Atatürk Üniversitesi'nin kurulmasıdır. Erzurum Kongresi'ni açan Mustafa Kemal Paşa'nın 1937'de önce Van'da, sonraları Erzurum'da kurulmasını tasarladığı üniversite, nihayet 1957'de kurulmuş ve öğretime açılmıştır (Fındıkoğlu, 1968, s. 57).

canlı bir ekonomik yaşama erişmiştir. Bu dönemde bazı hayvancılık projeleri hayata geçirilmiş, özellikle 1982 yılında başlayan ve yaklaşık 6 yıl süren Erzurum Entegre Kırsal Kalkınma Projesi ile Kalkınmada Öncelikli Yörelere ve özellikle Doğu'daki yatırımları teşvik edici politikaların uygulanması yöresinin ekonomik açıdan gelişmesine katkıda bulunmuştur. (Yavuz, 1994, s. 12; Sözer, 1970, s. 79-87; Çelik, 1997, s. 51; Fındıkoğlu, 1970b, s. 266-267) Bu amaçla özellikle tarım ve eğitim alanlarında Erzurum'da 68 ve alt bölgelerinde (Erzincan, Kars ve Muş) ise 102 kooperatif oluşturulmuştur (Fındıkoğlu, 1970b, s. 82-83). Ayrıca bağımsız mesleki örgütlenmelerin Erzurum'un kentleşmesinde etkisi bulunmaktadır. Buna göre, 1919 yılından 1963 yılına dek, kentte dini derneklerden maarif ve kültür derneklerine, spor derneklerinden siyasi derneklere toplam 253 dernek faaliyet göstermiştir. 1970'li yılların başında bu sayı 300'ü aşmıştır. (Fındıkoğlu, 1970a, s. 1-7)

Tüm bu olumlu gelişmelere karşın, Erzurum kent merkezinde geçmiş dönemlerde yaşanan bir takım kentsel sorunların bu dönemde de süregeldiği görülmektedir. Zira kent planının yokluğu, gelişigüzel açılan cadde ve sokaklar, kanalizasyon altyapısının iyi olmaması, dere yataklarının üstlerinin açık olması gibi sorunlar, bu dönem belediyesinin mücadele etmek zorunda olduğu temel meselelerdendir. (Ünüvar, 1954, s. 121-123) 1948 yılı bütçesinde Erzurum Belediyesi'ne 650 bin lira; kentin kanalizasyonunun yenilenmesi, 100 bin lira yoksullar için evlerin yapılması, 500 bin lira kentin sinemasının tamamlanması, 150 bin lira belediye otelinin tamir edilmesi, 450 bin kentin içme suyu altyapısı ve 2 bin lira açık derelerin üstlerinin kapatılması gibi bahsedilen kentsel sorunların üstesinden gelinmesi için ayrılmıştır (Kubilay, 1979, s. 30-31).

Yine Erzurum'da bir kentleşme hareketini canlandırmakla birlikte, özellikle 1950 yıllarından sonraki hızlı nüfus artışı ve göçler nedeniyle sonraki yıllarda nüfusun, belediye sınırları dışına taşması sonucunu doğurmuştur. 1950-1960 yılları arasında kentin nüfusunun yaklaşık yüzde 30 oranında artması (Arıkan, 1973, s. 68), kontrolsüz bir şekilde gelişmesi ve beraberinde barınma ihtiyacını doğurması, Erzurum Belediyesi'ni konut açığı ve büyük bir gecekondulaşma sorunu ile karşı karşıya bırakmıştır.

1965 yılında kentin nüfusu, ilk kez 100 bini aşmıştır (Fındıkoğlu, 1968, s. 8; Sözer, 1970, s. 31; Karadağ ve Güler, 1973, s. 31). Yaşanan bu yatay hareketlilik, bir yandan kenti adeta bir büyükşehir statüsü konumuna yaklaştırırken, öte

yandan kentte gecekondu mahallelerinin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bunda büyük ölçüde artan kent nüfusunu karşılayacak ticari ve özellikle sınai yatırım yokluğunun yanı sıra, yakın çevre kırsalından göçenler için mevcut konutların pahalı olması ile bu göçenlerin, hem ekonomik, hem sosyal yaşam koşullarının bir arada bulunmaya dönük olmalarından dolayı, birlikte yaşama istekleri etkindir (Fındıkoğlu, 1967-1968, s. 11 - 30).

1951 yılında Dağ Mahallesi olarak adlandırılan yerde birkaç konuttan oluşan küçük bir mahalle şeklinde gecekondulaşmaya başlayan bölgede, 1956 yılında gecekondu sayısının 560'a vardığı belirtilmektedir. Sonrasında kentin diğer bölgelerinde de yayılmaya başlayan gecekondulaşma, kentte 1967 yılında 14.750 kişinin yaşadığı 3 bin gecekonduyun bulunduğu belirtilirken (Fındıkoğlu, 1967-1968, s. 22), 1980'de kent merkezinde yaşayan nüfusun (200.701) neredeyse yarıya yakınının gecekonduarda yaşadığı görülmüştür. (Kocaman vd., 2008, s. 190) Kuşkusuz bu sorunun kentte kökleşmesinde, belediyelerin de payı bulunmaktadır. Nitekim başlangıçta proje üretmemeleri ve denetim yapmamalarının yanı sıra, dahası bu bölgelere çeşitli altyapı hizmetleri ve sağlık, eğitim, dini ve sosyal ihtiyaçlara yönelik tesisler kurması ve ayrıca tapu dağıtımları ile birlikte kentteki belediyeler, gecekondulaşmayı adeta teşvik etmiştir (Kocaman vd., 2008, s. 187; Fındıkoğlu, 1970b, s. 124-125).

Ancak daha sonraları kentteki belediyelerin özellikle kanalizasyon, içme suyu, çöp toplama, altyapı gibi yakın çevresel kirlilikleri doğuran kentsel hizmetlerin artan talep sonucundaki yetersizlikleri, çözüm arayışlarını hızlandırmıştır. Zira 1960'lı yılların sonunda gecekondu ve bulundukları bölgelerin sorunlarıyla ilgilenilmesi için belediyeye bağlı bir büro kurulması bunlardan biridir (Fındıkoğlu, 1967-1968, s. 24; Kubilay, 1979, s. 18). Kentte gecekondu sorunu özellikle 1970-1980 yılları arasında yoğunluk kazanması karşısında Erzurum Belediyesi, gecekondu önleme bölgelerinde ucuz arsa temin ederek, özellikle 3 No'lu gecekondu önleme bölgesini (Yenişehir) "Toplu Konut Alanı" olarak ilan etmiş ve bu bölgede hızlı bir kooperatifleşme başlanmıştır. 1985 yılından itibaren kurulan gecekondu önleme ve toplu konut bölgeleri olan Dadaşkent ve Yıldızkent semtleri ile Kayakyolu, diğer bölgelerdir. Kentteki gecekondu olgusu büyük ölçüde yavaşlamakla birlikte bu bölgeler, imar

planının gerektiği gibi uygulanmamasından dolayı beton bloklardan oluşan, tekdüze ve taşlaşmış bir konut bölgesine dönüştürülmüştür. (Kaya ve Güçlü, 1994, s. 180, 182) Kent merkezi kırsallaşan Erzurum'da belediyenin gayretleriyle 1994 yılında başlayan ve 1999-2004 yılları arasında hız kazanan ıslah, tasfiye, yıkım ve kentsel dönüşüm adları altında çeşitli çalışmalar yapılmasına karşın, kentte hala gerek gecekonduların, gerekse tapulu ilkel konutların sayısı oldukça fazladır. Yaklaşık 11 bin olan gecekondularda, yaklaşık 140 bin civarında bir nüfusun barındığı belirtilmektedir. (Kocaman vd., 2008, s. 179)

1980'li yıllardan sonra Erzurum, büyük ölçüde İstanbul, İzmir ve Bursa gibi diğer büyük kentlere de göç vermiştir. Yapılan bir çalışmaya göre, 1980-1985 yılları arasında kent, ülkede en çok göç veren (toplam 78.152 kişi) iller arasında üçüncü sırada (yüzde 6,7) gösterilmektedir (Yavuz, 1994, s. 11 - 15). Kuşkusuz bunda itici etmenlerin etkisi daha yoğundur. En başta ağır ve uzun sürmesinin yanı sıra, giyim, yakacak ve bu gibi yüksek harcamalar gerektiren doğa ve iklim koşullarının elverişsizliği gelmektedir. Üstelik kentte bundan dolayı yaşanan hava kirliliği, yaşamı önemli ölçüde zorlaştırmıştır. Bunun dışında Erzurum'un batıdaki büyük kentlere uzak olması ve ulaşım olanaklarının yetersizliği; büyük ölçekli sanayi yatırımlarının bulunmaması nedeniyle iş ve istihdam olanakları düzeyinin çok yetersiz olması ve bununla bağlantılı olarak sermaye sahiplerinin yörede yatırıma teşebbüs etme düşüncesinden uzak olması; ve kentlilerin çoğunluğunun gelir düzeyinin düşük ve gelir dağılımının dengesiz olması; görece olarak eğitim, sağlık, kültürel ve sosyal yaşam fırsatlarının yetersizliği gibi sorunlar bir kısım kentlilerin Erzurum'dan göç etmelerine yol açmıştır (Yavuz, 1994, s. 18).

1993 yılında 3030 sayılı Kanun kapsamına girerek büyükşehir belediyesi olan Erzurum; daha sonra 2008 yılında 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'la kent merkezinde Palandöken, Aziziye ve Yakutiye olmak üzere üç ilçeye ayrılmış, yine aynı kanun ile daha önce ilçe olan Ilıca'nın adı Aziziye olarak değiştirilmiş ve büyükşehir belediyesine bağlanmıştır. Bu büyükşehir ilçelerinin dışında Erzurum'un, on yedi ilçesi daha bulunmaktadır: Aşkale, Çat, Hınıs, Horasan, İspir, Karaçoban, Karayazı, Köprüköy, Narman, Oltu, Olur, Pasinler, Pazaryolu, Şenkaya, Tekman, Tortum ve Uzundere ilçeleri.

Son düzenleme ise, 12 Kasım 2012 tarih ve 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun olup, bu kanunla birlikte, Erzurum dâhil, ülkedeki yirmi dokuz ilde, bir yandan il özel idarelerini, köyleri ve belde belediyelerini kaldırmakta, diğer yandan bu illerdeki ilçe belediyelerini büyükşehir ilçe belediyesine dönüştürmektedir. Söz konusu kanunun yürürlüğe girebilmesi için 30 Mart 2014 yerel seçimleri beklenmiştir. Buna göre, bugün artık Erzurum’da anayasal kurumlar olan İl Özel İdaresi ile köylerin varlığı son bulmuş ve ardından İl Özel İdaresi’nin tasfiye ve devir işlemleri tamamlanmıştır (T.C. Erzurum Valiliği, 01.05.2014). Ayrıca kentteki mahalle sayısı, 121’den⁹ 1086’ya çıkmış, yani yüzde 798’lik bir artış yaşanmıştır.

Öte yandan, Erzurum’un 2000 yılı sayımına göre nüfusu, 744 bin 843 iken, bugün bu sayı 694 bin 706’ya gerilemiştir. 10 yıl sonra ise, 483 bin 59’a gerileyeceği varsayılmaktadır (TÜİK, 08.02.2014). 2012 yılı verileri bu durumu doğrulamaktadır; önceki yıla göre kentin yıllık nüfus artış hızı yüzde 3,4 oranında (TÜİK, 2013, s. 8) azalmıştır. Kuşkusuz bunun temel nedeni, kent kırsalından göç olsa bile, özellikle kente yerleşenin sahip olduğu 5–10 yıl sonra kentten ayrılma algısıdır. Bu ise, Erzurum’un, kentinin değerlerine sahip çıkan bir topluma dönüşmemesine yol açmaktadır.

Ayrıca Erzurum’un; önceki dönemlerden süregelen işsizlik, gecekondulaşma, yakın çevresel kirlilikler ve kent içi ulaşım gibi sorunların farklı düzeylerde de olsa diğer kentsel sorunlarının devam ettiği görülmektedir. Yakın çevresel kirlilikler konusunda Türkiye Çevre Sorunları ve Öncelikleri Envanteri Değerlendirme Raporu’nda (T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2012, s. 7), Erzurum’da sırasıyla atık, su ve hava kirliliği ile erozyon kaynaklı çevresel sorunların yaşandığı belirtilirken, ülkede atık kirliliğinin birinci öncelikli sorun olduğu 23 ilden biri olduğu gösterilmektedir.

Birkaç yıl önce yayınlanan raporda (T.C. Çevre ve Orman Bakanlığı, 2008, s. 9), kentin birincil çevre sorunu olarak hava kirliliği olduğu belirtilmiştir.



⁹ Toplam 203 olan mahalle sayısı (T.C. İçişleri Bakanlığı İller İdaresi Genel Müdürlüğü, 08.02.2014), Erzurum’un Büyükşehir Belediyesi’nin aldığı kararla birlikte, kent merkezindeki 100 mahalle, 18’e düşürülmüştür (Nehri, 08.02.2014). Böylelikle kentteki mevcut mahalle sayısı, 121’e düşmüştür.

Kuşkusuz kentte bu sorunun çözümü adına alınan ciddi tedbirler (atık yağların yakılmasının önlenmesi, motorlu araçlara yönelik egzoz ölümleri gibi) ve doğal gaz kullanımı olumlu sonuçlar vermiştir. Öte yandan kirlenen suların insan sağlığı açısından zarar oluşturmaması için belediyeler tarafından su depoları sürekli olarak dezenfekte edilmesine karşın, kanalizasyon şebekesinin yetersiz olması, yerleşim yerlerinde evsel nitelikli atık suların arıtılmaması, büyük sanayilerin atık sularını arıtmaması, küçük sanayilerde toplu arıtmanın olmaması, fosseptik çukurların sağlıklı şekilde inşa edilmemesi ve zirai mücadele ilaçlarının kontrolsüz kullanımı gibi nedenler (T.C. Çevre ve Orman Bakanlığı Çevresel Etki Değerlendirmesi ve Planlama Genel Müdürlüğü Çevre Envanteri Dairesi Başkanlığı, 2009, s. 5-6), kentte su kaynaklarının kirliliğinin süregelmesine yol açmaktadır. Erzurum’da sağlıklı bir kentsel planlamanın yapılabilmesi için öncelikli olarak kentsel ekosistemlerin ve çevre sorunlarının anlaşılması gerekmektedir. Bunun, Erzurum’un sürdürülebilir kalkınma dinamiklerine ışık tutacağı açıktır. Yine kentsel dönüşüm projeleriyle de, kentin gecekondulu olgusunun daha iyi yönetilebileceği hedeflenmektedir. Bu çerçevede kentin Mal Meydanı ile Yunus Emre, Harput Sempti, Hasan Basri, Habib Efendi, Mehdi Efendi ve Kavak Mahallesini kapsayan bir bölgede gecekondulu mahalleleri ortadan kaldırılmaya çalışılmaktadır.

Son olarak Erzurum’un iklim ve coğrafi özelliklerine dayalı stratejik önemiyle bağlantılı bu dönemde gerçekleşen birkaç dikkate değer gelişmeden bahsetmek gerekir. İlki, birçok spor dalını bir araya getiren bir kültür ve spor festivali niteliğinde olan 25. Dünya Üniversiteler Kış Oyunları’dır. Bu festivalin hazırlık sürecinde çok sayıda spor alanı oluşturulup, cihaz ve donanım yatırımı yapılmıştır. Türkiye’nin en uzun kayak pisti olan Palandöken Dağları ile bugün önemli bir turizm potansiyeli taşımaktadır. Ancak söz konusu pistin üç yıl sonra toprak kayması nedeniyle çökmesi ve kullanılamayacak ölçüde zarar görmesi (Alagöz, 19.08.2014), Çevresel Etki Değerlendirme (ÇED) raporunun daha iyi hazırlanması gerektiği sonucunu ortaya çıkarmaktadır. İncelemeler sonrasında teknik raporların ardından bu pistin yenilenmesi için çalışmaların yapılacağı yetkililerce (Radar Haber, 19.08.2014) dile getirilmiştir. Ayrıca Erzurum’u uzun vadede kış turizmi yönünden marka bir kente dönüştürebilmek için sadece mevcut spor yarışmalarını, şampiyonaları ve etkinlikleri kente çekmek değil, aynı zamanda yerel, bölgesel ve ulusal otoritelerin alacakları inisiyatiflerle

ülke ve dünya ölçeğinde yeni etkinlikler (Erzurum 2011 Winter Universiade, 02.05.2014) ortaya koyabilmelidirler. Bir diğeri, Erzurum’u stratejik öneme sahip enerji koridoru haline getirecek Bakü-Tiflis-Erzurum (BTE) doğalgaz boru hattı projesidir. Bu proje, Hazar Denizi’ndeki Şahdeniz yataklarından çıkartılan doğalgazı Gürcistan üzerinden Türkiye’ye eriştirmeyi amaçlamaktadır. Güney Kafkasya Boru Hattı Projesi olarak da bilinen bu projenin henüz tam potansiyelini gerçekleştirememekle birlikte, 2013 yılının Ocak-Kasım aylarını kapsayan dönemde 4,3 milyar metreküp doğalgazın taşındığı ve önceki yıla göre yüzde 3,5 bir artış yaşandığı (Enerji Günlüğü, 02.05.2014) kayıtlara geçmiştir. Yine 2015 yılında bitmesi planlanan Ovıt Tüneli, Erzurum’dan geçmektedir. Özellikle bu tünelin açılması ve hızlı tren projelerinin tamamlanmasıyla birlikte Erzurum, Doğu ve Kuzey Avrupa, Rusya, Hazar ve Basra coğrafyalarına hitap edebilecek bir konuma sahip olacaktır. Bu konu ile ilgili olarak, Onuncu Kalkınma Planı’nda (2014–2018) bu tünelin üzerinde yer alan güzergâhın ve komşu ülkelerle ticareti geliştirecek koridorların yapımına devam edileceği (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2013) belirtilmektedir. Demir İpek Yolu olarak adlandırılan Bakü-Tiflis-Kars (BTK) demiryolu hattında öngörülen güzergâh da Erzurum’dan geçmektedir. Azerbaycan’la Türkiye’yi birleştirmeyi amaçlayan bu demiryolu projesinin, 2015 yılının ikinci yarısında tam olarak faaliyete geçeceği (Emlakkulisi.com, 02.05.2014) belirtilmektedir. Bahsi geçen tüm bu projeler, Erzurum’u gelecekte sadece askeri ve siyasi değil, aynı zamanda ekonomik gelişmişlik bakımından hak ettiği önemi tekrar kazanmasını sağlayacaktır.

SONUÇ

Doğu Anadolu’nun en büyük kenti olan ve bölgede ekonomik, ulaşım ve kültürel yönden önemli bir merkez olan Erzurum, zengin tarihi geçmişiyle öne çıkmaktadır. Romalılar, Urartular, İlhanlılar, Sasaniler, Araplar ve Selçuklular gibi farklı kavim ve milletler tarafından yönetilen Erzurum’da, Osmanlılar, kent ve çevresini fethettikleri 1514’ten 1923 yılına, Türkiye Cumhuriyeti kurulana dek, bu topraklarda hüküm sürmüşlerdir. Bu denli önemli ve hassas bir bölgede yer alan Erzurum, sahip olduğu coğrafi konum ve avantajdan dolayı, tarih boyunca sürekli farklı devletlerin yönetimleri altında bulunmuş ve idari bakımdan dikkat çeken bir bölgenin merkezi olmuştur.

Öte yandan Kent'in sahip olduğu bu coğrafi avantaj, aynı zamanda özellikle 19. ve 20. yüzyıllarda yaşadığı savaş ve işgaller nedeniyle Cumhuriyet dönemine harap bir kent olarak girmesine ve geçmiş dönemlerdeki öneminin büyük ölçüde azalmasına yol açmıştır. Sosyo-ekonomik gelişmeler beraberinde bugüne değin kent nüfusunun sürekli değişim göstermesi ve devingen olması, bu gerçeğe alakalıdır. Bunda, ayrıca sosyal etkinliklerin yetersizliği ve ilgili alanların kısıtlılığın, eğitime dair sorunların ve olumsuz iklim koşullarıyla birleşen yetersiz kentsel altyapının etkisinin büyük olduğu söylenebilir.

Oysa Anadolu'nun ilk yerleşim yerlerinden biri olan Erzurum, üzerinde bulunduğu platosu, çevrili olduğu sıradağlar ve yaylaları ile ülkenin en yüksek ili konumunda bulunmaktadır. Doğu Anadolu Bölgesi'nde yer alan Erzurum'un kuzeyinde Artvin-Rize, batısında Bayburt-Erzincan, güneyinde Bingöl-Muş, doğusunda Ağrı-Kars illeri bulunmaktadır. Akarsu kaynakları yönünden zengin olan kent, Fırat Nehrinin başlangıcı olan Karasu'nun yukarı havzasında kendi adı ile adlandırılan ovanın güneydoğusundaki Palandöken dizisinin Eğirli Dağı eteğinde büyükçe bir alana yayılmaktadır. Tarihi İpekyolu'nun önemli bir merkezi olan Erzurum, bugün Türkiye'deki mera alanlarının yüzde 12'sine ve su potansiyelinin yüzde 10'una tek başına sahiptir. Ayrıca küresel ve bölgesel düzeyde enerji arz güvenliğine katkı sağlayacak Bakü-Tiflis-Erzurum (BTE) doğalgaz boru hattının ve büyük İpekyolu'nun yeniden canlandırılmasını olanaklı kılacak Bakü-Tiflis-Kars (BTK) demiryolu hattının güzergâhları, Erzurum'dan geçmektedir. Halen sahip olduğu eğitim ve sağlık alanındaki olanaklar dolayısıyla Erzurum'un bölgede en önemli bir merkez olduğu da bilinen bir gerçektir. Bu olanaklarının daha verimli kullanılmasıyla, Erzurum'un, çok yönlü ve önemli uluslararası kültür, eğitim, kış sporları merkezi olması sağlanabilir. Tarih boyunca bir savunma kenti olarak düşünülen bu kent, artık daha çok bölgesel işbirliklerine yönelik politika tohumlarının atıldığı bir istihdam ve yönetim merkezi olmalıdır.

Tüm bunlara karşın, her şeyden önce Erzurum ve çevresindeki illeri kapsayacak genişlikteki bölge için yeni sürdürülebilir bir bölgesel kalkınma planı hazırlanmalıdır. Böyle yeni bir bölgesel kalkınma planı hazırlanırken, yöre için geçerli olan ekonomik sektörler bazında gerçekçi bir şekilde öncelik sıralaması yapılması gerekir. Bu bağlamda akla gelen ilk sektörler olarak

hayvancılık, kış turizmi, eğitim, ticaret gibi sektörlerle öncelik ve teşvik sağlanmalıdır. Ayrıca bu bölgesel kalkınma planının sürdürülebilir bir niteliğe sahip olması, yani ekonomik niteliğinin yanı sıra, çevre ve sosyal yönden de önem taşımaktadır. Örneğin sağlıklı ve yaşanabilir kentler oluşturmada yapılacak iyi bir planlamayla, özellikle yakın çevresel kirliliklerin üstesinden gelinebilir. Kentsel altyapı sistemleri, çöp dökme ve imha etme alanları yeniden ele alınmalı; yerleştirilen işlev alanları ve bunlar arasındaki ilişkiler düşünülürken, çevre sorunları yaratacak konulara dikkat edilmelidir. Kentlilerin temel gereksinimleri arasında bulunan temiz hava, içilebilir su, parklar ve yeşil alanlar ile eğlendirilen olanağı sunan sağlıklı bir çevre oluşturulmalıdır. Kentliler için çok yönlü bir gereksinim olan yeşil alanların, hava kirliliğinin azaltılmasında önemli bir yutak alanları olduğu söylenebilir. Trafikten gelen hava kirlenmesinin önlenmesi için daha çok toplu taşıma sistemlerinin geliştirilmesi gerekmektedir. Yeraltı ve yerüstü su kaynaklarının kirlenmemesi için su kaynaklarının yakınlarında yerleşim alanı kurulmamalı; hatta kentlerin içme suyu kaynaklarının korunması için etrafları ormanlık hale getirilmelidir. Modern bina yapım teknolojileri, ağaç-bitki canlı perdeleme sistemleri, kaynağında önleme gibi uygulamalarla kentsel gürültünün denetim altına alınmasıyla gürültünün insana erişimi azaltılabilir.

Ancak tüm bu kamusal nitelikli yakın çevresel kirliliklerin önlenmesinde ve çevrenin korunmasına yönelik hizmetlerle ilgili bütün özel ve kamu kuruluşlarının işbirliği şart olmakla birlikte, en önemli görev sorumluluğu, başta kentlilere ve ardından yerel yönetimlere düşmektedir. Nitekim çevre ve yerel yönetim mevzuatı, yerel yönetimlere çeşitli görevler vermektedir. Ayrıca kentin yönetiminde ve fiziki yapılanmalarının analizinde konunun diğer uzmanları olan kent planlamacılarından, mimarlardan, peyzaj mimarları ve çevre mühendisleri kadar, sosyologlardan ve psikologlardan yeterli ölçüde destek alınmalıdır.

KAYNAKÇA

Alagöz, G., *Erzurum'daki 100 Milyon Liralık Atlama Kuleleri Çöktü*. Erişim Tarihi: 19 Ağustos 2014, http://www.ekoayrinti.com/news_detail.php?id=153113.

Aydemir, İ. (2002). *Bir Vakitler Erzurum*, İstanbul: Erzurum Kitaplığı.

- Aydın, D. (1998).** Erzurum Beylerbeyliği ve Teşkilatı (Kuruluş ve Genişleme Devri: 1535-1566). Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi.
- Başaran, A. ve Başarır, A. (1974).** "Cumhuriyetin 50. Yılında Mülki İdare Bölümleri İle Mahalli İdarelerimiz", *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, 34.
- Beygu, A.Ş. (1936).** Erzurum: Tarihi, Anıtları, Kitabeleri, İstanbul: Bozkurt Basımevi.
- Bilgin, F., Yavuz, H., Güven, İ., Taşkın, Y. A., Bulut, S. (1974).** 1973 Yıllığı: Cumhuriyetin 50. Yılında Erzurum. İstanbul: Kervan Kitapçılık.
- Çelebi, E. (2011).** Evliya Çelebi Seyahatnamesi: İstanbul (1. Kitap, 1. Cilt) (hazırl. S. A. Kahraman, Y. Dağlı), İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.
- Çelik, M. (1997).** Erzurum Kitabı, İstanbul: Erzurum Kitaplığı.
- Darkot, B. (1972).** "Erzurum", İslam Ansiklopedisi, 4, İstanbul: Milli Eğitim Basımevi.
- Dölek, A., Urgan, B., Bulut, S., Kürkçüoğlu, E., Nakipoğlu, H., Akbaba, H., Uslu, İ., Tosun, C. (1999).** Cumhuriyetin 75. Yılında Erzurum, Ankara: Erzurum Valiliği Yayını.
- Duman, H. (1982).** Otoman Year-Books (Salname and Nevsal), İstanbul: İslam Tarih, Sanat ve Kültür Araştırma Merkezi.
- Dursunoğlu, C. (1998).** Milli Mücadele'de Erzurum, İstanbul: Erzurum Kitaplığı.
- Emlakkulisi.com, *Bakü-Tiflis-Kars Demiryolu Hattı 2015'in İkinci Yarısında Hizmete Girecek!*. Erişim tarihi: 02 Mayıs 2014, <http://emlakkulisi.com/baku-tiflis-kars-demiryolu-hatti-2015in-ikinci-yarisinda-hizmete-girecek/248878>.
- Enerji Günlüğü, *BTE ile 4,3 Milyar Metreküp Doğalgaz Taşındı*. Erişim Tarihi: 02 Mayıs 2014, http://enerjigunlugu.net/bte-ile-43-milyar-metrekup-dogalgaz-tasindi_6412.html#.U2Nbvfl_teU.
- Erdeha, K. (1970b).** "Kurtuluş Savaşında Valiler Sorunu I: Erzurum Valiliği", *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, 21.
- Erdeha, K. (1970a).** "Kurtuluş Savaşında Valiler Sorunu", *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, 20.
- Erzurum Büyükşehir Belediyesi, *Mehmet Sekmen Biyografi*. Erişim Tarihi: 04 Mayıs 2014, <http://www.erkurum-bld.gov.tr/president.asp?p=2>.
- Erzurum 2011 Winter Universiade, *Universiade Sonuç Bildirgesi Açıklandı*. Erişim Tarihi: 02 Mayıs 2014, <http://www.erkurum2011.gov.tr/haberler/644-universiade-sonuc-bildirgesi-aciklandi>.
- Fındıkoğlu, Z. F. (1944).** "Erzurumda İktisadi ve İçtimai Müşahedeler", *İktisat Fakültesi Mecmuası*, 6(4), 1944, ss. 69-79.
- Fındıkoğlu, Z. F. (1967-1968).** "Erzurum Şehirleşmesi ve Gecekondu Problemi", *İktisat Fakültesi Mecmuası*, 26(1-4), ss. 1-34.
- Fındıkoğlu, Z. F. (1968).** "Erzurum Şehirleşmesi ve Sosyolojik Belirtileri", *İktisat Fakültesi Mecmuası*, 27(3-4), ss. 1-68.
- Fındıkoğlu, Z. F. (1970a).** Erzurum Şehirleşmesi, İstanbul: Fakülteler Matbaası.
- Fındıkoğlu, Z. F. (1970b).** Doğu Kalkınması ve Erzurum Şehirleşmesi İle İlgili Sosyolojik Meseleler, İstanbul: Tortum Kalkınma Derneği Yayınları.
- Hancı, H. (2009).** Seyyahların Gözüyle Erzurum (1254-1937), İstanbul: ER-VAK Yayınları.
- İnalcık, H. (1972).** "Erzurum", İslam Ansiklopedisi, 4, İstanbul: Milli Eğitim Basımevi.
- İnbaşı, M. (2012).** "Erzurum Eyaleti ve İdarecileri (1750-1800)", Prof. Dr. Enver Konukçu Armağanı, (edit. İ.E. Atnur), Ankara: Berikan Yayınevi.
- İnbaşı, M. (2008).** Osmanlı İdaresinde Tortum Sancağı (1549-1650), İstanbul: Yeditepe Yayınevi.

- Karabekir, K. (1939).** Erzincan ve Erzurum'un Kurtuluşu, İstanbul: Koşkun Basımevi.
- Karadağ, M. ve Güler, N. (1973).** Görüntüler (1923 - 1973), Erzurum: Atatürk Üniversitesi Basımevi.
- Karal, E. Z. (1999).** Tanzimat-ı Hayriye Devri (1839-1856), İstanbul: Çağdaş Matbaacılık ve Yayıncılık.
- Karpuz, H. (1988).** "Erzurum Şehrinin Tarihi Dokusu ve Türk – İslam Yapılarının Çevre Düzenlemeleri", *Selçuk Dergisi*, 2 (1), ss. 171-191.
- Kaştan, Y. (2006).** "Cumhuriyet Döneminde Nüfus Hareketlerinin Fonksiyonu", *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 7(1), ss. 65-76.
- Kaya, A. ve Güçlü, K. (1994).** "Yenişehir 3 No'lu Gecekondu Önleme Bölgesi ve Toplu Konut Alanının Açık Yeşil Alanlarının İrdelenmesi Üzerine Bir Araştırma", *Atatürk Üniversitesi Ziraat Fakültesi Dergisi*, 25(2), ss. 180-187.
- Keleş, R. (2012).** Kentleşme Politikası, Ankara: İmge Kitabevi.
- Kenthaber, *Cumhuriyet Dönemi Erzurum Belediye Başkanları*. Erişim Tarihi: 11 Şubat 2014, <http://www.kenthaber.com/dogu-anadolu/erzurum/Kimdir/iz-birakan/cumhuriyet-donemi-erzurum-belediye-baskanlari>.
- Kızıoğlu, M.F. (1959).** "Karun-Eli", *Tarih Yolunda Erzurum*, 1(1), ss. 16-19.
- Kızıoğlu, Z. (1968).** "Erzurum'un İdari Tarihçesi", Erzurum İl Yıllığı 1967, İstanbul: Çeltüt Matbaacılık Koll. Şti.
- Kızıoğlu, M. F. (1944).** "Erzurum ile Karsın Osmanlı Ülkesine Katılışı", *Erzurum Halkevi Kültür Dergisi*, Erzurum Vilayet Matbaası, 1(14-15).
- Konukçu, E., Gündoğdu, H., Doğanay, H., Seyidoğlu, B., Okçu, N. S. , Karabey, T. (1989).** Şehr-i Mübarek Erzurum, Ankara: Erzurum Belediyesi Kültür Yayınları.
- Konukçu, E. (1992).** Selçuklulardan Cumhuriyete Erzurum, Ankara: Yükseköğretim Kurulu Matbaası.
- Konyalı, İ.H. (1960).** Abideleri ve Kitabeleri İle Erzurum Tarihi, İstanbul: Ercan Matbaası.
- Kubilay, İ.H. (1979).** Elli Yılda Erzurum Belediyesi 1929-1979, Erzurum: Erzurum Belediyesi.
- Küçük, C. (1975).** Tazminat Devrinde Erzurum, İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Tarih Bölümü Sonçağ Tarihi Kürsüsü (Yayınlanmamış Doktora Tezi-1113), İstanbul.
- Küçük, C. (1995).** "Erzurum Eyaleti", Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi, 11, İstanbul.
- Küçükuşurlu, M. (2008).** Erzurum Belediyesi Tarihi 1: Osmanlı'dan Cumhuriyet'e (1866-1930), İstanbul: Dergah Yayınları.
- Küçükuşurlu, M. (2011).** Erzurum Belediyesi Tarihi 2: Tek Parti Dönemi (1930-1950), İstanbul: Dergah Yayınları.
- Küçükuşurlu, M. ve Saylan, G. F. (2008).** "Şimendiferin Erzurum Yolculuğu", *A.Ü. Türkiyat Araştırmaları Enstitüsü Dergisi*, 38, ss. 313-342.
- Meydan Yayınevi (1969).** Meydan Larousse Büyük Lugat ve Ansiklopedi, 6, İstanbul.
- Milli Eğitim Bakanlığı (1968).** Türk Ansiklopedisi, XV, Ankara: Milli Eğitim Basımevi.
- Nalbant, A. (1997).** Üniter Devlet: Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye, İstanbul: Yapı Kredi Kültür Sanat Yayıncılık.
- Nehri, F. *Mahalleler Birleşti, İsimler Tarihe Karıştı*, Erişim tarihi: 08 Şubat 2014. http://www.gazetepusula.net/haberler/32/mahalleler-birlesti--isimler-tarihe-karisti_19174.html.
- Ortaylı, İ. (2000).** Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880), Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi.

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

Osmanlı Araştırmaları, *Osmanlı Devletinde Mukataa Sistemi ve Uygulanması*. Erişim tarihi: 11 Aralık 2012, <http://www.os-ar.com/modules.php?name=News&file=article&sid=23>.

Pamuk, B. (2006). XVII. Yüzyılda Bir Serhad Şehri: Erzurum, İstanbul: IQ Kültür Sanat Yayıncılık.

Radar Haber, *Atlama Kuleleri Yeniden İnşa Edilecek*. Erişim Tarihi: 19 Ağustos 2014, http://www.radarhaber.com/haberler/18/atlama-kuleleri-yeniden-insa-edilecek_6216.html.

Sami, S. (1933). "Cumhuriyet ve Hukuk Telakkileri", *Yeni Türk Mecmuası*, 1(10).

Sözer, A.N. (1970). Erzurum Ovasının Beşeri ve İktisadi Coğrafyası, Erzurum: Atatürk Üniversitesi Basımevi.

Tankut, H.R. (1962). "Erzurum Adının Aslı", *Tarih Yolunda Erzurum*, 11-12 (2), ss. 3-5.

TÜİK, *2023 Yılı İllerin Nüfus Rakamları Tahmini*. Erişim Tarihi: 08 Şubat 2014, <http://www.ts2023.org/pdf/2023nufus.pdf>.

TÜİK. (2013). Adrese Dayalı Nüfus kayıt Sistemi Sonuçları 2012, Ankara: Türkiye İstatistik Kurumu Matbaası.

Türkdoğan, O. (1965). Erzurum ve Çevresinde Sosyal Araştırmalar, Erzurum: Atatürk Üniversitesi Basımevi.

T.C. Çevre ve Orman Bakanlığı. (2008). Türkiye Çevre Sorunları ve Öncelikleri Envanteri Değerlendirme Raporu (2005-2006), Ankara.

T.C. Çevre ve Orman Bakanlığı Çevresel Etki Değerlendirmesi Ve Planlama Genel Müdürlüğü Çevre Envanteri Dairesi Başkanlığı. (2009). İl Çevre Sorunları Ve Öncelikleri Envanteri Araştırma Formu, Erzurum.

T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı. (2012). Türkiye Çevre Sorunları ve Öncelikleri Envanteri Değerlendirme Raporu, Ankara.

T.C. Erzurum Valiliği, *İl Özel İdaresi Tasfiye ve Devir İşlemleri (25.04.2014)*. Erişim Tarihi: 01 Mayıs 2014, <http://www.erkurum.gov.tr/detay.asp?id=650>.

T.C. İçişleri Bakanlığı İller İdaresi Genel Müdürlüğü, *Alfabetik Mahalle Listesi*. Erişim Tarihi: 08 Şubat 2014, <https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkildariBolumleri.aspx>.

T.C. Kalkınma Bakanlığı. (2013). Onuncu Kalkınma Planı 2014–2018, Ankara.

Tekeli, İ. (1999). "19. Yüzyılda İstanbul Metropol Alanının Dönüşümü", Modernleşme Sürecinde Osmanlı Kentleri, (edit. P. Dumont, F. Georgeon) (çev. A. Berktaş), İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları, ss. 19-30.

Türk Dil Kurumu, *Has*. Erişim Tarihi: 18 Temmuz 2009, <http://tdkterim.gov.tr/bts/?kategori=verilst&kelime=has&ayn=tam>.

Ünüvar, İ. (1954), Erzurum Vilayeti, İstanbul: Duygu Matbaası.

Vikipedi, *Erzurum*. Erişim Tarihi: 03 Kasım 2012, <http://tr.wikipedia.org/wiki/Erzurum>.

Yalçın, O. (1992). Erzurum ve Doğu Anadolu Bölgesi, İstanbul: Özyürek Basım ve Yayınevi.

Yavuz, O. (1994). Erzurum'dan Göç Sorunu, Nedenleri, Sonuçları ve Çözüm Yolları", *Tarım Ekonomisi Dergisi*, 2, ss. 10-21.

Yerasimos, S. (1999). "Tanzimat'ın Kent Reformları Üzerine", Modernleşme Sürecinde Osmanlı Kentleri, (edit. P. Dumont, F. Georgeon) (çev. A. Berktaş), İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları, ss. 1-18.

Yıldırım, İ. (2001). Cumhuriyet Döneminde Demiryolları (1923-1950), Ankara: Atatürk Araştırma Merkezi.

Zillioğlu Evliya Çelebi, M. (1970). Evliya Çelebi Seyahatnamesi (Üçüncü Kitap) (Türkçeleştiren: Zuhuri Danışman), İstanbul: Zuhuri Danışman Yayınevi.



İŞ DOYUMUNU ETKİLEYEN FAKTÖRLERİN HİYERARŞİK REGRESYON YÖNTEMİYLE VE NİTEL OLARAK İNCELENMESİ

Murat DELİCE*

ÖZ

İş doyumu, son 100 yıldır üzerinde yoğun araştırmalar yapılan ve giderek önemi artan bir olgudur. İş doyum düzeyi düşük olan işgörende, performans ve verimi düşüren işten ayrılma, işi yavaşlatma, örgüte karşı olumsuz tutumlar edinme gibi sorunlar gözlemlenirken iş doyum düzeyi yüksek olan işgörende ise örgütsel bağlılık, gönüllü ve pozitif katkı sağlama, işe zamanında başlama gibi örgütler açısından önemli sayılan nitelikler gözlemlenmektedir. Türk Polis Teşkilatının verdiği hizmetin niteliği ve bu örgütün zor çalışma şartları dikkate alınırsa, bu örgütte iş doyumunun incelenmesinin önemi daha iyi anlaşılmaktadır. Son yıllarda Polis Teşkilatında iş doyumuyla ilgili önemli sayıda bilimsel araştırmalar yapılmıştır. Ancak bu araştırmada, alandaki diğer araştırmaların genelinden farklı olarak iş doyumunu ve iş doyumunun farklı boyutlarını ölçen kapsamlı bir ölçek kullanılmıştır. Ayrıca, bu araştırmada iş doyumunu etkileyen faktörlerin kümülatif etkileri hiyerarşik regresyon testi kullanılarak analiz edilmiştir. Son olarak, bu nicel analizlerin yanında iş doyumunu, nitel olarak da analiz edilmiştir. Bulgular, polislerin orta düzeyde iş doyumuna sahip olduklarını; yaşa, kıdeme, rütbeye, çalışılan yere ve birime göre iş doyum düzeylerinin farklılaştığını; genel iş doyumunun ise işin yapısı, çalışma arkadaşları ve mesleki özgüven faktörleriyle %46 oranında açıklandığını göstermiştir.

Anahtar Kelimeler: İş Doyumu, Örgüt, İşgören, Memnuniyet, Polis.



*Doç. Dr., Erzurum İl Emniyet Müdürlüğü, Şube Müdürü, muratdelicekos@yahoo.com

THE EXAMINATION OF FACTORS AFFECTING JOB SATISFACTION USING HIERARCHICAL REGRESSION TEST AND QUALITATIVE METHODS

ABSTRACT

Although job satisfaction has been investigated for a century, its importance is continuously increasing. Employees having low level of job satisfaction are more likely to quit, have low level of performance and have negative attitudes towards organizations. On the other hand, employees having high level of job satisfaction are more likely to start work on time, contribute willingly and have devotion and creativity. The dynamics and work conditions of the Turkish National Police make job satisfaction a critical issue for the organization. With this respect, many studies have been conducted examining job satisfaction in the organization. There are three characteristics distinguishing this study from many others in the literature. First, this study used a comprehensive questionnaire measuring both the general job satisfaction and nine of the job satisfaction dimensions. Second, this study used statistical test both measuring mean differences and cumulative effect size, namely hierarchical regression. Third, this study collected qualitative data as well as quantitative data. Findings showed that police officers have a mid level of job satisfaction. The level of job satisfaction differentiates according to age, seniority, rank, department and location of department. Three factors, job itself, colleagues and self-confidence related to work, explain 46% variance on general job satisfaction.

Keywords: Satisfaction, Employee, Organization, Police, Turkey.

GİRİŞ

İş doymu, örgütsel yönetim alanında üzerinde önemle durulması gereken bir olgudur. İş doymu kavramı 1920'lerde ortaya çıkmış ve 1940'lı yıllarda daha çok ilgi toplamaya başlamıştır (Yelboğa, 2008). İşgörenin ihtiyaç ve beklentilerinin ve işgören haklarının daha çok konuşulmaya başlandığı bu dönemde iş doymu kavramı, psikolog, sosyolog ve örgüt bilimciler gibi geniş bir yelpazedeki otoriteler tarafından işgörenin bilgi, beceri ve değerlerinin

örgütte daha uyumlu hale getirilmesi amacıyla tartışılmaya başlanmış bir kavramdır (Sun, 2002, s. 2).

Örgütsel yönetim alanında üzerinde en fazla araştırma yapılan konulardan bir tanesi iş doyumudur. 2004 yılında yapılan bir araştırmada, bu tarihe kadar iş doyumuna üzerine 18602 makale ve tez yayınlandığı tespit edilmiştir (Curtis, 2007). Yüksek sayıdaki bu çalışmalar iş doyumunu kavramını ayrıntılarıyla ve kapsamlı olarak açıklamaktadır. Ancak, iş doyumuna üzerine bu kadar fazla araştırma yapılmış olmasına rağmen yeni araştırmaların yapılması gereği ortadan kalkmamıştır. Çünkü iş doyumuna dinamik bir süreçtir. Zamanla insanlar ve toplumlar değiştiği gibi işgörenin iş doyum algısı da değişmektedir (Sun, 2002). Günümüzde, sosyal tabakaların sayıları artmış ve farklılaşmıştır. Günümüz insanı için gelir düzeyi, statü, imaj, yaşam standardı gibi kavramlar daha önemli hale gelmiştir. Bunları elde etmeye çalışan bireyler buna uygun işyerleri bulmaya çalışmakta, işyerlerinde daha fazla vakit geçirmekte ve iş yerleri ile ilgili bağları kuvvetlenmektedir (Sun, 2002, s. 3). Ayrıca, kültürden kültüre, ülkeden ülkeye ve kurumdan kuruma da iş doyum süreci farklılık gösterebilmektedir. Tüm bu etkenler, örgütlerin kendi işgöreninin iş doyumlarını kendi dinamikleri açısından sürekli ölçmelerini gerektirmektedir.

Bu gereklilik Türk Polis Teşkilatı için de geçerlidir. Türk Polis Teşkilatı ülke nüfusunun %77'sine güvenlik hizmeti veren bir devlet teşkilatıdır (EGM, 2013). Her örgütün olduğu gibi Polis Teşkilatının da verdiği hizmetlerin verim ve kalitesini yüksek tutulabilmek için iş doyumuna yüksek işgörene ihtiyacı vardır. Bu nedenle bu örgütte de iş doyum araştırmaları yapılmalıdır. Ayrıca, polislik mesleğinin çalışma şartları, örgüt kültürü ve stres faktörleri gibi dinamikleri değerlendirildiğinde iş doyumunun bu örgüt açısından kritik bir öneme sahip olduğu söylenebilir (Akdoğan, Hüseyin ve Köse, 2012). Polislik mesleğinde 24 saat çalışma sistemi, mesai saati belirsizlikleri, yapılan işin kritik ve çoğu zaman acil olması, aşırı iş yükü, yapılan işin tehlikeli ve riskli olması, katı hiyerarşik yapı ve bu yapıyla ilişkili olarak yönetim baskısı, yapılan işe karşın ücretin yetersiz olması, emeklilik imkânlarının yetersiz olması ve yapılan işlerin ve sorumlulukların açık ve net olmaması belli başlı stres kaynaklarıdır (Aydın, 2003; Çam ve Çakır, 2008; Gül ve Delice; Gündüz, Erkan ve Gökçakan, 2007; Sever ve Cinoğlu, 2010). Haftada 40 saatin çok üzerinde çalışmak, geceleri

çalışmak, hafta sonları ve bayram tatilleri gibi herkesin dinlendiği zamanlarda çalışmak da polislerde strese ve benzeri problemlere neden olmaktadır (Yılmaz, 2011). Polislerin halka yabancılaşma yaşamaları da bir stres kaynağıdır. Üniforma giymek ve silah taşımak polisleri halktan ayırmaktadır ve halkla bütünleşemeyen polis sosyalleşme sürecinde yaşadığı sorunlardan dolayı stres yaşamaktadır (Kirel ve Cengiz, 2006). Stres ise polislerde olumsuz tutumlar edinme, tükenmişlik, örgütsel bağlılığın azalması, kişisel ve sosyal hayatın negatif olarak etkilenmesi gibi sorunlara yol açabilmektedir (Kirel ve Cengiz, 2006). Bu özelliklerinden dolayı Polis Teşkilatı çalışanlarına yönelik iş doyumunu araştırmaların yapılması ve çalışanların iş doyumunu etkileyen faktörlerin tespit edilip bunlara ilişkin çözümler üretilmesi önemlidir.

Bu önemden hareketle özellikle son 10 yılda Polis Teşkilatında iş doyumuna üzerine yapılan araştırmaların sayısı artmıştır. Ancak bu araştırmaların çoğunda farklı iş doyum ölçeklerinin kısa versiyonları kullanılmış ve iş doyumuna üzerine elde edilen veriler sadece yaş, cinsiyet, eğitim durumu, kıdem, çalışılan birim gibi demografik değişkenler açısından karşılaştırılmıştır. Farklı iş doyumuna boyutlarının iş doyumuna üzerine etkileri incelenmemiştir. Ayrıca bu araştırmalarda nitel veri analizleri de nadiren kullanılmıştır.

Bu araştırmada polislerin iş doyumunu etkileyen faktörler incelenmiştir. Bu araştırmayı hem Polis Teşkilatında yapılan araştırmaların genelinden hem de alanda iş doyumuna üzerine yapılan araştırmaların genelinden ayıran üç özellik vardır. Birincisi bu araştırmada güvenilirliği test edilmiş bir iş doyum ölçeğinin uzun versiyonu kullanılmış ve böylece hem genel iş doyumuna hem de ücret, terfi, yönetim, ödüllendirme, işin kendisi, işin yapılma şekli, çalışma koşulları ve çalışma arkadaşları gibi iş doyumunun farklı boyutları ölçülmüştür. İkincisi, bu araştırmada alanda genelde tercih edilen ve ortalama farklılıklarını karşılaştırmak için kullanılan *t*-testi ve ANAVO analizleriyle beraber iş doyumuna faktörlerinin iş doyumuna üzerine kümülatif etkilerini ölçmek için kullanılan ve alanda nadiren tercih edilen hiyerarşik regresyon analizi de kullanılmıştır. Üçüncü ve son olarak bu araştırmada nicel verilerle beraber nitel veriler de toplanmış ve bu veriler polislerin iş doyumunu etkileyen faktörleri daha iyi anlamak üzere analiz edilmiştir.

1. KURAMSAL VE KAVRAMSAL ÇERÇEVE

İş doyumu, işgörenin işine karşı hissettikleridir (Burney ve Swanson, 2010). İşgörenin iş yerini sevme düzeyidir (Sun, 2002, s. 3). İş doyumu işgörenin işinden ne kadar mutlu olduğuyla, işine bağlılığıyla, işini ve yaşamını düşündüğünde bunlardan ne kadar haz aldığıyla ilgili bir kavramdır. Bununla beraber bir işin farklı yönleri olduğu ve bu farklı yönlere ait işgörenin farklı düzeyde memnuniyet duyabileceği de bir gerçekliktir (Kalleberg, 1977, s. 126; Spector, 1997, s. 2). Bu nedenle iş doyumunu işgörenin işinin farklı yönlerine karşı geliştirdiği tutumların bütünü olarak ele almak gerekir (Davis, 2004, s. 496; Eren, 1998, s. 178; Yelboğa, 2008).

İş doyumu işgörenin işine karşı takındığı genel tavidir; iş doyumu yüksek olanın işiyle ilgili genel görüşü olumlu iken, iş doyumu düşük olanın ise olumsuz olmaktadır (Sığrı ve Basım, 2006). İş doyumu diğer doyumlarla benzer olarak beklentilerin karşılanmasıyla ilgilidir (Avşaroğlu, Deniz ve Kahraman, 2005). İş doyumu işgörenin işe ait beklentileri ile işten elde ettiklerinin farkı olarak da ifade edilebilir (Tengilimoğlu, 2005). Elde edilenler beklentilerden fazlaysa iş doyumu sağlanmış olmaktadır.

İş doyumu olgusunu tanımlayan üç temel özellik vardır (Luthans, 1992, s. 114): (1) İş doyumu sadece işgören tarafından hissedilebilen ve dışarıdan görülemeyen, işgörenin iş durumuna verdiği duygusal bir yanıttır. (2) İş doyumu işgörenin beklentilerinin ne kadarının karşılandığı ve problemlerinin ne kadarının çözüldüğüyle ilgilidir. (3) İş doyumu işin kendisi, ücret, terfi, yönetim tarzı ve iş arkadaşları gibi birbiriyle yakından ilişkili boyutları kapsamaktadır.

İş doyumu, işgören ve örgütler açısından fayda sağlarken iş doyumsuzluğu bir kısım zararları da beraberinde getirmektedir. Bireyler, çoğu zaman yaşamsal bir gereklilik olarak bir işte çalışmaktadırlar. Ancak, tercih edilen veya çalışılmak zorunda kalınan iş, bireyin yaşam standartları ve hatta kişiliği açısından da belirleyici bir rol oynayabilmektedir (Asan ve Erenler, 2008, s. 205). Bu nedenle çalıştığı işten memnun olmayan ve doyumsuzluk yaşayan işgören belirgin sağlık sorunları yaşamaktadır (Donuk, 2009). Doyumsuzluk yaşayan işgören gergin ve streslidir. Gerginlik ve stres ise baş ve mide ağrısı, sindirim sorunları, kasma, uykusuzluk gibi sağlık problemlerine ve ayrıca

sigara, alkol, uyuşturucu madde kullanımı gibi istenmeyen alışkanlıklara neden olabilir (Sevimli ve İşçan, 2005, s. 55; Solmuş, 2004, s. 197; Spector, 1997, s. 2). Ayrıca, iş yerinde yaşanan memnuniyetsizlik işgörenin bireysel yaşamını da etkilemektedir. Yapılan pek çok araştırma iş yerinden memnun olmayan işgörenin hayatından da memnun olmadığını göstermiştir (Avşaroğlu vd., 2005; Sun, 2002).

İş doyumsuzluğu ise örgütler açısından ciddi zararlara neden olmaktadır. Çalıştıkları örgütten memnun olmayan işgören bu memnuniyetsizliğini farklı tepkilerle göstermektedir. Bu tepkiler; işten ayrılma, devamsızlık, işe geç gelmek, işyerindeki zamanını özel işler için kullanmak, işi geciktirmek, uzun molalar vermek, mücadeleden kaçınmak, çalışıyormuş gibi görünüp işle meşgul olmamak, işyeri kurallarını görmezden gelmek ve bilerek ihlal etmek, moralsizlik, surat asmak, dedikodu yapmak, işyeri ve işveren hakkında olumsuz konuşmak ve bunlara karşı hırçın davranışlarda bulunmak şeklinde görülebilmektedir (Akıncı, 2002, s. 3; Erdem ve Demirel, 2009, s. 49; Solmuş, 2004, s. 197). Tüm bunlar da örgütlerde verimsizliğe neden olabilecek faktörlerdir. Bu tür problemlerin görüldüğü örgütlerde hizmetler aksar, ürün ve hizmet kalitesi düşer, müşteri şikâyetleri artar ve karlılık azalır (Malhotra ve Mukherjee, 2004, s. 162).

Tersine, işinden memnun olan işgörenin ise örgütlerine bağlılıkları ve örgütlerine olumlu katkıları daha yüksektir (Sıgı ve Basım, 2006; Yüksel, 2003). Bu işgören, çalışma arkadaşlarına yardımcı olmak, örgütün mevcut uygulamalarını iyileştirmek üzere önerilerde bulunmak, yakın denetim olmaksızın işe zamanında başlamak ve boşa zaman geçirmemek gibi örgüt açısından son derece önemli katkılarda bulunurlar (Koroğlu, 2011). İlave olarak, iş doyumunun yöneticilerin yönetim süreçlerini ve karar verme mekanizmalarını etkilediği de bulunmuştur ki bu da iş doyumunun örgütler için önemini gösterir ayrı bir göstergedir (Burney ve Swanson, 2010). Tüm bu etkenler değerlendirildiğinde, günümüzün zor şartlarında örgütlerin rekabet edebilmelerinin, hedeflerine ulaşabilmelerinin ve başarılı olabilmelerinin ancak işyerinden memnun olan çalışanlarla mümkün olabileceği anlaşılmaktadır (Brief, 1998, s. 10).

İş doyumunu etkileyen birbirinden farklı pek çok faktör vardır. Bu faktörler genellikle motivasyon kuramları kullanılarak isimlendirilmekte ve açıklanmaktadır. Motivasyon kuramlarından ise Gereksinim Hiyerarşisi Kuramı, Varoluş, İlgililik ve Büyüme Kuramı, Başarma İhtiyacı Kuramı, Çift Etmen Kuramı ve Beklenti Kuramı iş doyumunu açıklamak için daha çok tercih edilmektedir. Bu kuramlardan ve iş doyumuna üzerine yapılmış araştırmalardan yararlanılarak iş doyumunu etkileyen faktörleri bireysel faktörler ve işle ilgili faktörler olmak üzere iki bölüm halinde incelemek mümkündür.

Bireysel faktörler kullanılmadan iş doyumuna üzerine yapılan araştırmalarda, iş ve iş şartlarının zamanla değişmiş olmasına rağmen işgörenin iş doyumunun belirgin şekilde değişmediği görülmüştür. Bu bulgular da iş doyumunun sadece iş ve iş şartlarını dikkate alan çevresel faktörlerle açıklanamayacağı görüşünü hâkim kılmıştır (Sun, 2002, s. 34). Yapılan araştırmalar, işvereni ve işi değişen bireylerin iş doyumunun değişmediğini ve farklı işlerde çalışan tek yumurta ikizlerinin iş doyumunun benzer olduğunu göstermiştir (Arvey, Carter ve Buerkley, 1991). Bu bulgular iş doyumunun kişisel özelliklerle ilgili olduğunu ve bir işi seven bireylerin başka işleri de sevebilecekleri görüşünü pekiştirmiştir (Sun, 2002). Aynı şartlar farklı işgörende farklı düzeylerde iş doyumuna yaratabilmektedir (Köroğlu, 2011, s. 28). İşgörenin kişiliklerini ise genetik yapıları, yaşları, cinsiyetleri, medeni durumları, eğitim seviyeleri, bilgileri, becerileri, deneyimleri, değerleri, yetiştirilme tarzları, kişilik yapısı, ihtiyaç ve beklentiler gibi faktörler belirler (Köroğlu, 2011, s. 31; Sun, 2002). Birbirinden farklı bulgular elde edilse de yapılan pek çok bilimsel araştırma bu faktörlerin iş doyumunu etkilediğini göstermiştir (Ör. Akıncı, 2002; Barutçugil, 2004; Chen, 2008; Donuk, 2009; Eğinli, 2009; İşcan ve Timuroğlu, 2007; Keser, 2006; Kocabıyık ve Çakıcı, 2008; Okpara, 2006; Özdemir, 2006; Özgen, Öztürk ve Yalçın, 2002; Özkalp, 2001; Sevimli ve İşcan, 2005; Sığı ve Basım, 2006; Spector, 1997; Sun, 2002; Tengilimoğlu ve Yiğit, 2005; Yapraklı ve Yılmaz, 2007).

İşle ilgili faktörlere gelince; işgörenin çalıştığı iş ve işyeri şartlarıyla ilgili faktörlerin de iş doyumuna üzerine etkileri bulunmaktadır. Bu faktörler ise literatürde genelde şu başlıklar altında tartışılmaktadır: İşin anlamlılığı, işin kendisi, yapısı ve zorluk derecesi, işin sorumluluğu, iş güvencesi, iş güvenliği,

örgütün büyüklüğü ve yapısı, örgüt kültürü, çalışma koşulları, ücret, ödül, yükselme olanakları, hizmet içi eğitim, yönetim (denetim), örgütsel destek, iletişim ve sosyal ortam. Yine yapılan pek çok bilimsel araştırma bu faktörlerin işgörenin iş doyum düzeyini etkilediğini göstermiştir (Ör. Blau, 1964; Bozkurt ve Bozkurt, 2008; Chen, 2008; Curtis, 2007; Çakır, 2001; Çarıkçı, 2000; Davis, 2004; Delice ve Gül, 2012; Edvardson ve Custavsson, 2003; Girgin, 2009; İşcan ve Timuroğlu, 2007; Köroğlu, 2011; Luthans, 1992; Özücü vd., 2000; Özgen vd., 2002; Solmuş, 2004; Spector, 1997; Tengilimoğlu ve Yiğit, 2005).

1.1. Türk Polis Teşkilatında İş Doyumu Araştırmaları

Son yıllarda Türk Polis Teşkilatında iş doyumuna üzerine yapılan çalışmaların sayısı giderek artmaktadır. Bu bölümde, bu çalışmalardan güncel bazı örnekler kronolojik bir sırayla sunulmuştur.

Baştemur (2006) Kayseri’de 361 polisle yaptığı araştırmada iş ve yaşam doyumlarını incelemiştir. Ölçek olarak, 29 sorudan oluşan iş tatmini indeksini kullanmıştır. Bulgular polislerin iş ve yaşam doyumları arasında anlamlı ve pozitif bir ilişki olduğunu göstermiştir. Polislerin iş doyumlarının ise kıdem, rütbe, medeni durum ve eğitim durumu değişkenlerine göre farklılaştığı tespit edilmiştir.

Şanlı ve Akbaş (2009), Adana ilinde Polis Meslek Yüksek Okulu, Terörle Mücadele, Güvenlik, Trafik, Asayiş ve Çevik Kuvvet şube müdürlüklerinde çalışan 355 polisin iş doyumunu 20 soruluk kısa Minnesota iş doyum ölçeği kullanılarak incelemişlerdir. Bulgular yaş, cinsiyet, medeni durum, öğrenim durumu, rütbe, mesleki kıdem, alınan takdir ve maddi ödül (taltif) değişkenlerine göre iş doyum düzeylerinin anlamlı bir farklılık göstermediğine işaret etmiştir. Bununla beraber, görev yapılan şube, günlük çalışma sistemi ve ekonomik durum algısı değişkenleri açısından iş doyum düzeylerinin anlamlı farklılıklar gösterdiği bulunmuştur. Polis Meslek Yüksek Okulunda çalışanların iş doyum düzeyleri diğer şubelerde çalışanlara göre ve 8/5 çalışanların (hafta içi her gün, 08.00 ila 17.00 saatleri arasında çalışanlar) iş doyum düzeyleri 12/24 çalışanlara (her gün 12 saat çalışıp 24 saat dinlenenler) göre daha yüksektir.

Şeker ve Zırhlıoğlu (2009) ise Van ilinde 20 soruluk kısa Minnesota iş doyum ölçeğini kullanarak 1121 erkek ve 93 kadın polisin iş doyumunu

incelemişlerdir. Araştırmada iş doyumunun yaşa, medeni duruma, kıdem ve üstler tarafından takdir edilmeye göre farklılaştığı bulunmuştur ki bu Şanlı ve Akbaş'ın (2009) bulguları ile uyuşmamaktadır. Yaşı ve kıdemi yüksek olanların iş doyumunda da yüksektir. Yaşam doyumunu ile iş doyumunu arasında da anlamlı ve pozitif bir ilişki olduğu tespit edilmiştir. Ayrıca iş doyumunu ile mesleki tükenmişlik arasında da negatif ve anlamlı bir ilişki bulunmuştur.

Okyay (2009) 20 soruluk kısa Minnesota iş doyum anketi kullanarak 270 erkek Çevik Kuvvet personeliyle yaptığı araştırmada kıdeme göre iş doyumunun farklılaştığını bulmuştur. Bulgular kıdem arttıkça iş doyumunun düştüğünü göstermiştir. İş doyum düzeyi ise 100 üzerinden 62 olarak ölçülmüştür.

Çelik ve Duran (2011) Adıyaman ilinde 575 polisin iş doyumunu incelemişlerdir. İş doyumunu 5 üzerinden 2,6 olarak ölçülmüştür. İş doyumunun farklı boyutları olan işini sevme, amirlere karşı tutum memnuniyeti, takdir edilmeye inanma konusunda ise doyum düzeyleri sırasıyla 2,5, 2,9 ve 3,1 olarak ölçülmüştür. Araştırmada ayrıca 2001 yılı iş doyum düzeyleri ile 2010 yılı düzeyleri karşılaştırılmıştır. Bulgular 2010 yılı iş doyum düzeylerinin daha yüksek olduğunu göstermiştir. Bu da iş doyum sürecinin dinamik ve değişken olduğunun bir göstergesidir.

Yiğit, Dilmaç ve Deniz (2011) Konya ili şehir merkezi ve ilçelerinde rütbeli ve kadın personelin de katılımıyla 680 polisin iş doyumunu araştırmışlardır. Araştırma için 14 soruluk kısa Hackman ve Oldman iş doyum ölçeği kullanılmıştır. Bulgular genç yaşta çalışanların (20-30 yaş grubu) diğerlerine oranla daha yüksek iş doyumuna sahip olduğunu göstermiştir. Lisans ve lisansüstü eğitim seviyesine sahip olanların iş doyum düzeyleri lise mezunlarından daha yüksektir. Rütbeli personelin doyum düzeyleri polis memurlarına göre daha yüksektir. 1-5 yıllık kıdeme sahip olanların iş doyum düzeyleri daha fazla kıdeme sahip olanlardan daha yüksek bulunmuştur. Bu bulgular Şeker ve Zırhlıoğlu'nu (2009) ve Okyay'ı (2009) desteklerken, Şanlı ve Akbaş'ı (2009) ise desteklememektedir. İl merkezinde farklı şubelerde çalışanların iş doyumları ilçelerde çalışanlardan, ilçelerde çalışanların iş doyumları da polis merkezlerinde çalışanlardan daha yüksek bulunmuştur. Son olarak, polislerin iş doyumları ile yaşam doyumları arasında pozitif yönlü, anlamlı ve güçlü bir ilişki olduğu bulunmuştur.

Akdoğan ve Köse (2012) polislerin iş doyumu üzerine yapılmış 39'u yabancı ve 5'i yerli toplam 44 araştırmayı meta analiz yöntemiyle incelemiştir. Bulgular terfi sistemleri ve rütbe ile iş doyumu arasında bir ilişki olduğunu göstermiştir. Ayrıca araştırmada bu değişkenler arasındaki ilişki düzeyinin araştırmanın yapıldığı yıllara, ülkeye ve katılımcı sayısına göre değiştiği bulunmuştur. Bu bulgu da Çelik ve Duran'ı (2011) desteklemekte ve polislerin iş doyumlarının dinamik bir süreçte yıllara, ülkelere ve katılımcıların özelliklerine göre değişebildiğini göstermektedir.

Özetle, Polis Teşkilatında kısa iş doyum ölçekleri kullanılarak yapılan araştırmalarda polislerin iş doyum düzeyleri orta düzeyde bulunmuş ve iş doyumu ile yaşam doyumu arasında anlamlı, pozitif yönlü ve güçlü bir ilişki olduğu tespit edilmiştir. Yaş, cinsiyet, medeni durum, kıdem, eğitim seviyesi, rütbe, çalışılan birim gibi demografik değişkenlerin iş doyumuna etkileri açısından ise birbirinden farklı bulgular elde edilmiştir.

2. YÖNTEM

Bu araştırma için karma bir araştırma dizaynı kullanılmıştır. Araştırmanın verileri anket yöntemi ile toplanmıştır. Anket ile hem nicel hem de nitel veriler elde edilmiştir. Nicel veriler, Spector (1997) tarafından geliştirilmiş ve Türkçeye uyarlaması Sun (2002) tarafından yapılmış 76 soruluk iş doyum ölçeğiyle toplanmıştır. Bu ankete, Polis Teşkilatından uzmanların görüşleri alınarak bu örgütün kültür ve şartlarına uygun iki soru daha eklenmiştir. Bunlar çalışma şartları ile ilgili olan “ek görevlerin sayısını fazla buluyorum” ve “tuttuğum nöbetlerin sayısını fazla buluyorum” sorularıdır. 78 soruluk bu anket hem genel iş doyumunu hem de iş doyumunu etkileyen 9 faktörü ölçmektedir. Bu faktörler; ücret (3 soru), terfi (5 soru), yönetim (8 soru), sosyal haklar (5 soru), ödüllendirme (7 soru), işin yapılma şekli (10 soru), işin yapısı (10 soru), çalışma arkadaşları (7 soru) ve çalışma koşullarıdır (16 soru). Genel iş doyumu ise 7 soru ile ölçülmektedir. Spector (1997) bu ölçekler için Cronbach Alpha güvenirlik katsayılarını 0,71 ve 0,91 aralığında rapor etmiştir. Sun (2002) ise güvenirlik katsayılarını 0,57 olarak ölçülen bir faktör hariç 0,72 ve 0,92 aralığında bulmuştur.

Araştırmanın nitel verileri ise ankette açık uçlu tek bir soru ile toplanmıştır. Bu soruyla Polis Teşkilatı çalışanlarından örgütlerinde gerçekleşmesi halinde kendilerini memnun ve mutlu edecek üç değişikliği yazmaları istenmiştir.

Araştırma Anadolu'da orta büyüklükte bir ilde gerçekleştirilmiştir. Bu ilde yaklaşık 2500 Polis Teşkilatı çalışanı görev yapmaktadır. Bunların 2/3'ü il merkezinde görevli iken 1/3'ü ilçelerde görev yapmaktadır. İl merkezinde ve ilçelerinde çalışan bütün Polis Teşkilatı çalışanları bu ankete katılmaya davet edilmiştir. Farklı birimlerden 655 polis anketi doldurmayı kabul etmiştir. Anketlerden elde edilen veriler nicel ve nitel yöntemlerle analiz edilmiştir. Nicel veriler SPSS 17.0 programı üzerinde betimsel istatistikler, Bağımsız Örneklem *t*-testi, ANOVA ve Hiyerarşik Regresyon testleri kullanılarak analiz edilmiştir.

3. BULGULAR

3.1. Nicel Bulgular

Tablo 1'de araştırmaya katılan 655 Polis Teşkilatı çalışanının demografik özellikleri gösterilmiştir. Buna göre araştırmaya katılanların %91,6'sı erkek ve %8,4'ü kadındır. Kadın katılımcıların oranı Polis Teşkilatının genelinde %4 olan kadın çalışan oranından (EGM, 2013) daha yüksektir. Katılımcıların yaş ortalamaları 30,6'dır ve katılımcıların büyük çoğunluğunun (%62,2) 20-30 yaş grubundan olduğu görülmektedir. Katılımcılar yüksek bir oranda (%78,5) evlidir. Yine katılımcıların pek büyük bir çoğunluğu (%74,7) lisans mezunudur ve bu oran teşkilatın genelinde %40 olan lisans mezunlarının oranından (EGM, 2013) oldukça yüksektir. Katılımcıların %93,4 polis memuru iken %6,1'i komiser yardımcısı, komiser, başkomiser, emniyet amiri ve emniyet müdürü gibi farklı rütbelere sahip çalışanlardır. Rütbeli ve rütbesiz katılımcıların bu dağılımı Polis Teşkilatının geneli için geçerli olan %87 ve %11 olan rütbesiz ve rütbeli çalışan dağılımıyla (EGM, 2013) benzerlik göstermektedir. Katılımcıların %42'si 1-5 yıldır Polis Teşkilatında çalışmakta iken %39,4'ü 6-10 yıldır teşkilatta çalışmaktadır. Yine katılımcıların %38,1'i araştırmanın yapıldığı ilde 1 yıldır çalışmakta iken %24,9'u 2 yıldır, %20,1'i 3 yıldır ve %16,9'u da 4 yıl ve daha fazla süredir bu ilde çalışmaktadır. Katılımcıların %78'i il merkezinde çalışırken %22'si ilçelerde çalışmaktadır ve bu dağılım ildeki çalışanların %70 ve %30

olan dağılımına uygunluk göstermektedir. Katılımcıların %16'sı Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele, Terörle Mücadele gibi operasyonel şubelerde, %59'sı Polis Merkezleri, Koruma Noktaları ve Çevik Kuvvet gibi halka doğrudan hizmet veren birimlerde ve %25'i ise Lojistik, Bilgi İşlem, Personel gibi destek birimlerinde görev yapmaktadır. Katılımcıların %72,7'si mesleğini belirtilen standartlarda yapabilmek için gerekli olan eğitimi aldığına inanırken %27'3'ü bu inanca sahip değildir. Son olarak, katılımcıların kendi mesleki performanslarını 10 üzerinden değerlendirmelerine göre, katılımcıların %85,7'si görevlerini 7 ve daha üzerinde bir performans düzeyi ile icra ettiklerine inanmaktadırlar.

Tablo 1. Katılımcıların Demografik Özellikleri

Değişken	n	%
Yaş (M = 30,6, SD = 5,7)		
20-30	392	62,2
31-40	200	31,7
41-60	38	6,1
Cinsiyet		
Erkek	591	91,6
Kadın	81	8,4
Medeni Hal		
Bekâr	134	20,7
Evli	507	78,5
Eğitim Seviyesi		
Lise ve Altı	32	5,0
Yüksekokul	86	13,4
Lisans	489	74,7
Yüksek Lisans ve Üzeri	44	6,9
Rütbe		
Rütbesiz	590	93,4
Rütbeli	33	6,1
Kıdem (M = 7.3, SD = 5,1)		
1-5 Yıl	266	42,0
6-10 Yıl	250	39,4
11 Yıl ve Üzeri	118	18,6

Erzurum'da Çalışma Süresi (M = 2,5, SD = 2,8)		
1 Yıl	239	38,1
2 Yıl	156	24,9
3 Yıl	126	20,1
4 Yıl ve Üzeri	105	16,9
Çalışma Yeri		
Merkez	511	78,0
İlçe	144	22,00
Çalışılan Şube Tipi		
Operasyonel	81	15,9
Sokak	302	59,1
Destek	128	25,0
Yeterli Mesleki Eğitime Sahip Olma İnancı		
Evet	158	72,7
Hayır	88	27,3
Öz Performans Değerlendirmesi (1-10 Puan Arası)		
5 Puan ve Altı	49	7,7
6 Puan	41	6,4
7 Puan	131	20,5
8 Puan	178	27,9
9 Puan	116	18,2
10 Puan	124	19,4
N = 655		

Tablo 2'de 78 sorunun ölçtüğü; genel iş doyumu ve 9 iş doyumu faktörüne ait Cronbach Alpha güvenirlik katsayı değerleri sunulmuştur. Faktörleri ölçen soruları belirlemek için faktör analizi yapılmamış, ölçeğin orijinalinde Spector (1997) tarafından belirtilen faktör yapısı kullanılmıştır. Faktörlerin güvenirlik analizi yapılırken Cronbach Alpha güvenirlik katsayısını belirgin şekilde düşüren soruların olup olmadığı da gözlemlenmiştir. Ücret faktörü dışında hiçbir ölçeğin sorularında bir olumsuzluk tespit edilmemiş ve Cronbach Alpha güvenirlik katsayıları da Nunnally (1978) tarafından belirtilen 0,70 kriterinin üzerinde bulunmuştur. Üç soruluk ücret ölçeğinin ise Cronbach Alpha güvenirlik katsayısı 0,49 olarak ölçülmüş ve 3. soru olan "her ay düzenli

maaş almaktan memnunum” sorusunun diğer sorularla uyumlu olmadığı ve Cronbach Alpha güvenirlik katsayısı düşürdüğü tespit edilmiştir. Bu soru çıkarıldıktan sonra ücret faktörünün tekrar hesaplanan Cronbach Alpha güvenirlik katsayısı ise 0,70 olarak tespit edilmiştir.

Tablo 2. İş Doyum Ölçeği Faktörlerine Ait Güvenirlik Değerleri

Ölçek	Soru Sayısı	Cronbach Alpha
Genel İş Doyumu	7	0,84
Çalışma Arkadaşları	7	0,74
Çalışma Koşulları	16	0,82
İşin Yapılma Şekli	10	0,81
İşin Yapısı	10	0,79
Ödüllendirme	7	0,81
Sosyal Haklar	5	0,74
Terfi	5	0,75
Ücret	2	0,70
Yönetim	8	0,82
N = 655		

Tablo 3’te de genel iş doyumuna, iş doyumunun 9 faktörüne ve bunların aritmetik ortalamasından elde edilen ortalama iş doyumuna ait ortalamalar küçükten büyüğe sırasıyla sunulmuştur. Tabloda ayrıca her bir faktör için memnun olmayanların, kararsızların ve memnun olanların oranları da gösterilmiştir. Ortalama iş doyum değeri 2,4 ve altında olanlar memnun olmayanlar, ortalama değeri 2,5 ile 3,4 aralığında olanlar kararsızlar ve ortalama değeri 3,5 ve üzerinde olanlar da memnun olanlar olarak nitelendirilmiştir. Tablodaki verilere göre işten genel olarak memnun olmayı ölçen ve işinden hoşnut olmak, işini sevmek, işiyle gurur duymak ve işini değiştirmeyi düşünmemek sorularıyla belirlenen genel iş doyum faktörü 3,8 olarak ölçülmüştür. Bu bulguya göre çalışanların genel olarak işlerinden memnun olduğu söylenebilir. Ortalamalara göre çalışanların %72,4’ünün işlerinden memnun olduğu, %20,2’sinin kararsız olduğu ve %7,5’inin de işlerinden memnun olmadığı tespit edilmiştir.

Tablo 3. İş Doyumu ve Faktörlerine Ait Memnuniyet Düzeyleri

Faktörler	Ortalama	Standart Sapma	Memnun Değil (%)	Kararsız (%)	Memnun (%)
Terfi	2,6	0,9	43,7	38,0	18,2
Ödüllendirme	2,9	0,8	28,1	45,0	26,9
Sosyal Haklar	3,0	0,9	26,6	48,5	24,8
Çalışma Koşulları	3,1	0,7	16,6	53,3	30,1
İşin Yapılma Şekli	3,3	0,7	11,9	46,6	41,5
Ücret	3,4	1,1	17,6	25,9	56,5
Yönetim	3,5	0,9	11,7	36,2	52,1
İşin Yapısı	3,6	0,8	7,7	32,6	59,7
Çalışma Arkadaşları	3,8	0,6	1,4	21,1	77,5
Genel İş Doyumu	3,8	0,9	7,5	20,2	72,4
Ortalama İş Doyumu	3,3	0,6	7,3	53,4	38,4
N = 655					

İş doyumu faktörleri açısından ise çalışanların en yüksek düzeyde memnun olduğu üç faktör sırasıyla çalışma arkadaşları (3,8), işin yapısı (3,6) ve yönetim (3,5) olarak tespit edilmiştir. Ortalama değerlere göre, çalışanların bu faktörden genel olarak memnun olduğu söylenebilir. Memnunların oranına bakıldığında katılımcıların yarısından fazlasının bu faktörlerden memnun olduğu ve çok düşük oranda katılımcının (%10 ve altında oranlarda) ise bu faktörler açısından memnun olmadığı görülmektedir. En düşük olarak ölçülen üç faktör ise terfi (2,6), ödüllendirme (2,9) ve sosyal haklar (3,0) faktörleridir. Bu faktörler açısından katılımcıların kararsız oldukları görülmektedir. Bu faktörlerden *terfi* faktöründe, memnun olmayanların oranının yüksek, memnunların oranının ise düşük olduğu görülmektedir. Ödüllendirme ve sosyal haklar faktörleri açısından ise memnun olanların ve memnun olmayanların oranları birbirine yakındır. Bu faktörler açısından kararsızlar belirleyici olmaktadır.

Tablo 4’te genel iş doyumunu etkileyen 9 faktör ve bunların ortalamasından elde edilen ortalama iş doyumunun demografik değişkenlere göre farklılaşma analizleri sunulmuştur. Analizlerde, demografik değişkenlerde 2 grup olması durumunda bağımsız örneklem *t*-testi (*t*), üç ve daha fazla grup olması halinde ise ANAVO (*F*) kullanılmıştır. Elde edilen bulgulara göre katılımcıların genel iş doyum düzeyleri, iş doyumunu etkileyen ücret hariç 8 faktöre ait memnuniyet düzeyleri ve ortalama iş doyum düzeyleri yaş gruplarına göre anlamlı derecede farklılaşmaktadır. Yaş değişkeni için yapılan Tukey Post Hoc analizi sonuçlarına göre *terfi*, *yönetim*, *sosyal haklar*, *ödül*, *çalışma arkadaşları*, *çalışma şartları* ve *ortalama iş doyumunu* faktörleri için 20-30 ile 31-40 yaş grupları arasında anlamlı fark yokken 20-30 ile 41-60 ve 31-40 ile 41-60 yaş grupları arasında anlamlı fark vardır. İşin yapılma şekli, işin yapısı ve genel iş doyumunu açısından ise bütün yaş grupları arasında anlamlı farklılıklar vardır. Bu sonuçlara göre yaş arttıkça iş doyumunun da arttığı söylenebilir.

Cinsiyet değişkeni açısından ise hiçbir faktör açısından anlamlı farklılık bulunamamıştır. Buna göre erkek ve kadın katılımcıların genel iş doyum düzeylerinin ve iş doyumunu etkileyen faktörlere ilişkin memnuniyet düzeylerinin benzer olduğu söylenebilir. Aynı şekilde medeni hal değişkenine göre de memnuniyet düzeyleri farklılaşmamaktadır. Bir diğer deyişle, evli ve bekâr katılımcıların memnuniyetleri benzer düzeydedir.

Eğitim seviyesi değişkeni açısından ise *terfi*, *işin yapılma şekli*, *işin yapısı* ve *ortalama iş doyumunu* faktörleri açısından anlamlı farklılıklar vardır. Diğer faktörler açısından, eğitim seviyesi iş doyumunu düzeylerini etkilememektedir. Eğitim seviyesi değişkeni için yapılan Tukey Post Hoc analizi sonuçlarına göre *terfi* için sadece yüksek okul ile yüksek lisans ve üzeri eğitim seviyeleri arasında, *işin yapılma şekli* faktörü için sadece ortaokul-lise ile yüksek lisans ve üzeri eğitim seviyeleri arasında, *işin yapısı* faktörü için sadece lisans ile yüksek lisans ve üzeri eğitim seviyeleri arasında ve *ortalama iş doyumunu* açısından yine sadece lisans ile yüksek lisans ve üzeri eğitim seviyeleri arasında anlamlı iş doyum düzeyleri farkları vardır. Ayrıca ortalamalara bakıldığında eğitim seviyeleri açısından doğrusal bir şekilde artma veya azalma gözlenmemektedir. Bu nedenle eğitim seviyesi arttıkça veya azaldıkça katılımcıların memnuniyet düzeylerinin arttığı veya azaldığı yorumunu yapabilmek güçleşmektedir.

Rütbe değişkeniyle ilgili bulgulara bakıldığında, katılımcıların genel iş doyum düzeylerinin, iş doyumunu etkileyen ücret hariç 8 faktöre ait memnuniyet düzeylerinin ve ortalama iş doyum düzeylerinin rütbeli ve rütbesiz olma durumuna göre anlamlı derecede farklılaştığı görülmektedir. Ücret faktörü hariç diğer faktörlerin tamamında rütbeli katılımcıların ortalamalarının daha yüksek olduğu dikkate alınırsa rütbeli katılımcıların memnuniyet düzeylerinin daha yüksek olduğu söylenebilir. Ücret faktörü için ise rütbeli ve rütbesiz katılımcıların memnuniyet düzeyleri benzerdir.

Tablo 4. İş Doyumu ve Faktörlerinin Demografik Değişkenlere Göre Farklılaşma Analizi

Değişken	Ücret	Terfi	Yönetim	Sosyal Haklar	Ödül	İşin Yapılma Şekli	İşin Yapısı	Çalışma Arkadaşları	Çalışma Koşulları	Genel İş Doyumu	Ortalama İş Doyumu
Yaş (M = 30,6, SD = 5,7)											
20-30	3,3	2,6	3,4	2,9	2,9	3,2	3,5	3,8	3,0	3,7	3,2
31-40	3,3	2,6	3,5	3,0	3,0	3,4	3,7	3,9	3,1	3,9	3,3
41-60	3,5	3,3	4,2	3,7	3,4	4,0	4,1	4,2	3,4	4,3	3,8
<i>F</i>	0,9	10,8**	11,8**	13,3**	8,5**	24,2**	15,1**	7,2**	6,4**	10,3**	16,6**
Cinsiyet											
Erkek	3,4	2,6	3,4	3,0	2,9	3,3	3,6	3,8	3,1	3,8	3,3
Kadın	3,3	2,6	3,7	3,1	3,1	3,4	3,5	3,8	3,1	3,6	3,3
<i>t</i>	0,6	-0,1	-1,8	-1,1	-1,4	-0,7	1,2	0,6	0,1	1,4	-0,2
Medeni Hal											
Bekâr	3,5	2,7	3,4	3,0	2,9	3,2	3,5	3,8	3,1	3,8	3,3
Evli	3,3	2,6	3,5	3,0	2,9	3,3	3,6	3,8	3,1	3,8	3,3
<i>t</i>	1,1	0,8	-1,6	0,6	-0,7	-0,8	-1,7	-0,4	-0,1	0,2	-0,4
Eğitim Seviyesi											
Ortaokul-Lise	3,0	2,8	3,7	3,3	3,1	3,5	3,7	3,9	3,1	3,6	3,4
Yüksekokul	3,4	2,8	3,5	3,0	3,0	3,3	3,5	3,9	3,1	3,9	3,3
Lisans	3,4	2,6	3,5	3,0	2,9	3,3	3,6	3,9	3,1	3,8	3,3
Y. Lisans +	3,4	3,3	3,2	2,8	2,6	3,1	3,3	3,8	2,8	3,5	3,1
<i>F</i>	1,4	4,1**	1,6	1,7	1,8	2,8*	3,2*	0,2	2,1	2,4	2,6*

Rütbe											
Rütbesiz	3,4	2,6	3,4	2,9	2,9	3,3	3,6	3,8	3,1	3,8	3,3
Rütbeli	3,1	3,3	4,0	3,6	3,4	3,8	4,1	4,1	3,5	4,3	3,7
<i>t</i>	1,2	-4,0**	-5,6**	-5,8**	-4,1**	-5,4**	-6,8**	-2,6**	-3,9**	-6,0**	-6,0**
Kıdem (M = 7,3, SD = 5,1)											
1-5 Yıl	3,4	2,5	3,3	2,9	2,8	3,1	3,4	3,9	3,0	3,7	3,2
6-10 Yıl	3,4	2,6	3,4	2,9	2,9	3,3	3,6	3,7	3,1	3,8	3,3
11 Yıl ve Üzeri	3,3	2,8	3,8	3,3	3,2	3,7	3,9	4,0	3,3	4,2	3,6
<i>F</i>	0,6	4,7**	15,8**	8,6**	10,3**	23,6**	17,6**	8,7**	8,2**	15,6**	14,7**
İldeki Çalışma Süresi (M = 2,5, SD = 2,8)											
1 Yıl	3,3	2,7	3,6	3,0	3,0	3,4	3,6	4,0	3,1	3,8	3,3
2 Yıl	3,3	2,6	3,4	3,0	2,9	3,2	3,6	3,8	3,1	3,8	3,3
3 Yıl	3,3	2,6	3,2	2,9	2,8	3,1	3,5	3,7	3,0	3,7	3,2
4 Yıl ve Üzeri	3,4	2,4	3,5	3,0	2,8	3,3	3,7	3,8	3,2	3,9	3,3
<i>F</i>	0,3	2,1	5,2**	0,9	1,2	2,7*	1,8	5,8**	1,8	0,6	1,7
Çalışma Yeri											
Merkez	3,4	2,6	3,5	3,0	3,0	3,3	3,7	3,9	3,1	3,8	3,3
İlçe	3,1	2,6	3,4	2,9	2,8	3,2	3,4	3,7	3,0	3,6	3,2
<i>t</i>	3,5**	-0,2	0,8	0,4	1,5	1,4	3,1**	2,1*	1,3	2,3*	2,4*
Çalışılan Şube Tipi											
Operasyonel	3,6	2,6	3,8	3,3	3,4	3,6	4,0	4,0	3,5	4,1	3,6
Sokakta	3,4	2,6	3,3	2,9	2,8	3,1	3,5	3,8	3,0	3,7	3,2
Destek	3,4	2,7	3,7	3,0	3,1	3,5	3,8	4,0	3,1	3,9	3,4
<i>F</i>	1,2	0,4	13,4**	6,2**	15,4**	25,6**	27,4**	5,7**	16,4**	7,2**	15,3**

*. Gruplar arasındaki farklılık 0,05 seviyesinde anlamlıdır.

**. Gruplar arasındaki farklılık 0,01 seviyesinde anlamlıdır.

Yaş değişkeniyle benzer olarak kıdem değişkeni için de katılımcıların genel iş doyum düzeyleri, iş doyumunu etkileyen ücret hariç 8 faktöre ait memnuniyet düzeyleri ve ortalama iş doyum düzeyleri anlamlı derecede farklılaşmaktadır. Kıdem değişkeni için yapılan Tukey Post Hoc analizi sonuçlarına göre *terfi, yönetim, sosyal haklar, ödül, çalışma şartları ve ortalama iş doymu* faktörleri için 1-5 ile 6-10 yıl kıdem grupları arasında

anlamli fark yokken 1-5 ile 11 yıl ve üzeri ve 6-10 ile 11 yıl ve üzeri kıdem grupları arasında anlamli fark vardır. İşin yapılma şekli, işin yapısı, çalışma arkadaşları ve genel *iş doyumu* faktörleri açısından ise bütün kıdem grupları arasında anlamli farklılıklar vardır. Bu sonuçlara göre meslekte çalışma süresi arttıkça iş doyumunun da arttığı söylenebilir. Ancak kıdem değişkeni ile yaş değişkeni arasındaki yakın ilişki dikkate alınarak bu iki değişkenin iş doyumu üzerinde ortak etkilerinin olabileceği de unutulmamalıdır.

İldeki çalışma süresi değişkeni açısından ise sadece *yönetim*, *işin yapılma şekli* ve *çalışma arkadaşları* faktörleri açısından anlamli farklılıklar tespit edilmiştir. Genel iş doyumu, ortalama iş doyumu ve iş doyumunu etkileyen diğer 6 faktör açısından ise ildeki çalışma süresinin değişmesine göre katılımcıların memnuniyet düzeyleri açısından bir farklılık tespit edilememiştir. İldeki çalışma süresi değişkeni için yapılan Tukey Post Hoc analizi sonuçlarına göre *yönetim* faktörü için sadece 3 ile 1 yıl grupları ve 3 ile 4 ve üzeri grupları arasında, *işin yapılma şekli* faktörü için sadece 1 ile 3 yıl grupları arasında ve çalışma arkadaşları faktörü için ise 1 yıl grubu ile diğer gruplar arasında anlamli memnuniyet düzeyleri farkları vardır. Ayrıca, bu 3 faktör için farklı yıl gruplarına ait ortalamalara bakıldığında bunların doğrusal bir değişim göstermediği görülmektedir. Tüm bu bulgular değerlendirildiğinde ildeki çalışma süresinin artmasıyla katılımcıların iş doyum düzeylerinin artmadığı veya azalmadığı söylenebilir.

Çalışma yeri değişkenine bakıldığında bu değişken açısından katılımcıların genel iş doyum düzeylerinin, ortalama iş doyum düzeylerinin ve ücret, işin yapısı, çalışma arkadaşları gibi iş doyumunu etkileyen faktörlere ait memnuniyet düzeylerinin anlamli derecede farklılaştığı gözlemlenmektedir. Anlamli farklılığın olduğu faktörlerin ve anlamli farklılığın olmadığı diğer faktörlerin ortalamalarına bakıldığında ise tamamında il merkezinde çalışanların memnuniyet düzeylerinin daha yüksek olduğu görülmektedir. Bu bulgulara göre il merkezinde çalışan katılımcıların memnuniyet düzeylerinin ilçelerde çalışanlardan nispeten daha yüksek olduğu söylenebilir.

Son olarak, çalışılan şube tipine göre ücret ve terfi faktörü hariç katılımcıların memnuniyet düzeylerinin farklılaştığı görülmektedir. Bulguların genelinde operasyonel ve destek şubelerinde çalışanların memnuniyet

düzeyinin birbirine yakın, sokakta çalışan polislerin ise bu iki gruba göre memnuniyet düzeylerinin daha düşük olduğu görülmektedir. Tukey Post Hoc analizleri de bu sonucu doğrulamaktadır. Genel olarak operasyonel ve destek şubelerinde çalışanların memnuniyet düzeyleri arasında anlamlı farklılık bulunmazken sokakta çalışan polislerin memnuniyet düzeyleri ile diğer iki gruptan polislerin memnuniyet düzeyleri arasında anlamlı farklılıklar bulunmuştur.

Tablo 5'te ise iş doyumunu etkileyen faktörlerin ve demografik değişkenlerin genel iş doyumuna üzerine etkilerinin Hiyerarşik Regresyon testiyle ölçümlerinin sonuçları gösterilmiştir. Hiyerarşik Regresyon analizinde, bağımlı değişken olarak *genel iş doyumunu* kullanılmıştır. Analize birinci aşamada bağımsız değişkenler olarak iş doyumunu etkileyen faktörler olan yönetim, ücret, terfi, ödül, sosyal haklar, çalışma koşulları, çalışma arkadaşları, işin yapılma şekli ve işin yapısı faktörleri dâhil edilmiştir. Analizde ikinci aşamada ise Tablo 1'de gösterilen cinsiyet, yaş, medeni hal, eğitim durumu, rütbe, kıdem, ildeki kıdem, mesleki eğitim ve mesleki güven değişkenleri bağımsız değişken olarak dâhil edilmiştir. Analizde bu şekilde hem 9 faktörün hem de demografik değişkenlerin genel iş doyumuna üzerindeki etkileri ölçülmüştür. Aynı zamanda demografik değişkenlerin dokuz faktör üzerindeki etkileri de kontrol edilmiştir. Tablo 5'teki bulgulara bakıldığında birinci aşamada analize dâhil edilen 9 iş doyumuna faktörünün genel iş doyumuna üzerinde %44'lük bir varyans açıkladığı görülmektedir. Sosyal bilimlerin alanında bir araştırma için bu varyans düzeyi yüksek olarak kabul edilebilir. Bir diğer deyişle, bu dokuz faktörün genel iş doyumunu anlamlı olarak ve oldukça yüksek bir etki düzeyiyle açıkladığı söylenebilir. İkinci aşamada analize dâhil edilen dokuz demografik değişken ise varyans düzeyini sadece %44'den %46'ya yükseltebilmiştir. Bu bulguya göre işle ilgili faktörlerin bireysel faktörlere göre iş doyumunu daha çok etkilediği çıkarımı yapılabilir.

Tablo 6'da ise Hiyerarşik Regresyon analizi sonuçlarına göre genel iş doyumunu anlamlı düzeyde etkileyen faktörler ve bunların etki dereceleri gösterilmiştir. Bulgulara göre analize 18 değişken dâhil edilmesine rağmen bunlardan sadece üç tanesi genel iş doyumunu anlamlı düzeyde etkilemektedir. Bunlar da etki derecelerine göre sırasıyla işin yapısı, çalışma

arkadaşları ve çalışanların meslekleri yapabilme konusunda sahip oldukları öz güven değişkenleridir. VIF değerlerinin de 10'un altında olması bu değişkenler arasında multicollinearity problemi olmadığını göstermektedir. Bu bulgulara göre diğer 15 değişken genel iş doyumunu anlamlı düzeyde etkilememektedir. Sadece *işin yapısı*, *çalışma arkadaşları* ve *çalışanların meslekleri yapabilme konusunda sahip oldukları öz güven* değişkenleri genel iş doyumunu anlamlı düzeyde etkilemektedir. Bir diğer deyişle, yapılan işin yapısı katılımcılara uygunsa, onlara heyecan veriyorsa, onların gelişimine katkı sağlıyorsa ve katılımcılar kendi bilgi ve becerilerini işlerinde kullanabiliyorlarsa işlerinden daha yüksek düzeyde memnun olmaktadır. Aynı şekilde, katılımcılar iş arkadaşları ile iyi ilişkilere sahipseler, aralarında yardımlaşma ve dayanışma oluyorsa, işyerinde uygun bir atmosfer yaratabilmişler daha yüksek düzeyde iş doyumuna sahip olmaktadır. Son olarak katılımcılar kendilerine verilen görev ve sorumluluğu yerine getirebilmek konusunda öz güvene sahipseler daha yüksek düzeyde iş doyumuna sahip olmaktadır.

Tablo 5. İş Doyumunu Etkileyen Faktörlerin Hiyerarşik Regresyon Analizi Bulguları

Model	R	R ²	Adjusted R ²	Stand. Err. of Est.	F
1	0,67 ^a	0,45	0,44	0,63	25,9*
2	0,70 ^b	0,49	0,46	0,62	13,2*
N = 655					

a. Bağımsız değişkenler: Yönetim, ücret, terfi, ödül, sosyal haklar, çalışma koşulları, çalışma arkadaşları, işin yapılma şekli ve işin yapısı,

b. Bağımsız değişken: Yönetim, ücret, terfi, ödül, sosyal haklar, çalışma koşulları, çalışma arkadaşları, işin yapılma şekli, işin yapısı, cinsiyet, yaş, medeni hal, eğitim durumu, rütbe, kıdem, ildeki kıdem, mesleki eğitim ve mesleki güven.

*. Değişkenler arasındaki ilişki 0,01 seviyesinde anlamlıdır.

Tablo 6. Genel İş Doyumunu Etkileyen Faktörler ve Etki Dereceleri

Değişken	Beta	VIF
İşin Yapısı	0,34*	1,9
Çalışma Arkadaşları	0,16*	1,5
Mesleki Güven	0,15*	1,3
N = 655		

*. Değişkenler arasındaki ilişki 0,01 seviyesinde anlamlıdır.

3.2. Nitel Bulgular

Anketteki açık uçlu “işyerinizde gerçekleşmesi halinde sizi memnun ve mutlu edecek üç değişikliği yazıp açıklayınız” sorusuna çalışmaya katılan 655 kişiden 317’si (%48) cevap vermiştir. Bu şekilde elde edilen nitel verilerin analizinden katılımcıların iş doyumunu artırbilecek üç etkenin çalışma saatlerinin düzenlenmesi, istihdamın nitelikli yapılması ve yapılan göreve uygun teçhizatın sağlanması olduğu anlaşılmıştır.

317 katılımcıdan 100’ü (%32) çalışma saatleri konusunda görüş bildirmiştir. Bu katılımcıların daha çok operasyonel birimlerde, polis merkezlerinde ve ilçelerde çalıştıkları gözlemlenmiştir. Bu katılımcılar çalışma saatlerinin çalışanların ihtiyaçlarına ve insani kapasitelerine göre ayarlanmasını talep etmişlerdir. Katılımcılar, çok zor şartlarda, sokaklarda ve çok soğuk havalarda uzun sürelerle çalıştıklarını ve bu sebeple çok yıprandıklarını ifade etmişlerdir. Katılımcılar çalışma sisteminin özel hayatlarını kaliteli bir şekilde yaşabilecekleri bir şekilde düzenlenmesini ve 8/24 çalışma esasına göre çalışmayı talep etmişlerdir. Hâlihazırda 8/24 çalışanlar da bu sistemin değişmeden devam etmesini talep etmişlerdir. Böylece kendilerine ve ailelerine daha fazla vakit ayırabileceklerini, verim ve performanslarının artacağını, memnuniyetlerinin ve kuruma bağlılıklarının artacağını ve kuruma olan katkının artacağını ifade etmişlerdir. Ayrıca görevlendirme sürelerinin de iklim ve doğa koşullarına göre ayarlanması gerektiği ifade edilmiştir.

317 katılımcıdan 78'i (%25) istihdamın nitelikli yapılması konusunda görüş bildirmiştir. Bu katılımcıların hemen hemen her birime eşit olarak dağıldığı gözlemlenmiştir. Bu katılımcılar personelin verimini ve memnuniyetini artırmak için personelin istihdamının ve görevlendirmesinin performansına, başarısına, becerisine, bilgisine ve liyakate göre yapılması gerektiğini beyan etmişlerdir. Ayrıca personelin branşının ve aldığı kursların da dikkate alınması gerektiği ifade edilmiştir. İstihdamın adaletle ve eşit olarak yapılması talep edilmiştir. Mümkün olduğu kadar personelin görüşünün alınması da istenmektedir. Adaletsizliği önlemek ve eşitliği sağlamak için istihdamın sınavla yapılması teklif edilmektedir. Ayrıca, aslen polisin işi olmayan ve mevzuat tarafından polise verilmemiş, ancak hâlihazırda polis tarafından yürütülen işlerin de bir an önce bırakılması gerektiği, polisin asli işine dönmesi gerektiği ve böylece insan kaynağının israfının önleneyeceği ifade edilmiştir.

317 katılımcıdan 69'u (%22) ise araç-gereç ve teçhizat konusunda görüş bildirmiştir. Bu katılımcıların hemen hemen her birime eşit olarak dağıldığı gözlemlenmiştir. Bu katılımcılar birimlerinde kullanan araç, gereç ve teçhizatın eksik ve yetersiz olduğunu ifade ederek yeni, kullanışlı ve daha çok sayıda araç, gereç ve teçhizat talep etmişlerdir. Ayrıca üniformaların görevin niteliğine uygun olarak, rahat, ütü gerektirmeyen, soğuğa ve sıcağa karşı korunaklı ve kir tutmayan türden kumaşlardan ve malzemeden yapılması gerektiği ifade edilmiştir. İnternet, Pol-Net, kamera sistemleri vb. teknolojik araçların daha fazla kullanımının sağlanması da istenmiştir. Polis Teşkilatı bütçesinin ve ilgili ödeneklerin bu ihtiyaçları karşılayacak şekilde planlanması talep edilmiştir.

4. TARTIŞMA

Araştırmanın yukarıda sunulan bulgularına göre polislerin ortalama iş doyumu 5 üzerinden 3,3 olarak hesaplanmıştır. Bu ortalama, genel iş doyumu ve yönetim, ücret, terfi, ödül, sosyal haklar, çalışma koşulları, çalışma arkadaşları, işin yapılma şekli ve iş yapısı gibi iş doyumunun dokuz farklı boyutuna ait değerlerin aritmetik ortalamasıdır. Bu düzey, polislerin iş doyumunu 5 üzerinden 2,6 olarak ölçen Çelik ve Duran'ın (2011) ve 100

üzerinden 62 olarak ölçen Okyay'ın (2009) bulgularından biraz daha yüksektir. Ayrıca, bu araştırmada polislerin genel iş doyumunu 3,8 olarak ölçülmüştür ki bu da polislerin büyük çoğunluğunun işlerinden memnun olduklarını, işlerini sevdiklerini ve işlerinden ayrılmak istemediklerini göstermektedir.

Bulgular, polislerin iş doyumunun çalışma arkadaşları, işin yapısı ve yönetim boyutları açısından daha yüksek düzeyde olduğunu göstermiştir. Terfi, ödüllendirme ve sosyal haklar faktörleri açısından ise doyum düzeyi en düşük seviyededir. Ücret, işin yapılma şekli ve çalışma koşulları açısından ise doyum orta düzeydedir. Bu bulgular Polis Teşkilatında iş doyum düzeyi artırılmak isteniyorsa terfi, ödüllendirme ve sosyal haklar konusunda öncelikli olarak düzenlemelerin yapılması gerektiğine işaret etmektedir. Bu bulguları destekler nitelikte Şanlı ve Akbaş (2009) ve Şeker ve Zırhlıoğlu (2009) takdir edilmeye (ödüllendirme) iş doyumunun ilişkini tespit etmişlerdir. Murat (2003) ise amirlerinden takdir gören polislerin daha düşük düzeyde tükenmişlik yaşadıklarını bulmuştur.

Farklı demografik değişkenlere göre genel iş doyumunu ve iş doyumunu etkileyen dokuz faktörün nasıl farklılaştığıyla ilgili yapılan analizlerden elde edilen bulgular, iş doyumunun erkek veya kadın olmaya göre ve evli veya bekâr olmaya göre farklılaşmadığını göstermiştir. Alanda cinsiyet değişkenine ait çok farklı bulgular elde edilmiş olsa da bu araştırmanın bulguları Donuk (2009) ve Günbayı (2000) ile uyumludur. Bulgular, alanda genelde evlilerin iş doyumunu daha yüksek olarak bulan araştırmalarla ise (Ör. Sevimli ve İşcan, 2005; Yapraklı ve Yılmaz, 2007) uyuşmamaktadır.

Yaş ve kıdem arttıkça genel iş doyumunun ve ücret faktörü hariç, iş doyumunun boyutlarına ait doyum düzeyinin arttığı bulunmuştur. Bu bulgular alandaki araştırmaları desteklemektedir (Ör. Günbayı, 2000; Keskin ve Karaman, 2002; Solmuş, 2004). Bununla beraber kıdemin yaşla yakın ilişkisi düşünüldüğünde kıdemin iş doyumuna etkisinin aslında yaş nedeniyle olabileceği unutulmamalıdır. Yaş arttıkça iş doyum düzeyinin artıyor olması ise yaş arttıkça unvan, sosyal statü, ücret, yetki, sorumluluk, deneyim, kendine güven, hayat tecrübesi, sorunları karşılama ve çözme yeteneği,

anlayış ve hoşgörünün de artıyor olmasıyla açıklanabilir (Sarker, Crossman ve Chinmeteeptuck, 2003, s. 747).

İldeki çalışma süresine göre ise sadece iş arkadaşları, yönetim ve işin yapılma şekli faktörleri açısından doyum düzeyinde farklılık tespit edilmiştir. Bu farklılıklar ise doğrusal bir değişim göstermediğinden ildeki çalışma süresi arttıkça iş doyum düzeyi de artar veya azalır çıkarımı yapılamamaktadır.

Bulgular eğitim seviyesine göre polislerin iş doyum düzeylerinin sadece terfi, işin yapılma şekli ve işin yapısı faktörleri açısından farklılaştığını göstermiştir. Diğer faktörler açısından eğitim seviyesi iş doyum düzeylerini etkilememektedir. Bu faktörler açısından ise bu farklılıklar sadece bir iki grup arasında görülmektedir. Ayrıca, eğitim seviyesi gruplarına göre de iş doyum düzeyleri doğrusal olarak bir artış veya azalma göstermemektedir. Bu bulgulara göre eğitim seviyesi arttıkça iş doyum düzeyi de artar veya azalır yorumu yapılamamaktadır. Bu bulgu Şanlı ve Akbaş'ı (2009) desteklerken Baştemur (2006) ve Yiğit vd., (2011) desteklememektedir. Eğitim seviyesi faktörünün iş doyumuyla ilişkisini daha iyi anlayabilmek için araştırmalarda çalışanların genel eğitim seviyesini bir etken olarak kullanmak yerine çalışanların sahip olduğu eğitim seviyesinin onların yaptıkları iş için yeterli olup olmadığı konusundaki etkilerin ölçülmesi gerekmektedir (Sun, 2002).

Rütbe değişkeni açısından ise bulgular, rütbeli polislerin rütbesizlere göre hem genel iş doyum düzeylerinin hem de ücret hariç iş doyumunun diğer sekiz boyutuna ait doyum düzeylerinin daha yüksek olduğunu göstermiştir. Bu bulgular alandaki pek çok araştırma ile uyumludur (Ör. Akdoğan ve Köse, 2012; Baştemur, 2006; Şeker ve Zırhlıoğlu, 2009; Yiğit vd., 2011). Rütbeli personelin iş doyum düzeyinin yüksek olması ise rütbeli polislerin sahip oldukları özel çalışma alanları, araç-gereç gibi imkânlar, yüksek özerklik, esnek çalışma saatleri, çevresindeki insanların onlara saygı göstermesi gibi etkenlerle açıklanabilir (Ercikti, Vito, Walsh ve Higgins, 2011, s. 109).

Bulgulara göre il merkezinde, operasyonel ve destek şubelerinde çalışan polislerin iş doyum düzeyleri ilçelerde ve sokakta çalışan polislerin iş doyum düzeyinden daha yüksektir. Bu bulgular Şanlı ve Akbaş (2009) ve

Yiğit vd., (2011) ile uyumludur. Gündüz vd. (2007) de polis merkezlerinde, bir diğer deyişle sokakta çalışan polislerin operasyonel ve destek birimlerinde çalışanlara göre daha fazla tükenmişlik ve psikolojik sorun yaşadıklarını tespit etmiştir. Bu farklılığı il merkezinde, operasyonel ve destek birimlerinde bulunan düzenli çalışma saatleri ve uygun çalışma koşulları gibi etkenlerle açıklamak mümkündür. Mesai saatleri daha uzun olanların daha fazla tükenmişlik yaşadığını gösteren bulgular vardır (Gündüz vd., 2007). Bu araştırmanın nitel bulgularında da çalışma saatlerinin düzenlenmesini isteyenlerin genel olarak polis merkezlerinde ve ilçelerde çalışan polisler olduğu ve bunların sokaklarda zor şartlarda çalışmaktan şikâyet ettikleri görülmektedir.

Araştırmanın nitel bulguları ise polislerin örgütlerinde görmek istediği üç temel değişikliğin çalışma saatlerinin iyileştirilmesi, istihdamın nitelikli yapılması ve kullanılan araç-gereç ve teçhizatın iyileştirilmesi olduğunu göstermiştir. Bu bulgular alandaki araştırmalarla uyumludur. Yapılan bir araştırma, polisin haftada 40 saatin çok üzerinde çalıştığını, geceleri ve hafta sonu gibi tatil günlerinde çalışmaktan dolayı yeterince dinlenemediğini, bu ağır çalışma sisteminin polisleri biyolojik ve psikolojik olarak yıprattığını, polislerin bu sorunlar nedeniyle erken yaşlarda öldüklerini ve yüksek oranda intihar ettiklerini göstermektedir (Yılmaz, 2011). Aynı araştırma, polislerin mesai saatlerinin günde 8 saat olarak düzenlendiğinde verim ve performansın arttığını, sağlık problemlerinin azaldığını, şikâyetlerin azaldığını ve memnuniyetin arttığını göstermiştir. Aydın (2003) da polislerin sorunları üzerine yaptığı araştırmada, çalışma sisteminin, kullanılan araç-gerecin, kıyafetlerin ve istihdam öncelikli sorunlar olarak algılandığını tespit etmiştir.

Hiyerarşik Regresyon analizinden elde edilen bulgular ise, işinden genel olarak memnun olmak, işinden hoşnut olmak, işini sevmek, işiyle gurur duymak ve işini değiştirmeyi düşünmemek sorularıyla ölçülen *genel iş doyumunu* sadece *işin yapısı, çalışma arkadaşları ve çalışanların meslekleri yapabilme konusunda sahip oldukları öz güven* faktörlerinin anlamlı olarak etkilediğini göstermiştir. Analize dâhil edilen yönetim, ücret, terfi, ödül, sosyal haklar, çalışma koşulları, işin yapılma şekli, cinsiyet, yaş, medeni hal, eğitim durumu, rütbe, kıdem, ildeki kıdem ve mesleki eğitim değişkenlerinin ise

genel iş doyumu üzerinde anlamlı etkileri tespit edilememiştir. Bu üç değişken genel iş doyumu üzerinde %46 oranında anlamlı ve yüksek oranda bir varyans açıklamaktadır. Önceki araştırmalar yapılan işin kendisinin tehlikeli, riskli, macera dolu, ilginç, sıkıcı, fırsatlara açık, geliştirici vb. niteliklerinin iş doyumu üzerinde etkisi olduğunu vurgulamaktadır (Edvardson ve Custavsson, 2003; Luthans, 1992). Yine önceki araştırmalar çalışma arkadaşlarının ve iş yerindeki sosyal ortamın iş doyumu üzerine etkilerine dikkat çekmektedir. İşyerinde samimi ve sıcak bir sosyal çevre oluşturabilen, iyi arkadaşları olan, paylaşımda bulunabilen çalışanların işlerinden daha çok memnun olduğu bulunmuştur (Luthans, 1992, s. 122). Meslektaşları tarafından desteklenen, etkileşim ve işbirliği halinde olan öğretmenlerin iş doyumları da daha yüksek olarak ölçülmüştür (Girgin, 2009).

SONUÇ

Bu araştırmada, polislerin iş doyumu ve onların iş doyumunu etkileyen faktörler incelenmiştir. İş doyumu, üzerine son 100 yıldır yoğun araştırmalar yapılıyor olmasına rağmen hala önemini koruyan bir olgudur. İş doyum düzeyi düşük olan işgörende, performans ve verimi düşüren işten ayrılma, işi yavaşlatma, örgüte karşı olumsuz tutumlar edinme gibi sorunlar gözlemlenirken iş doyum düzeyi yüksek işgörende ise örgütsel bağlılık, gönüllü ve pozitif katkı sağlama, işe zamanda başlama gibi örgütler açısından önemli sayılan nitelikler gözlemlenmektedir. Türk Polis Teşkilatının verdiği hizmetin niteliği ve bu örgütün zor çalışma şartları dikkate alınırsa bu örgütte iş doyumunun incelenmesinin önemi daha aşikâr olmaktadır. Bu güne kadar Polis Teşkilatında iş doyumu üzerine önemli sayıda araştırma yapılmıştır. Bu araştırmada ise alandaki araştırmaların genelinden farklı olarak iş doyumunu ve iş doyumunun boyutlarını ölçen kapsamlı bir ölçek kullanılmıştır. Ayrıca, iş doyumunu etkileyen faktörlerin kümülatif etkileri hiyerarşik regresyon testi kullanılarak analiz edilmiştir. Son olarak, bu araştırmada alandaki araştırmalardan farklı olarak nicel analizlerin yanında iş doyumu nitel olarak da analiz edilmiştir.

Bu araştırmanın bulgularına göre; polislerin iş doyumlarını artırmak şu öneriler ileri sürülebilir. İşin yapısı faktörü açısından; hem eğitim kurumlarında hem de aktif çalışma hayatında polisler meslekleri ve yaptıkları işler ve sorumlulukları daha iyi açıklanmalı ve anlatılmalıdır. Yapılan işler için hangi bilgi ve becerinin gerekli olduğu gösterilmeli ve polislerin bunları başarabilmek için kendi yeteneklerini de kullanabilecekleri gösterilmelidir. Yapılan işlerin polislerin kendi gelişimlerine nasıl katkı sağladığı gösterilmeli ve buna fırsat verilmelidir. Tüm bunlar polislerin işlerini en iyi şekilde yapabilmeleri için öz güvenlerini de artıracaktır. Çalışma arkadaşları faktörü açısından; işyerlerinde iletişimi ve paylaşımı artıracak uygun sosyal ortamların oluşmasına müsaade edilmeli ve bunlar desteklenmelidir. Çay sohbetlerine ve zaman zaman kahvaltılar tarzında organizasyonlara müsaade edilmelidir. Doğum, ölüm, düğün vb. olaylar iş arkadaşları arasında ilişkileri artırmak için bir fırsat olarak kabul edilmeli ve bunlara katılımlar sağlanmalıdır. İşgören arasındaki çatışmalar zamanında tespit edilmeli ve bunlara müdahale edilmelidir.

Terfi, ödüllendirme ve sosyal haklar faktörleri açısından doyum düzeylerinin düşük olduğu hatırlanırsa; bunlara uygun düzenlemelerin yapılması gerektiği ortaya çıkmaktadır. Terfi imkânları ve sosyal hakların düzenlenmesi zaman alacak çözümler olsa da ödüllendirme konusunda daha acil çözümler üretilebilir. Çalışanlara saygı gösterilmesi, onlara değer verilmesi, yapılan işlerin takdir edilmesi ve bunlara karşı teşekkür edilmesi en hızlı, en ucuz ve en zahmetsiz ödüllendirme türleridir.

Genç ve rütbesiz polislerin iş doyum düzeyi daha düşük olduğundan bu gruplara yönelik çözümler üretilmesi önemlidir. Yöneticilerin ki bunlar aynı zamanda rütbeli polislerdir, tecrübesiz ve aceleci olan bu gruplara karşı anlayışlı ve yol gösterici olması gereklidir. Sokaklarda ve ilçelerde çalışan polislerin iş doyum düzeylerinin daha düşük olduğu hatırlanırsa, bu gruplara karşı da ilginin artırılması, onların sorunlarının dinlenmesi, ihtiyaç ve beklentilerinin karşılanması önerilebilir.

KAYNAKÇA

- Akdoğan, H. ve Köse, Y. (2012).** Polislerin İş Tatmininde Terfi Sistemleri ve Rütbenin Rolü Üzerine Bir Meta Analiz. *Polis Bilimleri Dergisi*, 14(2), 51-74.
- Akıncı, Z. (2002).** Turizm Sektöründe İşgörenin İş Tatminini Etkileyen Faktörler: 5 Yıldızlı Konaklama İşletmelerinde Bir Uygulama. *Akdeniz Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi*, 4, 1-26.
- Arvey, R. D., Carter G. D. and Buerkley D.K. (1991).** Job Satisfaction: Dispositional and Situational Influences. In C.L. Cooper & I.T. Robertson (Eds.), *International Review of Industrial and Organizational Psychology*, NY: John Wiley, Vol.6, s. 359-383.
- Asan, Ö. ve Erenler, E. (2008).** İş Tatmini ve Yaşam Tatmini İlişkisi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 13(2), 203-216.
- Avşaroğlu, S. , Deniz, M. E. ve Kahraman, A. (2005).** Teknik Öğretmenlerde Yaşam Doyumu İş Doyumu Ve Mesleki Tükenmişlik Düzeylerinin İncelenmesi. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 14, 115-129.
- Aydın, A. H. (2003).** Polislin Güncel Sorunları: Bir neden-sonuç analizi. *Polis Bilimleri Dergisi*, 5(3-4), 1-12.
- Barutçugil, İ. (2004).** *Stratejik İnsan Kaynakları Yönetim*. İstanbul: Kariyer Yayıncılık.
- Baştemur, Y. (2006).** İş Tatmini İle Yaşam Tatmini Arasındaki İlişkiler: Kayseri Emniyet Müdürlüğünde Bir Araştırma. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Blau, P. (1964).** *Exchange and Power in Social Life*. New York: Wiley.
- Bozkurt, Ö. ve Bozkurt İ.. (2008).** İş Tatminini Etkileyen İşletme İçi Faktörlerin Eğitim Sektörü Açısından Değerlendirilmesine Yönelik Bir Alan Araştırması. *Doğuş Üniversitesi Dergisi*, 9(1), 1-18.
- Brief, A. P. (1998).** *Attitudes In and Around Organizations*. California: SAGE Publications.
- Burney, L. L. and Swanson, N. J. (2010).** The Relationship Between Balanced Scorecard Characteristics and Managers' Job Satisfaction. *Journal Of Managerial Issues*, XXII(2), 166-181.
- Chen, L. H. (2008).** Job Satisfaction Among Information System (IS) Personel. *Computer in Human Behavior*, 24(1), 105-118.
- Curtis E. A. (2007)** Job satisfaction: a survey of nurses in the Republic of Ireland. *International Nursing Review*, 54, 92–99.
- Çakır, Ö. (2001).** *İşe Bağlılık Olgusu ve Etkileyen Faktörler*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Çam, S. ve Çakır, İ. (2008).** Polislerde İş Stresi Algısının Kişisel ve Göreve Bağlı Bazı Değişkenlere Göre Karşılaştırılması. *Polis Bilimleri Dergisi*, 10(3), ss. 21-40.
- Çankıcı, İ H. (2000).** Çalışanların İş Tatminlerini Etkileyen Kişisel Özellikler: Süpermarket Çalışanları Üzerinde Bir Araştırma. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 5(2), 155-168.
- Çelik, M. ve Duran H: (2011).** Toplam Kalite Yönetimi Ve Örgütsel Bağlılık: Adıyaman Emniyet Müdürlüğü Örneği. *Akademik Bakış Dergisi*, 24, 1-22.

- Davis, G. (2004).** Job Satisfaction Survey Among Employees in Small Business. *Journal of Small Business and Enterprise Development*, 11(4), 495-503.
- Delice, M. ve Gül, Z. (2012).** Kararlara Katılımın Çalışanlarda Oluşturduğu Algının İncelenmesi: Polis Teşkilatı Örneği. *EKEV Akademi Dergisi*, 16(52), 15-28.
- Donuk, B. (2009).** Özel ve Kamu Sektöründe Görev Yapan Spor Yöneticilerin İş Tatminlerinin Karşılaştırılması. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 21, 179-185.
- Edvardsson, B. and Gustavsson, B. O. (2003).** Quality in The Work Environment: A Prerequisite for Success in New Service Development. *Managing Service Quality*, 13(2), 148-163.
- Eğimli, A. T. (2009).** Çalışanlarda İş Doyumu: Kamu Ve Özel Sektör Çalışanlarının İş Doyumuna Yönelik Bir Araştırma. *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 23(3), 35-52.
- Emniyet Genel Müdürlüğü (2013).** 2012 Yılı Faaliyet Raporu. Ankara: Başak Matbaacılık.
- Ercikti, S. , Vito, G. F. Walsh, W. F. and Higgins, G. E. (2011).** Major Determinants of Job Satisfaction Among Police Managers. *The Southwest Journal of Criminal Justice*, 8(1), 97-111.
- Erdem, A. R. ve Demirel, F. (2009).** Sınıf Öğretmenlerinin “Denetim” Boyutuna İlişkin İş Doyum Düzeyi. *e-Journal of New World Sciences Academy*, 4(1), 44-61.
- Girgin, G. (2009).** Öğretmenlerin İş Doyumuna Etki Eden Faktörlerin İncelenmesi. *E-Journal Of New World Sciences Academy*, 4(4), 1297-1307.
- Gül, Z. ve Delice, M. (2011).** Polis Meslek Stresi ve Stres Azaltma/Stresle Başa çıkma Programları: Eşlerle ilişkileri üzerine etkileri. *Polis Bilimleri Dergisi*, 13(3), 19-38.
- Gündüz, B., Erkan, Z. ve Gökçakan, N. (2007).** Polislerde Tükenmişlik ve Görülen Psikolojik Belirtiler. *Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 16, Sayı 2, 2007, s. 283-298
- İşcan, Ö. F. ve Timuroğlu M. K. (2007).** Örgüt Kültürünün İş Tatmini Üzerindeki Etkisi ve Bir Uygulama. *Atatürk Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi*, 21(1), 119-135.
- Kalleberg, A. L. (1977).** Work Values and Job Rewards: A Theory of Job Satisfaction. *American Sociological Review*, 42(1), 124-143.
- Keser, A. (2006).** *Çalışma Yaşamında Motivasyon*. İstanbul: Alfa Aktüel Yayınları.
- Kirel, Ç. ve Cengiz, A. A. (2006).** Trafik Polisleri Arasında Mesleksel Stresin Kaynakları Ve Sonuçları: Eskişehir Trafik Polis Eğitim Merkezinde Bir Araştırma. *Polis Bilimleri Dergisi*, 8(2), 97-120.
- Kocabıyık, Z. O. ve Çakıcı, E. (2008).** Sağlık Çalışanlarında Tükenmişlik Ve İş Doyumu. *Anadolu Psikiyatri Dergisi*, 9, 132-138.
- Köroğlu, Ö. (2011).** İş Doyumu Ve Motivasyon Düzeylerini Etkileyen Faktörlerin Performansla İlişkisi: Turist Rehberleri Üzerine Bir Araştırma. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Turizm İşletmeciliği ve Otelcilik Anabilim Dalı.
- Luthans, F. (1992).** *Organizational Behavior*, 6th Edition. New York: McGraw-Hill.

- Malhotra, N. and Mukherjee, A. (2004).** The relative influence of organisational commitment and job satisfaction on service quality of customer-contact employees in banking call centres. *Journal of Services Marketing*, 18(3), 162-174.
- Murat, M. (2003).** Emniyet Görevlilerinin Tükenmişlik Durumları. *Polis Bilimleri Dergisi*, 5(2), 95-108.
- Nunnally, C. (1978).** *Psychometric Theory*. New York, NY: McGraw-Hill.
- Okpara, J. O. (2006).** The Relationship Of Personal Characteristics And Job Satisfaction: A Study Of Nigerian Managers In The Oil Industry. *The Journal Of American Academy Of Business*, 10(1), 49-58.
- Okyay, N. (2009).** Emniyet Teşkilatına Bağlı Okullardan Mezun Olup Çevik Kuvvet Şube Müdürlüğünde Görev Yapan Polislerin Psikolojik Hizmet Algıları, İş Doyumu Ve Tükenmişlik Düzeyinin İncelenmesi. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Eğitim Bilimleri Anabilim Dalı.
- Örücü, E., Bulut, Z. A. ve Karabulut, A. N. (2005).** Konaklama İşletmelerinde Uygulanan Ücret ve Ödül Yönetim Sistemi. *Gazi Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi*, 7(1), 51-72.
- Özdemir, F. (2006).** Örgütsel İklimin İş Tatmin Düzeyine Etkisi: Tekstil Sektöründe Bir Araştırma. Yayınlanmamış Doktora Tezi. Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Adana.
- Özgen, H., Öztürk, A. ve Yalçın A. (2002).** *İnsan Kaynakları Yönetimi*. Adana: Nobel Yayıncılık.
- Özkalp, E. (2001).** *Örgütsel Davranış*, 6. Baskı. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları.
- Sarker, S. J., Crossman, A. and Chinmeteepituck, P. (2003).** The relationship of age and length of service with job satisfaction: An examination of hotel employees in Thailand. *Journal of Managerial Psychology*, 18(7/8), 745-758.
- Sever, M. ve Cinoğlu, H. (2010).** Amerikan Polisinde İş Stresinden Kaynaklanan Aile İçi Şiddet Olaylarının Sosyolojik Ve İstatistiksel Analizi. *Polis Bilimleri Dergisi*, 12(1), 125-146.
- Sevimli, F. ve Ömer F. İ. (2005).** Bireysel ve İş Ortamına Ait Etkenler Açısından İş Doyumu. *Ege Üniversitesi, İ.İ.B.F. Akademik Bakış Dergisi*, 5(1-2), 55-64.
- Sıgır, Ü. ve Basım, N. (2006).** İş Görenlerin İş Doyumu İle Örgütsel Bağlılık Düzeylerinin Analizi: Kamu ve Özel Sektörde Karşılaştırmalı Bir Araştırma. *Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 6(12), 131-154.
- Solmuş, T., (2004).** *İş Yaşamında Duygular ve Kişilerarası İlişkiler; Psikoloji Penceresinden İnsan Kaynakları Yönetimi*. İstanbul: Beta Yayınları.
- Spector, P.E. (1997).** *Job Satisfaction: Application, assessment, cause, and consequences*. California: SAGE Publications.
- Sun, H. Ö. (2002).** İş Doyumu Üzerine Bir Araştırma: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Banknot Matbaası Genel Müdürlüğü. Ankara: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Banknot Matbaası Genel Müdürlüğü.

- Şanlı, S. ve Akbaş, T. (2009).** Adana ilinde Çalışan Polislerin İş Doyumu Düzeylerinin Bazı Değişkenler Açısından İncelenmesi. *Polis Bilimler Dergisi*, 11(2), 73-86.
- Şeker, B. D. ve Zırhlıoğlu, G. (2009).** Van Emniyet Müdürlüğü Kadrosunda Çalışan Polislerin Tükenmişlik, İş Doyumu ve Yaşam Doyumları Arasındaki İlişkilerin Değerlendirilmesi. *Polis Bilimleri Dergisi*, 11(4), 1-26.
- Tengilimoğlu, D. ve Yiğit, A., (2005).** Hastanelerde Liderlik Davranışlarının Personel İş Doyumuna Etkisini Belirlemeye Yönelik Bir Alan Çalışması. *Hacettepe Sağlık İdaresi Dergisi*, 8 (3), 375-401.
- Tengilimoğlu, D., (2005).** Hizmet İşletmelerinde Liderlik Davranışları İle İş Doyumu Arasındaki İlişkinin Belirlenmesine Yönelik Bir Araştırma. *Ticaret ve Turizm Eğitim Fakültesi Dergisi*, 1, 23-45.
- Yapraklı, Ş. ve Mustafa K. Y. (2007).** Çalışanların İş Stresi Algılarının İş Tatminleri Üzerindeki Etkisi: Erzurum'da İlaç Mümessilleri Üzerinde Bir Saha Araştırması. *Atatürk Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Dergisi*, 21(1), 154-183.
- Yelboğa, A., (2008).** İnsan Kaynakları Bölümünde Çalışanların İş Doyumlarındaki Farklılıkların İncelenmesi. *Yönetim*, 19(61), 126-143.
- Yılmaz, H. (2011).** Mesai Düzenlemesinin Örgütsel Performans, Personel Tatmini Ve Suç Önleme Üzerine Etkileri: Bursa Emniyet Müdürlüğü Ergonomik Vardiya Uygulaması. Yüksek Lisans Bitirme Projesi, Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Güvenlik Ve Adli Bilimler Ana Bilim Dalı.
- Yiğit, R., Dilmaç, B. ve Deniz, M. E. (2011).** İş Ve Yaşam Doyumu: Konya Emniyet Müdürlüğü Alan Araştırması. *Polis Bilimleri Dergisi*, 13(3), 1-18.
- Yüksel, İ. (2003).** Hemşirelerin İş Güçlüğüne Oluşturan Değişkenlerin İş Doyumu, İş Gerilimi Ve Örgütsel Bağlılık Üzerindeki Etkisinin Analizi. *Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 13(1), 261-272.

II. MEŞRUTİYET'TEN CUMHURİYETE MİRAS KALAN İÇ GÜVENLİK ANLAYIŞI VE TÜRK POLİS TEŞKİLATI

Ali DİKİCİ*

ÖZ

Bu makalede II. Meşrutiyet ve Cumhuriyet dönemi polis teşkilatları ve iç güvenlik olgusu karşılaştırılarak aralarında bir devamlılık veya kopuş olup olmadığı, imparatorluk polisinden cumhuriyet polisine tevarüs eden uygulamaların hangi oranda ve ne zamana kadar devam ettiği sorularının cevabı bulunmaya çalışılmıştır. Bunu yaparken de her iki dönemdeki kurumsal gelişmelere yoğunlaşan kronolojik bir ilerleme çizgisinden çok, modern polis teşkilatının ortaya çıkması ekseninde mukayese ve analizler yapılarak konu irdelenmiştir. Bu çerçevede İttihat Terakki iktidarı, Birinci Dünya Savaşı ve Milli Mücadele dönemleri ile Cumhuriyet dönemleri birbirlerini etkileme çerçevesinde ayrı ayrı değerlendirilmiştir. Ayrıca zaman zaman Abdülhamit dönemi polislik anlayışına da vurgu yapılarak karşılaştırmalar yapılmıştır.

Anahtar Kelimeler: *Osmanlı Devleti, II. Meşrutiyet, , İttihat ve Terakki, Türkiye Cumhuriyeti, Polis, İç Güvenlik.*

HOMELAND SECURITY POLICIES AND TURKISH POLICE ORGANIZATION TRANSFERRED FROM 2ND CONSTITUTIONAL PERIOD TO TURKISH REPUBLIC

ABSTRACT

In this article, police organizations and homeland security concepts in 2nd Constitutional Period in Ottoman Empire and Turkish Republic periods are compared, and thus the questions of continuity, change or rupture in police



* 2. Sınıf Emniyet Müdürü, alidikici40@yahoo.com.tr

practices; of to what extent those practices -if exist- inherited from Ottoman Empire continued in Turkish Republic are examined. In doing so, comparisons and analyses were done within the context of emerging of a modern police organization rather than giving an organizational chronology of police in both periods. Committee of Progress and Union period, World War I, Turkish War of National Independence and Turkish Republic were examined separately from the interaction and influence points of view. Homeland security concept during the II. Abdülhamit period were also briefly mentioned where necessary.

Keywords: Ottoman Empire, 2nd Constitutional Period, Committee of Progress and Union, Turkish Republic, Police, Homeland Security.

GİRİŞ

İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin (bundan sonra İTC) yeni kurulan Türkiye Cumhuriyetine miras bıraktığı bürokratik ve siyasal yapılanmayı farklı açılardan ele alan birçok makale ve kitap mevcuttur. Ancak bu eserlerde Polis Teşkilatı çok fazla sözü edilmeyen ve ihmal edilen bir olgudur. Bu çalışma, bu alandaki mevcut ihmali ve boşluğu bir nebze doldurmayı amaçlamaktadır. Bu amaçla mevcut kaynaklar taranarak bahse konu iki dönem, iç güvenlik ve polis perspektifinden incelenmeye çalışılmıştır. Her iki dönemde de polisin oynadığı rol, hükümet siyasetleri ve polisin tutumu, yaşanan önemli kırılma noktalarında polisin konumu, bunun sonucu olarak polis imajının kamuoyuna yansımaları ve genel anlamda polis teşkilatı bu makalenin ana temasını oluşturmaktadır. Makale boyunca Osmanlı polisi ile Cumhuriyet dönemi polisi gibi bir genelleme yapıp mukayese yapmak yerine, İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin iktidarda olduğu dönem (1908–1918) ve erken Cumhuriyet dönemi (1923–1939) ekseninde konular ele alındı. Zaman zaman bu iki dönem arasında polis pratikleri ile ilgili karşılaştırmalar yapılarak aralarında bir devamlılık veya kopuş olup olmadığı açıklığa kavuşturulmaya çalışıldı. Erken Cumhuriyet dönemi polisi incelenirken de Millî Mücadele süresince Türk Polis Teşkilatı'nda yaşanan önemli değişimlere de vurgu yapıldı.

Osmanlı'nın son döneminde devletin yeniden şekillendirilmesi yönünde çalışmalar gerçekleştiren ve Cumhuriyet dönemi devletin kuruluş sürecini etkisi altına alan İTC dönemi uygulamaları, günümüz Polis Teşkilatı'nın yapısını

anlama adına önem arz etmektedir. Bu açıdan bakıldığında polisin ordudan bağımsız bir kuruma dönüşmesi, yeniden organize edilmesi, güçlendirilmesi ve etkinliğinin artırılması, ülkenin her yanında güçlü ve merkezî bir polis teşkilatı oluşturulması ve polisin siyasal süreçte iktidarlar tarafından yoğun bir şekilde kullanılması üzerinde durulan noktalar oldu. Çünkü 1908 devrimi ve Cumhuriyet dönemi gibi büyük rejim değişikliklerinin yaşandığı dönemlerde, devlet yapısında meydana gelen değişimler polisin de teşkilat yapısını, dönüşümünü ve polislik uygulamalarını büyük ölçüde etkilemiştir. Konu sadece İTC dönemi ile sınırlandırılmamış, zaman zaman II. Abdülhamit dönemi polislik pratiklerine de vurgu yapılmıştır. Çünkü İTC döneminde polis teşkilatında gerçekleştirilen değişimin temelleri Abdülhamit döneminde derinden ve sessiz bir şekilde atılmıştı. Bu çerçevede İmparatorluktan Cumhuriyete geçiş sürecinde iç güvenlik konseptinde/yaklaşımında yaşanan değişim/kırılmalar, bu konseptin belirlenmesinde siyasî iktidarların ve her üç dönemde yaşanan olayların etkisi irdelenmeye çalışılmıştır. Ayrıca Cumhuriyet dönemine ait örnekler sadece 1939 ile sınırlandırılmayıp, yeri geldiğinde günümüzdeki uygulamalardan da örnekler verilmiştir.

1. II. MEŞRUTİYET VE CUMHURİYET DÖNEMİ POLİS TEŞKİLAT YAPILARI

Cumhuriyet dönemi polis teşkilatının yapısı ile ilgili şu yargıya varmak mümkündür: “İTC tarafından kurulan polisin örgütsel yapısı, esaslı bir değişikliğe uğramadan Türkiye Cumhuriyetine miras kalmıştır. Cumhuriyet rejimi esas olarak bu polis örgütünü tahkim etmiş ve valilik sistemiyle bağlantılarını kurumsallaştırmıştır” (Ergut, 2004, s. 289). Bunun en somut göstergesini polis teşkilatının organizasyonunu düzenleyen yasal metinlerde görmek mümkündür. 1913 tarihli, Dâhiliye Nezareti Teşkilatına ait Nizamnameyle belirlenen Polis Teşkilatının konumu, 22 Mayıs 1930 tarihli ve 1624 sayılı kanunda aynen korunmuştur. 1937 yılında çıkarılan 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu ile teşkilat yeniden yapılandırılmış, ancak mevcut sistemde köklü bir değişikliğe gitmeden yeni birimlerin kurulması veya bazı birimlerin kaldırılması yoluna gidilmiştir. Şunu rahatlıkla söylemek mümkündür: “1913 tarihli nizamnamede, polisin tanımından tutun da, karakolların yapılandırılmasına kadar hemen hemen her husus, günümüze intikal etmiş durumdadır. Sadece detaylarda bazı farklılıklar göze çarpmaktadır” (Yağar, 1988, s. 322).

Polis teşkilat yapısındaki bu süreklilik şaşırtıcı gelmemelidir. Çünkü Cumhuriyet, aralarında Polis Teşkilatı'nın da olduğu Osmanlı'nın son dönemindeki bürokratik sistemi olduğu gibi devralmıştır ve Türk kamu yönetimi gerek örgütsel, gerekse yönetim kültürü ve gelenekler açısından Osmanlı'nın devamı niteliğindedir (Eryılmaz, 1995, s. 78). Dolayısıyla, Emniyet Teşkilatı'ndaki katı merkeziyetçi örgüt yapısı ve polisin mülkî amir karşısındaki konumu, Cumhuriyet döneminde fazla değişikliğe uğramadan devam etmiştir. İTC yönetimi ile Cumhuriyet yönetiminin ortak noktalarından bir diğeri toplumsal ilişkileri merkezden belirleme kaygısı idi. Her iki yönetim için bu kaygının giderilmesi için alınacak tedbirlerin uygulanmasında polis vazgeçilmez bir araç olmuştur. İTC'nin iktidara gelmesiyle Polis Teşkilatı'nın güçlendirilmesi ve merkezi bir polis teşkilatının oluşturulması yönünde ciddi adımlar atılmıştır. Aslında polisin merkezileştirilmesi, İTC'nin merkezi bir devlet yapısı oluşturma çabalarının en önemli araçlarından birisi idi. Ancak yetkinin merkezileşmesi aynı zamanda sorumluluğun da merkezileşmesini beraberinde getirdiğinden, polis, temel görevlerine ilave bazı işlevler de edinmiştir. Bu nedenle toplumsal hizmetler alanında devletin polis aracılığıyla yüklendiği düzenleyici görevlerde olağanüstü bir artış görülmektedir. (Yağar, 1988, s. 214–307). Bunun doğal bir sonucu olarak, polis teşkilatının toplum ve yasalar üzerindeki takdir yetkisi de olağanüstü artmıştır. Ancak merkezileşme ve polisin mülkî idare amirlerinin emrinde görevlendirilmesi, merkezle yapılan haberleşmelerin uzamasına, zaman kaybına, hizmetin aksamasına neden olmuş ve hizmet ekonomisi sağlanamamıştır (Metin, 1983, s. 1651).

Cumhuriyet rejimi, polis teşkilatının merkezileştirilmesi yönündeki çabaları kaldığı yerden devam ettirmiş, hatta bu sistem taşraya doğru genişlemeye başlamıştır. Cumhuriyetin kuruluşunun onuncu yılında polis artık topluma nüfuz etmiş, oldukça bürokratik ve profesyonel, rejime sadık, ordudan özerk fakat yine de orduya bağlı bir kuvvete sahip haldeydi (Ergut, 2004, s. 351). İTC'nin Cumhuriyet rejiminden farklı en belirgin uygulamalarından birisi ise polisin sayısal ve mali açıdan güçlendirilmesi noktasında olmuştur. İTC, önceki döneme göre polis sayısını ve polisin bütçesini nerdeyse dört kat

arttırırken (Okçabol, 1940, s. 75)¹, Cumhuriyet rejiminin polisin sayısını değil bütçesini arttırdığı görülmektedir. 1923 yılında 4143 olan polis sayısının 1939 yılında 3780'e düşerken (Demirbaş, 2005, s. 149), 1921'e göre, 1933 yılında maaşlar neredeyse 4 kat, harcamalar da iki kat artmıştır (Okçabol, 1940, s. 129).

2. II. MEŞRUTİYET VE CUMHURİYET DÖNEMLERİNDE POLİSİ İLGİLENDİREN YASAL DÜZENLEMELER

Her iki dönemde polisi ilgilendiren yasal mevzuat incelendiğinde, birçok noktanın devamlılık taşıdığı gözlemlenirken, bazı noktalarda ciddi yaklaşım farklarının mevcut olduğu görülmektedir. Örneğin Osmanlı döneminde suç ve suçluya yaklaşımda ağır basan dinî/İslamî referansların yerine Cumhuriyet döneminde daha seküler bir yaklaşımdan bahsetmek mümkündür.

İTC döneminde çıkarılan ve polise görev yükleyen birçok yasal düzenleme Cumhuriyet döneminde hiçbir değişikliğe uğramadan uzun yıllar yürürlükte kalmıştır. Benzer şekilde Abdülhamit rejimi ile İTC dönemi arasında da yasal süreklilikten ve polislik yaklaşımındaki benzerlikten söz etmek mümkündür. Alyot, Abdülhamit döneminin 1907 tarihli Nizamnamesi ile İTC döneminin 1913 tarihli Nizamnamesini karşılaştırırken şunları söylüyor: “Nitekim o zamanki rejimin [Abdülhamit] zaruretlerini karşılamak üzere konulan bazı hükümler bertaraf edilmek suretiyle bu yasanın en esaslı maddeleri bambaşka bir rejim tarafından yayımlanmış olan 1913 tarihli nizamnamede de muhafaza edilmiştir.” (Alyot, 1947, s. 190). Cumhuriyetin ilk yıllarında diğer kurum ve kuruluşlarda önemli değişimler yaşanırken, polislikle ilgili yasal düzenlemelerin ertelendiği ve Osmanlı döneminde çıkarılan mevzuatla polisin görevini devam ettirmeye çalıştığı görülmektedir. 1907 ve 1913 tarihli Nizamnameler, Millî Mücadele süresince ve 1932 (hatta 1937) yılına kadar yürürlükte kalmıştır.² Millî Mücadele'nin hemen ardından, polisin içinde bulunduğu olumsuz şartlar, polislik üzerine politika üretip teşkilatı hedeflenen seviyeye getirme çabası gösterecek ehil kadroların eksikliği,



¹ Ancak bu haliyle bile polis gelişen olaylara müdahale etmekte yetersiz kalmaktadır. 1.160.000 nüfuslu İstanbul Vilayetinde 1.200 polis görev yapmaktaydı (Eldem, 1994, s. 4). Bu sayısal yetersizliğin yanı sıra polis, çalışma şartları ve maaş açısından da çok zor durumdaydı. (Karayaka, 2002, s. 11).

² Sadece yasal düzenlemeler değil İTC dönemi polis kıyafetleri de 1930'lı yıllara kadar kullanılmıştır (Yağar, 1988, s. 319; Metin, 1983, s. 1641).

Cumhuriyetin ilk on yılında polislikle ilgili ciddi adımların atılmasını ve köklü yasal düzenlemelerin yapılmasını engellemiştir. Bu olumsuz manzarada ülkenin içinde bulunduğu kötü şartların ortadan kaldırılması ve aciliyet gerektiren diğer konuların ivedilikle ele alınmasının, kurulan hükümetlerin kısa ömürlü olmasının ve İçişleri Bakanlarının kısa süreli görev yapmalarının da payı büyüktür. Böylece hükümetler, ülkenin ve rejimin geleceğini tehdit eden iç ayaklanmalarla uğraşırken kullandığı güvenlik güçleri ile ilgili değişiklik ve reform düşüncelerini belli bir süre ertelemek durumunda kalmışlardır. Bu gecikmenin bir diğer önemli sebebi ise yaşanan birçok iç güvenlik olayında hükümetlerin orduyu/jandarmayı istihdam etmesi ve kırsal alanda görev yapamayan polisin daha çok yerleşim yerlerinde pasif kalmasıdır. Ayrıca şunu vurgulamak gerekir: Polis İTC döneminde yeni yasaların yapılmasında belirleyici bir rol oynama ve müdahil olma gücüne sahipken, Cumhuriyet döneminde bu etkinliğini koruyamamıştır.

1932 yılından itibaren polis teşkilatının kuruluş yapısını yeniden düzenleyen ve polisin görev ve sahip olduğu yetkileri belirleyen üç temel mevzuat çıkarılmıştır. İlk olarak 30 Haziran 1932 tarih ve 2049 sayılı Polis Teşkilat Kanunu, polis teşkilatına bazı yenilikler getirmekle birlikte, 1913 tarihli Nizamnamenin eksikliklerini tamamlamaktan ileri gidememiştir. Aradan geçen sürede bu kanun da ihtiyaçları karşılamakta yetersiz kalınca polisi nitelik ve nicelik olarak yükseltmek amacıyla 4 Haziran 1937 Tarih ve 3201 Sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu çıkarılmıştır (Alyot, 1947, s. 653–54). 4 Temmuz 1934 tarihli ve 2559 sayılı Polis Vazife ve Selahiyet Kanunu (PVSK) ise günümüze kadar uzayan bir süreçte polisin görev ve yetkilerinin hukukî dayanağını oluşturmuştur. Ancak yapılan bütün bu yasal düzenlemelerde “toplum için gerekli ve herhangi bir çelişki teşkil etmeyen unsurlarının özüne ve esasına bağlı kalınarak köklü değişikliğe tabi tutulmaktan kaçınıldığı görülmektedir. Günün şart ve icaplarına göre bazı ilaveler yapıldığı ve dilin sadeleştirildiği dikkat çekmektedir.” (Yağar, 1988, s. II).

PVSK incelendiğinde kaynak metninin, 5 Şubat 1328 (1912) tarihli, 7 Recep 1325 (1907) tarihli Polis Nizamnamesine müzeyyel (eklenmiş) Kanun-u Muvakkat olduğu görülmektedir. Çünkü ifade farklılıkları dışında iki metin arasında pek büyük fark yoktur (Yağar, 1988, s. 133). Yine PVSK’da yer alan, şüphelilerin gözaltında tutulması süreleri ilgili hükümler, Osmanlı

ve Cumhuriyet dönemindeki mevcut sürekliliği göstermesi açısından dikkat çekicidir. PVSK'nın 18. maddesi, polise olağanüstü ve devlet güvenliği ile ilgili durumlarda, zararlı çalışmalarda bulunacaklarından kuşku edilen kişileri, en büyük mülkî idare amirinin emri ile çok uzun süre gözetim altına alabilme ve genel araçlara el koyabilme yetkisini düzenliyordu.³ Bu yasal düzenlemeden çok önce, devrimleri ve rejimi tehdit edici olaylar karşısında polisin takdir yetkisini artırmaya yönelik bazı düzenlemelere gidildiği görülmektedir. Cumhuriyet döneminde polise ve mülkî amire gözaltı süresi konusunda tanınan takdir yetkisinin Osmanlı döneminden kalan bir miras olduğunu söylemek mümkündür. 6 Aralık 1896 tarihinde yayınlanmış “*Dersaadet [saadet kapısı] ve Bilad-ı Selasede [üç belde] asayiş vazifesiyle mükellef olan polis memurlarının sureti hareketlerine dair talimat*” ile şüpheli bir şahsın evinde gece-gündüz ayrımı yapılmadan arama yapılabilirdiği ve ayrıca gözaltı süreleri konusunda bir sınırlama getirilmediği görülmektedir (Alyot, 1947, s. 187–188). Bu uygulama her iki dönemde de güçlü devlet anlayışının polislik uygulamalarına doğrudan bir yansımasıydı.

Osmanlı döneminde çıkarılan “*Emniyet-i Umumiye İdaresinin Nezareti Altında Bulundurulma Ceza ve Tedbirler*” çerçevesinde mahkemelerce ‘emniyeti umumiye’ nezareti altında bulundurulma cezası verilen kimse, o yerin en rütbeli emniyet amirine giderek, nerede ikamet edeceğini en geç 15 gün içerisinde bildirmek zorundaydı. Belirli zamanlarda, ikamet ettiği mahallin en yakın polis karakoluna giderek mevcudiyetini ispat etmek durumunda olan mahkûm, karakoldan izin almadan o beldeden ayrılamazdı (Alyot, 1947, s. 1078–1079). Bu uygulama Cumhuriyet döneminde de uzun süre devam ettirilmiş ve 1987 yılında yürürlükten kaldırılmıştır.

3. II. MEŞRUTİYET VE CUMHURİYET DÖNEMLERİNDE POLİSİN ORDUDAN AYRIŞMA VE PROFESYONELLEŞME ÇABASI

Avrupa'daki gelişmelere paralel olarak 19. asrın ikinci yarısını, Osmanlı'da polisin ordudan bağımsız bir yapıya kavuşması yönündeki çabaların yoğunlaştığı bir dönem olarak tanımlayabiliriz. Bu alanda Tanzimat



³ Sonraki yıllarda “polis devleti” kurulduğu suçlamalarını beraberinde getiren bu hüküm (Sertel, 1977, s. 235), ancak 1948 yılında kaldırılmıştır.

döneminde çeşitli çabalar olsa da ciddi bir değişiklikten ve ordunun polislik işine müdahale etmesinin engellenmesi yönündeki çabaların tam başarıya ulaştığından söz etmek zordur. İTC iktidarında ordunun ülke içerisindeki polislik işinde yaygın biçimde kullanılması, yöneticileri, siyasetçileri ve askerleri de rahatsız ediyordu. Ancak 31 Mart Olayı gibi sosyal çalkantılar, sıkıyönetim uygulamaları ve savaşlar ordunun iç güvenliğinin sağlanmasında da en büyük söz sahibi olmasına ve polisin tekrar ordunun emri altında hareket etmesine yol açmıştır.

Polisin ordudan özerkleşmesi yönündeki çabaları alt-üst eden bir diğer sebep ise, polis kadrolarında yaşanan tasfiye ve asker kökenli yeni polislerin istihdam edilmesidir. 14 Mayıs 1909 tarihinde, İstanbul'da kurulan özel bir komisyon kararı gereğince eski düzenden kalma rütbeli rütbesiz yaklaşık 900 kadar polis meslekten ihraç edilmiştir (Tepe, 2014, s. 37). Hareket Ordusu'nun bazı subayları "Polis Zabiti" unvanı altında, merkez memurlukları gibi önemli polis birimlerinde istihdam edilmiş ve birçok asker de polis ve jandarma kuvvetlerine katılarak görevlerine devam etmiştir. Nitekim 1909'da Emniyet-i Umumiye Müdüriyeti'nin kurulmasıyla ilk Emniyet Genel Müdürü olarak, Miralay Galip Bey'in atanması, polisin "askerleşmesi" sürecini hızlandırmıştır.

Yine bu dönemde polis okulu yöneticilerinin asker olması ve polis adaylarına verilen eğitimin askerî yapısı, polisteki militaristleşmenin ilginç bir yansımasıdır. 31 Mart Olayından hemen sonra Yıldız'da açılan Dersaadet Polis Okulu'nun müdürlüğüne 22 Mayıs 1909 tarihinde, Harekât Ordusu'nun Kurmay Jandarma Yüzbaşlarından Ahmet Faik Bey getirilmiştir (Erner, 2013, s. 8). Bu şekilde kurucu kadronun ve ilk müdürlerinin, askerî şahıslar arasından seçilmesi, "sivil unsurlardan oluşması gereken, askerî nitelikli eğitimden uzak ve insan haklarına, insanların huzur ve güveninin sağlanmasına yönelik bir tarzda yapılandırılması gereken polis okullarının, tamamıyla askerî yapılanma içinde oluşturulmasına yol açmıştır." (Şahin, 2010a, s. 27). Böylece polis adaylarına askerî davranış kalıpları ağırlıklı bir eğitim verilmeye başlanmıştır. 1911 yılında askerî kuvvetler için çıkarılan "Muhafaza-i Asayiş ve Emniyete Memur Kuvve-i Müsellehanın Suret-i Hareketlerine Dair Talimatname", polisin de görev esnasında silah ve zor kullanma esaslarını düzenliyordu (Yağar, 1988, s. 127-128). Daha da önemlisi bu talimat Cumhuriyet'in ilk yıllarında

polis okullarının müfredatlarında okutulmuş ve PVSK'nın, polisin silah ve zor kullanmasını düzenleyen 16. maddesinde de benzer ifadeler tekrarlanmıştır.

İTC döneminde polisin askerî niteliğinden tam olarak sıyrılmasına karşın, Abdülhamit döneminde başlayıp İTC tarafından ivmelendirilen çabalar belli bir noktaya gelmiş ve polis, bir meslek olarak kendini tanımlamaya ve sadece toplumsal güçlerden değil diğer bürokratik birimlerden de bağımsız bir meslek haline gelmeye başlamıştır. Ancak yaşanan uzun ve yıkıcı savaş dönemi polis teşkilatındaki profesyonelleşme çabalarını alt-üst ettiği gibi Millî Mücadele sona erdiğinde ülkede iç güvenliğin sağlanmasında büyük bir zafiyetin doğduğu ve polis teşkilatının neredeyse yok olma noktasına geldiği görülmektedir. Bu nedenle polis, Cumhuriyet'in kuruluşunda belirleyici olan orduyu, hiçbir alanda karşısına almaya cesaret edememiştir. Polisin bu itaatkâr ve orduyu yücelten tutumu, onun ordunun gölgesinde ikinci planda kalmasına ve temel polislik görevlerini orduya bırakmasına yol açmıştır.

Bu olumsuzluğa rağmen Osmanlı döneminde bir türlü gerçekleşmeyen, profesyonel anlamda ordudan özerk bir polis teşkilatı kurulması yönündeki en büyük adımlar Cumhuriyet döneminde atılabilmiş ve polis, on yıl içinde kendisini toparlayıp profesyonelleşmeyi sağlayabilmiştir. Mustafa Kemal'in başından beri ordu mensuplarının siyasetle uğraşmasına karşı olması ve ülkede yaşanan iç güvenlik olaylarını önlemede askerin profesyonel bir mücadele yürütememesi, sivilleşmiş ve profesyonelleşmiş bir polis kuvvetini zorunlu kılmıştır.

Polisin ordudan özerkleşmesi yönünde gelişmelere karşın, Osmanlı dönemindeki polisin asker karşısındaki itaatkâr yapısı ve askeri kendisinden daha üst bir noktada görme anlayışı Cumhuriyet dönemine miras kalmıştır. 1939 yılında bir polis okulu hocası, polis-ordu ilişkisi için şunları söylemektedir. "Ordu, kemiyet ve keyfiyet itibarile, diğer iki kardeşten yaşlı ve başlıdır. Şu halde bu ikisi (polis ve jandarma), onu büyük kardeş sayacaklar, her zaman ve her vesile ile ona hürmet edecekler, iltifat ve teveccühünden uzak kalmamağa çalışacaklardır" (Okçabol, 1939, s. 74). Bir başka polis okulu hocası da 1910 yılında hemen hemen aynı yaklaşımla polisin, meydana gelen olayları bastırmada yetersiz kalması durumunda, büyük biraderi olan ordudan yardım isteyeceğini ve ordunun da müşkülata düşen küçük biraderinin imdadına

koşacağını belirtmektedir. Bu nedenle “büyük biraderler daima hürmet ve riayete küçük biraderler her an muhabbet ve muavenete şayeste görülürler. Şu halde bizde de polis efendilerin kendi büyük biraderleri olan ordu zabitanı efendilere karşı hissiyat-ı hürmetkârane ile mütehassis olmaları ve onları elbise-i resmîyeleri ile gördükleri zaman bu hürmet-i samimanelerini selam vermekle izhar etmeleri iktiza eder” (Feridun, 2010, s. 74–75). İşin ironik yanı, günümüze kadar bu anlayışın çok fazla değişmeden devam ettiğini görmek mümkündür⁴.

4. II. MEŞRUTİYET VE CUMHURİYET DÖNEMLERİNDE HÜKÜMETLERİN VE POLİSİN İÇ GÜVENLİK YAKLAŞIMI

II. Meşrutiyet ve Cumhuriyet dönemlerinde polisin iç güvenlik yaklaşımı ve görev anlayışının yasal değişimlere paralellik gösterdiği görülmektedir. 1907 tarihli nizamname incelendiğinde, polisin temel görevinin rejimin ve hükümetin emniyet ve istikrarını korumak üzere genel asayişî sağlamak olduğunu söylemek mümkündür (Alyot, 1947, s. 190). İTC’nin ilk yıllarında polis, suç etkinliklerini eski rejimden daha farklı bir şekilde algılamaya başlamıştır. “Hükümet-i hazıra-i meşruta [yeni meşrutiyet hükümeti] ile hükümet-i sabıka-i müstebidde [eski istibdat hükümeti] arasındaki fark-ı azim”, halkın rızasını kazanmak ve aldıkları maaşları vergi suretinde hazine-i maliyeye teslim eden vatandaş asıl velinimet olarak görmek olmuştur (Feridun, 2010, s. 37–38). Bu dönemde fert ön plana çıkmış, masuniyet-i şahsiye, mesken dokunulmazlığı ve toplanma ve dernek kurma gibi kavramlar önem kazanmıştır. Bu yeni anlayışa göre; hadim-i millet olarak kabul edilen polisler, aldıkları maaşların menba-ı aslîsi olan efrad-ı millete seyyanen hüsn-ü muamele etmeye ve onların işlerini şevk ve gayretle bitirmeye mecburdurlar (Feridun, 2010, s. 38). Ancak İTC’nin son yıllarında, iktidarı koruma adına Abdülhamit döneminden daha sert polis uygulamalarına sıklıkla başvurulmuş, polis, rejimin ve İTC iktidarının ayakta



⁴ 1907 tarihli nizamnamede yer alan “silh-i celil-i askeride başçavuşluk veya çavuşluk ve bölük emniyeti eylemiş olanların” ve 1913 tarihli nizamnamede yer alan “silh-i Nizamiye veya jandarma sınıfında hizmetle tezkere almış olanların” polisliğe girişte tercih sebebi olması, Cumhuriyet döneminde de benimsenmiştir. Ordu veya jandarma erbaşlığından ayrılmış olanlara polisliğe girişte öncelik tanınıyordu. Benzer şekilde yakın zamanlara kadar da askerliğini komando olarak yapanlar polisliğe alımda tercih edilmiştir.

kalması için kullanılan vazgeçilmez bir unsur olmuştur. İTC'nin ilk başlarda öne çıkardığı bu kavramlar, Cumhuriyet döneminde yaşanan olaylara ve süreçlere bağlı olarak değişkenlik göstermiş, çoğu zaman, polis, devleti ve rejimi ön plana çıkaran bir yaklaşım sergilemiştir.

Polisin, Osmanlı ve Cumhuriyet dönemlerinde kadınların sokaktaki kılık-kıyafetine müdahalesi ve fuhuş suçuna yaklaşımında şaşırtıcı bir benzerlik ve devamlılığın olduğu görülmektedir. II. Abdülhamit⁵ ve İTC dönemlerinde polislerin ahlâk anlayışı ve kadınların sokaktaki hâl ve hareketleri konusunda, geleneksel bakış açılarını devam ettirdikleri görülmektedir. Dâhiliye Nezareti'nin 18 Eylül 1909 tarihli bir genelgesine göre, polis, tramvaylarda kadınlara mahsus yerlere giren yabancı uyruklu erkekleri menetmekle görevli idi (Yağar, 1988, s. 213). Polis Okullarında, polis memurlarına “hâl ve davranışları millî ahlâk ve dinî kurallara aykırı kadınların” denetlenmesine özel önem vermeleri öğretiliyordu. (Feridun, 2010, s. 42). Polise 1845 tarihli Polis Nizamname ile verilen “Ahlâk ve umumî edebi ihlâl edecek” yayınları yasaklama yetkisi (Bilgiç ve Karakaya, 2002, s. 183), 1934 tarihli PVSK ile genişletilerek, polis umumî ahlâka aykırı olan gramofon plaklarının, sinema filmlerinin⁶ ve sair basma yazı ve resimleri zaptetmeye yetkili kılınmıştır.

Mütareke yıllarında da toplum hayatında yaşanan değişiklikler ve yenilikler birlikte polislerin, kadınları denetleme yetkisini kendisinde bulduğu görülmektedir. Bu dönemde bazı kadınlar tepki çekmelerine, mizah dergilerine konu olmalarına aldırmandan şapkaıyla, kısa kollu elbiseyle sokağa çıkmaktan çekinmiyorlardı. Kadınların korkusuz ve rahat halleri polisin müdahalesini de beraberinde getiriyordu. Örneğin, 4 Mayıs 1919 günü şapka giyen bir kadın polis tarafından açık giyiniyor gerekçesiyle gözaltına alınmış, 6 Mayıs'ta Kadıköy'de benzer bir olay tekrar etmiştir (Sarıhan, 2007, s. 42). Polis bu konuda kendi meslektaşlarını da takip etmektedir. 1920 yılında Serkomiser İbrahim (Ünalp) Haydarpaşa Garı'nda Müslüman bir kadınla birlikte oturduğundan dolayı görevinden azledilmiştir (Şahin, 2004, s. 99). Cumhuriyetle birlikte polisin rolü



⁵Yayınlanan birçok irade ile kadınların İslamî tesettüre uymayan çarşaf giymesi yasaklanmış, çarşafsız sokağa çıkan kadınlar hakkında polisler işlem yapmıştır.

⁶ Polis kendisine verilen bu yetkiyi 1986 yılına kadar kullanmıştır.

değişmiş, bu sefer de devrimlere aykırı kıyafetler giyen kadınlara müdahale etmeye başlamıştır. 1935 yılında İçişleri Bakanlığınca yayınlanan bir tamimle kadınların peçe, çarşaf ve peştamal giyilmesinin yasaklandığı bildirilerek, kolluk kuvvetlerinin gerekli tedbirleri alması istenmiştir.⁷

Benzer şekilde polisin, Osmanlı dönemindeki fuhuşla mücadele yaklaşımı da çok fazla değişmeden Cumhuriyete intikal etmiştir. Osmanlı polisinin Birinci Dünya Savaşı'nda mücadele ettiği suçların başında fuhuş geliyordu. Fuhuşun artmasında Avrupa'dan ve özellikle Rusya'dan fuhuş maksadıyla gelen yabancı uyruklu kadınların büyük payı vardı. Osmanlı Devleti fuhuşu tamamen yasaklamak yerine yayınladığı nizamnamelerle bunu kontrol altına almaya çalışıyor, polis denetiminde genelevlerin açılmasına ve vesikaya bağlanmak şartıyla din ayrımı gözetilmeksizin her kadının buralarda çalışmasına izin veriyordu. Ancak polisin fuhuşla mücadelesi istenen düzeyde değildi. Çünkü düşük maaş alan polislerin rüşvet karşılığında fuhuşa göz yummaları mücadeleyi zorlaştırıyordu (Bali, 2010). Ayrıca fuhuş yapan kadınların çoğu yabancı uyruklu ve gayrimüslim olduğu için, polisin her müdahalesine yabancı konsolosluklar karşı çıkıyorlardı.

Devlet, 5 Ekim 1331 (1915) tarihli “Emraz-ı Zühreviye'nin Men ve Sirayetine Dair Nizamname” ile (Yağar, 288, s. 274–284), fuhuşla ve zührevi hastalıklarla mücadele edebilmeyi ve fuhuşu kontrol altına almayı hedeflemiştir. Bu mücadeleyi yürütmek üzere polis teşkilatı bünyesinde yeni birimler kurulmuştur. İstanbul Polis Müdürü Osman Bedri Bey aynı yıl fuhuş piyasasına bir son vererek, bu işle iştigal eden elebaşları gözaltına alıp onları sınırdışı etmeye başlamıştır. Dönemin Amerikan Büyükelçisi Henry Morgenthau 1915 yılında Washington'a gönderdiği bir raporda Osman Bedri Bey'in fuhuşla mücadelesinden övgüyle bahsetmektedir (Bali, 2010).

Cumhuriyet dönemiyle birlikte, polisin fuhuşla mücadelesi devam etmiştir. Bu çerçevede fuhuşla bağlantılı olarak büyük bir artış gösteren frengi hastalığı ile başa çıkabilmek için fuhuş yapan kadınları muayeneye sevk edip, mecburi ikamete tabi tutmuştur. Emniyet-i Umumiye bütçesinden



⁷ İçişleri Bakanının imzası ile Umumi Müfettişliklere ve Valiliklere gönderilen 22.7.1935 tarih ve 6936 sayılı yazı, Belge No: 13216-7/1 için bkz., (150likler, Kubilay Olayı, Çarşaf-Peçe-Peştemalla Örtünme Sorunlar, 1998, s. 89-90).

zührevi hastalıklarla mücadele etmek gayesiyle ayrılan miktarın, tüm bütçenin % 4,3'ünü oluşturduğu görülmektedir (Şahin, 2003, s. 70). 1927 yılında Dâhiliye Vekili imzasıyla polis merkezlerine gönderilen “Dans Salonları Talimatnamesi”nde, bazı dans salonlarında “mugayir-i ahlak bir takım haller vukua geldiği” belirtilerek bu gibi yerlerin, polis tarafından daha sıkı bir şekilde kontrol edilmesi isteniyordu. Benzer şekilde fuhuş “umumhanelerde” çalışan “vesikalı” kadınlar tarafından sürdürülmüş, ancak bu yeni dönemde fuhuş farklı bir açıdan değerlendirilmeye başlanmış ve savaşların ve toplumsal altüst oluşların bitmesiyle birlikte düzenleyici mevzuatın yerini, yasaklayıcı mevzuat almıştır. Örneğin, 12 Nisan 1930 tarihli Fuhuşla Mücadele Hakkındaki Tamimle hükümet yeni genelev açılmasını ve eskiden açılmış olanlara da sermaye alınmasını yasaklamıştır (Alyot, 1947, s. 650). Ne var ki, yasaklamacı anlayış poliste çok ciddi yolsuzluklara yol açmıştır. 12 Kasım 1933 tarihli Fuhuşla ve Fuhuş Yüzünden Bulaşan Zührevi Hastalıklarla Mücadele Nizamnamesi (Alyot, 1947, s. 570–587) ile bir önceki dönemin düzenleyici ve hastalıkları önleyici siyasetine geri dönmüştür.

1890 yılında nizamname olarak çıkarılan ve 1909 yılında polisin yetkilerini artırarak kanunlaştırılan “Serseri ve Mazannei Sû’ (kendisinden her zaman kötülük beklenen) Eşhas Hakkında Kanun” polisin serseri olarak tanımlanan kişilere daha fazla müdahalesini meşrulaştırıcı bir rol oynamıştır. Hatta bu düzenlemeler polise mevcut diğer yasaların ötesinde hak ve yetkiler tanıyordu. Serseriler, Ceza Yasası’nın kabahatler için öngördüğü cezalardan daha fazla cezaya çarptırılabilmekte ve bu cezalar temyiz edilememekteydi. Örneğin kanunun dördüncü maddesine göre serseri için çalışacak munasip bir yer bulmak mümkün olmazsa, ya memleketine veya iş bulması muhtemel olan “mahall-i munasibe” gönderilebiliyordu (Alyot, 1947, s. 1032). Böylece polise üstü kapalı bir sürgün cezasının uygulanması için geniş yetkiler veriyordu. İstanbul Polis Müdüriyeti topladığı serseri ve dilencileri istihdam imkânı bulunan yakın illere gönderiyordu. Bu hükmün Cumhuriyet döneminde de serserileri kontrol altında tutabilmek amacıyla sıklıkla uygulandığı görülmektedir (Metin, 1983, s. 1644). Serseriler ile ilgili düzenlemelerdeki belirsizlik ve polise verilen bu yetkiler uzun süre İTC’nin işine yaramış ve 1913 darbesinden sonra İstanbul’da birçok siyasî şahsiyet serseri olduğu gerekçesiyle tutuklanarak sürgüne gönderilmiştir.

Polise arama ve tutuklama konusunda kısıtlamalar getiren kanunların aksine serseriler yasasına göre polisin bazı yetkilerin artırıldığı görülmektedir. Örneğin bazı istisnai haller dışında mesken ve işyeri gibi kapalı yerlerde polisin gece arama yapması yasaklanmışken polis nezareti altında bulunan şahısların oturdukları yerlerle geceleyin herkesin girip çıkabileceği yerler yahut mahkûmların toplanma veya sığınma veya suç ile elde edilen eşyayı saklama yerleri veyahut gizli kumar yerleri veya genelevler gibi polisçe bilinen yerlerde “gece gündüz arama yapılabilir ve beraberinde herhangi bir kimseyi hazır bulundurmaya mecbur değildir.” (Alyot, 1947, s. 429). Yine serserinin hüviyetini gizlemek için kıyafetini değiştirmesi veya üzerinden suç unsuru olacak eşya çıkması halinde, polise doktor nezaretinde serserilere dayak atma yetkisi veriliyordu. Böylece polise yargılama ve cezalandırma hakkı da verilmiş oluyordu. Alyot 1947’de yazdığı kitabında haklı bir serzenişle “Serseri ve Mazannai Sû’ Eşhas Hakkında Kanun’dan başka, bugün yürürlükte bulunan hiçbir kanunumuzda dayak cezası yoktur. Bu itibarla günün ceza telakkilerine bu kadar aykırı olan bu cezanın bir an önce kaldırılmasının temenniye şayan” olduğunu belirtmektedir. (Alyot, 1947, s. 1033).

İTC döneminde sendika kurma yasağı getirildi. İşçilerin grev yapma hakkı olmakla birlikte, polis, grevi kırmak için değil, çalışmaya devam etmek isteyenlerin hakkını korumak amacıyla grevci işçilere müdahale etme yetkisine sahipti. Cumhuriyet döneminde de grev ve lokavt yasaklanmış, böylece polise, grev yapanlar hakkında yasal işlem yapma görevi verilmiştir. 1889 tarihli “Amele Tahririne Mahsus Nizamname”ye göre hiçbir iş yeri sahibi polisin izni ve araştırması olmadan işçi alamazdı. Ayrıca işçiler işlerini terk edip başka bir işe girdiklerinde şahadetname almak zorunda idi. Bu zorunluluk ancak 1936 yılında kaldırılmış ve sadece istek üzerine polis merkezleri tarafından onay verilmesi hükme bağlanmıştır (Alyot, 1947, s. 930).

1908’den sonra ülkenin birçok yerinde çok çeşitli dernekler kurulmaya başlandı. İTC dönemine kadar mevcut olan cemiyet kurma yasağı, 1909 tarihli Cemiyetler Kanunu kaldırılmış ve bu kanunla dernek kurmak için izin alma zorunluluğu getirilmemiştir. Ancak umumi adaba aykırı, memleketin asayişini ve devletin mülkî bütünlüğünü bozucu, mevcut devlet şeklini değiştirici ve muhtelif Osmanlı unsurlarını siyaset bakımından ayırmak maksatlı derneklerin

kurulması yasaktı (Alyot, 1947, s. 546). Ayrıca bu kanun polise, dernekleri denetleme konusunda geniş yetkiler de tanıyordu. Tüm devlet memurlarının siyasî bir fırka ya da cemiyete üye olması yasaktı. 28 Haziran 1938 tarihinde çıkarılan 3512 sayılı Cemiyetler Kanunu, 1909 tarihli kanun ve diğer tüm mevzuatı yürürlükten kaldırmıştır.

Osmanlı döneminde çıkarılan hayvan sağlığı, pasaport işleri, ecnebilerin Türkiye'deki seyahat ve ikametleri, şakavetin izalesi, sıkıyönetim işleri, yangın söndürme ile ilgili çeşitli yasal düzenlemeler Cumhuriyet döneminde uzun süre polise görev yüklemiştir. Ülkemizde trafikle ilgili hususlar 1953 tarihli ve 6085 Sayılı Karayolları Trafik Kanunu yürürlüğe girene kadar İTC döneminde çıkarılan Seyr-ü Sefer talimatnameleri ile düzenlenmiştir (Yağar, 1998, s. 292–294). Benzer şekilde Abdülhamit döneminden İTC dönemine uzanan ve hatta Cumhuriyet Türkiye'sine miras bırakılan iç güvenlik uygulamalarından birisi de, polis ve jandarmanın vergi toplama, askere alma, asker kaçaklarının takibi ve ahalinin elindeki silahların müsaderesi işlemlerinde istihdam edilmesi olmuştur.

5. II. MEŞRUTİYET VE CUMHURİYET DÖNEMİ PERSONEL POLİTİKALARI

Osmanlı ve Cumhuriyet dönemi polis sayıları, izlenen personel politikalarını anlamada önemli bir ipucu sunmaktadır. Türkiye Cumhuriyeti, personel, araç-gereç ve yasal düzenlemeler açısından zayıf ve etkinliğini yitirmiş bir polis teşkilatını devralmıştır. 1918 yılında İstanbul ve diğer vilayetlerde toplam 6635 polis görev yapmakta iken (Dündar, 1995, s. 27), Millî Mücadele esnasında polis sayısının gittikçe azaldığı ve 1923 yılında toplam polis sayısının 4143'e düştüğü görülmektedir (Demirbaş, 2005, s. 149). Emniyeti Umumiye Müdürü de dâhil merkez teşkilatında sadece 31 personel bulunmakta idi (Alyot, 1947, s. 606). İllerdeki polis teşkilatları da merkez teşkilatı gibi oldukça yetersiz bir durumdaydı. Birçok ilde polis teşkilatının başında komiser sınıfı polis amirleri görev yapmaktaydı. Bazı kazalarda ve doğu vilayetlerinin bazılarında polis kuruluşu mevcut değildi. Cumhuriyet döneminde polisle ilgili ilk ciddi yasal düzenlemenin yapıldığı 1932 yılına kadar, artan iş yükü ve yeni gelişmelere paralel olarak personel sayısında bir artışın olmadığı, aksine bütçe mülahazalarından dolayı bazı yıllarda azalma olduğu görülmektedir.

İTC'nin Cumhuriyete bıraktığı kötü miraslardan birisi de halk nezdinde itibar ve güven sorunu yaşayan ve seilmeyen bir polis portresiydi. 1909 yılında İTC tarafından açılan Dersaadet Polis Okulunun ilk mezunları için düzenlenecek törenin davetinde yer alan ifadelerde, Zaptiye Nezareti dönemi Polis Teşkilatı kötüleniyor ve Meşrutiyet döneminde yeni yetiştirilen polisler yüceltiliyordu. (Erner, 2013, s. 10-11). İttihatçılar ilk adım olarak kötüledikleri eski yönetimin izlerini yok etmek ve yepyeni bir teşkilat kurulduğunu göstermek için polisin kadrosunu ve üniformasını değiştirmiştir (Alyot, 1947, s. 487).⁸ Çünkü halkın, istibdat dönemini hatırlattığı için polis üniformasından nefret ettiğine inanıyorlardı (Feridun, 2010, s. 175). Aslında İttihatçıların gözünde polis, fazla kıymeti harbiyesi olmayan ve partinin isteklerini sorgusuz sualsiz yerine getirmesi beklenen bir devlet aygıtından öte bir şey değildi. İTC, polislerden kendi iktidarını sağlamlaştırmak ve rakipleri yargısız infaz yaparak ortadan kaldırmak gibi bir görev bekliyordu. Böylece İttihatçıların özellikle 1913'teki hükümet darbesi ile tek parti diktatörlüğünü kurduktan sonra fedailerine, muhalifleri “polis korurluğu altında öldürterek” (Atay, 1969, s. 55–56) susturması ve kendi otoritesini her yanda sağlamak üzere polisi yoğun bir şekilde istihdam etmesi, polis hakkındaki olumsuz imajı geri getirmiştir. İttihatçıların, “nüfuzu sıfırdan da aşağı düşmüş” (Feridun, 2010, s. 175) bir şekilde devraldıklarını ileri sürdüğü polis teşkilatı, yine kendilerinin bu tür olumsuz yaklaşımları sonucu Cumhuriyete girerken yine aynı şekilde “halk nazarında şeref ve nüfuzunu nakısa uğramış” (Alyot, 1947, s. 679–680) bir durumdaydı. Yalnızca İTC dönemi polis pratikleri değil, yaşanan uzun ve yıpratıcı savaş yılları, polisteki bu olumsuzluğun diğer bir önemli sebebiydi.

Cumhuriyet döneminde her alanda yaşanan radikal değişimin polis teşkilatında “düşük yoğunluklu” yaşandığını söylemek mümkündür. İTC, 31 Mart Olayını bahane ederek Abdülhamit döneminin adamı olarak algıladıkları yüzlerce polisi meslekten ihraç etmişti. Ancak Cumhuriyet dönemi yöneticiler İTC'nin yaptığı gibi geniş çaplı bir tasfiyeye girişmemişlerdir. İTC döneminde üst düzey polis şefi olarak görev yapan polislerin birçoğunun, Cumhuriyet



⁸ Devrimci süreçlerde polisin elbisesini değiştirmek, Cumhuriyet döneminde de ilginç bir biçimde karşımıza çıkmaktadır. 27 Mayıs Darbesinden sonra askeri yöneticiler Emniyet Teşkilatı'nın olumsuz görüntüsünü ortadan kaldırarak polise yeni bir imaj kazandırmak amacıyla, daha önce lacivert olan polis üniformasının yeşil renkli olmasına karar vermiştir (Milliyet, 04.06.1960).

döneminde de etkin görevlere getirildiği görülmektedir. Bunların arasında 1909 reformundan sonra polisliğe alınan birçok polis şefi vardır (Şahin, 2004). “Kemalistler İstanbul Polis Müdürlüğü’nü 1923’te ele geçirdiklerinde, ateşkes döneminin polis müdürlerini birkaç gün içinde İTC döneminde görev yapmış olanlarla değiştirdiler. Cem, Ata ve Mehmet Beyler örgüt içerisinde yeni oluşturulan birimlerin başına getirilmişlerdi.” (Ergut, 2004, s. 315–316). 1919 yılının sonuna doğru Ankara’nın ilk emniyet müdürü olarak görevlendirilen Ali Murat Bardakçı, İttihatçıların gözde yöneticilerinden birisiydi (Baltaoğlu, 1994, s. 268). Yine Cumhuriyet döneminin üçüncü Emniyet Genel Müdürü olarak görev yapan Mehmet Rifat Danışman İTC döneminde İstanbul’da önemli mevkilerde polis amiri ve Edirne Emniyet müdürlüğü yapmış birisi idi (Şahin, 2004, s. 1–5). Cumhuriyet döneminde faal olarak görevini sürdüren bir diğer İttihatçı polis şefi Musevi asıllı Merkez Memuru (Emniyet Amiri) Samuel İzisel’di. İttihatçıların düzenlediği operasyonlarda aktif rol alan İzisel, özellikle 23 Ocak 1913 tarihli Bab-ı Ali baskınına bilfiil katıldı ve 1945 yılına kadar fiili olarak polislik mesleğini sürdürdü. (Şahin, 2004, s. 363). Ancak Cumhuriyet yöneticilerinin İTC polislerine belli bir süre görev vermesi ve polis teşkilatında radikal bir tasfiyeye girişmemeleri, geçiş sürecinde yaşanan zorlukları pürüzsüz atlatabilmek için zorunlu olarak uygulanan bir yol olmuştur. Ayrıca eski polisler görevden alındığında yerlerine atanabilecek yetişmiş kadroların eksikliği yöneticilerin bu değişiklikleri ertelemelerine yol açmıştır. Sonraki yıllarda tedrici olarak eski polislerin yerine yeni cumhuriyet değerlerine bağlı polislerin iş başına getirildiği görülmektedir.

İTC ve Cumhuriyet dönemlerinde hiç kopuş göstermeden devam ettirilen bir diğer politika ise, polisin yeniden yapılandırılması sürecinde Avrupa polis teşkilatlarının yasal ve yapısal anlamda örnek alınması ve onların bilgi birikiminden istifade edilmeye çalışılmasıdır. Türk Emniyet Teşkilatı’nın ilk defa bağımsız bir teşkilat olarak ortaya çıkmasını sağlayan 1845 tarihli Polis Nizamnamesi, 1800 tarihli Paris Emniyet Müdürünün görevlerini düzenleyen kararnameden esinlenerek hazırlanmıştır. (Gülmez 1983, s. 3–15). İTC yönetimi öncülü olan Abdülhamit gibi, 1909 yılında polis teşkilatını yapılandırırken Fransız ve Alman polis teşkilatlarını örnek almıştır. Avrupa devletlerinin Makedonya’daki Osmanlı zabitasını reformdan geçirmek üzere uygulamaya koydurdukları Mürzsteg Reform Programı 1908 yılında sona erdiğinde,

programda görevli Fransız, İngiliz ve İtalyan subaylarla, tüm Osmanlı zabıtasını yeniden organize etmek üzere tekrar mukavele imzalanmıştır. Benzer şekilde ilk emniyet genel müdürü Galip Bey, Avrupa zabıta teşkilatını tetkik etmek üzere yanında İstanbul Polis Mektebi Müdürü Yüzbaşı Ahmet Bey ve sair birçok kimselerle birlikte İngiltere'ye gitmiştir (Alyot, 1947, s. 490).

Cumhuriyet dönemi ile birlikte Avrupalı polislerin bilgi ve tecrübelerinden yararlanma politikası sürdürülmüştür. Bu çerçevede, poliste öngörülen bilimsel ve teknik alandaki yenileştirme çalışmalarını başlatmak üzere özellikle Almanya ve Avusturya'dan uzman polisler getirtilmiştir. Avusturya'dan Frederik Ramah ve Edmound Haydenfeld adlı iki uzman polise eğitim vermek üzere ülkemizde görev yapmıştır (Alyot, 1947, s. 607). Ayrıca Türk polisi de yurt dışına giderek tecrübe ve eğitimlerini artırmaya çalışmıştır (Koçak, 1991, s. 42). Bu geziler ileride Emniyet Teşkilatı'nda atılacak önemli adımlar için bir basamak teşkil etmiştir. 1937 yılında çıkarılan 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu'nun hazırlanmasında bu heyetin İsviçre Polis Teşkilatı ile ilgili yaptığı incelemelerin büyük tesiri olmuştur (Cumhuriyetin 50. yılında İçişleri Bakanlığı, 1973, s. 67). Ayrıca bu gezinin olumlu sonuçlarından birisi olarak, 1937 yılında Avrupa avarında bir polis eğitimi vermek üzere Ankara Polis Enstitüsü açılmıştır. 1930 yılında ise Türk Polis Teşkilatı, Interpol'e üye olmuştur. Ayrıca Cumhuriyetin ilk yıllarında yayınlanan Polis Mecmualarında Almanya'nın yanı sıra diğer Avrupa ülkeleri polis teşkilatı hakkında bilgilendirici makaleler de yayınlandığı ve yabancı polislerin uygulamalarından yararlanılmaya çalışıldığı görülmektedir. Ancak Türk polisinin Avrupalı meslektaşlarının bilgi ve tecrübelerinden yararlanma çabalarında gözardı edilmemesi gereken bir husus vardır. Özellikle Tanzimat sonrası yapılan ıslahat çabalarında, diğer alanlarda olduğu gibi polislik konusunda da Avrupa'nın üstünlüğünün kabul edilmesi olgusunu ve yine bu devletlerin Osmanlı'nın işlerine karışmasının önüne geçme endişesini açıkça görmek mümkündür. Oysa Cumhuriyet döneminde polislikte yapılan iyileştirme çabalarının uluslararası baskıdan ziyade genç Cumhuriyetin kendi inisiyatifleriyle iç güvenlik ihtiyacını karşılama, gelişen şartlara ayak uydurma ve çağdaş bir teşkilat yapısına kavuşma hedefi güttüğünü söylemek mümkündür.

İttihatçıların, imparatorluk bağlamında, Kemalistlerin ise ulus-devlet bağlamında ele aldıkları bir diğer polislik politikası ise polis teşkilatında

gayrimüslim unsurların görevlendirilmesidir. Osmanlı idaresi şu gerçeğin farkındaydı: “Eğer bir polis teşkilatı görev yaptığı toplumun etnik, din, dil ve bölgesel özelliklerini yansıtacak bir yapıda ise, polis ile hizmet ettiği toplum arasında çok daha iyi bir ilişki tesis edilecektir. Çünkü kendi meşruiyetini korumak için, polis, hizmet ettiği toplumun nüfus yapısının bir aynası olmalıdır” (Jackson and Lyon, 2001, s. 576–7). Bu nedenle Osmanlı’da özellikle çoklu etnik yapıların olduğu bölgelerdeki polis teşkilatlarında farklı etnik kökene sahip polisler görev yapıyordu. Örneğin, 1894 yılında Edirne’de görev yapan 127 polis memurunun arasında dört Rum, üç Yahudi ve birer Ermeni ve Bulgar bulunuyordu (Özbek, 2004, s. 77). Osmanlı Polis Teşkilatı’nda görev yapan gayrimüslim polislerle ilgili bir çalışmada, Osmanlı’nın son döneminde yaklaşık 360 Gayrimüslim polisin görev yaptığı tespit edilmiştir. (Şahin, 2013, s. VII). Bu uygulama gayrimüslim ahalinin devlete bağlılığını artırmak gibi pragmatik bir yaklaşımın dışında bazen de Makedonya örneğinde olduğu gibi Avrupa devletlerinin baskısıyla hayata geçirilmekteydi. Ancak İTC, özellikle Balkan Savaşları’ndan ardından farklı ulusların Osmanlılık bayrağı altında bir arada tutulamayacağı açıklık kazandıktan sonra Türkleştirme siyasetini daha da hızlandırmıştır. Bunun sonucu olarak da bürokrasinin, -özellikle ordunun ve polis teşkilatının- Türk unsurlarına dayandırılması politikası güdülmeye başlanmıştır. İTC’nin polis teşkilatındaki gayrimüslim polislerin polislikten çıkarılmasına 1909 yılındaki polis tensikatında büyük oranda başlamış bulunuyordu. Böylece devlet idaresindeki etnik çoğulculuk yok olmaya başlamış ve polis teşkilatının Osmanlılığı ve etnik renkliliği yıllar geçtikçe azalmaya başlamıştır.

Cumhuriyetin ilk yıllarında kısıtlı sayıda da olsa gayrimüslimlerin polis teşkilatında görev yapmaya devam ettiği, ancak daha sonraki yıllarda bunun ortadan kalkmaya başladığı görülmektedir. İTC döneminde yüksek rütbeli polislerin Türklerden seçilmesi uygulaması, Cumhuriyet döneminde alt kademedeki polis memurlarının da Türklerden oluşturulması yönünde genişleyerek devam etmiştir. Polisin baskıcı karakterinin ve yolsuzlukların, Türk olmayan unsurların polis teşkilatında görev yapmasından kaynaklandığı gerekçesiyle 1926 yılında bir Bakanlar Kurulu kararıyla Dâhiliye Vekâleti’nin tüm gayrimüslim memurlarının Türk unsurlarla değiştirilmesine karar verilmiştir (Ergut, 2004, s. 323).

İTC'nin Cumhuriyete miras bıraktığı bir diğer önemli uygulama ise polis teşkilatının mülkî, askerî ve siyasî bir vesayet altında görev yapması idi. İTC yöneticileri polis teşkilatının üst kademe yöneticisi olarak öncelikle mülkiye veya hukuk kökenli yöneticileri tercih etmiştir. Galip Bey, nitelikli personeli teşkilat bünyesine dâhil ederek güçlü bir teşkilat yapısı oluşturmak için mülkiye ve hukuk mezunu birçok genci yüksek maaşlar vererek özellikle İstanbul teşkilatında istihdam etmiştir (Alyot, 1947, s. 488). Bu şekilde 1922'ye kadar Emniyet Genel Müdürü olan sekiz kişiden altısı (Okçabol, 1940, s. 99) ve 1923'ten 1939 yılına kadar görev yapan altı genel müdürden dördü hukuk ya da mülkiye kökenli idi. Cumhuriyet yöneticileri bu uygulamayı daha da kuvvetlendirerek sürdürmüş ve uzun yıllar emniyet müdürü rütbesine yükselebilmek için Hukuk veya Mülkiye mezunu olma şartı aranmıştır. Bu kişilerin mesleğe girişlerini teşvik etmek üzere, üç yıllık mecburi hizmetin ardından üç derece birden terfi ettirilmiş ve doğrudan doğruya üçüncü sınıf emniyet müdürlüğüne tayin olunmuşlardır. Böylece "Osmanlı İmparatorluğu'ndan tevarüs edilen idari sistemde, polis mülkiyelinin hâkimiyeti altında örgütlenmiş ve merkeze olan bağılılığı bu yolla garanti altına alınmak istenmiştir." (Ergut, 2004, s. 344).

Benzer şekilde Cumhuriyete miras kalan vesayetin ikinci önemli ayağı asker kökenli polis yöneticileri idi. Polis tarihinde önemli bir yeri olan Zaptiye Nezareti 1909 yılında kaldırılarak yerine Emniyet-i Umumiye Müdürlüğü kurulduğunda ilk umum müdür olarak bir asker görevlendirilmiştir. Milli Mücadele yıllarında ve Cumhuriyetin ilk yıllarında üst seviye polis yöneticilerinin seçiminde Mustafa Kemal'in tercihi subaylardan yana olmuştur. Örneğin 27 Aralık 1924'te tarihinde Kurmay Yarbey Ekrem Bey (Baydar), Mustafa Kemal'in emriyle İstanbul emniyet müdürü olarak atanmış ve bu görevini 21 Haziran 1927 tarihine kadar devam ettirmiştir. (Baydar, 2010, s. 16-24). Ancak bir yarbayın İstanbul emniyet müdürü olarak atanması emniyet teşkilatında büyük bir rahatsızlık doğurmuştur. 1937'de açılan Polis Enstitüsü'nün ve 1938'de açılan Polis Koleji'nin ilk müdürü olarak asker kökenli birisi olan Salih Adil Başer atanmıştır (Birinci, 1999, s. 16). Cumhuriyet döneminde bundan sonraki süreçte de zaman zaman asker kökenli kişiler emniyet genel müdürü olarak görevlendirilmiştir. Özellikle askerî darbelerden sonra il emniyet müdürlüklerine ve emniyet genel müdürlüğü makamına

asker kökenli kişilerin atandığı görülmektedir. Bu nedenle hukuk/siyasal ve emniyet kökenlilerden sonra en kalabalık grubu asker kökenli Emniyet Genel Müdürleri oluşturmaktadır. Böylece polisi yönetecek ve polis teşkilatının gelecek planlarını yapacak kişiler arasında çok sayıda askerin bulunması, polisin askerden özerkleşmesini engelleyen/geciktiren en önemli unsurlardan birisi olmuştur.

İTC'den miras kalan bu vesayetçi sistemlerden en uzun süreli olan ve hiçbir dönem etkisini kaybetmeyi ise polis üzerindeki siyasî vesayettir. II. Meşrutiyetten günümüze kadarki süreçte hükümetler ve siyasî yaklaşımlar değişse de, politik vesayetin hiç değişmeden devam ettirildiği, hatta her yeni yönetimle vesayetin daha da pekiştirildiği görülmektedir. 1999 yılında yapılan geniş kapsamlı bir araştırma, polis teşkilatında özellikle emniyet müdürlerinin tayin ve terfilerinde kural dışı uygulamaların yaygın olduğu ve bunların büyük bir kısmının siyasi müdahalelerden kaynaklandığını ortaya koymuştur (Gültekin ve Özcan, 1999, s. 73).

1907 ve 1913 tarihli nizamnamelerle uygulamaya başlanan polisin çalışma sistemi, cumhuriyet döneminde aynen de devam ettirilmiştir. Buna göre polisler “6/6 esasına göre çalışıyordu. Yani 6 saat karakolda görev yapıyor, 6 saat istirahat ediliyordu. Burada ilginç olan husus istirahat saatlerinin de karakolda geçiriliyor olmasıydı. Bu aynı zamanda onların yedek kuvvet olarak merkezde bekletilmesi anlamına geliyordu. Polis ancak haftada bir gün evine gidebiliyordu.” (Özdemir, 2007, s. 15). Bu uygulamaya ancak 1963 yılında son verilmiş ve bu karar polisler tarafından davul-zurna çalınarak kutlanmıştır (Yağar, 1988, s. 100).

İTC döneminde başlatılan kadınların polis teşkilatında görevlendirilmesi uygulaması Cumhuriyet döneminde de artarak devam etmiştir. 1909 yılında kurulan EUM kadrosunda çalışmaya başlayan Fitnat Hanım, ilk bayan polis memuru olarak kabul edilmektedir (Şahin, 2005, s. 102). 1932 tarihli Polis Teşkilatı kanunu ile kadınların da polislik mesleğine girmeleri kolaylaştırılmış ve kadın adaylarda boy şartı kaldırılmıştır. Kadın memurlar daha çok ahlâk zabıtası bünyesinde istihdam edilmişlerdir. 1933 yılına gelindiğinde Hukuk mezunu bir merkez memuru, lise ve ortaokul mezunu üç komiser ve dokuz sivil polis memuru olmak üzere toplam 13 kadın polis mesleğine girmiş durumdaydı (Çufalı, 2007, s. 14).

Osmanlı'dan Cumhuriyet'e hiç değişmeden miras kalan bir diğer hizmet sınıfı ise çarşı ve mahalle bekçileriydi. Bunların çalışma şartları, görevleri ve diğer ilgili bazı hususları düzenleyen 29 Nisan 1330 (1914) tarihli ve 772 sayılı Çarşı ve Mahallât Bekçileri hakkındaki kanun, 1966 yılına kadar uygulamada kalmıştır. Bu kanun hükümlerine göre, çarşı ve mahalle bekçileri, en büyük mülkî amirine bağlı ve genel kolluğa yardımcı birimler olarak görevlendirilmişlerdir. Bu görevleri yerine getirirken zabıta kuvvetlerinin sahip olduğu her türlü hak ve yetkilere sahiptiler.

6. II. MEŞRUTİYET VE CUMHURİYET DÖNEMLERİNDE POLİS ADAY SEÇİMİ VE POLİSİN EĞİTİMİ

1913 tarihli nizamnamenin polisin profesyonelleşmesi ve uzmanlaşması yolunda önemli bir basamak teşkil ettiğini belirtmek gerekir. Daha önceleri, polis alımlarında meslekî bir teorik veya pratik yeterliliğe bakılmaksızın sadece adayın iyi ahlâklı olmasına ve fizikî özelliklerine bakılırdı. Oysa bu nizamname ile ek koşullar getirilmiştir. Aday tespit işi doğrudan doğruya polis okullarına havale edilmiştir. Bu çerçevede polis alımında daha titiz davranılmaya başlanılmış ve başvuru koşullarını taşımayan adaylar reddedilmiştir. “Polis Okulundan diploma almadan meslekte polis istihdamı yasaklanmış bulunmaktadır. Adaylar, okula girdikten itibaren bir sene hizmet etmedikçe istifa edememektedirler.” (Yağar, 1988, s. 160). Yine profesyonelleşme çerçevesinde polis okullarının sayısının, kapasitelerinin ve eğitim kalitelerinin artırılması yönünde çabalar gerçekleştirilmiştir.

İTC'nin bu çabaları aslında bir zorunluluktan kaynaklanıyordu. Akçam'ın belirttiği gibi “1880'lerde polislerin çoğunun okuma yazması bile yoktur. Okuma yazması olanların ise mevcut ceza yasasından, soruşturma yöntemlerinden haberi bile yoktu.” (Akçam, 1992, s. 229). 1907 ve 1913 Nizamnameleri ile polisliğe alımda bir takım kriterler getirilmekle birlikte, istenilen niteliklere sahip insanların polis olması tam olarak sağlanamamıştı. Cumhuriyetle birlikte durum biraz daha düzelmiş olmakla birlikte, eskiden olduğu gibi “polise, ancak millet mekteplerinde okuyup yazmak öğrenebilen insanlar gelmekte idi. İlk tahsilliler bile, polis mesleğine, başka sahalarda iş bulamayacak kadar zayıf oldukları takdirde müracaat ederlerdi. Orta tahsilli

memleket çocukları ise, polis mesleğini akıllarından bile geçirmezlerdi.” (Alyot, 1947, s. 655). Osmanlı döneminde olduğu gibi Cumhuriyet döneminin ilk yıllarında da polis okullarına alınacak adayların seçiminde takip edilen tek yol, adayların güçlü kuvvetli ve görünümünün düzgün olmasından ibaretti (Şahin, 2001, s. 117–18). “Alışıl gelmiş usul şu şekilde işlerdi; diğer bazı devlet dairelerinde de olduğu gibi o zamanki Ankara’nın meşhur ‘İtfaiye Meydanı’ ve etrafındaki kahvehane ve hanlardan memur adayı toplanırdı. Memur olma niteliklerine sahip olanlar burada bulunur ve herhangi bir memurluk talebi için beklerlerdi. O zamanki şartlarda memur olabilmenin niteliği ilkokul mezunu veya okur-yazar olmak, askerliğini yapmış olmak ve herhangi bir sakatlığı bulunmamaktı. Polis olmak içinse bunlara ilaveten gösterişli olmak da gerekiyordu. Polis aday adayı eğer siyasî polis olarak görevlendirilecek ise yüzünde şark çibanı izlerinin bulunmaması önem arz ediyordu.” (Şahin, 2001, s. 119–120). Nitekim, 1937 yılında çıkarılan 3201 sayılı Kanunun 28’inci maddesiyle polisliğe alınacak adaylarda aranacak standartlar belirlendi. Bu bağlamda 30 yaşın üstündekilerin polislik mesleğine girişinin engellenmesi, Osmanlı döneminden beri yürütülen polisi gençleştirme çabaları yönündeki en önemli adım oldu. Polisliğe alımda daha merkezi bir yapılanmaya gidildi ve daha önce vilayetlerde ayrı ayrı komisyonlar kurulurken, bu kanunla merkezden tayin usulü kabul edildi.

Tanzimat’la birlikte başlatılan polise yönelik eğitim ve öğretim faaliyetleri, İkinci Meşrutiyetle birlikte hız kazanmış ve böylece eğitilmiş kadrolarda artış gözlenmeye başlanmıştı. Cumhuriyet döneminde polis eğitimi ve polisin profesyonelleşmesi alanında önemli adımlar atılmıştır. Cumhuriyet hükümetleri, Polis Teşkilatı’nın, toplum düzenini çağdaş yönetim anlayışları doğrultusunda koruma ve kollama hususunda etkinleştirilmesi ve bu etkinliğin sağlanmasında inisiyatif kullanabilmesi için çalışanların eğitilmesi konusuna büyük önem verdi. 30 Haziran 1932 tarihli ve 2049 sayılı Polis Teşkilat Kanunu’nda, polisin özel bir meslek olduğu, polis mesleğinde tedris ve talimin mekteplerde yapılması ve bunun için lüzumu kadar mektebin açılması gerektiği ilk defa, açıkça zikredilmiştir (Alyot, 1947, s. 615). 1924 yılında mektepsiz polis sayısı mektepli polis sayının nerdeyse üç katı iken, 1933 yılında durumun tam tersine döndüğü görülmektedir (Bayram, 2001, s. 62).

Bu çerçevede Cumhuriyet yönetiminin polis eğitim kurumlarının artırılması yönünde bir çaba içerisinde girdiği görülmektedir. 1909 yılında kurulan İstanbul Polis Okulu Cumhuriyet dönemine intikal eden tek polis okulu idi. Yeni dönemde artan polis ihtiyacını karşılamak üzere 1923 yılında Sivas ve Konya’da, 1925 yılında Trabzon’da (Şahin, 2001, s. 110–114) birer polis okulu açıldı. Böylelikle çağdaş bir yönetim modeli ile polis yetiştirmek istenirken; diğer yandan da hâlihazırdaki polisin hizmet-içi eğitimi almasına önem verildiği gösterilmiş oldu (Tongur, 1946, s. 345–346).⁹ Ancak İstanbul Polis Okulu dışındaki okullar çeşitli sebeplerden dolayı, 1931 yılında kapatıldı. 6 Kasım 1937 tarihinde polis amirlerinin yetiştirilmesi amacıyla Ankara’da Polis Enstitüsü öğrenime açıldı (Alyot, 1947, s. 815). Böylece ordudan sonra polis de kendi yöneticilerini yetiştirmek üzere bir yüksek okula kavuşmuş oldu. Ayrıca lise mezunu insanların polis mesleğine girmelerinde görülen zorlukları ve isteksizliği gidermek, lise tahsilli polisler yetiştirmek ve öğrenimleri sırasında kendilerine ayrıca meslekî bilgileri öğretmek üzere Atatürk’ün direktifleriyle 15 Haziran 1938 tarihinde Polis Koleji kurulmuştur. Kolejde öğrencilerin, bir yandan genel lise seviyesi öğrencisi olarak yetiştirilirken diğer yandan da disiplin, meslek bilgileri ve yabancı dil bilgisi ile donatılması amaçlanmıştır. Böylece Cumhuriyet dönemi polisini Osmanlı’dan ayıran en önemli hususlardan birisi, “polisin okullaşması” ve “polis eğitiminin sistemleştirilmesi” olmuştur.

7. POLİSİN SİYASALLAŞMASI VE POLİS TEŞKİLATI’NIN SİYASAL ETKİLENMEYE AÇIK HALE GELMESİ

İTC’nin Cumhuriyete bıraktığı bir diğer miras ise “siyasallaşmış bir polis teşkilatı” idi. Her ne kadar polis okulunda polisler siyasetle uğraşmamaları ve hükümetin icraatlarını tenkit etmemeleri öğretilse de (Feridun, 2010, s. 53), İTC dönemi siyasetin polis teşkilatı içerisinde en fazla etkisini gösterdiği dönemlerden birisi olmuştur.¹⁰ Bab-ı Ali baskını ile iktidara, doğal olarak ülkenin iç güvenlik teşkilatlarına tümüyle el koyan İTC, hemen her bürokratik yapıda olduğu gibi polis teşkilatında da kadrolaşma ve kendi



⁹ 1925 yılında Emniyet Genel Müdürlüğü’nün 4.038.547,77 liralık bütçesinin 18.339,27 lirası polisin eğitimi için sarf edilmiştir.

¹⁰ Hem Osmanlı ve hem de cumhuriyet dönemi yasal metinlerde, polisin siyasetle uğraşması terkin-i kayıt (meslekten ihraç) cezasını gerektiren fiiller arasında sayılmıştır.

düşüncesindeki insanları göreve getirme politikasını iktidara geldiği günden itibaren uygulamaya başlamıştır. Bu nedenle 1908 devriminin ilk zamanlarında Abdülhamit ile İTC arasında kendi adamını zaptiye nazırı yapma kavgası yaşanmıştır. İTC, 1909 yılında polis teşkilatında gerçekleştirdiği büyük bir tasfiye ve kadrolaşma hamlesi ile buna karşılık vermiştir. İTC özellikle İstanbul polis kadrosunu gençleştirerek mühim bir kısmına kendi adamlarını yerleştirmiştir. İTC muhalefete düştükten sonra bile, polis, yeni kurulan hükümetle işbirliği yapmamış ve hükümetten gelen taleplere karşı gizli bir direnç göstermiştir. Polisin siyasallaştırılması en bariz şekliyle Babiâli baskınında görülebilir. Polis bu baskını önleme adına bir faaliyette bulunmamıştır. Baskından sonra önemli memurluklara kimlerin getirileceği bile henüz belli olmamışken ilk iş olarak Azmi Bey'in polis müdürü olarak atandığının duyurulması, baskını gerçekleştirenler için polisin denetimini sağlamanın ne derece önemli olduğunun göstergesidir (Ergut, 2004, s. 209–210).

Cumhuriyetle birlikte devralınan merkeziyetçi bir teşkilat yapısı ve bu yapıda İçişleri Bakanının yalnız polislik politikalarının tespitinde değil personel atamaları ve terfi gibi örgütsel işleyiş üzerinde de tek karar mercii olması, polis örgüt ve yönetimini politik müdahalelere maruz bırakmaktadır. Bu konuda siyasal iktidarı sınırlayacak ve dengeleyecek bir güç, bir mekanizma bulunmamaktadır. Diğer bir deyişle güçlü bir bürokratik geleneğe ve özerk bir pozisyona sahip olmayan polis, politik etkilere açıktır (Sözen, 2002, s. 56). Bu yapı, bundan sonraki her hükümet değişikliğinde teşkilatta üst düzey amirler arasında büyük çaplı tayin ve terfilerin yapılmasını ve politikacıların polis teşkilatına müdahale etmelerini mümkün kılmaktadır.

Cumhuriyet döneminde devrimlere ve yeni rejime muhalif olanların bürokraside –polis teşkilatı da dâhil- etkin görevlere getirilmemesi politikası sürdürülmüştür. Tek Parti'nin iktidarda olduğu yıllarda devletin bütün kurum ve birimlerine CHP hâkim olmuştur. Bu çerçevede parti aleyhtarlarının -aralarında polis teşkilatı'nın da olduğu- “kamu işlerinden tasfiyesine dair de kararlar alınmıştır.” (Sakal, 2009, s. 139). Bu çerçevede görevini sürdüren polisler, rejimi koruma ve devrimleri kökleştirme sürecinde, tavizsiz bir tutum takınmış ve muhaliflere göz açtırmamıştır. Tarihsel olarak her rejimin kendi

çıkarı için sadık polis güçleri oluşturmak istemesi, devrimci rejimlerde daha keskin bir şekilde hissedilir (Ergut, 2004, s. 377). Benzer şekilde bir devrim sürecini yaşamış ve savaşın getirdiği olağanüstü bir süreçten geçmekte olan Türkiye’de de polis, işbaşına gelen hükümetlerin dönüştürücü ve kitleleri kontrol edici siyasetlerinin asli organları arasında önemli bir rol oynamıştır. Bu nedenle modern Türk polisinin rejim muhaliflerine karşı bu tavrının köklerini İTC döneminde aranmalıdır (Ergut, 2004, s. 371).

Polisin siyasallaşmasına dair ipuçlarını, cumhuriyet döneminde polisle ilgili çıkarılan yasalarda yeralan bazı hükümler de bulmak mümkündür. 1934 yılında çıkarılan PVSK, bir anlamda Türkiye’deki güçlü devlet anlayışının polislik uygulamalarına doğrudan yansması olmuştur. Bu kanunun, en büyük mülkî idare amirine olağanüstü ve devlet güvenliği ile ilgili durumlarda, zararlı çalışmalarda bulunacaklarından kuşkulanan kişileri, çok uzun süre gözetim altına alabilme ve genel araçlara el koyabilme yetkisini veren 18. maddesi, polise, mülkî idare amirin dolayısıyla siyasî iradenin emrinde hareket etme zorunluğunu getiriyordu. Benzer şekilde PVSK’nın ikinci maddesinde yer alan *“Polisin göreceği vazifelerde selahiyetli amirden verilecek emirlerde Memurin Kanunu’nun 40. maddesi hükmü cari değildir”* hükmü polisin, sadece rejimin doğrudan bir uzantısı olduğunu göstermesi açısından değil, onun mülkî idare amiri karşısındaki konumunu iyice belirginleştirmesi açısından da önemlidir. Bu madde, devlet memuruna amiri tarafından verilen emrin yasadışılığı konusunda bir şüphesi olursa yazıyla durumu bir üst makama bildirme hakkı vermektedir. Oysa polisin böyle bir hakkı yoktur; valiler tarafından verilen emri sorgulamadan uygulamak zorundadır. Polisli vali ve kaymakamlar arasında kurulan bu ilişki biçimi, son tahlilde polislik işinin siyasallaşmasıyla doğrudan ilintili bir sürecin sonucudur (Ergut, 2004, s. 338–339).

İTC polisinin Abdülhamit rejimine benzer hatta ondan daha etkili ve etkin olduğu bir diğer husus da siyasal muhalifleri sindirmek gibi bir işlevi olmasıydı. Bu iki rejim ne kadar da birbirinden farklı da olsa polisi bir baskı aracı olarak kullanma noktasında benzeşiyorlardı. Bu dönemde en çok kuvvetlenen polis birimi siyasî şube idi. Alyot, Abdülhamit’in karanlık istibdat rejimine karşı mücadele eden milletin ileri görüşlü ve gayyur evlatlarını, siyasî polis vasıtasıyla takip ve tazyik ettirdiğini, bu nedenle siyasî polisin, Türk polis

tarihine karanlık bir sahife yazılmasına sebep olduğunu söylemektedir (Alyot, 1947, s. 225). İbrahim Feridun, Abdülhamit dönemi polislik uygulamalarını anlatırken “son zamanlarda zaptiye nezareti makamını işgal eden bir takım alçak nazırlar, sarayın vasıta-i zulüm ve melaneti olarak etraflarına topladıkları bazı kendileri gibi haşerat ile milletin huzur ve selametini selbetti. Birçok aileleri tarumar eylediler ki bu hal o zamanın heyet-i zabıtası için silinmez bir lekedir” demektedir (Feridun, 2010, s. 174). İlk başlarda polisi iddia ettikleri bu görüntüden kurtarmak isteyen İTC yönetimi önemli adımlar atmış, ancak sonraki yıllarda eski uygulamalara benzer bir tavır içine girmiştir. Ülke içinden bir muhalefete hiç tahammülü olmayan İTC için, yaşanan savaşlar büyük bir gerekçe sunmuş, hem muhaliflerinin meclise girmesini engellemek ve hem de parti içindeki muhalifleri sindirmek için polisi, baskı aracı olarak kullanmıştır. Sivil polisler bu kişilerin her hareketini yakından takip etmişlerdir. Polis sadece muhalefeti sindirmek için değil, İTC’nin sivil kanadı tarafından orduya karşı kendi konumlarını güçlendirmek amacıyla da kullanılmıştır. (Ergut, 2004, s. 371). Cumhuriyet döneminde de devrimlerin gerçekleştirilmesi ve halka benimsetilmesi sürecinde, polisin siyasal yaşama ve halkın gündelik yaşantısına artan bir müdahalesinin olduğu görülmektedir. 1932 yılında çıkarılan 2049 sayılı Polis Teşkilat Kanunu’na göre polis, idare makinesinin arızasız ve inkılâbın gerektirdiği şekilde işlemesi için bölgelerinde siyasî emniyeti sağlamakla görevliydi (Alyot, 1947, s. 615). Bunun bir diğer sebebi ise Tek Parti iktidarının, Türkiye’deki polis kültürü üzerinde oluşturduğu derin tesirdir. Polis kendi görev bilinci ve vazifesine yaklaşım tarzını oluşturmuş ve hükümetin düşünce tarzını benimseyerek adeta ‘iktidarın polisi’ olarak görev yapmıştır. Örneğin, 1930 yılında yapılan ve Serbest Fırka’nın kısmî başarı sağladığı belediye seçimlerinde, İçişleri Bakanı Şükrü Kaya’nın talimatıyla polis, Serbest Cumhuriyet Fırkası’nın seçimi kaybetmesi için elinden geleni yapmıştır (Okyar ve Seyitdanlıoğlu, 1997, s. 77).

SONUÇ

Bu makalede II. Meşrutiyet’ten Cumhuriyete geçiş döneminde Türk Polis Teşkilatı’nda gözlemlenen oluşum, dönüşüm ve uygulamalar çerçevesinde

bir sürekliliğin mi yoksa bir kırılmanın mı göstergeleri olduğu incelenmeye çalışılmıştır. Bu çerçevede her iki dönem polis teşkilat yapısının yanısıra, yasal metinler, polislik anlayışı ve iç güvenlik yaklaşımları karşılaştırıldığında, birçok noktada aralarında belirgin farklar olmasına karşın, bazı noktalarda da birbirlerinin devamı ve yarım kalan atılımların tamamlanması şeklinde bir sürekliliğin olduğu görülmektedir. Ancak birçok noktada her iki dönemdeki polislik yaklaşımları arasında belirgin farklar mevcuttur.

İTC döneminde ivmelenen polis teşkilatındaki değişimler I. Dünya Savaşı ve Millî Mücadele esnasında sekteye uğramış ve bir duraklama –ve hatta gerileme- dönemi yaşanmıştır. Ancak Cumhuriyet dönemi ile birlikte hükümetlerin, polisi nitelik ve nicelik olarak daha iyi bir konuma getirmek için çaba içerisinde oldukları, ancak öncüllerinden devraldıkları yapıyı çok fazla değiştirmeden bazı iyileştirmelerle devam ettirdikleri görülmektedir. Bu nedenle Cumhuriyet’in ilk yıllarındaki polis teşkilatının yapısının İTC rejimi tarafından oluşturulan teşkilat yapısının bir devamı olduğunu kolaylıkla söylemek mümkündür. Merkezi ve güçlü bu teşkilat yapısı, Cumhuriyet döneminde daha da sağlam temellere oturmuş ve ilk on yıllık süreçte İTC’nin yarım bıraktığı teşkilatlanma tamamlanmıştır.

Cumhuriyet hükümetleri 1930’lu yıllara kadar polis teşkilatı ile ilgili esaslı bir yasal değişiklik ve düzenleme yapmamış, daha doğrusu ertelemiştir. Ancak bu dönemde mevcut yasaların ihtiyacı karşılamada yetersiz kaldığı ve rejimi korumak için daha ciddi tedbirlerin alınması gerektiği iyice ortaya çıktıktan sonra, polis kuvvetinin profesyonelleştirmesi amacıyla yasal düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Polisin öz güvenini kazanmasında ve profesyonel bir meslek haline gelmesinde önemli yeri olan bu yasal düzenlemelerle polisin takdir yetkisinin artırıldığı görülmektedir. Şükrü Kaya’nın İçişleri Bakanı olarak görev yaptığı özellikle 1932–1938 yılları arasında gerçekleştirilen yasal düzenlemeler, aslında Osmanlı döneminde çıkarılan ve uzun yıllar kullanılan 1907 ve 1913 tarihli nizamnamelerin gözden geçirilerek günün şartlarına uyarlanmasından öteye gitmemiştir. Bu nizamnameler ve Cumhuriyet dönemi yasal metinler karşılaştırıldığında oldukça benzer özellikler taşıdığı ve iç güvenlik yaklaşım mantalitesinin satır aralarında kendini koruduğu görülmektedir.

Osmanlı döneminde çıkartılan ve Cumhuriyet döneminde uzun süre yürürlükte kalan kanunlara baktığımızda; fuhuş suçunda, kadınları sokakta denetlemede, serserilere muamele tarzında, siyasal muhalifler karşısındaki tutumda, toplumsal olayları önlemede, dernek kurma konularında polisin benzer bir tutum içerisinde olduğu, olayları değerlendirme ve yaklaşımında köklü bir değişim yaşanmadığı görülmektedir. Ancak Osmanlı'nın dağılma sürecinde devleti yaşatma düşüncesiyle gerçekleştirilen faaliyetlerin, Cumhuriyetle birlikte yeni kurulan bir rejimin yaşatılması ve devrimlerin kökleştirilmesi amacına evrildiği görülmektedir. Bu nedenle devleti ve rejimi tehdit edebilecek her türlü oluşum ve örgütlenme polisin yakın takibinde olmuş ve devletin çıkarları için kişisel haklar bazen geri plana atılabilmektedir.

Her iki dönemde de polisi keyfiyet olarak yükseltme gayretlerini bariz bir şekilde görmek mümkündür. Ancak her iki dönemde de istenilen hedefe ulaşamamıştır. Polisliğe müracaat eden adayların istenilen ölçülerden uzak olması, yöneticileri eğitime daha çok önem vermeye itmiştir. Osmanlı döneminde başlatılan ve savaşlar nedeniyle sekteye uğrayan polisin eğitimi konusu cumhuriyetle birlikte yeniden ele alınmış ve birçok polis eğitim kurumu açılmıştır.

Sonuç olarak; polislik noktasında Cumhuriyet dönemi ve İTC dönemi arasında keskin bir kopuş veya süreklilikten bahsetmek zordur. Kemalist rejimin iç güvenlik politikalarını belirlerken, İttihatçıların, imparatorluk bağlamı içinde ele aldıkları pan-islamcı ve Turancı-Türkçü söylemlerin yerine ulus-devlet bağlamı içinde konuyu ele aldıkları görülmektedir. Bu ayrım aynı zamanda önemli bağlamsal bir kopuşa da işaret etmektedir. Bu nedenle salt polis teşkilatının yapısına bakarak, biçimsel açıdan görülebilecek devamlılıktan hareketle Cumhuriyet dönemi polisini İTC polisinin bir devamı olarak kabul etmek eksik yaklaşım olacaktır. Kaldı ki Cumhuriyet yönetiminin ilk yıllarda biraz zorunluluktan dolayı bazı polislik uygulamalarını devam ettirdikleri, ancak belli bir süre sonra bundan vazgeçerek eskiyle tam tersi uygulamalar başlattıkları görülmektedir.

KAYNAKÇA

150 İlikler, Kubilay Olayı, Çarşaf-Peçe-Peştemalla Örtünme Sorunları: Polis Arşiv Belgeleriyle Gerçekler, *Polis Dergisi*, (1998), EGM Yayınları, Yayın No: 129, Ankara.

Akçam, T. (1992), *Siyasi Kültürümüzde Zulüm ve İşkence*, İstanbul İletişim Yayınları.

Alyot, H. (1947), *Türkiye’de Zabıta, Tarihi Gelişim ve Bugünkü Durum*, Kanaat Basımevi, Ankara.

Atay, F. R. (1969), *Çankaya*, Doğan Kardeş Matbaası, İstanbul.

Bali, R. N. (2010), “Yirminci Yüzyılın Başlarında İstanbul’un Fuhuş Âleminde Yahudilerin Yeri”, (Online <http://www.rifatbali.com/images/stories/dokumanlar/mahrem3.pdf>, 31.8.2010)

Baltaoğlu, A. G. (1994), “Atatürk’ün Seçkin Bir İdarecisi: Ali Cemal Bardakçı”, *Türkiyat Araştırmaları Dergisi*, Sayı: 1, Konya, s. 267–282.

Baydar, E. (2010), *Korgeneral Ekrem Baydar Anlatıyor: Atatürk’ün Emniyet Müdürü*, (Hazırlayan: Sami Karaören), Destek Yayınları, İstanbul.

Bayram, A. (2001), *Cumhuriyet Döneminde Emniyet Teşkilatının Yapısı*, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya).

Bilgiç, V. K. ve Karakaya, M. (2002), “Türk Polis Teşkilatının Tarihi Gelişimi”, *Polis Bilimleri Dergisi*, Cilt: 4 (1-2), s. 171-186.

Birinci, A. (1999), “Emniyet Teşkilatı’ndaki İlkler”, *Polis Bilimleri Dergisi*, Cilt: 1, Sayı: 3, Polis Akademisi Başkanlığı, Ankara, s. 9–16.

Cumhuriyetin 50. yılında İçişleri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğü, Kuruluşu: Tarihi Gelişimi, Görev ve Yetkileri ve 1923–1973 Çalışmaları, (1973), II. Kitap, EGM Yayınları, Ankara.

Çufalı, M. (2007), “Cumhuriyet Döneminde Emniyet Teşkilatının Gelişimi”, *Çağın Polisi*, Yıl: 6, Sayı: 72, Aralık, s. 14–16.

Demirbaş, C. (2005), “Osmanlı İmparatorluğu’ndan Günümüze Polis Teşkilatı”, *Polis Dergisi*, Yıl: 11, Sayı: 43, s. 148–149.

Dündar, A. N. (1995), “Kuruluş, Gelişme, Değişme”, *150. Kuruluş Yıldönümünde Türk Polisi*, EGM Yayınları, Ankara, s. 15–50.

Eldem, V. (1994), *Harp ve Mütareke Yıllarında Osmanlı İmparatorluğunun Ekonomisi*, Ankara.

Ergut, F. (2004), *Modern Devlet ve Polis: Osmanlı’dan Cumhuriyet’e Toplumsal Denetimin Diyalektiği*, İletişim yayınları, İstanbul.

Erner, A. F. (2013), *Polis Rehberi*, (Yay. Haz: Cemal Tepe), Ankara.

Eryılmaz, B. (1995), *Kamu Yönetimi*, Akademi Kitabevi, İzmir.

Feridun, İ. (2010), *Polis Efendilere Mahsus Terbiye ve Malumat-ı Meslekiye*, (Yayına hazırlayanlar: Muhittin Karakaya ve Veysel K. Bilgiç), Polis Akademisi Yayınları, Ankara.

- Gülmez, M. (1983)**, "Polis Örgütü'nün İlk Kuruluş Belgesi ve Kaynağı", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 16, Sayı: 4, s. 3–15.
- Gültekin, R. ve Özcan, Y. Z. (1999)**, "Türkiye'de Polis ve Politika İlişkisi", *Polis Bilimleri Dergisi*, Cilt: 1, Sayı: 4, s. 69–93.
- Jackson, A. and Lyon, A. (2001)**, "Policing after ethnic conflict : Culture, democratic policing, politics, and the public", *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, Vol. 24, No. 4, MCB University Press. , p. 563–584.
- Karayaka, A. (2002)**, "1. Dünya Savaşı Öncesinde (1913-14'lü Yıllarda) Emniyet-i Umumiye Müdürlüğüne (Türk Polis Teşkilatına) Bir Bakış." *Polis Dergisi*, Yıl: 8, Sayı: 32, (Temmuz-Ağustos-Eylül), s. 10–13.
- Koçak, C. (1991)**, *Türk-Alman İlişkileri (1929–1939)*, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara.
- Metin, İ. (1983)**, "Polis Örgütünün Görevleri ve Yapısı", *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi*, Cilt: VI, İletişim Yayınları, İstanbul, s. 1637–1654.
- Milliyet**, (04.06.1960).
- Okçabol, D. (1939)**, *Meslek Terbiyesi*, Polis Enstitüsü Neşriyatı, Ankara,
- Okçabol, D. (1940)**, *Zabıta Tarihi*, III. Kitap, Polis Enstitüsü Neşriyatı, Ankara.
- Okyar, O. ve Seyitdanlioğlu, M. (1997)**, *Fethi Okyar'ın Anıları, Atatürk, Okyar ve Çok Partili Türkiye*, Türkiye İş Bankası Yay., İstanbul.
- Özbek, N. (2004)**, "Osmanlı İmparatorluğu'nda İç Güvenlik, Siyaset ve Devlet, 1876–1909", *Türklük Araştırmaları Dergisi*, Sayı: 16, s. 59–95.
- Özdemir, E. (2007)**, "Polis Çağdaş Köle Midir", *Çağın Polisi Dergisi*, Yıl: 6, Sayı: 66, Haziran, s. 15–17.
- Sakal, F. (2009)**, "Tek Parti'nin Vatandaşları ve Ötekileştirdikleri", *History Studies*, Volume 1/1, s. 134–160.
- Sarıhan, Z. (2007)**, *Kurtuluş Savaşı Kadınları*, 3. baskı, Remzi Kitabevi, İstanbul.
- Sertel, Z. (1977)**, *Hatırladıklarım*, Gözlem Yayınları, İstanbul.
- Sözen, S. (2002)**, "Türk Kamu Bürokrasisi ve Polis Teşkilatı", içinde *Türkiye'de Devlet, Toplum ve Polis*, (Editörler: Hasan Hüseyin Çevik- Turgut Göksu), Seçkin Yay., Ankara s. 53-68.
- Şahin, E. (2001)**, *1907'den 2000'e Polis Okulları*, Emniyet Genel Müdürlüğü Basımevi, Ankara.
- Şahin, E. (2003)**, "Ahlâk Zabıtasının Tarihi Yapılanması", *Polis Dergisi*, Yıl: 9, Sayı: 34, (Ocak-Şubat-Mart), s. 66–71.
- Şahin, E. (2004)**, *Türk Polis Teşkilatının Şanlı Geçmişinde ve Cumhuriyete Giden Yolda İz Bırakan Polisler*, Ankara, EGM Yayın No: 371.

Şahin, E. (2005), “1890–1894 Yılları Arasındaki Zaptiye Nezaretinin Yapılanmasında Görev Alan Kadın Çalışanlar ile İlk Kadın Polis Memuru Fitnat Hanım”, *Polis Dergisi*, Yıl: 11, Sayı: 43, (Ocak-Şubat-Mart), s. 96–123.

Şahin, E. (2010a), “Dersaadet Polis Mektebi”, *Çağın Polisi Dergisi*, Yıl: 9, Sayı: 99, Mart, s. 26–28.

Şahin, E. (2013), *Osmanlı’dan Cumhuriyet’e Gayrimüslim Polis Biyografileri*, 1. Cilt, Polis Akademisi Yayınları, Ankara.

Tepe, C. (2014), “31 Mart Vakasının İstanbul Polis Okulunun Kuruluşuna Katkısı”, *Çağın Polisi Dergisi*, Sayı: 146, s. 36–38.

Tongur, H. (1946), *Türkiye’de Genel Kolluk*, Emniyet Genel Müdürlüğü, Ankara.

Yağar, H. (1988), *Mevzuat Metinlerinde Polis Teşkilatında Yapı ve Görev (1845–1923)*, (Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, Türk İnkılâp tarihi Enstitüsü, Ankara).

TÜRKİYE’DE 1980 SONRASI KAMU YÖNETİMİNDE REFORM POLİTİKALARINA YÖN VEREN KAVRAMSAL / TEORİK DÜŞÜNCELER VE KURUMSAL DÜZENLEMELER

Kadir Caner DOĞAN*

Öz

1980’li yıllardan sonra küreselleşme, neo-liberalizm ve bilgi-işlem teknolojilerinde meydana gelen gelişmeler sonrasında devlet ve kamu yönetimi örgütü dönüşüme uğramaktadır. Bu noktada kamu yönetimini örgütsel ve işlevsel bağlamda dönüştüren kavramsal/teorik düşünceler ve kurumsal düzenlemeler çok önemli bir etki yaratmaktadır. Türkiye’de de dünyada meydana gelen bu düşünce ve yapılanmalara bağlı olarak çeşitli reform uygulamaları gerçekleştirilmiştir. Bu makalenin amacı da 1980 sonrasında Türk kamu yönetiminde etkili olan kavramsal/teorik düşünceleri ve kurumsal düzenlemeleri inceleyerek, söz konusu reform dinamiklerini analiz etmektir.¹

Anahtar Kelimeler: Küreselleşme, Kamu Yönetimi, Reform Dinamikleri, Türkiye.



* Yrd. Doç. Dr., Gümüşhane Üniversitesi, İ.İ.B.F., kadircanerdogan@gumushane.edu.tr.

¹ Bu çalışma açısından önem taşıyan bir kısım, 2014 yılında Uludağ Üniversitesi Kamu Yönetimi Anabilim Dalı’nda bu çalışmanın yazarı tarafından hazırlanan ve kabul edilen “Karşılaştırmalı Ülke İncelemeleri Bağlamında Türk Kamu Yönetiminde Ombudsmanın Uygulanabilirlik Analizi” başlıklı doktora tezinden alınmıştır.

PUBLIC ADMINISTRATION REFORM POLICIES THAT DIRECTION CONCEPTUAL / THEORETICAL REFLECTIONS AND INSTITUTIONAL ARRANGEMENTS IN TURKEY AFTER 1980

ABSTRACT

After the 1980s, after occurring globalization, neo-liberalism and information-processing technology developments, the state and public administration organizations are being transformed. At this point in the context of public administration, organizational and functional convert conceptual/ theoretical considerations and institutional arrangements have a significant impact. Turkey occurring in the world is varied depending on the ideas and embodiments, reforms applications were carried. The purpose of this article is also effective after 1980, the Turkish public administration conceptual/theoretical considerations and institutional arrangements, examining the reform is to analyze the dynamics.

Keywords: *Globalization, Public Administration, Reform Dynamics, Turkey.*

GİRİŞ

Kamu yönetimi, devletin yürütmeye ilişkin bir kolu olarak toplumda kamu hizmetlerinin sunulmasında çok önemli bir göreve sahiptir. Tarihsel süreç içerisinde değerlendirildiğinde kamu yönetimi teşkilatı ve örgütü, devletin görev ve hizmet kapasitesine bağlı olarak etkisini artırmaktadır. Modern devletin gelişmesi ve merkezîyetçiliğin gelişmesi sonrasında kamu yönetimi, hiyerarşik, bürokratik ve gizlilik esasları dahilinde kurulmuş ve işletilmiştir. Ancak özellikle 1980'li yıllardan sonra küreselleşme, neo-liberalizm, yeni sağ, yeni kamu yönetimi ve yerelleşme gibi söylemlerle kamu yönetiminin örgüt ve işlev kapasitesi sınırlanmaktadır. Bu durumda dünyada, kamu yönetiminin önceki dönemden paradigma düzeyinde değişimini ve dönüşümünü öngören kavramsal/teorik düşünceler ve kurumsal düzenlemeler ile karşılaşmaktadır.

Türkiye'de de 1980 sonrası dönemde dışı açılma politikaları, özelleştirme ve serbest piyasa ekonomisi politikalarına bağlı olarak kamu yönetimi, örgütsel ve işlevsel manada piyasa kuralları çerçevesinde düzenlenmektedir. Nitekim

bu makalenin amacı da tarihsel süreçte dünyada yaşanan gelişmelere bağlı olarak Türkiye’de kamu yönetiminin dönüşümünde etkili olan kavramsal/teorik düşüncelerin ve kurumsal düzenlemelerin incelenmesidir.

Bu amaçla çalışmanın birinci bölümünde, küreselleşme ve kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması ele alınmaktadır. İkinci bölümde genel olarak kamu yönetimin dönüşümünde etkili olan kavramsal/teorik düşünceler ve kurumsal düzenlemeler açıklanmaktadır. Son bölüm olan üçüncü bölümde ise Türkiye’de 1980 sonrasında kamu yönetiminin dönüşümünde ve yeniden yapılandırılmasında etkili reform dinamikleri kavramsal/teorik düşünceler ve kurumsal düzenlemeler çerçevesinde değerlendirilmektedir.

1. KÜRESELLEŞME VE KAMU YÖNETİMİNİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI

Küreselleşme, insanların gelişim tarihi boyunca çeşitli gelişim evrelerinden geçmiş ve günümüzde de çokça tartışılan popüler kavramlardan biri olmayı başarmıştır. Tarihsel açıdan küreselleşme, özellikle 1980’li yıllardan sonra önem kazanmaya başlamıştır. Günümüzde hâkim örgütlenme anlayışı, söylem ve zihniyet dünyasında küreselleşme kavramının dayanmadığı bir anlayış yok gibidir. Nitekim günümüzün hâkim söylemi haline gelen “küreselleşme çağı” devletlerin kamu yönetimi yapılanmaları da bu sürece bağlı olarak değişmekte ve dönüşüme uğramaktadır. Çünkü küreselleşme süreci, kamu yönetiminin çevresini etkileyen siyasal, kültürel, ekonomik ve toplumsal olguları derinden tartışmaya açmakta ve bu olgulara yeni biçimler vermektedir. Küreselleşme kavramı ve süreci ile kamu yönetimi disiplini ve örgütü de bu yeni aşamada paradigma düzeyinde yeni yapı ve anlayışlarla karşılaşmaktadır.

1.1. Küreselleşme Kavramı

Küreselleşme kavramı, insanlık tarihindeki çok önemli bir dönem ile anılmaktadır (Ritzer, 2011, s. 2) ve bu kavram başta akademik ve ekonomik çevrelerde olmak üzere en çok tartışılan kavramların başında gelmektedir (Kürkçü, 2013). Küreselleşme, esas olarak dünya boyunca ekonomiye, siyasete, kültüre ve çevreye yönelik kural ve anlayışların bütünleşmesi olarak ifade edilebilmekte (Steger, 2003, s. 7) ve ulusal yapıların yukarıdaki kural

ve anlayışlar sonrasında dönüştüğü iddia edilmektedir (Hirst ve Thompson, 2009, s. 43). Küreselleşme, yerel-evrensel alanlarda olmak üzere her iki yöne de ilerleyen bir süreci tarif etmekte, statik bir yapıdan ziyade son derece dinamik ve değişken bir kavram olarak ortaya çıkmaktadır (Bayar, 2013, s. 25). Bu çerçevede küreselleşme kavramı aşağıdaki ifadelerle anılmakta ve kullanılmaktadır (Adıgüzel, 2011, s. 9):

“İletişim teknolojilerindeki gelişmeler, hava taşımacılığının yaygınlaşması, döviz spekülasyonları, finansal liberalleşme, sınır ötesi sermaye hareketlerinin artması, kültürün Disney’leşmesi, kültürel homojenleşme, kitle tüketimi, küresel ısınma, genetik mühendisliği, çok uluslu şirketlerin güçlenmesi, yeni uluslararası iş bölümü, emeğin uluslararası hareketi, ulus devletin gücünün azalması, postmodernizm ya da post-Fordizm gibi değişik şeylerin tek kategoride ifade edilmesi”.

Dünyada ticaret ve sermaye hareketleri ile bilim ve teknoloji alanındaki gelişmeler ulusal devletlerin sınırlarını aşan boyutlara ulaşmış ve uluslararası bir boyut kazanmaya başlamıştır. Küreselleşme olarak adlandırılan bu olgu, ülkeler arasındaki ilişkilerin ve işbirliğinin düzeyini ve boyutlarını tamamen değiştirmiştir. Bilgi ve iletişim teknolojilerindeki inanılmaz değişimler ulaştırma ve iletişim maliyetlerini önemsiz hale getirmiş, böylece ülkelerin dünya ekonomileri ile entegrasyonu daha kolay hale gelmiştir (Ateş, 2009, s. 22). Bu bağlamda küreselleşme kavramı, hem yerel hem de küresel olgu ve aktörlere vurgu yaparak bir taraftan uluslararası artan etki alanına bir taraftan da daha önceki dönemle kıyaslandığında yepyeni bir döneme geçildiğinin habercisi olmaktadır.

Küreselleşme kavramı, Antony Giddens’in “*toplumsal ilişkilerin dünya çapında yoğunlaşması*” olarak tanımladığı durumu ve Immanuel Wallerstein’in ifadesiyle, “*dünya ölçeğinde yaşamakta olduğumuz büyük değişim ve dönüşüm sürecini*” anlatmaktadır (Doğan ve Yılmaz, 2013, s. 13). Diğer yandan küreselleşme, zaman ve mekânın sıkışması sonrasında (Waters, 1995, s. 4) tarihte görülmemiş bir şekilde hızlanan teknolojik yenilikler, diğer yandan binlerce kilometrelik mesafelerin sesten bile daha kısa sürelerde aşılması, uzak ve farklı kıtalarda yaşayan insanların aynı anda birbirlerini bulundukları yerden izlemeleri sonrasında iletişime geçebilmeleri

ve bu biçimde de internet teknolojisi sayesinde çok boyutlu iletişim süreçleri olanaklı hale gelirken diğer yandan da mekânın ortadan kaybolduğu ya da artık önemini kaybettiği şeklinde bir izlenim ortaya çıkmaktadır (Yılmaz, 2008, s. 155). Dolayısıyla küreselleşme ve sunduğu olanaklar sayesinde toplumların ekonomik ve kültürel alışkanlıkları başta olmak üzere belirli tarihsel dönemin ürünü olan yerleşmiş tüm anlayış, alışkanlık, kalıp ve değerler değişmektedir. Bu değişen anlayış, alışkanlık, kalıp ve değerler, toplumsal alandan başlamak üzere ulusların veya devletlerin siyaset etme tarzlarını veya iktidar boyutlarını ve kamu yönetimlerini de örgütsel ve işlevsel yönleriyle büyük ölçüde dönüştürmektedir.

1.2. Küreselleşme Karşısında Kamu Yönetiminin Dönüşümü

1970’li yılların sonrasında dünyada meydana ekonomik krizler ve işletme bilimi alanında teknolojik yönlerde oluşan gelişmeler ülkelerin kamu yönetimi yapılanmalarını ve işleyiş tarzlarını değiştirmektedir (Gruening, 2001, s. 10-11). Küreselleşme olgusu, teknolojik değişimler özellikle de bilişim teknolojilerinde meydana gelen hızlı gelişmeler toplumsal yapıyı değişime zorladığı gibi insanların ihtiyaçlarını hem nitelik hem de nicelik olarak farklılaştırmaktadır. Devletin yerine getirdiği kamu hizmetlerinin nitelik ve nicelik farklılaşması bu hizmetlerin sunumuna uygun yeni örgütlenmeleri, bu örgütlenmelere uygun kamusal ilişkileri ortaya çıkarmaktadır (Arslan, 2010a, s. 22). Küreselleşme ile etkisini artıran ve literatürde, “*üçüncü sanayi devrimi*” olarak da adlandırılan bilgi ve bilgi teknolojileri devriminin özellikleri arasında; veri iletim sürecinde mikroişlemci ve uydu teknolojilerinin kullanılması, bilginin saklanması, depolanması, işlenmesi ve iletilmesinde dijital ortamlardan faydalanılması ve iletişim araçlarının üretim ve kullanım maliyetlerindeki önemli düşüş kapasitesi sıralanabilmektedir (Bayar, 2013, s. 29). Bu şekilde de küreselleşme ve bilgi teknolojilerindeki gelişmeler, kamu yönetiminin yapılanmasında yeni düzenlemeleri ve radikal değişimleri gündeme getirmektedir (Karataş, 2013, s. 85).

Küreselleşme olgusuna toplumsal, siyasal, kültürel ve ekonomik şartlardaki değişim, dönüşüm ve gelişmelerin de eklenmesiyle kamu yönetimi çok yönlü etkileşim ve baskılara maruz kalmış bulunmaktadır (Farazmand, 1999, s. 517). Bu durum gerek teoride gerekse pratikte kamu yönetiminde

önemli değişiklikleri beraberinde getirmiştir (Kamarck, 2000, s. 230). Ekonomi ve siyaset teorisinde ortaya çıkan gelişmeler, kamu yönetimine yöneltilen eleştiriler ve bunlar özel sektörde yaşanan gelişmelerle birleşince geleneksel kamu yönetimi anlayışından farklı olarak “*yeni kamu yönetimi anlayışı*” ortaya çıkmıştır. Ayrıca bu dönemle bağlantılı olarak çok önemli kavram-teori ve kurumsal yapılar meydana gelmektedir. Bu şekilde çağdaş ilke, anlayış ve yaklaşımları bünyesinde barındıran yeni yönetim anlayışının ortaya koyduğu ekonomik, siyasal, kültürel, toplumsal ve yönetsel kavramlar belirlemektedir. Bu kavramlar arasında şunlar vardır (Ateş ve Kırılmaz, 2009, s. 531):

“Modernizmden postmodernizme geçiş, sanayi toplumundan bilgi toplumuna dönüşüm, neo-liberalizm, yeni kamu yönetimi, toplam kalite yönetimi, performans yönetimi, stratejik yönetim, hesap verebilirlik, saydamlık, e-devlet, etik ve yönetim”.

Bu çok yönlü değişim sonucunda da kamu yönetiminde egemen olan “organizasyon ve yöntem” veya “sevk ve idare” anlayışı, yerini giderek “toplam kalite yönetimi” ve “müşteri memnuniyeti” hedefleriyle iş gören ve paydaşların katılımına dayanan verimlilik yönetimi anlayışına bırakmış; yönetim üzerinde giderek daha çok rol oynayan ve beklentileri artan yurttaş, memnuniyeti hedeflenen “müşteri” olarak görülmeye; kamu idarelerinin faaliyetleri de kalite standartları sürekli yükseltilmesi gereken “hizmetler” olarak kabul edilmeye başlanmıştır (Henden ve Henden, 2005, s. 51). Nitekim kamu yönetimini değişime ve dönüşüme zorlayan şartlar arasında, bireylerin ve toplumların kamu hizmetleri konusunda çeşitlenen ve artan talepleri son derece etkili olmuştur. Halkın yönetimlerden beklentisi nicel ölçütlerden kalite ölçütlerine yönelmiş, hizmetlere ilişkin karar alma süreçlerine katılım talepleri yoğunlaşmıştır. Bu talepler karşısında verimli bir hizmet sunumu yapamayan, sürekli büyüyen, bütçe açıkları veren ve enflasyon üreten kamu kesimine dönük olarak eleştirel yaklaşımlar toplumlarda yaygınlaşmaya başlamış, bu baskı altında kamu bürokrasileri ve siyaset yeniden yapılanmaya yönelmiştir (Karataş, 2013, s. 86).

Yukarıda ifade edilen hususlar çerçevesinde; dünyada yaşanan kapsamlı, hızlı ve çok yönlü değişim, kamu yönetimi anlayışında ve klasik bürokratik yapılarda köklü bir yeniden yapılanmayı şart koşturmaktadır. Nitekim

kamu yönetimi anlayışını ve yapılarını köklü bir şekilde etkileyen veya tetikleyen değişim faktörleri, sistematik bir biçimde dört ana başlık altında toplanabilmektedir (Dinçer ve Yılmaz, 2003, s. 21):

- Ekonomi teorisinde değişim,
- Yönetim teorisinde değişim,
- Özel sektörün rekabetçi yapısı ve kaydettiği ilerlemeler,
- Toplumsal eleştiri ve değişim talebi ile sivil toplumun gelişimi.

Bunlara ek olarak kamu yönetiminde reform girişimleri, sistem teorisinin veya yaklaşımının ortaya koyduğu ilkeler çerçevesinde de değerlendirilebilmektedir (Dursun, 2006, s. 190). Nitekim kamu yönetiminde görülmekte olan reform çalışmaları, yaşanan ekonomik, toplumsal, kültürel, siyasal, yönetsel ve teknolojik gelişmelerin bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır (Kalağan, 2009, s. 93). Kamu yönetimi, sistem yaklaşımı bağlamında düşünüldüğünde, çevresinde meydana gelen gelişmelerden bağımsız olarak örgütlenememekte ve işlev görememektedir. Bu bağlamda ülkelerin kamu yönetimi mekanizmaları, hızla değişmekte olan toplumsal, siyasal, ekonomik ve kültürel talep ve beklentileri karşılamak için yeniden yapılanmak zorunda kalmaktadırlar (Parlak ve Sobacı, 2010, s. 324-325). Bu çerçevede kamu yönetimi anlayışında meydana gelen değişimleri aşağıdaki cümleler veya kavramlar halinde özetlemek mümkündür (Şener, 2008, s. 126-130):

“Ekonomi teorisi bağlamında liberalizmden neo-liberalizme geçiş, yönetim teorisi bağlamında geleneksel kamu yönetimi anlayışından yeni kamu yönetimi anlayışına geçiş, özel sektörün rekabetçi yapısı ve kaydettiği ilerlemeler bağlamında küreselleşme süreci ile de bağlı olarak şirketler arası özel birleşmelerin artması ve yeni yönetim tekniklerine geçiş, toplumsal eleştiri ve değişim talebi ile sivil toplumun gelişimi bağlamında temsili demokrasiden katılımcı demokrasiye geçiş ve bunun neticesinde sivil alanın önemini artırması”.

Yukarıda sayılan tüm bu değişim trendleri sonrasında devlet ve dolayısıyla kamu yönetimi yapılanması, “*paradigma*” olarak adlandırılabilir büyük dönüşümler geçirmiştir (Bozlağan, 2003, s. 290). Bu şekilde de kamu yönetiminde eski yapılanma ve oluşumlardan yeni süreç ve yöntemlere geçildiği söylenebilmektedir (Hood, 2004, s. 17).

2. KAMU YÖNETİMİNİN DÖNÜŞÜMÜNDE ETKİLİ OLAN KAVRAMSAL/TEORİK VE KURUMSAL ARAÇLAR

Kamu yönetiminin dönüşümünde etkili olan kavramsal/teorik ve kurumsal araçlar arasında birçok faktör etkilidir ve bu faktörler küreselleşme süreci ile birlikte devletlerin kamu yönetimi yapılarını ve işlevlerini dönüştürmektedirler. Nitekim siyasal, ekonomik, kültürel ve sosyal alanlardaki kavram, kuram ve ideolojilerden beslenen bu faktörler arasında; *“modernizmden postmodernizme değişim, sanayi toplumundan bilgi toplumuna dönüşüm, neo-liberalizm, yeni kamu yönetimi, yönetişim, e-devlet, düzenleyici (etkin) devlet ve etik kural ve düzenlemeler”* gibi kavramsal/teorik düşünceler yanında, bu düşüncelerden etkilenecek kurulan *“bölgesel kalkınma ajansları, kent konseyleri, bağımsız idari otoriteler, ombudsman ve etik kurullar”* gibi kurumsal yapılar da bulunmaktadır. Çalışmanın bu bölümünde sözü edilen faktörler öz olarak ve sırasıyla açıklanmaktadır. Bu şekilde de kamu yönetiminde reformun gündeme gelmesinde etkili olan faktörlerin ve etkenlerin neler olduğu konusunda bir çağrışım yapılmak istenmektedir.

2.1. Kamu Yönetiminin Dönüşümünde Etkili Olan Kavramsal/Teorik Araçlar

2.1.1. Modernizmden Postmodernizme Değişim

Modern kelimesi, aydınlanma hareketine dayalıdır ve Latince “modernus” kelimesinden türetilmiştir (Aslan ve Yılmaz, 2013, s. 96). Modernus sözcüğü, ilk olarak 5. yüzyılda, dinsizliği reddetmek (paganizm) anlamı içerisinde Hristiyan topluluklarını ifade etmek üzere kullanılmıştır (Birkök, 1998, s. 4). Dolayısıyla modern kelimesi, kendisinden önce gelen bir dönemden kopuşu veya değişimi simgelemektedir. Diğer yandan modern, modernizm, modernite ve modernleşme kavramları birbirinin yerine kullanılmasına karşılık; modern eskiye göre yeni, modernite bir dünya görüşü, modernizm bir kültürel ve sanatsal akım, modernleşme de bir ideoloji olarak belirtilebilmektedir (Kaypak, 2013, s. 84).

Modernizmin kökleri, eleştirel düşünce ile anıldığı için Antik Çağ felsefesine kadar dayanmaktadır. Modernizm, *“akılcı, ilerlemeci, olgucu”* bir özellik veya düşünceye sahiptir ve bu yönüyle de aydınlanma felsefesi ile bütünleşmektedir (Yıldırım, 2010, s. 705). Bu bağlamda modernizm akımı

veya düşüncesi, bir aydınlanma projesi olarak ortaya çıkmış (Tekeli, 2011, s. 14) ve sürekli, doğrusal bir ilerleme anlayışı ile ifade edilmektedir. Bu ilerleme, aydınlanma felsefesine göre belli bir amaç taşımaktadır ve bu amaç, ideal toplum düzenine ulaşmak olarak açıklanabilmektedir. Nitekim bu şekilde, aydınlanma düşüncesine dayanarak bir ideal toplum düzenini varsaymak aynı zamanda bir *“mutlak gerçek”* kavramını da ortaya atmak anlamına gelmektedir (Aslan ve Yılmaz, 2013, s. 97). Diğer yandan modernizmin etkili olmasında “bilimsel, siyasal, kültürel ve teknik-endüstriyel devrimler” etkili olmuştur (Jeanniere, 2011, s. 113). Nitekim sanayi devrimi, Rönesans ve Reform hareketleri, aydınlanma düşüncesi, feodalizmden kapitalizme geçiş gibi farklı alanlara ve etkilere bağlı olarak tarihsel süreç içerisinde modernizmin ortaya çıktığından söz edilebilmektedir. Modernizm düşüncesi, ileri sürdüğü görüş ve ilkelere bağlı olarak evrensel kuralların doğruluğuna ve mutlak yasaların varlığına inanmaktadır. Bu şekilde bir düşünce tarzı ise siyasal bağlamda merkezi, tek bir noktadan yönetilen devlet ve kamu yönetimi örgütlenmesini meydana getirmektedir. Nitekim modernizm çağında kamu yönetimleri; *“bürokratiklik, kapalılık, hiyerarşik, gizlilik ve otoriter”* yönleri ile anılmaktadırlar.

Postmodernizm ise modernizmden bir kopukluğu ve farklı bir dönemi ifade etmektedir (Şaylan, 2006, s. 41). Postmodern terimi, 1940’lı ve 1950’li yıllarda mimari ve şiir biçimlerini betimlemek üzere kullanılmıştır. Kültür kuramı alanında modernizmden sonra gelen veya modernizme karşı çıkan eserleri tanımlamak bağlamında yaygın olarak 1960’lı ve 1970’li yıllarda etkili olmuştur (Yıldırım, 2010, s. 709). Postmodernizm, modernleşmenin ortaya atmış olduğu popüler olanı değiştirmeye ve geliştirmeye yönelik olarak “akılcılığı ve bilimsel doğruyu” reddetmeye dayalı söylemler bütününden oluşmaktadır (Özer, 2005b, s. 68). Bu çerçevede postmodernizme dayalı postmodern söylemler, modernizmi kıyasıya eleştirmekte; modernizm, kapsayıcı olarak birey ve toplulukları kısıtlayan, kalıplaştıran, nesneleştiren girişimler olarak görülmektedir (Yıldırım, 2010, s. 710). Dolayısıyla postmodernizm düşüncesi, modernizmin ileri sürdüğü meta anlatılara, mutlak doğruluğu kanıtlanmış bilimsel bulgulara karşı çıkmakta; *“bir doğrudan ziyade doğruların çokluğuna, meta anlatıların reddine, bütünlük karşısında parçalılığa, tespitten çok yoruma”* dayanmaktadır. Bu şekilde postmodern döneme özgü devlet ve

kamu yönetimi yapılanması da bürokratik, katı, baskıcı, hiyerarşik ve otoriter tavrından vazgeçerek daha adem-i merkezîyetçi, esnek ve çok aktörlü bir konuma gelmektedir.

2.1.2. Sanayi Toplumundan Bilgi Toplumuna Dönüşüm

Sanayi toplumu, 18. yüzyılda sanayi devriminin gerçekleşmesi ile toplumdaki ve kültürel yapıdaki değişime vurgu yapan bir dönemi ifade etmektedir (Al, 2007, s. 28). Bu toplumun yapısında aile, ekonomi ve siyaset alanları başta olmak üzere önceki dönemlerle veya toplumlarla kıyaslandığında önemli değişimler gözlemlenmiştir. Günümüz toplumu ise bilgi çağı veya iletişim çağı olarak ifade edilmektedir. Nitekim insanlığın 3-5 bin yıllık kısa tarihinde sırasıyla *“ilkel toplum, tarım (feodal) toplumu, sanayi toplumu ve bilgi toplumu”* yaşanmıştır (Ortaş, 2013). Bilgi ve iletişim çağına vurgu yapan bilgi toplumu, 1950 ve 1960’lı yıllarda Amerika Birleşik Devletleri (ABD), Japonya ve bazı Batı Avrupa ülkelerinde bilgi teknolojilerinin giderek artan bir şekilde kullanılmasıyla ortaya çıkmıştır (Selvi, 2012, s. 192).

Bilgi toplumunda bilişim ve iletişim teknolojilerinin gelişimi, küreselleşmenin etkileri ve bu iki gelişme ile meydana gelen “ağ ekonomileri”, toplumsal boyutta da kaçınılmaz bir paradigma dönüşümüne neden olmuştur. Bu dönüşüm ise “enformasyon devrimi” veya “bilgi toplumu” gibi nitelendirmelerle tanımlanmıştır (Uçkan, 2014). Nitekim bilgi toplumu sosyoloğu Manuel Castells, “küresel ağ etkisi”nin oluşturduğu bu dönüşümü şu şekilde ifade etmiştir: *“Küreselleşme, hükümetleri, kültürleri ve kurumsal yapıları farklı biçimlerde birbirlerine bağlayan, enstrümantal bir enformasyon ağıyla harekete geçirilmektedir.”* Bu anlayış sonrasında siyaset ve kamu yönetimi de “enformasyonel” hale gelmektedir (Henden ve Henden, 2005, s. 52). Diğer yandan Alvin Toffler ise, sosyo-ekonomik gelişme süreci içerisinde tarım devrimini “birinci dalga”, sanayi devrimini “ikinci dalga”, enformasyon devrimini veya bilgi toplumundaki gelişmeleri ise “üçüncü dalga” olarak ifade etmektedir. Bunlar içerisinde üçüncü dalga da, diğer dönemlerde olduğu gibi ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasal alanlarda yeni bir yaşam biçimini beraberinde getirmektedir. Sanayi devriminden sonra oluşan toplumsal yapının bilgi toplumuna dönüşmesi ile bilgiye dayalı bir ekonomi, gelişmiş ülkelerden başlamak üzere dünyada etkili olmuştur (Çelikkol, 2008, s. 19-20).

Bu çerçevede günümüzde bilginin artan önemine ve bilginin önderliğindeki toplumsal dönüşüme bağlı olarak günümüzde bilgi toplumu geçerli olmaktadır. Nitekim bilgi toplumunda devlet ve kamu yönetimi örgütü, küresel ağ yapıları ile kenetlenmekte ve elektronik işlem ve araçları, kamu hizmet sunumunda ve karar alma politikalarında üst düzeyde kullanmaktadır.

2.1.3. Neo-Liberalizm

1970’li yılların sonlarına doğru Keynesyen ekonomi politikalarının krizlerle karşılaşması sonrasında (Rosanvallon, 2004, s. 15-16) neo-liberalizm veya neo-liberal ekonomi politikaları ortaya çıkmış ve 1980’li yıllardan sonra dünya ölçeğinde kabul görmeye başlamıştır (Erdoğan ve Ak, 2003, s. 6). Bu çerçevede 1970’lerin ikinci yarısından itibaren iktisat politikaları, neo-liberal paradigma ile yeniden tanımlanmıştır. Bu bağlamda piyasaların müdahale olmadan kendiliğinden çalışması için her türlü düzenlemeden kaçınılması gerektiği düşüncesi yaygınlık kazanmış ve “ticaretin serbestleşmesi, sermaye hareketleri önündeki engellerin kalkması, kamu harcamalarının kısılması” geçerli olmuştur (Eser vd., 2011, s. 207). Nitekim neo-liberal ideolojinin bir gereği olarak devlet de klasik liberalizmde olduğu gibi “gece bekçisi” rolüne geri dönmüş ve toplum da kendi dinamiklerine bırakılmıştır (İnanç ve Demiray, 2013). Böylece neo-liberal dönemde devlet ve kamu yönetimi örgütü, işlev ve etkinlik alanını daraltarak küçülmekte, boş bıraktığı alanlarda da piyasa mekanizması ve bu piyasanın aktörleri görev yapmaktadırlar.

2.1.4. Yeni Kamu Yönetimi

1980 sonrasında küreselleşme süreci ve bu süreçte etkili olan neo-liberal ekonomi politikaları ile gündeme gelen yeni kamu yönetimi anlayışı, kamu yönetiminde bir “*paradigma değişimine*” işaret etmektedir (Doğan vd., 2012, s. 82). Nitekim geleneksel kamu yönetimi paradigmasından bir kopmayı ifade eden yeni kamu yönetimi anlayışı veya paradigması, özel sektör ve kamu sektörü arasındaki yakınlığa veya benzerliğe vurgu yapmakta (Greenwood vd., 2002, s. 8) ve temel ilkeleri ve özellikleri arasında da şunlar bulunmaktadır (Usta, 2014, s. 19):

“Geleneksel politikalardan uzaklaşma (yönetimin politik yapıdan ayrılması), vatandaşla yaklaşma (vatandaş memnuniyeti), yönetimin

dinamikliği, değişim (etkili, esnek ve bürokratik olmayan yönetim), yerelleşme, sonuçlara göre yönetim (ölçülebilir sonuçlara ulaşma)”.

Diğer yandan yeni kamu yönetiminin temel hedefleri arasında; verimliliğin sağlanması, siyasal, yönetsel sistemin daha etkin ve verimli bir biçime getirilmesi, sınırlı kontrol, yönetsel (idari) özerklik, daha yoğun ve fazla açıklık, yetki devri ve sözleşmecilik sayesinde de sistemde önemli değişiklikler yapılması bulunmaktadır (Özer, 2005a, s. 12). Bu bağlamda yeni kamu yönetimi kavramının ortaya çıkması ile kamu kuruluşlarının örgütlenme biçiminde ve fonksiyonlarında değişikliğe yol açan, hizmet sunumunu etkileyen yeni yönetim teknikleri ve yaklaşımları şu kavramlarla açıklanabilmektedir (Kurt ve Uğurlu, 2007, s. 87):

- Yönetişim,
- Performans kültürü,
- Bürokrasiye karşı değişen bakış açısı,
- E-Devlet,
- Etik,
- Sorumluluk anlayışı,
- Toplam Kalite Yönetimi.

Yeni kamu yönetimi, sahip olduğu ilke, özellik ve temel yönlerine bağlı olarak vatandaş ve devlet arasındaki ilişkileri dönüştürmekte ve iki taraf arasında kurulan bir “güven” bağına dikkat çekmektedir (Hood, 1991, s. 16). Bu bağlamda yeni kamu yönetiminin temelinde; *“karşılıklı ve katılımcı yönetim, yerinden yönetim, esneklik, bilgi teknolojilerinden yararlanma, performans kültürü ve etik”* gibi çağdaş düşünce ve yönetim tekniklerine vurgu yapıldığı söylenebilmektedir.

2.1.5. Yönetişim

Yönetişim kavramı, ilk olarak 1989 yılında Dünya Bankası (DB) tarafından gelişmemiş Afrika ülkelerine bir kalkınma reçetesi olarak sunulmuş ve bu kavram Uluslararası Para Fonu (İMF), Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD), Birleşmiş Milletler (BM) gibi uluslararası kuruluşlar ve son olarak da Avrupa Birliği (AB) gibi ulus-üstü örgütler tarafından çeşitli kaynaklarda

kullanılarak geliştirilmiştir (Yılmaz, 2010, s. 180). Nitekim yönetim kavramı, uluslararası örgüt ve kuruluşlar tarafından yoğun bir biçimde ele alındıktan sonra akademide de önem kazanmış ve entelektüel gelişimini sürdürmüştür.

Yönetim, genel olarak bir örgütte amaçlara ulaşmak için “planlama, örgütleme, yöneltme ve denetim” süreçleri ile kaynakların kullanılması anlamına gelmektedir. Bu çerçevede yönetim, en küçük sosyal birim olan aileden en büyük siyasal otorite olan devlete kadar farklı düzeylerde yürütülen faaliyetler bütünü olarak tanımlanmaktadır (Palabıyık, 2004, s. 64). Bu anlayış sonrasında kamu yönetimi de klasik yönetim tanımına uygun olarak belirli bir amaca ulaşmak için kaynakların sevk ve idaresi ile kamu hizmetlerinin sunumu ve yönetimi biçiminde tanımlanmaktadır. Ancak son yıllarda kamu yönetimi alanında meydana gelen değişim ve gelişimler sonrasında yönetimden yönetim düşüncesine geçilmiştir (Karataş, 2013, s. 83). Nitekim 21. yüzyılın yönetim anlayışı, 20. yüzyılın yönetim anlayışını oldukça kapsamlı bir değişime uğratmış ve yönetim ile yönetsel bir devim gerçekleşmiştir. Bu süreç içerisinde şu özellikler ortaya çıkmıştır (Özer, 2006, s. 63):

“Merkeziyetçilik yerine yerellik, üniter yapı yerine federalizm, katı bürokrasi yerine katılım, kapalılık yerine açıklık, hiyerarşi yerine hesap verebilirlik ve sorumluluk”.

Yönetişim, yönetim süreci içerisinde yer alan tüm aktörlerin ortak katılımı ve uzlaşımı ile kuralların kararlaştırılması ve uygulanması anlamına sahiptir (Uçkan, 2014). Dolayısıyla bir ülkede yönetim anlayışı sonrasında devletin siyasete ve topluma yön verme noktasında kamusal kararların alınması ve uygulanmasında devletle beraber özel sektör ve sivil toplumun da etkili olduğu çoğulcu bir yapı oluşturulmaktadır. Bu doğrultuda öz olarak yönetim, siyasete ve yönetime dair kural ve kaidelerin toplumdaki farklı aktörlerin katılımı ile alınması gerektiğine vurgu yapan *“karşılıklı işbirliğine ve uzlaşmaya”* dayanmaktadır.

2.1.6. E-Devlet

Kamu yönetiminde bilgi ve iletişim teknolojilerinin kullanılmaya başlanması ile devlet, vatandaş, özel sektör ve kamu görevlileri arasındaki ilişkiler değişmiş ve bu değişen ilişkiyi ifade etmek için e-devlet kavramı ortaya çıkmıştır (Balcı ve Kırılmaz, 2013, s. 47). Nitekim geleneksel bürokratik devlet

ve kamu yönetimi modelinden önemli farklılıklar içeren ve ileri teknoloji uygulamaları ile anılan bu yeni yapı, e-devlet modeli ile tanımlanmaktadır. E-devlet, bilgi teknolojileri ve özel olarak da internetin, daha iyi bir devlet ve kamu yönetimi yapısını meydana getirmesi için kullanılması sürecidir (Aydın, 2005, s. 288). Nitekim e-devlet ile bir taraftan kamu yönetimlerinin hesap verebilirlik ve saydamlık düzeyleri artarak daha etkin ve verimli mal ve hizmet sunmaları sağlanırken, bir taraftan da vatandaşın kamu politikalarına katılım kanalları güçlenerek demokrasiye katkılar yapılmaktadır. Dolayısıyla e-devlet yapılanması ile kamu yönetiminin hizmet sunma yol, yöntem ve süreçleri değişmekte, vatandaşlarla olan ilişkiler pozitif yönde artmaktadır.

2.1.7. Düzenleyici (Etkin) Devlet

OECD, 1997 yılında kabul etmiş olduğu “düzenleyici reform programı” çerçevesinde düzenleyici devlet modeli ile devletin dönemin koşullarına göre yeniden yapılandırılarak, düzenleyici devlet adı altında örgütlenmesini önermektedir (Bayramoğlu, 2003, s. 143). Nitekim OECD tarafından hazırlanan bir raporda düzenleyici devlet şu şekilde tanımlanmıştır (Ataay, 2008):

“Devlet tarafından yönetilen bir ekonomiden, piyasa ve sivil toplum tarafından yönlendirilen, yenilikçi ve girişimci bir ekonomiye geçiş süreci”.

Düzenleyici devlet anlayışı ile reformların ekonomiyi rekabetçi ve güvenli piyasalardan meydana gelen bir yapıya sokacağı ve bu şekilde de ekonomik performansın artması sonrasında toplumsal refahın da artacağı, sivil toplumun güçleneceği ileri sürülmüştür. Düzenleyici devlet modeli ile ortaya çıkan yeni devlet anlayışı, genel olarak, “minimal devlet modeli”nin serbest piyasaya dayanan yaklaşımının yetersizliklerine ve devletin piyasaların düzenlenmesi için bazı önlemler alması gerektiğine dayanmaktadır (Ataay ve Acar, 2013). Dolayısıyla düzenleyici devlet anlayışı veya modeli, 1980’li yılların sonlarına doğru neo-liberal ekonomi politikalarının gündeme getirmiş olduğu minimal devlet söylemleri sonrasında meydana gelen aksaklıkların ve krizlerin çözümü için devlete düzenleyicilik rolü veren bir yapıya dayanmaktadır. Bu devlet modeli sonrasında neo-liberal politikalardan ödün vermeksizin devlet en küçük sınırlarında tutulmaya devam etmekte, ancak devletin bu sınırları içerisinde etkinlik boyutu güçlendirilmektedir. Nitekim düzenleyici devlet modeli ile “etkin devlet” söylemi ortaya çıkmaktadır.

2.1.8. Etik Kural ve Düzenlemeler

Yönetisel etik, genel olarak yönetimde “dürüstlük, güven, doğruluk, saygı” gibi konuları ele almaktadır ve bu konuları, yöneticiden personele kurumdaki herkese uygulatabilmek amacını gütmektedir (Kaplan, 2009, s. 345). Kamu yönetiminin toplumla bütünleşmesini sağlayacak olan en önemli faktörlerden biri güvendir. Nitekim birçok ülkede toplumun önemli bir kısmı kamu yönetimi ve onun çalışanlarına güvenmemektedir. Bu güvensizliğin temelinde ise “kayırmacılık, rüşvet, yolsuzluk” gibi etik dışı davranışlar bulunmaktadır (Örselli, 2014, s. 177). Dolayısıyla bir toplum içerisinde vatandaşların kamu yöneticilerine güvenebilmeleri için kamu yöneticilerinin bütün davranışlarını etik kural ve düzenlemeler çerçevesinde yerine getirmeleri gerekmektedir. Nitekim 1980’li yıllardan sonra yaşanan değişim ve dönüşüm çağına da bağlı olarak kamu yönetiminde etik kural ve düzenlemelerin önem kazandığı görülmektedir. Bu çerçevede sözü edilen dönemden sonra yapmış oldukları eylem ve faaliyetlerden üst düzeyde sorumlu olan kamu yönetimleri ve yöneticileri ile etik anlayışı ve kaideler, güçlenme ve kaynaşma eğilimine girmiştir.

2.2. Kamu Yönetiminin Dönüşümünde Etkili Olan Kurumsal Araçlar

2.2.1. Bölgesel Kalkınma Ajansları (BKA)

Bölgesel Kalkınma Ajansları (BKA), 1950 ve 1960’lı yıllarda merkezi hükümetin öncü olduğu kalkınma programlarına bilgi sağlamak ve danışmanlık yapmak, bu planların uygulanmasını ve izlenmesini denetlemek üzere kurulmuşlardır. BKA’lar, 1980’lerden sonra ortaya çıkan yeni kamu yönetimi anlayışı ve küreselleşme ile önem kazanan yerel rekabetle birlikte, özel sektörün ve yerel aktörlerin bölgesel kalkınma sürecine aktif katılımını sağlamak görevini yerine getirmiştir (Özen, 2005, s. 4). Bu bağlamda BKA’lar temel olarak şu şekilde tanımlanabilmektedirler (Arslan, 2010, s. 90):

“Merkezi hükümetlerden bağımsız bir idari yapıda, sınırları çizilmiş bir bölgenin sosyo-ekonomik koşullarını geliştirip canlandırmak amacıyla kurulmuş ve faaliyetlerini tamamen veya kısmen kamunun finanse ettiği kurumlar”.

Yukarıdaki ifadeler çerçevesinde BKA'lar, bölgesel düzeyde yörenin sosyo-ekonomik ve diğer yönlerden kalkınması ve bölgesel dengesizliklerin giderilmesi için çaba veren bağımsız kuruluşlardır. Aynı zamanda bu kuruluşlar, yöredeki girişimci ruhun harekete geçirilmesi için sermayedarları destekleyen proje ve kararlar da meydana getirmektedirler.

2.2.2. Kent Konseyleri

Kent konseyleri, yerel bağlamda “kente dair paydaşlık”, “aktif vatandaşlık”, “kentine sahip çıkma”, “hemşehrilik bilinci” ve “çözümde ortaklık” söz öbekleriyle ifade edilen temel niteliklere sahip, bu şekilde de kentleri sürdürülebilir geleceğe taşıyan bir ortaklık modeli olarak tanımlanabilmektedirler (Özdemir, 2011, s. 35). Bunun yanında kent konseyleri, ortaklık modeli çerçevesinde uygulamaların gerçekleştirildiği, katılımcılık, demokrasi, yönetim özellikleriyle yerel demokrasiyi ve araçlarını güçlendirme özelliğini de barındırmaktadırlar. Nitekim kent konseyleri, bünyesinde barındırmış olduğu yönetim ve demokrasi gibi özellikleri ile yerel yönetimleri, halkı ve sivil toplum örgütlerini bir araya getiren ve aralarında karşılıklı ilişkiye dayalı bir ortak yönetim modeli kuran yapılardır (Kestellioğlu, 2014, s. 122).

2.2.3. Bağımsız İdari Otoriteler (BİO)

Bağımsız İdari Otoriteler (BİO) ile kamu yönetiminde, uzman idareler oluşturulması suretiyle, bu idarelerin belirli kamu hizmeti alanlarında ve sadece o alanda uzmanlaşmasını sağlamak ve o kamu hizmeti alanının daha etkili düzenlenmesi ve denetlenmesi sağlanmaktadır (Kavruk, 2014, s. 121). Dolayısıyla BİO'lar piyasanın hassas alanları olarak tabir edilen sektörlerde kendi uzmanlık alanlarında faaliyet gösteren, siyaset ve yürütme organlarından bağımsız, özerk ve klasik idari yapılanma dışında kalan kuruluşlardır. Nitekim BİO'lar, devletin piyasadan çekilmesi sonucu ortaya çıkan boşlukları veya boş alanları dolduran ve liberal piyasanın işleyişine yönelik düzenlemeler yapan yapılanmalardır (Arslan, 2010b, s. 27). Diğer yandan BİO'lar, yeni teknolojilerin ve mali enstrüman ve manipülasyonların bir takım temel hak ve özgürlükleri ve ekonomik düzeni tehdit etmesi karşısında önlemler almayı ve piyasa düzenin korunmasını amaç edinmektedirler (Dönmez, 2003, s. 56).

2.2.4. Ombudsman

Ombudsman, İsveççe kökenli bir kelimedir ve bu dilde halkın sözcüsü, gözcüsü veya avukatı anlamına gelmektedir (Fendoğlu, 2011, s. 26). Ombudsman, en basit ifadesiyle devlet veya kamu örgütleri karşısında vatandaşlardan haksızlık veya mağduriyet uğradıklarını iddia ettikleri konularda şikâyetlerini alan ve bu şikâyetleri belirli kural ve prosedürler çerçevesinde ele alarak çözmeye çalışan bir devlet organıdır (Yıldız, 1998, s. 32). Böylece de etkin, verimli ve kaliteli bir devlet ve kamu yönetimi inşa etmeye çalışmaktadır. Genel olarak ombudsman, örgütlerin kötü yönetim ve faaliyetlerine karşılık olarak kişilerden ilgili kötü yönetim alanına yönelik şikâyetleri almakta ve bunları çözmeye çalışmaktadır. Bunları yaparken ombudsman, son derece hızlı, sürekli ve titiz davranmaktadır. Bu şekilde de hem katılımcılığa hem de dürüst, adil ve eşitlikçi bir örgüt kültürüne de katkılar sunmaktadır.

2.2.5. Etik Kurullar

Etik davranışların ve ilkelerin örgütler içerisinde kurumsallaştırılması ve kurumun temel birimleri haline gelmesi gerekmektedir (Kolçak, 2012, s. 143). Bu amaçla kurulan etik kurulları, kamu yönetimi alanında etik anlayış, kural ve düzenlemelerinin hâkim olmaya başlaması ile kurulan yapılanmalardır. Bu kurullar, örgüt bünyesinde veya devlet örgütü içerisinde örgütlenmiş olarak faaliyet gösteren ve kamu yöneticilerinin etik kural ve davranışlar konusunda hangi özelliklere sahip olmasını belirleyen yapılanmalardır. Bu kurullar tarafından belirlenen etik kural, ilke ve davranış yöntemlerine göre kamu yönetici ve diğer personelin eylem ve faaliyetlerinin etik anlayışı doğrultusunda yapılması ve işlenmesi sağlanmaktadır.

3. TÜRKİYE’DE KAMU YÖNETİMİ REFORMUNA YÖN VEREN KAVRAMSAL/TEORİK VE KURUMSAL ARAÇLAR

Türkiye’de 1980’li yıllardan sonra etkili olmaya başlayan küreselleşme süreci ve neo-liberalizm politikaları sonrasında kamu yönetimi, dünyadaki dönüşüme paralel olarak örgütsel ve işlevsel yönlerden değişmiştir. Nitekim 1980’li yıllardan sonra etkili olan ithal ikameci sanayileşme politikaları yerine ihracata dönük ticaret ve ekonomi politikalarının hâkim olması, devletin

piyasadan çekilmesi veya dışlanması ve boş bıraktığı alanların da özel sektör, sivil toplum kuruluşları, yerel yönetimler ve yarı-özerk kuruluşlar tarafından doldurulması söz konusu olmuştur. Bu süreç içerisinde dünyadaki genel eğilime bağlı olarak Türk kamu yönetimi paradigma düzeyindeki kamu yönetimi reformları ile hem kavramsal/teorik bilgi birikiminden yararlanmış hem de bu birikim çerçevesinde önemli kurumsal düzenlemeler gerçekleştirmiştir. Bu bölümde Türk kamu yönetiminin dönüşümünde etkili olan kavramsal/teorik düşünceler ve kurumsal düzenlemeler üzerinde durulmaktadır.

3.1. Küreselleşme, Neo-Liberalizm ve Türk Kamu Yönetimi: İktisat, Siyaset ve Kamu Yönetimi Politikaları Açısından Bir Değerlendirme

Türkiye’de 1980 sonrasında devlet ve kamu yönetiminin dönüşümünde dünya boyunca etkili olan gelişmeler ve politikaların yanı sıra, 1980 dönemi öncesindeki bir takım gelişmeler de önemli etkilere neden olmuştur. Nitekim Türkiye’de, 1960 yılı ve sonrasına bir tepki olarak 1980 yılında askeri bir darbe yapılması ve bunun sonrasında meydana gelen siyasi ve iktisadi yeniden yapılanma oluşumları devamlı surette birbirini etkilemiştir. Bu bağlamda askeri darbeden sonra Türkiye’de siyasi süreç, mekanizma ve demokrasiye bir süre ara verilmiş, bu süre içerisinde yeni bir anayasa dahi hazırlanmıştır. Dolayısıyla Türk kamu yönetiminin 1980 sonrası dönüşümünü veya yeniden yapılanmasını değerlendirmek için bu süreci bir bütün olarak ele almak gerekmektedir.²

12 Mayıs 1960 dönemindeki askeri darbeden sonra Türkiye’de 1980 döneminde (12 Eylül 1980) askeri yönetim, siyaseti ve bu bağlamda ülke yönetimini tekrar devralmıştır. Dolayısıyla Türkiye’de demokratik süreç bir kez daha duraklama aşamasına girmiştir (Sarıbay, 1998, s. 95). Buna bağlı olarak da Türkiye’de askeri yönetim gözetiminde bir anayasa (1982 Anayasası) hazırlanmış ve bu anayasa halk oylaması ile yürürlüğe girmiştir. Nitekim 1982 Anayasası, askeri yönetimin siyasete ve yönetime el koymasına neden olan sorunları çözmek amacıyla oluşturulmuştur (Erdem, 1998, s. 632). Nitekim



² Çalışmanın bu kısmının oluşturulmasında, 2014 yılında Uludağ Üniversitesi Kamu Yönetimi Anabilim Dalı’nda bu çalışmanın yazarı tarafından hazırlanan ve kabul edilen “Karşılaştırmalı Ülke İncelemeleri Bağlamında Türk Kamu Yönetiminde Ombudsmanın Uygulanabilirlik Analizi” başlıklı doktora tezinden yararlanılmıştır.

bu sorunlar arasında 1970’lerin ikinci yarısından sonra kurulan koalisyon hükümetlerinin neden olduğu istikrarsız eylem ve davranışlar, siyasal alandaki uzlaşmazlıklar ve bu yüzden ortaya çıkan siyasal ve toplumsal kutuplaşma yer almaktadır (Tosun, 2001, s. 299-300). Bunun sonucunda 1982 Anayasası’nda demokrasinin temel kurumlarından olan siyasal partilere ve sivil toplum kuruluşlarına yönelik olarak bir hayli fazla olumsuz ve kısıtlayıcı düzenleme yapılmıştır (Çaha, 2007, s. 224). Ancak tüm bu olumsuzluklara karşın Türkiye’de 1980 sonrası dönemde sivil toplum, demokrasi ve insan haklarının gelişimi açısından olumlu izler de bulunmaktadır. Nitekim Türkiye’de dönemin siyaset süreci ve bu sürecin kurumsallaşmış şekli olan siyasal partiler ve üyelerine yönelik bir hareket planı olan bu askeri yönetim aşaması, üç yıl sürmüştür ve 1983 yılında yapılan genel seçimlerle birlikte ülke yeniden demokratik süreçler ile yönetilmeye başlamıştır. 1983 genel seçimlerinde iktidar olarak Parlamento’ya giren Anavatan Partisi (ANAP) ve bu partinin lideri Turgut Özal (Tuncel, 2011, s. 306), küreselleşme çağına uygun bir biçimde ekonomide serbest piyasa ekonomisini ve siyasette de “yeni sağ (özalizm)” görüşü savunan politikalar uygulamıştır (Kaya, 2009, s. 238). Nitekim Turgut Özal, özel sektör kökenli bir devlet adamıdır ve 1980’li yıllarda da bürokrasiye şüphe ile bakan davranışlar sergilemiştir. Buna bağlı olarak Özal’a göre bürokrasi; “*yavaştır, tutucudur, işlevsel değildir ve yaratıcılıktan uzaktır*” (Laçiner, 2012, s. 612). Dolayısıyla Türkiye’de 1980 sonrasında demokrasinin, insan haklarının ve sivil toplumun gelişimi dönemin kendine has paradoksları içerisinde gelişim göstermiştir. Bu hususlar ise devletin ve kamu yönetiminin dönemin koşulları çerçevesinde yeniden yapılandırılmasını zorunlu kılmıştır.

Dünyada 1970’lerin başlarında üst üste yaşanan petrol şokları ve bunun sonucunda kapitalist sistemde başlayan istikrarsızlık, daralma ve krizler, sosyal refah devletinin küçültülmesine odaklanan neo-liberal politikalar ile aşılmaya çalışılmıştır. Türkiye’de de benzer bir süreç yaşanmış ve 1977 yılında ilk belirtileri ortaya çıkan ekonomik bunalım, 24 Ocak 1980 kararları olarak adlandırılan neo-liberal politikaların ortaya çıkmasında etkili olmuştur. Bu kararlar, IMF’nin 1970’li yıllardan itibaren pek çok az gelişmiş ülkeye dayatmış olduğu standart istikrar politikası paketi ile daha çok DB tarafından geliştirilen yapısal uyum programına göre bir duruş sergilemiştir (Yaşar, 2008, s. 157). Bu gelişmelere bağlı olarak 1970’li yılların sonlarından itibaren kendisini iyice

hissettiren küreselleşme olgusu devletlerin sosyo-ekonomik düzenlerinde birtakım değişiklikler meydana getirmiştir. Bunların başında şu gelişmeler veya süreçler bulunmaktadır (Şahin ve Öztürk, 2008, s. 7):

“Sosyalizmin kapitalizm karşısında çöküşe uğraması ve bunun sonucunda sosyalist alternatifin yok olması, liberalizm ile muhafazakârlığın 20. yüzyılın sonlarında yeni bir zemin üzerinde bir araya gelerek buluşması ve “Yeni Sağ” olarak adlandırılan neo-liberal politikaların yükselişi, sınırlar arası ekonomik ilişkilerde ulusal kontrolü ortadan kaldıran ve dolayısıyla ulusal üreticileri dünya çapında rekabetle karşı karşıya bırakan sermaye, mal ve hizmet piyasalarının dünya çapında bütünleşmesini sağlayacak şekilde ekonominin küreselleşmesi ve devlet yapılarında birtakım değişimlerin baş göstererek artan şekilde ulus devletin ve ulus egemenliğinin zayıflaması”.

Bu durumlarla bağlantılı olarak 1980 sonrası dönemde, tüm dünyayı etkisi altına alan küreselleşme süreci ve bu sürecin getirmiş olduğu “yeni ekonomik düzen” anlayışı devletin hizmet mekanizması olan kamu yönetimini de etkilemektedir (Demircan, 2008, s. 100).

1980’lerden sonra Doğu Avrupa ve Sovyetler Birliği’nde ortaya çıkan gelişmeler ve bunun yanı sıra Batı ve Latin Amerika’da askeri cunta yönetimine dayalı rejimlerden demokrasiye geçiş denemelerinin başarılı olması, tüm dünya boyunca sivil toplum kuruluşlarının önemini artırmasında etkili olmuştur (Tosun, 2005, s. 134). Ayrıca küreselleşme ile birlikte ortaya çıkan ya da güçlenen neo-liberal ideoloji, devletin pek çok alanındaki işlevlerini sivil toplum kuruluşlarına devreden bir anlayışa sahip olmuştur. Nitekim 1980 sonrası dönemde devlet eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik de dâhil, pek çok alandaki görev ve yetkilerini sivil toplum kuruluşlarına ya da piyasalara (özel sektör) bırakmaktadır (Talas, 2013). Türkiye’de de 1980’le birlikte ortaya çıkan süreç sonrasında, sivil ve siyasal örgütlenme alanları yeni bir yapılandırmaya maruz kalmışlardır. Bu süreçte uygulamaya konan ve soğuk savaş stratejileri ile bağlantılı olan sosyo-ekonomik politikalar, Türkiye’nin son otuz yılına damgasını vurmuştur (Aslan ve Kaya, 2004, s. 220). Türkiye’de özellikle 1980 sonrası dönemde gelişim gösteren sivil toplum kuruluşları, yönetimde yeni açılımların, işbirliklerinin, sorumluluk paylaşımının, şeffaflığın, demokrasinin; toplumda ise uzlaşmanın motoru olmuştur (Maç, 2006, s. 2). Nitekim

Türkiye’de 1980 sonrası dönemde, her şeye rağmen, uluslararası gelişmelere paralel olarak insan hakları, kadın hakları, din özgürlüğü, çevre hakkı, etnik haklar, sağlık sorunları vb. alanlarda sivil toplum örgütleri çerçevesinde örgütlenmeler oluşmuş, tek tip ve türdeş bir toplum yerine çoğulcu ve farklılığa dayalı yeni bir toplumsal anlayış gündeme gelmiştir. Bu çerçevede devlet-toplum arasındaki tek yönlü ve asimetrik ilişki biçimi, sivil toplum kuruluşlarının devlet üzerindeki etkisi ile değişmeye başlamıştır (Bilge, 2009, s. 123). Bu dönemden sonra Türkiye’de sivil toplum kuruluşları, devletin bir paydaşı gibi hareket ederek oldukça önemli toplumsal görevler almaya başlamışlardır.

Türkiye’de 1980 sonrası 24 Ocak 1980 tarihli istikrar kararları ile ekonomik yapı ve ekonomik düşünceyi değiştirmek temel hedef olarak belirlenmiştir. Bu bağlamda 1980 yılına kadar devam eden sanayileşme anlayışındaki sistem değiştirilerek ihracata dayalı bir sanayi sistemi benimsenmiştir (Yıldırım, 2013). Dolayısıyla Türkiye’de 24 Ocak 1980 istikrar programı kuralları çerçevesinde ithalat ekonomisi politikaları geride bırakılarak ihracata yönelik politikalar benimsenmeye başlamıştır ve bu şekilde de Türkiye ekonomisinin dışa açılmasının önündeki engeller kaldırılmak istenmiştir (Karluk, 2009, s. 418). Diğer yandan 24 Ocak 1980 tarihli istikrar kararları, temelde ekonomideki geriye gidişi (negatif büyüme hızı) tersine çevirmek, enflasyonist süreci durdurmak ve aynı zamanda devletin ekonomideki rolünü azaltmak gibi hedefleri içermektedir (Koçyiğit, 2003, s. 500). Ayrıca Türkiye’de 1980 sonrasında uygulamaya konulan yeni liberal ve istikrar programları dış ticarete ve mali sermaye birikim sürecinde yeniden yapılanma, özelleştirme ve deregülasyon (kuralsızlaştırma) yoluyla devlette yeniden yapılanma, işgücü piyasalarında ve sosyal politikalarda yeniden yapılanma çerçevesinde gerçekleşmiştir (Altınok, 2002, s. 89). Bu bağlamda Türkiye’de 24 Ocak kararlarından sonra 1980 sonrası neo-liberal politikalar ile şu hususlar önemli gündem maddeleri haline gelmişlerdir (Altun ve Kenar, 2010, s. 472):

“Serbest piyasa ekonomisine geçiş, demokratikleşme, bireysel hak ve özgürlüklerin gelişmesi ve bütün bunları gerçekleştirmek için devletin rol ve görevlerinin yeniden belirlenmesini gerektiren süreç, diğer dünya devletlerinde olduğu gibi Türkiye’de de oluşmaya başlamıştır. Buna bağlı olarak Türkiye’de

de anayasa değişiklik teklifleri, ombudsmanlık müessesinin tesisine ilişkin tartışmalar, Düzenleme ve Denetleme Kurulları (DDK-BİO)'nın oluşturulması ve sivil toplum örgütlerinin geliştirilmesine ilişkin öneriler ve uygulamalar önem kazanmaya başlamıştır”.

Türkiye’de 1980’li yıllardan sonra sivil toplumun ve demokrasinin canlanma sürecine paralel olarak yaşanan çok önemli bir gelişme de, 2000’li yıllardan sonra Türkiye-AB ilişkilerinde yaşanan “derinleşme ve belirginleşme” sürecidir (Keyman, 2006, s. 10). Bu bağlamda özellikle 1990’lı yılların sonlarından sonra Türkiye’deki sivil toplum kuruluşlarının AB’ne yönelik ilgilerinde artış meydana gelmiştir (Akgün, 2005, s. 79). Nitekim Türkiye’nin AB’ne tam üye olmak için girişmiş olduğu politika alanları ve reformlar bağlamında birçok küresel piyasa odaklı yasal düzenlemeler meydana getirilmiştir. Nitekim AB’nin Türkiye’nin Birliğe tam üyeliği şartı ile dayatmış olduğu küresel ekonomi ve piyasa odaklı bu reformlar, devletin ve kamu yönetiminin liberal dürtüler çerçevesinde yeniden yapılanmasını bir zorunluluk haline getirmektedir. Gerçekten de bu süreç içerisinde Türkiye’de demokrasi, insan hakları, sivil toplum, katılım, yerelleşme ve özelleştirme vb. gibi yeni kamu yönetimi ve yönetim tabanlı reformlarla belirli alanlarda paradigma düzeyinde reform stratejileri gerçekleştirilmiştir ve gerçekleştirilmeye de devam edilmektedir.

Anlaşıldığı üzere Türkiye, özellikle 1980’li yıllardan sonra neo-liberalizm bağlamında serbest piyasa ekonomisini benimsemiş ve bunun sonucu olarak da devlet ve kamu yönetimi yapılanmasını bu çerçevede düzenlemiştir. Nitekim Türkiye, 1980’li yıllardan sonra ihracata yönelik ekonomi politikaları ve uluslararası örgütlerin direktifleriyle devlet ve kamu yönetimi yapılanmasını kapitalist ekonomik birikim sürecine göre örgütlemeye başlamıştır. Bu örgütlenmenin en büyük ayağını da kamu yönetimi yapılanması oluşturmaktadır. Nitekim Türkiye’de bu dönemde kamu yönetimi, yeni kamu yönetimi ve yönetim reformlarının da etkisiyle “*vatandaş odaklılık, hesap verebilirlik, şeffaflık, insan hakları ve demokrasi*” ideleri çerçevesinde yeniden yapılanmaya başlamıştır. Bu bağlamda Türkiye’de 1980’lerden sonra sivil toplum kuruluşlarının gelişiminin önemli derecede artması da bu demokratikleşme dalgasına dayalı olarak açıklanabilmektedir. Nitekim

1980’lerden ve özellikle de 1990’lardan sonra vatandaşlar, devlet organları ve kurumları karşısında daha duyarlı ve etkili olmaya başlamışlardır. Bu durum ise küresel dünyada meydana gelen demokratikleşme dalgalarının Türkiye’deki izdüşümünden başkası değildir. Bu bağlamda küresel ekonomik piyasalara sıkı bağlarla kenetlenmiş olan Türkiye, bu piyasaların oluşmasında hükmü geçen küresel (dışsal) siyasal ve yönetsel politikalardan da etkilenmektedir.

3.2. Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümünde Etkili Olan Kavramsal/Teorik Düşünceler ve Kurumsal Yapılanmalar

Türkiye’de yukarıda değerlendirmesi yapılan küreselleşme, neo-liberalizm ve kamu yönetiminin dönüşümü çerçevesinde birçok yasal düzenleme ve bu düzenlemelere bağlı olarak kurumsal yapılar meydana getirilmiştir. Nitekim Türkiye’de de modernizmin aşılmasıyla oraya çıkan postmodern devlet ve kamu yönetimine özgü bir biçimde bilgi toplumunun gerekleri olan bilgi teknolojilerinin her alanda kullanılması sonrasında etkisini artıran e-devlet ve bunun yanı sıra küreselleşme ve neo-liberal politikaların etkilediği yeni kamu yönetimi, yönetişim, düzenleyici devlet ve etik kural-düzenlemeler çerçevesinde kurumsal yapılar olarak en başta akla gelen; BİO’lar, Kent Konseyleri, BKA’lar, etik kurullar ve ombudsman oluşturulmuştur.

Türkiye’de BİO’lar, ayrı bir kamu tüzel kişiliği altında (Yılmaz, 2014) devletin klasik idari örgütlenmesinin dışında ve 1980’li yıllardan sonra (Karakaş, 2008, s. 110) bir yasal düzenleme ile kurulmuşlardır (Dönmez, 2003, s. 58). Nitekim 1982 Anayasası’nın 167. Maddesi’nin ilk fıkrasına göre şu şekilde bir hüküm bulunmaktadır:

“Devlet, para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemelerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alır; piyasalarda fiili veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önler”.

Yine Anayasa’nın 167. Maddesi’ne göre devlet, anayasa ile kendisine verilen görevlerine bağlı olarak, yukarıda sayılan alanlarda gerek kamu kesiminin gerekse özel kesimin faaliyetlerini düzenlemek, denetlemek, aykırı davranışların yapılmasını yaptırımlar ile engellemek yetkilerine sahiptir. Nitekim anayasada belirtilen bu yetkilere ve görevlere ek olarak, 1980’li yıllardan sonra Türkiye’yi de etkileyen küreselleşmenin sonuçlarıyla birlikte devletin sunduğu hizmetlerin azaltılması, KİT’lerin özelleştirilmesi gündeme

gelmiştir (Karakaş, 2008, s. 110). Bu noktada BİO'lar, Türkiye'de devlet iktidarının piyasaları düzenleme alanlarının boş bıraktığı yerleri doldurmak amacı ile kurulmuşlardır.

Türkiye'de Kent Konseyleri, Yerel Gündem-21'lerin "yasal" olarak statü kazandırılmış yeni yapıları olarak değerlendirilebilmektedir (Güneş ve Beyazıt, 2014, s. 804). Diğer yandan Türkiye'de Kent Konseyleri, yasal dayanağını 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 76. Maddesi'nden almaktadır ve bu maddede belediyeler için şu şekilde bir hüküm bulunmaktadır:

"Kent konseyi, kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışır. Belediyeler kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyaset partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşan kent konseyinin faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlar".

Bu ifadeler doğrultusunda 5393 sayılı Belediye Kanunu, yönetim yaklaşımı ile de bağlantılı olarak sivil toplum örgütlerinin, meslek teşekküllerinin ve diğer aktörlerin karar ve uygulamalarında yer alabilmesi amacıyla "Kent Konseyleri" uygulamasını hüküm altına almıştır (Bozkurt, 2014, s. 235-236).

Türkiye'de BKA'lar, 08.02.2006 tarih ve 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun ile kurulmuşlardır. Türkiye'de BKA, kamu yönetiminin toplumsal sorunlara karşı daha duyarlı olunması amacıyla ortaya çıkmıştır (Özer, 2012, s. 52). Nitekim Türkiye'de BKA'ları, bölge ekonomisinin kalkınmasına katkı sağlamakta ve bu katkı sayesinde şu hizmetleri veya görevleri yerine getirmektedirler (Erçakar, 2010):

"Bölgesel stratejilerin uygulanması, yerel ve bölgesel girişimciliğin desteklenmesinin yanı sıra, altyapı hizmetlerinin sunulmasına yardımcı olmayı, şirket ve işadamlarına destek ve rehberlik hizmeti sunmayı" yerine getirmektedir. Bunlara ek olarak bölgedeki işletmelerin (ağırlıklı olarak da KOBİ'lerin) ihracata hazırlanması, bölgeye yatırım yapmayı düşünen

girişimciye bilgi verilmesi, yerli ve yabancı yatırımcıların kamudaki işlerinin hızlandırılması ve bölgesel kalkınma için öncelikli hedeflerin belirlenmesi”.

Türkiye’de etik kurullarının kurulmasına ve düzenlenmesine ilişkin en önemli gelişme, 25.05.2014 tarihinde hüküm altına alınan Kamu Görevlileri Etik Kurulları Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile sağlanmıştır. Bu kanunun 1. Maddesi’nde kanunun amacı şu şekilde ifade edilmiştir:

“Kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkeleri belirlemek ve uygulamayı gözetmek üzere Kamu Görevlileri Etik Kurulunun kuruluş, görev ve çalışma usul ve esaslarının belirlenmesidir”.

Bu bağlamda Türkiye’de 1980 sonrasında etik kural ve kaidelerin artan önemine binaen Başbakanlık bünyesinde “Kamu Görevlileri Etik Kurulu” adında kurumsal bir düzenleme yapılmıştır.

Türkiye’de ombudsman, 14.06.2012 tarihinde hüküm altına bağlanan 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile düzenlenmiştir. Bu kanunun 1. Maddesi’nde, bu kanunun amacı şu şekilde ifade edilmiştir:

“Kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak suretiyle, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak üzere Kamu Denetçiliği Kurumunu oluşturmaktır”.

Bu çerçevede Türkiye’de 2012 yılında kurulan ombudsman ile vatandaşlar adil ve eşit bir ortamda kamu yönetimi ile ilgili uyuşmazlık ve şikâyetlerini ombudsmana doğrudan başvurarak çözme yoluna gidebilmektedirler. Bu ise devlet ve vatandaşları arasındaki güven düzeyini artırmaktadır.

SONUÇ

Kamu yönetimi 1980 yılından sonra paradigma değişimine uğrayarak örgütsel ve işlevsel manada büyük değişimler geçirmiştir. Nitekim 1980 sonrası etkili olmaya başlayan küreselleşme, neo-liberalizm ve yeni

kamu yönetimi akımları çerçevesinde kamu yönetimi, işletme odaklı bir yönetim çerçevesinde piyasa anlayışı ile düzenlenmeye başlamıştır. Kamu yönetimini dönüştüren kavramlar veya teoriler arasında; *“modernizmden postmodernizme değişim, sanayi toplumundan bilgi toplumuna dönüşüm, neo-liberalizm, yeni kamu yönetimi, yönetişim, e-devlet, düzenleyici devlet ve etik kural düzenlemeler”* yer almaktadır. Bu çerçevede kamu yönetimi bu kavram, teori veya dönüşümlerin ortaya çıkardığı kurumsal düzenlemeler ile yeniden yapılanmaktadır. Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında etkin bir rol oynayan kurumsal düzenlemelerin en önde gelenleri ise; *“Bölgesel Kalkınma Ajansları (BKA), Kent Konseyleri, Bağımsız İdari Otoriteler (BİO), ombudsmanlar ve etik kurullardır”*.

Dünyada kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında etkili olan kural ve düzenlemeler, 1980 sonrasında Türkiye’de de yaşanmıştır ve uygulanmıştır. Bu çerçevede Türkiye’de özellikle küreselleşme ve ekonominin serbest piyasa kuralları çerçevesinde yeniden düzenlenmesi sonrasında devlet ve kamu yönetimi örgütü de bu yapıya uygun bir biçimde dönüştürülmüştür. Nitekim Türkiye’de yukarıda sözü edilen kavramsal ve teorik anlayışlar, uygulama düzeyine yansımış ve Türkiye’de *“Bölgesel Kalkınma Ajansları (BKA), Kent Konseyleri, Bağımsız İdari Otoriteler (BİO), ombudsman ve etik kurullar”* çeşitli yasal düzenlemelere bağlı olarak kurulmuştur. Bu şekilde Türk kamu yönetimi, 1980 sonrasında dünya kamu yönetimlerindeki paradigma değişimine benzer bir dönüşüm yaşamış ve kamu yönetimi örgütsel ve işlevsel bağlamda yeniden yapılandırılmıştır.

Bu çalışmanın ortaya koymuş olduğu temel saptama veya sonuç, kamu yönetiminin dönüşümünde etkili olan kavramsal-teorik düşüncelerin ve kurumsal yapıların esas olarak temel bir amaca hizmet etmesi ve bu amaç doğrultusunda da kamu yönetimlerinin örgütsel ve işlevsel manada paradigma düzeyinde dönüşüme uğramasıdır. Gerçekten de kamu yönetimini dönüşüme uğratan sürece bakıldığında zincirleme olarak birbirini etkileyen ve katkı sağlayan düşünce ve araçlarla karşılaşılmaktadır. Nitekim bu düşünce ve araçların dayanmış olduğu temel nokta ise devletin küçültülmesi, serbest piyasa ekonomisinin gelişimi ve liberal demokrasinin hâkim bir siyasal ve ekonomik örgütlenme biçimi olmasıdır. Bu düşünce ve araçların gelişim

gösterdiği dönem ise 1980’li yıllarla anılan küreselleşmedir. Küreselleşme, yukarıda anlatılan tüm kavram-teori ve kurumsal araçlara pozitif yönde katkı sağlamakta ve önemlerini artırmaktadır.

Sonuç olarak Türkiye’de 1980 sonrasında dünyada meydana gelen ekonominin ve kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması bağlamında çok önemli değişimler ve dönüşümler meydana gelmiştir. Nitekim 1980’de Türk demokrasi sürecinin bir askeri darbeye kesintiye uğraması ve bu darbeden sonra yapılan genel seçimlerle iktidara gelen siyasi partilerin ve hükümetlerin programlarında ve uygulamış oldukları politikalarda kamu yönetiminin serbest piyasa anlayışı doğrultusunda küçültülmesi temel bir hedef olarak belirlenmiştir. Bu gelişmeler sonrasında Türk kamu yönetimi, dünyada özellikle gelişmiş ülkelerde ortaya çıkan kavram-teorilerin ürünü olan birçok yasal düzenleme gerçekleştirmiş ve yasal düzenlemelere bağlı olarak da uygulama düzeyinde birçok kurumsal yapı meydana getirmiştir. Nitekim sözü edilen kurumsal yapılanmaların ortak özelliği, tümünün neo-liberalizm ve yeni kamu yönetimi odaklı olduğudur.

KAYNAKÇA

- Adıgüzel, M. (2011).** Ekonomik, Kültürel ve Politik Küreselleşme ve Sonuçları, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Akgün, B. (2005).** Türkiye’de Sivil Toplum Örgütlerinin AB Sürecindeki Rolü, İçinde, Ed. Harun Arkan ve Muhsin Kar, Türkiye Avrupa Birliği İlişkileri: Siyasal, Bölgesel ve Ekonomik Boyutlar (ss. 77-87), Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Al, H. (2007).** Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi, Bilim Adamı Yayınları, Ankara.
- Altınok, M. (2002).** “Yeni Liberal İstikrar ve Yapısal Uyum Programları: Türkiye Ekonomisinde Sermaye Birkimi ve Kriz”, Praksis, 5, s. 77-130.
- Altun, N. ve Kenar, B. (2010).** İktisat Teorisindeki Değişimlerin Kamu Yönetimi ve Mali Yapı Üzerindeki Etkileri, İçinde, Ed. N. Tolga Saruç, Temel Gürdal ve Nurullah Altun, Prof. Dr. Aytaç Eker’e Armağan, Kamu Maliyesinde Seçme Yazılar (ss. 465-491), T.C. Sakarya Üniversitesi Maliye Bölümü, Sakarya Üniversitesi Yayınları, Sakarya.
- Arslan, E. (2010).** Kalkınma Ajansları ve Kalkınma Ajanslarının Türkiye Ekonomisine Beklenen Katkıları, Kamu-İş, 11(3), s. 85-108.
- Arslan, N. T. (2010a).** Klasik-Neo Klasik Dönüşüm Süreci: “Yeni Kamu Yönetimi”, Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 11(2), s. 21-38.
- Arslan, N. T. (2010b).** Yönetimin Yeni Yapı Taşları Bağımsız İdari Otoriteler: “Yavru Leviathanlara Doğru”, Sosyal Siyaset Konferansları, 59(2), s. 25-49.

- Aslan, M. ve Kaya, G. (2004).** 1980 Sonrası Türkiye’de Siyasal Katılımda Sivil Toplum Kuruluşları, Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 5(1), s. 213-223.
- Aslan, S. ve Yılmaz, A. (2013).** Modernizme Bir Başkaldırı Projesi Olarak Postmodernizm, C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 2(2), (erişim tarihi 09.05.2013), <http://eskidergi.cumhuriyet.edu.tr/makale/120.pdf>, s. 93-108.
- Ataay, F. (2008).** İkinci Kuşak Yapısal Reformlarda Program Arayışları, Memleket Siyaset-Yönetim, 6, (erişim tarihi 08.10.2013), <http://farukataay.blogspot.com.tr/2011/02/birgun-gazetesiyle-roportaj-doc-dr.html>.
- Ataay, F. ve Acar, E. (2013).** Devletin Yeniden Yapılandırılması ve Yerelleşme, (erişim tarihi 21.06.2013), <http://www.yayed.org/id15-gorusler/faruk-ataay-ergul-acar-devletin-yeniden-yapilandirilmasi-ve-yerellesme.php>.
- Ateş, H. ve Kırılmaz, H. (2009).** Bir Yönetişim Modeli Örneği: Kamu Hastane Birlikleri, VII. Kamu Yönetimi Forumu Bildiriler Kitabı, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi, s. 531, (erişim tarihi 03.10.2013), [http://iibfdergisi.ksu.edu.tr/Imagesimages/files/16\(2\).PDF](http://iibfdergisi.ksu.edu.tr/Imagesimages/files/16(2).PDF).
- Ateş, O. (2009).** Katılımcı Demokrasi ve E-Devlet Uygulamalarının Türkiye’de Demokratik Yönetime Etkileri, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Konya.
- Aydın, M. D. (2005).** e-Avrupa+ ve Türkiye: Bilgi Teknolojileri Alanında Avrupa Birliği Kriterlerine Uyum, Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 23(1), (erişim tarihi 23.10.2013), <http://www.iibfdergi.hacettepe.edu.tr/article/view/5000034265>.
- Balcı, A. ve Kırılmaz, H. (2013).** Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Kapsamında E-Devlet Uygulamaları, Türk İdare Dergisi, (erişim tarihi 02.05.2013), <http://www.tid.gov.tr/Makaleler/3as%C4%B1mbalc%C4%B1harunk%C4%B1r%C4%B1lmaz.doc>.
- Bayar, F. (2013).** Küreselleşme Kavramı ve Küreselleşme Sürecinde Türkiye, Uluslararası Ekonomik Sorunlar, ss. 25-34, (erişim tarihi 04.06.2013), (<http://www.mfa.gov.tr/data/Kutuphane/yayinlar/EkonomikSorunlarDergisi/sayi32/firatbayar.pdf>).
- Bayramoğlu, S. (2003).** “Düzenleyici Devlet” Düzenlenirken: OECD Türkiye Raporu Üzerine Eleştirel Bir Çözümleme, Praksis 9, s. 143-162.
- Bilge, M. (2009).** Türk Modernleşmesi ve Sivil Toplum, Binyıl Yayınevi, Ankara.
- Birkök, M. C. (1998).** Modernizmden Postmodernizme: Yeni Problemler, İstanbul 1998, (erişim tarihi 06.09.2014), <http://www.j-humansciences.com/ojs/index.php/IJHS/article/viewFile/75/74>.
- Bozkurt, Y. (2014).** Yerel Demokrasi Aracı Olarak Türkiye’de Kent Konseyleri: Yapı, İşleyiş ve Sorunlar, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 40, s. 229-240.
- Bozlağan R. (2003).** Kamu Yönetimi Paradigmasında Değişim ve Özelleştirme Yaklaşımı, İçinde, Ed. Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür, Çağdaş Kamu Yönetimi-I (ss. 277-303), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Çaha, Ö. (2007).** Aşkın Devletten Sivil Topluma, Plato Film Yayınları, İstanbul.
- Çelikkol, Ö. (2008).** Kamu Yönetiminde E-Devlet Yapılanması ve Türkiye İçin E-Devlet Model Önerisi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Isparta.

- Demircan, E. S. (2008).** Yeni Ekonomik Düzenle Küreselleşme Yerelleşme Bağlamında Belediyelerde Yeni Mali Yönetim Anlayışı, Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, s. 30, 99-128.
- Dinçer, Ö. ve Yılmaz, C. (2003).** Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1, Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim, T.C. Başbakanlık, Ankara.
- Doğan, K. C. ve Yılmaz, N. (2013).** Küresel Sermayeye Dayalı Yeni Ekonomik Düzenle Ulus-Devlet’in Egemenlik Krizi, Küresel İktisat ve İşletme Çalışmaları Dergisi-GJEBS, 2(3), s. 12-19.
- Doğan, K. C., Kalkışım, H. M. ve Karaaslan, İ. (2012).** Neo-Liberal Dönüşüm Sürecinde Post-Bürokratik Yapılanma: Yönetişim Modeli. İçinde, Ed. Yüksel Koçak ve Atıl Cem Çiçek, Kamu Yönetimi: Yönetim ve Siyaset Ekseninde Yeniden Yapılanma (ss. 79-86), Gazi Kitabevi, Ankara.
- Dönmez, E. (2003).** Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler, Ankara Barosu Dergisi, s. 2, 55-78.
- Dursun, D. (2006).** Kamu Yönetiminin Yapılandırılması ve Çevresel Faktörler Açısından Anlamı, Liberal Düşünce, s. 43, 185-202.
- Erçakar, M. E. (2010).** Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Türkiye Uygulaması, Mevzuat Dergisi, s. 153, (erişim tarihi 15.07.2013), <http://www.mevzuatdergisi.com/2010/09a/01.htm>.
- Erdem, F. H. (1998).** 1982 Anayasasında İnsan Hakları ve Hukuk Devleti: Eleştirel Bir Bakış”, Yeni Türkiye, İnsan Hakları Özel Sayısı I, 21, 624-644.
- Erdoğan, E. ve Ak, M. Z. (2003).** Neo-Liberal Ekonomik Dönüşüm ve Sendikalar, Kamu-İş, 7(2), 1-14.
- Eser, H. B., Memişoğlu, D. ve Özdamar, G. (2011).** Sosyal Siyasetin Üretilmesi Sürecinde Refah Devletinden Neo-Liberal Devlete Geçiş: Devletin Kamu Hizmeti Sunma İşlevinin Değişimi, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 16(2), s. 201-217.
- Farazmand, A. (1999).** Globalization and Public Administration, Public Administration Review, 59(6), 509-522.
- Fendoğlu, H. T. (2011).** Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık), Yetkin Yayınları, Ankara.
- Greenwood, J., Pyper, R. ve Wilson, D. (2002).** New Public Administration in Britain, Routledge, London.
- Gruening, G. (2001).** Origin and Theoretical Basis of New Public Management, International Public Management Journal, 4, 1-25.
- Güneş, M. ve Beyazıt, E. (2014).** Türkiye’de Yerelde Yönetişim Olanakları: Kent Konseyleri, (erişim tarihi 03.06.2014), <http://iys.inonu.edu.tr/webpanel/dosyalar/1427/file/MuharremGunes.pdf>.
- Henden, H. B. ve Henden, R. (2005).** Yerel Yönetimlerin Hizmet Sunumlarındaki Değişim ve e-Belediyecilik, Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, 4(14), s. 48-66.
- Hirst, P. ve Thompson, G. (2009).** Küreselleşme-Gerekli Bir Mit Mi? (çev. Nasuh Uslu), İçinde, Ed. Kudet Bülbül, Küreselleşme: Temel Metinler (ss. 43-53), Orion Kitabevi, Ankara.
- Hood, C. (1991).** A Public Management For All Seasons?, Public Administration, 69, Spring, s. 3-19.
- Hood, C. (2004).** Introduction: Controlling Public Services and Government: Towards a Cross-National Perspective, In, Ed. Christopher Hood vd., Controlling Modern Government: Variety, Commonality and Change (pp. 3-21), Edward Elgar Publishing Limited, UK.
- İnanç H. ve Demiray, M. (2013).** Siyasal Bir İdeoloji Olarak Neo-Liberalizm, (erişim tarihi 02.07.2013), <http://www.arastirmax.com/system/files/dergiler/249/makaleler/11/arastirmax-siyasal-bir-ideoloji-olarak-neo-liberalizm.pdf>.

- Jeanniere, A. (2011).** Modernite Nedir?, (çev. Nilgün Tatal), İçinde, Ed. Mehmet Küçük, Modernite Versus Postmodernite (ss. 111-124), Say Yayınları, İstanbul.
- Kalağan, G. (2009).** 1980 Sonrası Geleneksel Bürokratik Yönetim Paradigmasında Değişim ve Yönetimsel-Siyasal Yeniden Yapılanma Arayışları, SDÜ Vizyoner Dergisi, 1(1), s. 92-103.
- Kamarck, E. C. (2000).** Globalization and Public Administration Reform, In, Ed. Joseph S. Nye Jr. and John D. Donahue, Governance in a Globalizing World (pp. 229-252), Brookings Institution Press, Washington, D.C.
- Kaplan, Ç. (2009).** Kamu Yönetiminde Etik ve Kamu Çalışanlarının Etik Kavramını Algılayışları, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 14(3), s. 343-355.
- Karakaş, M. (2008).** Devletin Düzenleyici Rolü ve Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler, Maliye Dergisi, 154, 99-120.
- Karataş, H. (2013).** Kamu Yönetiminde Yeni Bir Anlayış: Vatandaş Odaklı Yönetim, Bütçe Dünyası Dergisi, s. 86, (erişim tarihi 10.04.2013), www.debud.org/html/dergi/24/halik.pdf.
- Karluk, S. R. (2009).** Cumhuriyet’in İlanından Günümüze Türkiye Ekonomisi’nde Yapısal Dönüşüm, Beta Basım Yayım, İstanbul.
- Kavruk, H. (2014).** Türk Kamu Yönetiminde Bağımsız İdari Otoriteler ve Ajanslar, (erişim tarihi 12.03.2014), [http://iibfdergisi.ksu.edu.tr/Imagesimages/files/10\(2\).PDF](http://iibfdergisi.ksu.edu.tr/Imagesimages/files/10(2).PDF).
- Kaya, R. (2009).** Neoliberalizmin Türkiye’ye Siyasal Etkileri Üzerine Değerlendirmeler ve Tartışma Ögeleri, İçinde, Der. Nergis Mütevellioğlu ve Sinan Sönmez, Küreselleşme, Kriz ve Türkiye’de Neoliberal Dönüşüm (ss. 235-260), İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Kaypak, Ş. (2013).** Modernizmden Postmodernizme Değişen Kentleşme, Küresel İktisat ve İşletme Çalışmaları Dergisi-GJEBS, 2(4), 80-95.
- Kestellioğlu, G. (2014).** Yerel Demokrasi ve Kent Konseyleri: Kahramanmaraş Örneği, (erişim tarihi 12.05.2014), http://iibfdergisi.ksu.edu.tr/Imagesimages/files/1_6_%20Yerel%20Demokrasi%20ve%20Kent%20Konseyleri%20Kahramanmara%C5%9F%C3%96rne%C4%9Fi.pdf.
- Keyman, E. F. (2006).** Türkiye’de Sivil Toplumun Serüveni: İmkânsızlıklar İçinde Bir Vaha, Sivil Toplum Geliştirme Merkezi (STGM), Ankara.
- Koçyiğit, A. (2003).** Makro Ekonomik İstikrar Politikası, İçinde, Ed. Turgut Göksu vd., 1980-2003 Türkiye’nin Dış, Ekonomik, Sosyal ve İdari Politikaları (ss. 489-519), Siyasal Kitabevi, Ankara.
- Kolçak, M. (2012).** Meslek Etiği, Murathan Yayınevi, Ankara.
- Kurt, M. ve Uğurlu, Ö. Y. (2007).** Yeni Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımının Gelişiminde Avrupa Birliği’nin Rolü: İlerleme Raporları İçerik Analizi, Afyon Kocatepe Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi, IX(1), 81-109.
- Kürkçü, D. D. (2013).** Küreselleşme Kavramı ve Küreselleşmeye Yönelik Yaklaşımlar, The Turkish Online Journal of Design, Art and Communication-TOJDAC, 3(2), (erişim tarihi 23.04.2014), http://tojdac.org/tojdac/VOLUME3-ISSUE2_files/tojdac_v03i201.pdf.
- Laçiner, S. (2012).** Turgut Özal Dönemi Türk Dış Politikası (1983-1993), İçinde, Ed. Adem Çaylak vd., Osmanlı’dan İkinbinli Yıllara Türkiye’nin Politik Tarihi: İç ve Dış Politika (ss. 605-632), Savaş Yayınevi, Ankara.

Maç, N. (2006). Avrupa Birliği Sürecinde Sivil Toplum Kuruluşları, Konya Ticaret Odası (KTO) Etüd Araştırma Merkezi, Araştırma Raporu, Konya.

Ortaş, İ. (2013). Bilgi Toplumuna Geçiş ve Sorunları, (erişim tarihi 10.02.2013), http://turkoloji.cu.edu.tr/GENEL/ibrahim_ortas_bilgi_toplumuna_gecis_ve_sorunlar.pdf.

Örselli, E. (2014). Küreselleşme ve Kamu Yönetiminde Etik Değerler, (erişim tarihi 23.04.2014), [http://iibfdergisi.ksu.edu.tr/Images/images/files/13\(2\).PDF](http://iibfdergisi.ksu.edu.tr/Images/images/files/13(2).PDF).

Özdemir, A. T. (2011). Mahalli İdarelerde Halk Katılımı Bağlamında Kent Konseyleri, *Sayıştay Dergisi*, 83, 31-56.

Özen, P. (2005). Bölge Kalkınma Ajansları, TEPAV, Mayıs, 2005, (erişim tarihi 17.07.2014), http://www.tepav.org.tr/upload/files/1271245092r8246.Bolgesel_Kalkinma_Ajanslari.pdf.

Özer, M. A. (2005a). Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi, *Sayıştay Dergisi*, s. 59, 3-46.

Özer, M. A. (2005b). Kamu Yönetiminin Geleceğine Dair Düşünceler, *Sayıştay Dergisi*, s. 57, 55-80.

Özer, M. A. (2006). Yönetişim Üzerine Notlar, *Sayıştay Dergisi*, s. 63, 59-89.

Özer, M. A. (2012). Türkiye’de Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Sosyal Ekonomik İşlevleri, *Kamu-İş*, 12(2), 37-74.

Palabıyık, H. (2004). Yönetimden Yönetişime Geçiş ve Ötesi Üzerine Kavramsal Açıklamalar, *Amme İdaresi Dergisi*, 37(1), 63-85.

Parlak, B. ve Sobacı, Z. (2010). Kuram ve Uygulamada Kamu Yönetimi, Alfa Aktüel, Bursa.

Ritzer, G. (2011). Globalization: the Essentials, John Wiley & Sons Ltd., United Kingdom.

Rosanvallon, P. (2004). Refah Devletin Krizi, (çev. Burcu Şahinli), Dost Kitabevi, Ankara.

Sarıbay, A. Y. (1998). Türkiye’de Demokrasi ve Sivil Toplum, İçinde, Ed. E. Fuat Keyman ve Ali Yaşar Sarıbay, Küreselleşme Sivil Toplum ve İslam (ss. 88-110), Vadi Yayınları, Ankara.

Selvi, Ö. (2012). Bilgi Toplumu, Bilgi Yönetimi ve Halkla İlişkiler, Gümüşhane Üniversitesi İletişim Fakültesi Elektronik Dergisi, 3, 191-214.

Steger, M. B. (2003). Globalization: A Very Short Introduction, Oxford University Press Inc., New York.

Şahin, L. ve Öztürk, M. (2008). Küreselleşme Sürecinde Sivil Toplum Kuruluşları ve Türkiye’deki Durumu, *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, s. 54, 3-29.

Şaylan, G. (2006). Postmodernizm, İmge Kitabevi, Ankara.

Şener, H. E. (2008). Avrupa Birliği Neo-Liberalizm ve İdari Reform İlişkisi, *Memleket Siyaset Yönetim*, 3(7), 112-137.

Talas, M. (2013). Sivil Toplum Kuruluşları ve Türkiye Perspektifi, (erişim tarihi 02.10.2013), http://www.tubar.com.tr/TUBAR%20DOSYA/talas_mustafa%20387-401.pdf.

Tekeli, İ. (2011). Modernizm, Modernite ve Türkiye’nin Kent Planlama Tarihi, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul.

Tosun, G. E. (2001). Demokratikleşme Perspektifinden Devlet-Sivil Toplum İlişkisi (Türkiye Örneği), Alfa Basım Yayım, İstanbul.

Tosun, G. E. (2005). Türkiye’de Devlet-Sivil Toplum İlişkisi ve Demokrasinin Pekışmesinin Önündeki Engeller, İçinde, Haz. Lütfi Sunar, *Sivil Toplum ve Demokrasi* (ss. 123-143), Kaknüs Yayınları, İstanbul.

Tuncel, G. (2011). Sivil Toplum ve Devlet, Bilsam Yayınları, İstanbul.

Uçkan, Ö. (2014). E-Devlet, E-Demokrasi ve E-Yönetişim Modeli: Bir İlkesel Öncelik Olarak Bilgiye Erişim Özgürlüğü, (erişim tarihi 12.05.2014), <http://sdu.edu.tr/diger/bapyb/ALPER/edevlet.doc>.

Usta, Aydın (2014). Yeni Kamu Yönetimi Bağlamında Dengeli Sonuç Kartı Uygulamaları: Belediyeler Üzerine Bir Araştırma, Çağdaş Yerel Yönetimler, 23(1), s. 15-37.

Waters, M. (1995). Globalization, Routledge, London.

Yaşar, G. Y. (2008). Türkiye’de 1980 Sonrası Sağlık Politikalarında Gözlenen Neoliberal Dönüşüm ve Sonuçları Üzerine Değerlendirmeler, Mülkiye, XXXII(260), s. 157-192.

Yıldırım, M. (2010). Modernizm, Postmodernizm ve Kamu Yönetimi, Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi, 7(1), 703-719.

Yıldırım, S. (2013). Türkiye’de 24 Ocak 1980 Öncesi ve Sonrası Sanayileşme ve Ekonomik Büyümeye Etkileri, Eskişehir Orhangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 7(1), (erişim tarihi 02.10.2013), http://sbd.ogu.edu.tr/makaleler/7_1_Makale_9.pdf.

Yıldız, N. (1998). Türkiye’de Belediyelerin Dış Yönetimsel Denetimi, T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Derneği Yayını, No: 4, Ankara.

Yılmaz, G. (2008). Kapitalizmde Zaman-Mekân Sıkışması, Çalışma ve Toplum, s. 2, 155-172.

Yılmaz, A. (2010). Kalkınma Ajansları ve Yerel Yönetişim, Türk İdare Dergisi, s. 466, 175-195.

Yılmaz, Y. (2014). Fransa’da Bağımsız İdari Otoriteler, (erişim tarihi 03.04.2014), http://www.msb.gov.tr/ayim/ayim_makale_detay.asp?IDNO=66.

ÖRGÜTSEL KÜLTÜR İLE İŞ GÜVENLİĞİ VE İŞGÖREN SAĞLIĞI KÜLTÜRÜ PARADİGMA ANALİZİ

Bülent GÜVEN*

ÖZ

Örgüt kültürü analizi, örgütün hedef ve stratejileriyle uyumlu olarak hem görünen kısımların farklı bir bakış açısıyla incelemesine hem de görünmeyen kısımların önem ve etkinlik açısından analiz edilmesine yardımcı olmaktadır. Schein'in örgüt kültürü paradigma analizi çalışmaları bir örgütün kültürel analizi açısından önem arz etmektedir. Bu çalışma da, Schein'in işletme kültürü paradigma çalışmalarının etkisinde hazırlanmış Schein'in Tekrarlamalı Görüşme ile Arama tekniği yöntemiyle örgüt kültürü ile iş güvenliği ve işgören sağlığı kültürü paradigma analizi açısından nitel araştırma yapılacaktır.

Anahtar kelimeler: Örgüt Kültürü, İş Güvenliği ve İşgören Sağlığı, Örgütsel Kültür Paradigması.

THE ANALYSIS OF ORGANIZATIONAL CULTURE PARADIGM AND OCCUPATIONAL SAFETY AND HEALTH CULTURE PARADIGM

ABSTRACT

The analysis of organizational culture helps to understand both examination of the visible parts with a different perspective and unseen parts of



* Dr., Nazimiye Kaymakamı, bulent.guven@icisleri.gov.tr

the organization in terms of importance and effectiveness in consistent with the organization's goals and strategies. Schein's organizational culture paradigm analysis is important for organizations culture examination. The method of this study is Schein's joint exploration through iterative interviewing. This study will be the qualitative research focus on the company's organizational culture, and occupational safety and health culture by the method of Schein's joint exploration through iterative interviewing.

Keywords: Organizational Culture, Occupational Safety and Health, Organizational Culture Paradigm.

GİRİŞ

Örgüt dışından gelen birinin dikkatini çekebilecek gözlemlenebilir somut davranış ve objeler vardır. Ayrıca örgüt içinde gözlemlenemeyen dışarıdan bir üyenin kolayca anlamayacağı yeni bir üyenin zamanla benimsediği kültür öğeleri bulunmaktadır. Belli bir kültürü deşifre etmek veya onu tam olarak ortaya koyabilmek için gözlemlenemeyen bu unsurların ortaya çıkarılması gerekmektedir.

Bu araştırmanın amacı inceleme yapılan işletmenin görünmeyen kültür öğelerini ortaya çıkararak işletmenin Schein'in tabiri ile temel varsayımlarını anlamaya çalışmaktır. Yöntem olarak Nitel araştırma ile başlanacak uygulama bulguları, kamu kurum ve kuruluşlarından alınan rapor, mülakat ve gözlem sonuçlarıyla birleştirilerek tahlil edilecektir. Birincil kaynağı ise Çorum ilinde faaliyet gösteren, 500'ün üzerinde işgöreni olan bir işletmedeki örgüt üyeleri (işgörenler, işverenler ve yöneticiler) ile yapılmış olan Schein'in Tekrarlamalı Görüşme ile Arama (Joint Exploration through Iterative Interviewing) metodu ile nitel ve anketlerle nitel araştırma teşkil etmektedir. Örgüt üyelerine yönelik yapılan gözlem sonuçlarına dayanarak uygulamaya konu olan işletmedeki işyeri kültürü, iş güvenliği ve işgören sağlığı kültürü üzerine genel bir analiz yapılacaktır.

1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

1.1. Tanımlar

Varol (1989, s. 196) örgüt kültürünü *‘Bir örgütün temel değerleri ve inançları ile bunları çalışanlara ileten simge(sembol), seremoni ve mitolojilerin bütünü’* olarak tanımlamıştır. Berberoğlu vd. (1997, s. 265) ise örgüt kültüründen *‘Bir toplumda ya da grupta paylaşılan tutum, alışkanlık, davranış, ilke vb mantıksal ve duygular özellikler bütünü’* diye bahsetmektedir.

Yukarıda verilen tanımlara ek olarak örgüt kültürü üzerine birçok tanım yapılmıştır. Mesela Örgüt kültürünü Peters & Waterman “paylaşılmış değerler bütünü”; Louis “paylaşılan anlamlar”; Barney “merkezi değerler”; Dyer “varsayımlar”; Davis “inançlar”; Bate “paylaşılan düşünceler, değerler ve anlamlar”; Trice & Beyer “değer, norm ve ideolojileri içeren bir anlamlar şebekesi” olarak tanımlamaktadır (Gordon, DiTomaso, 1992, s. 783-786) (Akt. Halis, 2001, s. 110)

İş Güvenliği, işgörenleri ve üçüncü şahısları işin yürütülmesi nedeniyle oluşabilecek risklerden arındırarak sağlığa zarar verebilecek durumların yok edilmesi ile daha iyi bir çalışma ortamı sağlamak için yapılan sistemli çalışmalar şeklinde tanımlanabilir (Gerek, 2000, s. 2). İş sağlığı, işten kaynaklı zararları önlemek çalışanların daha iyi sağlık kapasitesine kavuşmasını sağlayarak işgören ile iş arasında uyum sağlanmasını amaçlayan sistematik çalışmalar olarak ifade edilebilir (Karakulle, 2012, s. 16). Sonuç olarak İş Güvenliği ve İşgören Sağlığı (İGİS), iş yerinde ve iş saatinde işyeri dışında işgörenin sağlık ve güvenliğini olumsuz etkileyebilecek risklere karşı çeşitli sebeplerden kaynaklı şartlardan korunmak amacı ile yapılan sistemli ve bilimsel çalışmalar olarak tanımlanabilir (Karakulle, 2012, s. 15).

1.2. Schein’a Göre Örgüt Kültürü Öğeleri

Herhangi bir örgütün kültürünü anlamamıza veya o örgütün kimliğini tam anlamıyla çözmemize yardımcı olan unsurlar örgütün karakteristik özelliklerini içinde barındıran temel bileşenlerdir. Organizasyonlar örgüt kültür öğelerini kullanarak işgörenlerin davranış ve tutumlarını etkilemeye çalışırlar (George, Jones, 2002, s. 508). Örgüt içinde geçmişte oluşmuş kültürel öğeler gelecekteki sorun ve problemlerin çözümüne katkıda bulundukları sürece varlıklarını sürdüreceklidir (Topaloğlu, Kara, 2004, s. 122).

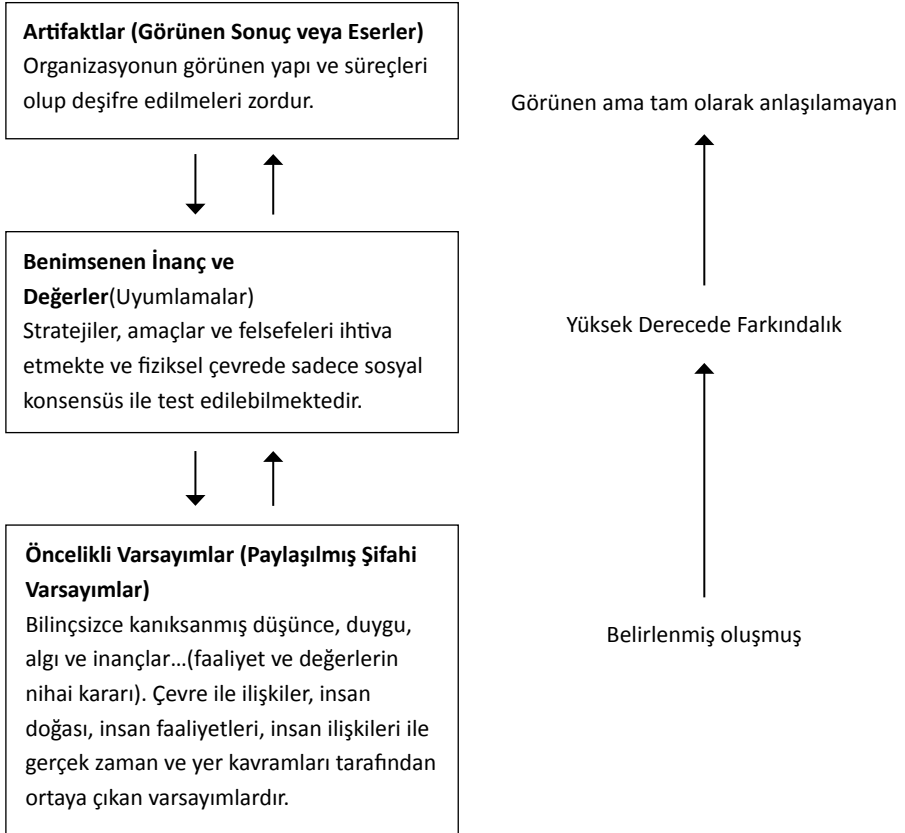
Schein ise örgüt kültürü öğelerini Şekil 1’de görüleceği üzere şu üç temel başlık altında açıklamaktadır (Schein, 1990, s. 111-112):

1.2.1. Temel Varsayımlar: Örgüt içinde gözlemlenemeyen lakin üyelerin zihninde zamanla oluşan çevreyle ilişkiler sayesinde ilişkilere yüklenen anlam ve yorumu yansıtan biçimsel olmayan temel inançlardır. Varsayımların bazıları niyet ve sebepleri itibarıyla anlaşıldığında örgüt içerisindeki davranış ve ilişkileri anlamak daha kolay hale gelecektir. Organizasyon üyelerince paylaşılan anlayış biçimi, tutum ve davranışlar, dahası olaylara ve insanlara yaklaşım, yönetim anlayışı gibi soyut konuların örgüt üyelerince öğrenilmesi zaman alan bir süreçtir.

1.2.2. Değerler: Olay, durum, yorum, hüküm yürütme, tutum ve davranış gibi konularda örgüt üyeleri tarafından paylaşılan ama gözlemlenemeyen ve biçimsel olmayan olgudur. Soyut bir kavram olan “değerler” iç ve dış faktör etmenleri ile zamanla oluşur.

1.2.3. Artefaktlar (Maddi Unsurlar): Dışarıdan gelen birinin ilk bakışta dikkatini çekebilecek, örgütün fiziksel parça ve özelliklerini, biçimsel yapısını yansıtırken teknolojisini, eserlerini, kahramanlarını, sloganlarını, giysilerini, büro yerleşimini, törenlerini, mitlerini, sembol ve efsanelerini içeren kültür öğesi grubudur. Şu husus belirtilmelidir ki artefaktların anlamlandırılması zordur(Sözer, 2006, s. 17).

Schein’in Şekil 1.2.2’te görülen kültür öğeleri analizi, bütüncül bir analiz olması sebebiyle önemlidir. Kimi uzmanlar görünen kısımların buzdağının görünen yanları olduğunu ifade etmiş, görünmeyen kısımların önem ve etkinlik açısından daha fazla yer tutmakta olduğuna dikkat çekmişlerdir (Halis, 2001, s. 113).Schein işletme yönetici ve işgören temsilcileriyle yapılan toplantılarla Tekrarlamalı Görüşme ile Arama (Joint Exploration through Iterative Interviewing) tekniği yöntemiyle öncelikle artefaktlar(maddi unsurlar) ve değerler belirlenerek örgütün derinliğine inerek örgüt kültürü paradigmalarının oluşturarak örgütün varsayımları ortaya çıkarmaya çalıştığı araştırmalar yapmıştır. Varsayımların ortaya çıkarılması için bu çalışma tekniği gerekli bir unsurdur.



Şekil 1: Schein'in Kültür Seviyeleri¹

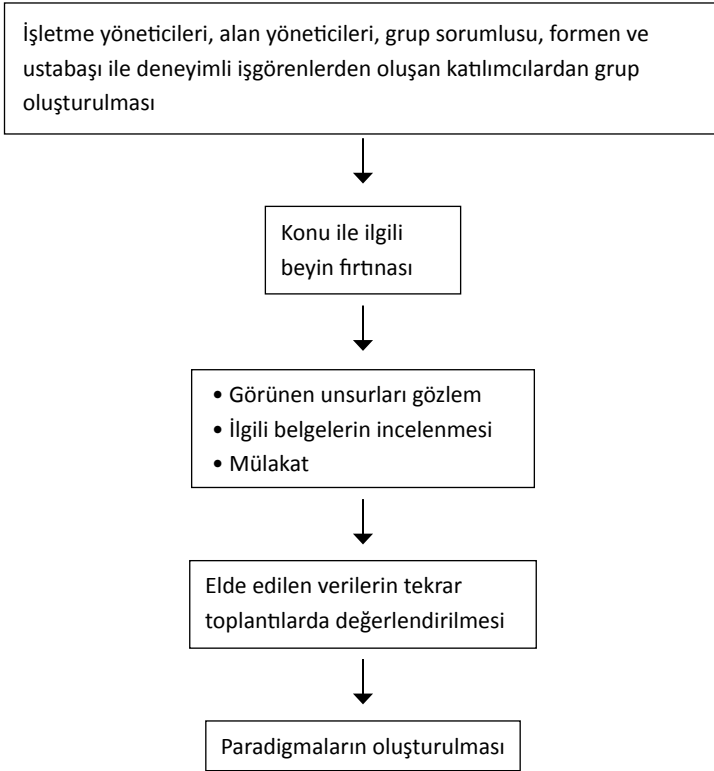
Kaynak: Schein,1989, s. 14

1.3. Örgüt Kültürü ile İş Güvenliği ve İşgören Sağlığı Kültürü Paradigma Çalışmasında İzlenilen Yöntem

Konuya ilişkin detaylı literatür çalışmasından derlenen bilgiler ışığında araştırmanın bir diğer önemli safhası olan alan çalışmasına geçilmiştir. Yapılan çalışmada cevabı aranan sorulardan birisi de Danışman & Özgen'in (2003, s. 96) de üzerinde durdukları işyeri kültürü, İGİS kültürü konularının mülakat veya gözlem gibi niteliksel(kalitatif) yöntemlerle mi ya da bir takım

¹ Kültürel olayların gözlemciye görünme dereceleri

hipotezlerin sınındığı ölçümlerin yapıldığı niceliksel (kantitatif) yöntemlerle mi anlaşılabilirdiği sorunsalıdır. Araştırmada her nitel yöntem kullanılmıştır. Schein tarafından ortaya atılan örgüt kültürü paradigma çalışması² ile örgüt kültürünün geneli veya spesifik bir bölümü hakkında temel özelliklerini yansıtarak örgüt üyelerinin nasıl hissettiklerini, nasıl algıladıklarını, neyi ve nasıl düşündüklerini, olay ve durumlarda nasıl reaksiyon verdikleri hakkında dışarıdan birine ipucu verir (Schein, 1985, s. 109). Diğer bir ifadeyle amaç, artifaktlar ile değerlerin yanında dışarıdan kolayca görünmeyen örgüt kültür unsurlarından (varsayımları) ortaya çıkarmaktır.



Şekil 2. Örgüt Kültürü Paradigma Çalışma Metodolojisi

² Schein yaptığı çalışmalarda örgüt kültürü paradigması üzerinde çalışmış olup çalışmamızda işletme paradigması ile İGÜS kültür çalışması aynı metodoloji analiz edilmiştir.

Yapılan nitel çalışmada örgüt kültürü paradigması görünür unsurları gözlem, eski belgelerin incelenmesi (iş müfettiş raporları, işletme dokümanları, işletme ile ilgili haberler), önemli örgüt üyeleri ile sayısız mülakat yöntemi kullanılarak Schein'in Tekrarlamalı Görüşme ile Arama (Joint Exploration through Iterative Interviewing) metodu ile gerçekleştirilmiştir (Schein, 1985, s. 113). Bu bölümde yer alan paradigmaların tümü Schein'in kitap ve makalelerinde incelediği işletmelerle ilgili kültürel paradigmalardan etkilenilerek (1984, 1985, 1992, 1996, 2004, 2009) ile Bodnar'ın (1992) yapmış oldukları kültürel paradigma çalışmaları ışığında bilgiler 4 ay boyunca belli toplantılar, görüşme ve mülakatlar yapılarak elde edilmiştir. Önceden hazırlanan sorularla işletme yöneticileri ve işgörenleri ile yapılan mülakat ve toplantılarla veriler elde edilmiştir.

Şekil 2'de verilen metod ile toplantılarda açık iletişim, uzlaşmacı olunmasına dikkat edilerek katılımcı bir şekilde yapılmıştır. Anket çalışması yapılmadan önce uygulamaya konu olan işletmenin çok sayıda yöneticileri ve bir kısım çalışanlarla samimi bir atmosferde bir araya gelinmiştir. Genelde önemli olay ve durumlar ortaya atılarak interaktif ve ortak akılla katılımcıların düşünce ve tutumları öğrenilmeye çalışılarak kültürel değerler (varsayımlar), İGİS, İGİS kültürü ile ilgili değerler (varsayımlar) öğrenilmeye çalışılmıştır. İşletme ziyaretlerinde bazı eksik veya yanlış bilgiler düzeltilmeye çalışılmıştır. Elde edilen bilgilerin doğruluğu işletme yönetimi ve iş güvenliği uzmanıyla tartışılmış, onların yorumlarının da eklenmesiyle uygulamaya son hali verilmiştir. İş müfettişlerince söz konusu işletmeye ilişkin yılda en az iki kez yapılan denetim ve değerlendirme raporları örgütteki İGİS kültürünü yorumlamada kullanılmıştır. Elde edilen bilgilerin güvenilirliği, tutarlılığı ve doğruluğu defalarca kontrol edilmiştir. Bu amaçla Şekil 3'te görüleceği üzere işletmenin Örgüt Kültürü Paradigması ele alınmış; Şekil 4'te İGİS Kültürü Paradigma çalışması ele alınmıştır.

2. İŞLETME'NİN ÖRGÜT KÜLTÜRÜ TAHLİLİ

Schein (1990, s. 111), bir organizasyona hâkim kültürün kuvvetli olmasında sürekliliğin ve ortak geçmişin önemli olduğuna şiddetle vurgu yapmıştır. Diğer taraftan Kilmann vd. (1986, s. 88 - 89) örgüte doğru yönü gösteren, hem örgüt bireyleri tarafından genel olarak benimsenen; hem de

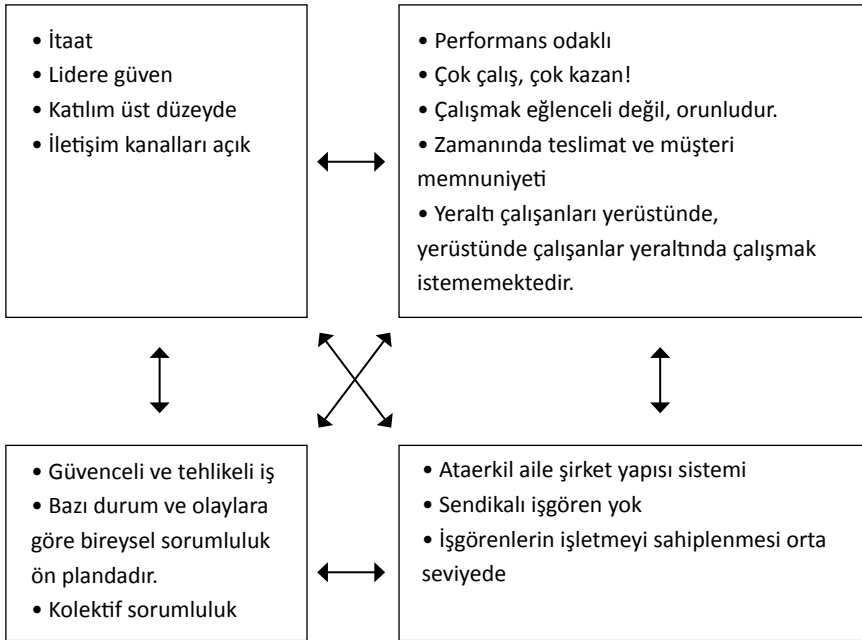
örgüt üyelerini belli bir yönde davranmaya iten kültüre pozitif kültür diyerek (Murat, Açıkgöz, 2007, s. 3) kültürün bireyleri yönlendirmedeki etki gücüne dikkat çekmişlerdir. Eren vd. (2003, s. 58) ise örgütsel değerlerin sahiplenildiği, güçlendirilmiş ve katılımcı bir örgüt yapısını “içsel bütünleşme” kavramıyla tasvir etmekte ve böylesi bir yapıya sahip firmaların güçlü bir kültüre sahip olduğunu savunmaktadır.

Verilen bilgiler ışığında örgüt kültürünü oluşturan öğeler yönüyle tahlil edildiğinde araştırmamıza konu olan işletmenin güçlü örgüt kültürü özellikleri taşıdığı söylenebilir. Yapılan gözlem, toplantı ve mülakatlarla örgüt değerleri ve normlar tüm örgüt üyeleri tarafından benimsenmiş olduğu müşahade edilmiş olduğundan güçlü örgüt kültürünün kanıtıdır. Ama 13 yıllık geçmişi nedeniyle genç bir işletme kültürüne sahip olduğu ifade edilebilir. İçinde bulunduğu sektördeki mazisinin henüz 13 yıl olmasına rağmen işletmenin bu seviyede bir örgüt kültürüne sahip olması bir başarı sayılabilir. Buradaki en önemli etken, işletmenin özelleştirme sürecinden evvel Türkiye Kömür İşletmelerinde (TKİ) çalışmakta olan, madenin devriyle söz konusu işletmeye geçen eski ve deneyimli işgörenlerin kendilerini bekleyen değişim sürecini şirketin yeni atadığı yöneticilerle karşılıklı bir anlayış ve gayret içinde atlatmış olmalarıdır. Ayrıca işe yeni alınan işgörenlerin bahsi geçen tecrübeli işçilerin yanında çalışarak oluşturulmak istenen kültüre adapte olmalarının sağlanması da bu başarıda pay sahibidir. Geçiş ve değişim sürecinde bir nevi devam kültürü oluştuğunu da söyleyebiliriz. Diğer önemli bir konu ise Daft’ın (2008, s. 385) da dikkat çektiği hususun yani güçlü örgüt kültüründe sembol, hikâye ve seremoni kullanımının bahsi geçen işletmede de gerçekleştiği, yöneticilerin süreç ve yapıları kullanarak kültürel değerleri desteklediği görülmüştür. İşveren işletmenin yer aldığı ilçe ve ilde ikamet eden, o yörenin yerel kültürünü benimsemiş işgörenlerin yanı sıra kendi memleketinden ve akraba çevresinden çok sayıda kişiyi de işe almış buna rağmen etkileşim ve değişim süreçleri içerisinde aynı işletmede buluşan iki farklı coğrafya kültürünün çatışmasını önleyerek örgüt kültüründe uyumluluğu yakalamayı başarmıştır.

Şahin (2010, s. 22) güçlü kültüre sahip örgütlerin değişim ve gelişim gibi iç ve dış etki olma özelliği taşıyan faktörler karşısında diğer örgütlere nazaran daha hazırlıklı olduğunu belirtmiştir. Firmanın yeraltı ve yerüstü yöneticisi olma vasfı taşıyan mühendisler, Schein’a (1996, s. 236-237) göre bir örgütün kültür yönetiminde söz sahibi üç aktörden biri olan “operatörler”dir. İşletmenin şu

anki genel müdürü ve selefleri öncelerde yine kömür madenciliği sektöründe değişik bölgelerde ve değişik firmalarda çalışmış deneyimli mühendislerden seçilmiştir. Dolayısıyla tüm bu faktörler firmanın piyasada oldukça acemi olduğu bir dönemde güçlü bir kültürüne sahip olmayı başardığı söylenebilir. Bunun nedeni olarak yapılan gözlemler ve mülakatlar sonucu elde edilen izlenimler sonucunda işletme de temel değerler, tutum, davranışlar ve normlar tüm örgüt düzeyinde paylaşılmakta ve içselleştirilmiş bir durum hâkim olduğundan güçlü örgüt kültüründen bahsedilebilir.

Şahin (2010, s. 25) güçlü örgüt kültürünün önemli işlevlerinden birinin de örgüt amaçları ile işgörenlerin bireysel amaç ve hedeflerini uyumlu hale getirmek olduğunu belirtmiştir. Araştırma konumuz olan işletme yıllık hedefi olan 300 bin tonluk üretimi, iş güvenliği ve iş sağlığı koşullarına önem vererek herhangi bir iş kazasına ya da ölüme sebebiyet vermeden gerçekleştirmeye çalışmaktadır. Bunun için de hem kendi hedefine ulaşmada azami gayret göstermekte, hem de çalışanlarının iş güvenliği ve sağlık haklarını kullandırmada titizlik göstermektedir; dolayısıyla güçlü bir örgüt kültürüne sahip olduğu ortadadır.



Şekil 3: İşletmenin Örgüt Kültürü Paradigması

Örgüt kültürünün iyi analiz edilmesi ve önemli noktaların iyi anlaşılmasıyla hem örgütte ne olup bittiği açığa çıkmış olacak, hem de örgüt yönetimindeki lider ve liderlik için gerekli öncelikler de belirlenebilecektir (İpek, 1999, s. 412). Örgüt kültürü, işyeri yapısını da etkilemektedir, şöyle ki fonksiyonel işyeri kültürü olan bir yerde otonomi ve girişimcilik ön plandayken, hiyerarşik yapıli kültürü sahip işyerinde ise ilişkiler formel ağırlıklı olup merkeziyetçilik esastır (Berberoğlu, 1990, s. 157). İncelenen işletmenin gözlemler ve toplantı sonucu genel hatları itibarıyla hiyerarşik bir yapıya sahip olduğu söylenebilir.

Şekil 3'te kültürel paradigması verilen işletmenin yeni şirket ve yeni örgüt kültürü oluşturmada başarılı olduğu söylenebilir. Özkalp ve Kirel (2004, s. 15) işletme yönetiminin örgüt kültüründeki farklılıkları ve değişimleri bilmek, dolayısıyla kontrol etmek zorunda olma bilincini aşağıdaki nedenlere bağlamaktadır:

- Yaratıcılığı artırmak
- Esnekliği sağlamak
- Yeni üyeler almak
- Ürün ve hizmetleri daha geniş kitlelere yayarak daha iyi bir pazar oluşturmak
- Öngörölmeven maliyeti azaltmak

Yöneticilere, ustabaşlarına diğler işğörenlerin itaatleri ve güvenleri yüksek düzeydedir. İtaat ve güvene dayalı bir sistemin görüldüğü işletmede yıllık 300 bin ton üretim gerçekleştirebilmek için performans odaklı bir ödüllendirme sistemi mevcuttur ve örgüt kültürüne kolektif karar alma ve kolektif sorumluluk yüklenme prensipleri hâkimdir. Ayrıca işğörenler kıdemlerine ve icra ettikleri işin içerdüğü zorluk ve tehlike oranına dayalı olarak ücret almaktadır. Ücretler zaman zaman performansa ve vardiyalı çalışmaya da dayalı olabilmektedir. Klasik Türk gelenek yapısına sahip herhangi bir işyerindeki gibi kıdemli olan işğörenlere diğlerlerince saygı gösterilmekte ve bu kişilerin tavsiyelerine önem verilmektedir.

Bazı tehlikeli durumlarda deneyimli işğörenlerin bireysel sorumluluk alarak diğler işğörenlerin can güvenliği için bireysel sorumluluk aldıkları kendileri tarafından belirtilmiştir. İşletme de performans odaklı bir durum olup yapılan

mülakat ve toplantılarda bakmakla yükümlü oldukları insanlar olduğundan çalışmanın zorunlu olduğu belirtilmiş günlük minimum kotayı doldurmanın zorunlu olduğunu ifade etmişlerdir. Yeraltı çalışanları yerüstünde, yerüstünde çalışanlar yeraltında çalışmak istememektedir. İş güvenliği ve işgören sağlığı açısından hem avantaj hem de dezavantaj oluşturabilecek bu tip oluşumlara dikkat edilmesi gerekir. Nitekim işgörenlerle yapılan görüşmelerde yer altı ve yerüstü işçilerinin birbirinden farklı işler yaptıkları için tehlike algı ve yorumlarında farklılık olduğu görülmüştür. Yeraltında çalışanlar kendi yaptıkları işin daha meşakkatli ve riskli olduğunu belirtirlerken, yer üstünde çalışanlar kendi iş sahalarının ciddi bir takım tehlikeleri olduğunu ve çeşitli riskler içerdiğini savunmuşlardır. Son olarak sendikalı işgörenin olmadığı işletmede yapılan gözlem, toplantı ve mülakatlar neticesinde işgörenlerin firmayı sahiplenme derecesi ise orta seviyede olduğu söylenebilir.

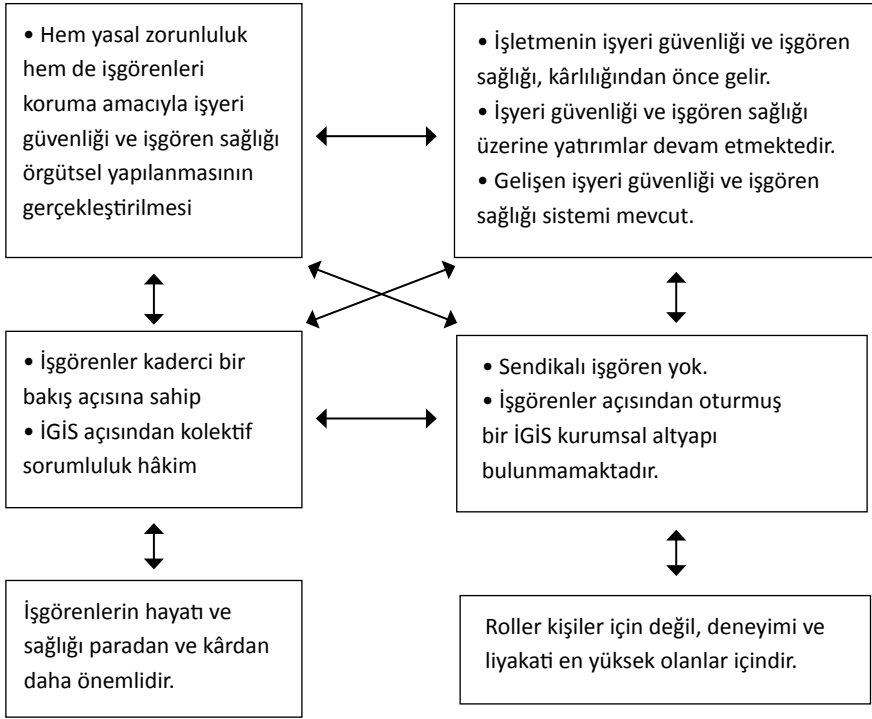
3. İŞLETME’NİN İŞ GÜVEN SAĞLIĞI VE İŞGÖREN SAĞLIĞI (İGİS) KÜLTÜRÜ TAHLİLİ

İşletmenin iş güven sağlığı ve işgören sağlığı açısından hedefi iş kazalarında “sıfır”a ulaşmak olduğu gibi genel amacı ise işgörenlerini ve mevcut yapıyı sürekli geliştirerek iş kazaları ve meslek hastalıkları oranını minimum düzeye düşürerek İGİS konusunda zaten iyi olan imajını pekiştirmektir. Ayrıca firma işgörenlerin yüksek performans göstermelerinin yanı sıra iş tatmini duymalarını da sağlayarak İGİS açısından öğrenmeye ve değişime açık bir işyeri kültürüne ulaşmayı hedeflemektedir. İşletme de 30 Haziran 2012 tarihli 6331 Sayılı İş Sağlığı ve İş Güvenliği Kanunu çıkmadan evvel belli başlı değişim ve yenilikler yapılmıştır. İGİS konusunda söz konusu olumlu adımlara devam edilmektedir. İşletmede İGİS’e ilişkin ciddi atılımlar yaşanmasında ve İGİS konusundaki vizyon değişim ve gelişiminde tavizsiz tutumuyla bilinen yeni atanmış genel müdürün payı kesinlikle inkâr edilemez. Ayrıca yeni genel müdür iş güvenliği konusunda A sınıfından uzman bir ismi getirerek işletmede güçlü bir İGİS kültürü oluşturulması yönündeki kararlı tutumunu bir kez daha göstermiştir. Freeman’a göre (1991) işletmeler İGİS konusundaki sorumluluklarını aşağıda belirtildiği şekilde yerine getirirler (Demirbilek, 2005, s. 21):

- *Güvenli bir işyeri sağlamak*
- *Etkin bir güvenlik programı oluşturmak*
- *Üretim süreci içerisinde güvenliği ve endüstriyel hijyeni sağlamak*
- *Yapılan güvenlik programının faaliyetlerini ve etkinliğini değerlendirmek*
- *İş kazası ve meslek hastalığı önleme programı oluşturmak ve uygulamak*

Örgüt kültürü içinde, işletmenin İGİS'e yönelik kendi kimliğini veya örgüt kimliğini oluşturup ortaya koymasını tasvir eden *Yorumlayıcı Yaklaşım* ile işletmenin İGİS'e yönelik yeni stratejiler belirleyip sonuçları etkilemesini veya değiştirmesini konu alan *Fonksiyonalist Yaklaşım* olmak üzere iki tür yaklaşım vardır (Bjerk, 2011, s. 43). İGİS kültürünü yorumlamak açısından her iki yaklaşım da uygun olmasına rağmen araştırmamızda fonksiyonalist yaklaşım tercih edilmektedir.

Şekil 4'te gösterilen işletmenin işyeri güvenliği ve işgören sağlığı kültürel paradigmasında değişen ve gelişmekte olan bir İGİS sistemi görülmektedir. Daha önce de bahsedildiği gibi işletme sahipleri ve yöneticileri iş kaza ve ölümlerden kaynaklı mahkeme, sağlık, tazminat gibi yüklü masraflar sonucunda İGİS sisteminin geliştirilmesi amacıyla işletmeye yeni genel müdür getirilmiştir. Yeni genel müdürün gelmesi ile bu sektörde A sınıfına sahip iş güvenliği uzmanı ile bir sözleşme yapılmıştır. Öncesinde özel ve kamusal sektörde yine aynı iş kolunda çalışmış olan genel müdürün yıllara dayalı deneyimi; sağlık ve güvenlik konusundaki hassasiyet ve sorumluluk bilinci örgüt içindeki İGİS'e yönelik icraatlarında tezahür etmektedir. 30 Haziran 2012 tarih 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nun yasallaşmasına bağlı olarak ilgili tüm mevzuatı uygulama konusunda taviz vermeyen tutumuna bağlı olarak çalışanlarına verdiği önem işgörenlerin dikkatinden kaçmamış, genel müdürün işletmedeki İGİS etkinliklerindeki öncü davranışı gerek örgüt içinde ve gerekse örgüt dışında firmaya yönelik olumlu bir imaj oluşturmuştur. İşletme sahip ve yöneticileri, işgören vücut sağlığı ve bütünlüğünün paradan ve kardan önce geldiğini belirtmişlerdir.



Şekil 4. İşletmenin İGİS Kültürü Paradigması

İş güvenliği uzmanı ile birlikte yapılan eğitim programlarına ve diğer çalışmalara bağlı olarak madenin yeraltı ve yer üstü sorumluları ile ustabaşılar İGİS faaliyetlerinde aktif olarak yer almaktadır. Diğer yandan yapılan birebir görüşme ve toplantılarda alınan tedbirlerin yerinde olduğu ama ağır çalışma şartlarının yanı sıra İGİS faaliyetlerine katılımların başta isteksiz olmasına rağmen zamanla konunun önemine binaen değiştiğini belirtmişlerdir.

Daha önce de ele alındığı gibi ulusal anlamdaki kültürel değer ve özellikler, etkin bir İGİS kültürü oluşumu için farklı politika ve stratejilerin hazırlanmasını gerektirmektedir. Köse vd. (2003, s. 12) üst kültürün, yerleşmiş bulunan geleneksel uygulamaları; örgütlere has davranış ve tutumları; örgütsel yapıyı etkilediğini ve etkilenen örgüt kültürünün pekişmesini, örgüt kültürünün arzu edilen davranışları teşvik etmekle beraber aksinin de gerçekleşebileceğini savunmaktadır. Yapılan gözlem ve görüşmelerde çoğu

işgörenin ulusal kültürden kaynaklı geleneksel kaderci anlayışa sahip olduğu alınan tedbirlerin iş kazalarını tam olarak önlemeyeceği kanısı hâkimdir. Ayrıca herhangi bir tehlike anında kolektif sorumluluk hâkim olup ne yapılacağı belli bir plan dâhilinde belirlenmiştir. Buna yönelik tatbikatlar belli aralıklarla yapılmaktadır. Çevre de bulunan kömür işletmelerinde herhangi bir olay vuku bulduğunda işletme derhal ekip göndermektedir.

Demirbilek (2005, s. 193) katı disiplin ve ceza yerine sosyal onay ve ödüllendirme gibi mekanizmaların etkin kullanımının İGİS kültürü ile ilgili istenilen değişimleri gerçekleştirebileceğini savunmaktadır. Buna karşın Reason (1998, s. 303) ise yanlış davranan veya ihmali olan işgörenlerin gerekli cezayı almaması veya belli promosyon ve ödüllerden muaf tutulmaması halinde diğer işgörenlerin İGİS kültürüne olan bağlılık ve güvenlerinin sarsılacağını iddia etmektedir. Araştırmamıza konu olan işletmede İGİS faaliyetlerine yönelik hem ödül teşvikinin hem de ceza yaptırımının bir politika olarak izlendiği görülmüştür. Yapılan gözlem, toplantı ve mülakatlar sonu elde edilen izlenimler sonucu firma İGİS'in geliştirilmesine yönelik her geçen gün belli bir gelişim göstermesine rağmen işgörenlerin İGİS kültürüne olan bağlılığı artan bir seviyede olduğu söylenebilir.

SONUÇ

Yapılan araştırmalarda nitel çalışmaların azlığı öne çıkmaktadır. Hem uzun süreli olması hem de maddi imkânların önplana çıkmasının yanında araştırmacıların işletme sahipleri ile yöneticilerinin işyerinde uzun süreli kalacak olmalarından duyulan rahatsızlıktan bu araştırmaların fazla yapılamamasına sebep olmaktadır. Yapılan bu çalışmada Schein'in işletme kültür paradigmalarının etkisinde hazırlanmış Schein'in Tekrarlamalı Görüşme ile Arama (Joint Exploration through Iterative Interviewing) tekniği yöntemiyle işletmede uzun bir süre kalarak gözlem, mülakat, toplantı ve arşiv araştırması yardımıyla örgüt kültürünün yanında İGİS kültürü açısından işletme nitel araştırma yapılarak paradigmalar oluşturulmuştur. Yapılan çalışma yönetim ve organizasyon literatüründe yapılan nadide çalışmalardan biri olup dünya ve Türk literatürüne katkı sağlanması amaçlanmıştır.

Yapılan nitel çalışması sonuçlarına ilişkin işletme yönetici ve işgören temsilcileriyle istişare edilmiş, bu toplantıda farklı görüşler ortaya atılsa da sonuçların doğruluğu kabul edilmiştir. Hem araştırmacı hem de işletme yöneticileri açısından beğenilen bu durum örgüt kültürü ve alt kültürü İGİS kültürü açısından belli eksikliklerin ve bilinmesi gereken konuların öğrenilmesi açısından önemlidir. Türkiye’deki işletmelerde kültür ve İGİS açısından genel anlamda stratejik planlama, katılım, yetki ve görev paylaşımı gibi hususlarda önemli organizasyon eksiklikleri göze çarpmaktadır. Bu araştırma göstermektedir ki otokratik, disiplin ve korku üzerine kurulan örgüt kültürü ve İGİS kültürünün, modern, katılımcı ve ödüllendirici yeni sisteme entegre edilmesiyle etkin bir örgüt kültürü dolayısıyla İGİS kültürü vücuda getirilebilir. Özellikle bu sayede örgüt üyelerinin örgüt karar alımına katılması bireyin güçlendirilmesi açısından önemli bir adım teşkil etmektedir. İşgörenler, yöneticiler ve işveren arasında düzenli aralıklarla yapılacak toplantılar örgüt kültürü ve İGİS kültürünü güçlendirirken örgüt içinde fark edilmeyen ya da fonksiyonu azalan kültür öğelerinin tespit edilmesini sağlayacaktır.

Yapılan uygulama Çorum ili sınırlarında bir işletme de yapılmıştır. Farklı ve daha geniş örneklemeler üzerinde araştırmalar yapılması gerekmektedir. Nitel araştırmanın yanında örgütsel kültürün tamamlayıcı veya yakın ilgisi bulunan örgütsel adalet, örgütsel vatandaşlık davranışı, örgütsel bağlılık, iş tatmini, motivasyon gibi değişkenler üzerine nicel araştırmanın yapılmasıyla gelecekte yapılacak olan araştırmalara şüphesiz zenginlik katacaktır.

KAYNAKÇA

- Akalp, G. ve Yamankaradeniz, N. (2013),**“İşletmelerde Güvenlik Kültürünün Oluşumunda Yönetimin Rolü ve Önemi”, Sosyal Güvenlik Dergisi, 3(2), 96-109.
- Berberoğlu, G.N. (1990),**“Örgüt Kültürü ve Yönetimsel Etkinliğe Katkısı”, Anadolu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 8 (1-2), 153-161.
- Berberoğlu G., Özkalp İ. ve Koparal, C. (1997).** Yönetim ve Organizasyon. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Açıköğretim Fakültesi Yayınları.
- Bjerkkan, A.M. (2010).** Work, Health and Safety Culture/Climate: A Study Of Employees in The Norwegian Oil and Gas Industry (Unpublished PhD Dissertation). Oslo: Centre for Technology, Innovation and Culture Faculty of Social Sciences University of Oslo.
- Bodnar, B.A.B. (1992).** A Study of the Basic Cultural Assumptions of a School. (Unpublished PhD Dissertation). Saskatoon: College of Graduate Studies and Research(CGSR) University of Saskatchewan.
- Daft, R. L. (2008).**Organization Theory and Design(Tenth Edition). Mason: Cengage Learning/South-Western.

Danışman, A. ve Özgen, H. (2003),“Örgüt Kültürü Çalışmalarında Yöntem Tartışması: Niteliksel-Niceliksel Yöntem İkileminde Niceliksel Ölçümler ve Bir Ölçek Önerisi”, Yönetim Araştırmaları Dergisi, 3(2), 91-124.

Demirbilek, T. (2005). İş Güvenliği Kültürü. İstanbul: Legal Yayınları.

Eren E., Alpkın L., ve Ergün, E. (2003). “Kültürel Boyutlar Olarak İşletmelerde İçsel Bütünleşme ve Dışsal Odaklanma Düzeylerinin Performansa Etkileri”, Doğu Üniversitesi Dergisi, 4(1), 55-56.

Freeman, S. H. (1991). Injury and Litigation Prevention: Theory and Practice. New York, NY: Van Nostrand Reinhold.

George, J. M., ve Jones, G. R. (2002). Organizational Behavior (Third Edition). Upper Saddle River, NJ: Pearson Education Inc.

Gerek N. H. (2000). İş Sağlığı ve İş Güvenliği. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi.

Gordon, G. G. Ve N. DiTomaso (1992),“Predicting Corporate Performance from Organizational Culture”, Journal of Management Studies, 29,783-799.

Halis, M. (2001),“Durumsallığı Açısından Türk Örgüt Kültürlerindeki Yönelimler – Ampirik Bir Çalışma”, Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 2, 109-135.

Karakulle, İ. (2012). KOBİ’lerde İş Sağlığı ve İş Güvenliği ve Bir Araştırma (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi).Konya: Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Anabilim Dalı Yönetim Organizasyon Bilim Dalı.

Kilmann R.H., Saxton M.J. and Serpa R. (1986),“Issues in Understanding and Changing Culture”, California Management Review, 28(2), 87-94.

Murat, G. ve Açıkgöz B. (2007),“Yöneticilerin Örgüt Kültürü Algılamalarına İlişkin Bir Analiz: Zonguldak Karaelmas Üniversitesi”, Zonguldak Karaelmas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 3(5),1–20.

Özkalp, E. ve Kirel, Ç. (2004). Örgütsel Davranış (2. Baskı). Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları.

Reason, J. (1998),“Achieving A Safe Culture: Theory and Practice”, Work & Stress, 12(3), 293-306.

Schein, E.H. (1985). Organizational Culture and Leadership. San Francisco: Jossey Bass Publishers.

Schein, E. H. (1990),“Organizational Culture”, American Psychologist, 45(2), 109-119.

Schein, E. H. (1992). Organizational Culture and Leadership (Second Edition). San Francisco, CA: Jossey Bass Publishers.

Schein, E. H. (1996a),“Culture: The Missing Concept in Organization Studies”, Administrative Science Quarterly, 41(2), 229-240.

Schein, E. H. (1996b),“Three Cultures of Management: The Key to Organizational Learning”, Sloan Management Review, 38(1), 9-20.

Schein, E.H. (2002),“ Örgütsel Kültür”(Çev. Atilla Akbaba), Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 4(1), 1-32.

Schein, E.H. (2004). Organizational Culture and Leadership (Third Edition). San Francisco, CA : Jossey Bass Publishers.

Schein, E.H. (2009). The Corporate Culture: Survival Guide. San Francisco, CA: Jossey Bass Publishers.

Şahin, A. (2010),“Örgüt Kültürü-Yönetim İlişkisi ve Yönetimsel Etkinlik”, Maliye Dergisi,159, 21-35.

Topaloğlu, M. ve Kara, D. (2004),“Örgütsel Kültürün Yöneticilerin Yönetimsel Davranışları Üzerine Etkileri A Grubu Seyahat Acentelerinde Bir Uygulama”, Gazi Üniversitesi Ticaret ve Turizm Eğitim Fakültesi Dergisi, 2, 121-141.

Varol, M.(1989),“Örgüt Kültürü ve Örgüt İklimi”, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, 44(1–2), 195–222.

İMAR KANUNU BAĞLAMINDA İMAR UYGULAMALARINDA KAPANAN KADASTRAL YOLLAR

Selman ÖZDEMİR*

Öz

İmar plânları ile öngörülen arz kullanım fonksiyonlarına istinaden çoğu zaman imar plânı sınırı dâhilinde bir kısım kadastral yolların kapanması durumu ile karşılaşmaktadır. Yazıda kapanan kadastral yolların arazi ve arsa düzenlemesinde ne şekilde değerlendirilecekleri konusunu uygulamanın ve Danıştay'ın nasıl ele aldıkları incelenmiştir. İnceleme neticesinde uygulamanın ve Danıştay'ın yaklaşımlarının mevzuatla uyuşmayan yönleri açıklanarak, kapanan kadastral yolların düzenlemede ne şekilde değerlendirilmesi gerektiği tartışılmış; uygulamanın ve Danıştay kararlarının mevzuatla uyuşmadığı düşünülen yönleri ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: İmar uygulaması, arazi ve arsa düzenlemesi, kadastral yol, İmar Kanunu

THE CLOSURED CADASTRAL WAYS VIA ZONING APPLICATION IN THE CONTEXT OF THE ZONING LAW

ABSTRACT

Most of the time bring up against some cadastral ways closed referring to envisaged land use of function via zoning plans. In the article reserched the



* Sakarya 1'inci İdare Mahkemesi Hâkimi, selman.ozdemir@hotmail.com

executive and the State Council how approach to the closed cadastral ways at the land arrangement. At the end of the research explained the conflicting trend the executive and the State Council approaches and argued how use of the closed cadastral ways at the land arrangement. In the wake exposed the conflicting trend with regulations the executive and the State Council approaches.

Key Words: Zoning application, parcelling, cadastral way, Zoning Law

GİRİŞ

Dergi'nin 477'nci sayısında, arazi ve arsa düzenlemelerinde kapanan kadastral yolların belediyeler adına tapu siciline tesciline dayanak olarak Tapu Kanunu'nun 21'inci maddesinin gösterilmesi hususu, iki mahkeme kararı çerçevesinde değerlendirilmiştir (Özdemir,2013, s. 239 vd). Bu çalışma ise, 477'nci sayıda yayımlanan çalışmanın tamamlayıcısı niteliğinde bir yazıdır. Bu nedenle baştan belirtmek isteriz ki, tekrara düşmemek maksadıyla daha evvelki yazıda açıklanan teknik konulara burada değinilmeyecektir.

477'nci sayıdaki çalışmanın sonucunda, Tapu Kanunu'nun 21'inci maddesinin arazi ve arsa düzenlemesi esnasında uygulanacak olan bir norm olmadığı, dolayısıyla İdare Mahkemesindeki davada uygulanmayacak bir hükmün Anayasa Mahkemesi'ne götürülmesine gerek olmadığı gibi bu durumun hukuken mümkün olmadığı konusu değerlendirilmiştir.

Peki, mademki arazi ve arsa düzenlemesinde Tapu Kanunu'nun 21'inci maddesi uygulanamayacaktır, o zaman imar plânları ile kapanan kadastral yolların akıbeti ne olacaktır? Bu arz parçaları arazi ve arsa düzenlemesine dâhil edilmeyecek midir? Kadastral yollar düzenlemeye dâhil olaksa ne şekilde dâhil olacaktır? Bu arz parçaları, Düzenleme Ortaklık Payı Oranı hesabında ne şekilde değerlendirilecektir? Sorularının cevaplanması gerekmektedir.

Bu soruların cevaplanabilmesi için (bu) çalışmada, kapanan kadastral yolların arazi ve arsa düzenlemesinde ne şekilde değerlendirileceği hususu incelenmeye çalışılacaktır. Böylelikle 477'nci sayıda yer alan açıklamalar, bu

çalışma ile tamamlanarak, konu hakkındaki değerlendirmelerde bütünlük sağlanmış olacaktır. Öte yandan; 477'nci sayıda yer alan açıklamalar ve model anlatım belediye(ler) üzerinden gerçekleştirildiğinden; bu yazıdaki açıklamalar da belediyeler yönünden yapılacaktır.

1. “İMAR PLÂNI” ÖNCESİ DURUMUN ÖZETİ

477'nci sayıda imar plânı ile arazi ve arsa düzenlemesi önceki safhalar, başlangıcı ve sonu olan bir çizgisel bir süreç olarak tahayyül edilmiş; açıklamalar bir model yerleşim yeri üzerinden yapılmıştı. Süreçte ilk safha “doğal durum” olarak isimlendirilmiş; bu durumun insanların/vatandaşların boş olarak bulunan arazileri bağ-bahçe-tarla şeklinde işlemeye başladıkları; zamanla bağlar-bahçeler-tarlalar arasında sınırların belirginleştiği; zamanla muhtelif araziler arasında ulaşım ihtiyacının doğması nedeniyle, arzda bazı patika veya yolların oluştuğu bir durumu ifade ettiği belirtilmiş ve bu yerleşim yerinin ismi (A)-Köyü olarak adlandırılmıştı.

Bu aşamada (A)-Köyü’nde kişilerin kullandıkları arazilerin sınırları, geometrik konumları, arazinin kime ait olduğu, mülkiyetin değil de sadece arz üzerini işlemenin/kullanmanın mı mevcut olduğu gibi durumlar resmî olarak belirlenmemiştir. Bu aşamada kişilerin arz üzerindeki sahiplik iddialarının temeli hukukî bir belgeye değil; işgale, araziye işlemeye (emeğe), yahut arazinin uzun süreden bu yana (miras yolu ile) elde tutulduğu iddiasına yahut da zorbalığa/güce dayanmakta idi.

Doğal durum devam etmekte iken, egemen güç (Devlet) tarafından, (A)-Köyü’nün de yer aldığı bölgenin kadastrosunun yapılması¹ kararlaştırılmış ve artık kadastral aşama başlamış; böylelikle teknik bakımdan arazinin sınırları, geometrik konumu ve şekli belirlenmiş (Keskin ve İkiliçler, 2012, s. 1); bunlar haritaya aktarılmış; arazinin, hukukî yönden vasıf ve mahiyeti ile o arazi üzerinde sahiplik beyanında bulunan kişiler tespit edilerek, taşınmaz mallar sınırlandırılmak ve üzerlerindeki kullanım yetkileri tespit edilmek sureti ile bölgenin “kadastro”su tamamlanmış (Erdoğan, 2005, s. 3); tapu siciline tescil



¹ Kadastro kavramına ilişkin detaylı açıklamalara 477'nci sayıda yer verilmiştir.

işlemleri tamamlandıktan sonra, tapu senetleri² tanzim edilerek ilgililerine dağıtılmış (Erkan, 2011, s. 172); bunun sonucunda işgal, emek, zorbalık gibi durumlarla elde tutulan araziler hukuken korunur (yasal) hale gelmiştir.

Kadastro çalışmaları esnasında tescil edilen taşınmazların yanında, bir kısım taşınmazlar da mevcuttu ki; bu taşınmazlar tescil edilmemekte; sadece tespit ile yetinilmektedir. Kadastro Kanunu'nun "Kamu Malları" başlıklı 16'ncı maddesinin (A) bendinde bu taşınmazlar arasında "yunak ile kapanmış olan yollar³", "meydanlar", "pazar yerleri", "parklar ve bahçeler" ve "boşluklar ve benzeri hizmet malları" da sayılmıştır.

Yollar, Kadastro Kanunu'nun 16/B maddesi gereği özel mülkiyete konu olmayacak yerlerdendir. Bu nedenle kadastro çalışmaları neticesinde yollar (tapuya) tescile tabi tutulmamakta; sadece (haritasında gösterilmek) sınırlandırma ile yetinilmektedir⁴.

Modelimizde, (A)-Köyü'nde kadastro çalışmalarının tamamlandığını; şahısların kullandığı alanların şahıslar adına kadastroda tespit, tapu sicilinde tescil edilerek ilgililere tapu senetlerinin verildiğini; Köy ve civarında yol olarak kullanıldığı belirtilen alanların kadastro haritasında yol olarak belirlendiğini varsaymıştık.

Modelimizde, bir müddet sonra (B)-İlçesinin mekân olarak yayılarak; zamanla (A)-Köyü ile (B)-İlçesi'nin fizikî olarak yaklaşmış ve (A)-Köyü önce (B)-İlçe belediyesi mücavir alan sınırlarına dâhil edilmiş, bilahare Köy, (B)-İlçesi'ne katılmış ve artık (A)-Köyü tüzel kişiliği sona ererek, (B)-İlçesi'nin (A)-Mahallesi haline gelmişti.



² Tapu senedi kavramı, isim tamlaması şeklinde kullanılmaktadır. Mülkiyete dair belgenin isminde yer alan senet terimi, belgenin senet/teminat/sözleşme niteliğinin de olduğu göstermektedir. Nitekim mülkiyet ilişkilerinin "arz-Devlet-kışı" şeklinde üçlü unsurunun mevcut olduğu ve tımar sisteminden başlayarak 1858 tarihli Arazi Kanunnâmesi'nden bu yana geçen süreç dikkate alındığında, belgeye senet adı verilmesinin, belgenin kullanım hakkına dair sözleşme niteliğini vurguladığı açıktır. Ancak bu konunun (mukayeseli hukuk – özellikle Crown Estate Sistemi – ile birlikte) ayrı bir yazıda incelenmesi daha doğru olacaktır.

³ "Yunak ile kapanmış yol" teriminin tanımına 477'nci sayıda yer verilmiştir.

⁴ Yargıtay 14. Hukuk Dairesi'nin 29.01.2002 tarih ve E: 2002/235, K: 2002/437 sayılı kararı.

2. İMAR PLÂNI SAFHASI

Sosyal hayatta olması gereken ahengin nasıl kurulacağı ve kurulan ahengin nasıl işleyeceği hususlarını izah ve tanzim etmek hukuk bilimine düşmektedir (Ansay, 1958, s. 1). Hukuk bilimi, ahengin kurulmasını ve işlemesini belli normlar çerçevesinde gerçekleştirmektedir. Bu normlar özel bir alana mahsus olabileceği gibi, birden ziyade alana da mahsus olabilmektedir. Bu açıdan imar hukuku da normlar manzumesinden müteşekkildir.

Ancak imar hukuku, sadece arz/toprak ile değil; aynı zamanda sanayi, ticaret, ekonomi, meteoroloji, jeoloji, sosyoloji, güvenlik, kültür, tarih ve estetik gibi kavramlarla da ilgilidir. Bu kavramlar ile olan ilişkisi dikkate alındığında, imar hukukunun ve bu hukukun unsurlarından olan imar plânlarının her bir kavram bakımından ayrı ayrı tanımını yapmak mümkündür.

Ancak burada, imar hukukunun muhtelif tanımlarından ziyade, arazi/arsa düzenlemesine ilişkin yönü incelenecektir ki; bu inceleme 477'nci sayıdaki yazı bağlamında yapılacağından, daha çok imar hukukunun plânlama ve “plânın arza tatbiki” özelinde yapılacaktır.

Bu bakımdan ele alındığında imar hukukunun, sağlıklı şehirleşme ve şehirlerin düzenlenmesi (şehirlerin nüfus, iktisadî ve sosyal yapısına yönelik arsa üretimi ile arsaların fizikî yapısını düzenlemek) yönü dikkati çekmektedir. Nitekim bir beldenin düzenli gelişmesi, imar plânlarının yapılaşma ihtiyaçlarının önünde hazırlanarak, plân kararlarının mekâna (yapılaşmanın önünde olacak şekilde) aynen yansıtılmasına bağlıdır (Aslantaş v.d., 2006, s. 29). Bu açıdan imar hukuku işlemlerinin 1) Plânlama işlemleri ve 2) Uygulama işlemleri şeklinde iki (ana) türünün olduğu görülmektedir (Türk ve Türk, 2006, s. 121). İmar hukukunun anılan iki (ana) tür işlemleri, kapanan kadastral yollara ilişkin olan yönleri bakımından ele alınacaktır.

2.1. İmar Plânının Tahsis Fonksiyonu

İmar plânı kararları, arazinin ne amaçla kullanılacağını (arazi parçalarının arz kullanım fonksiyonlarının konut, turizm, sanayi, ticaret, yeşil alan, kamu tesis alanı gibi hangi fonksiyonlarda işlev göreceğini), arz parçalarının hangi amaca tahsis edileceğini; arz parçalarının tahsis fonksiyonlarına göre

üzerlerinde yaşayacak/çalışacak nüfusun hektara kaç kişi olacağını, bu nüfusun ihtiyaçlarını karşılayacak alt yapı ve üst yapı tesislerinin hangi nitelikte olacağını, buna bağlı olarak parsel boyutlarının ne kadar olacağını gösteren kararlardır (Ünal, 2008, s. 17). Bu açıdan imar plânları, arzin hem mevcut durumunun, hem de gelecekteki durumunun ne şekilde ve hangi amaçlarla kullanılacağını belirleyen belgelerdir.

Arzin ne şekilde ve hangi amaçla kullanılacağını (istisnaî durumlar hariç) mahallî düzeyde belirleme yetkisi İmar Kanunu ve Belediye Kanunu gereği, belediyelere aittir⁵. Bu duruma istinaden, imar plânı bulunan alanlarda (gerçek/tüzel-kamu/özel) kişiler, mülkiyetlerindeki taşınmazları diledikleri gibi kullanamamakta; ancak plân kararlarına uygun şekilde kullanabilmektedirler⁶. İmar plânları ile plân sınırları kapsamındaki arazi parçalarının kamu yararına en uygun kullanım şekli belirlenmektedir (Ergen, 2006, s. 129), kişiler de kamu yararına en uygun şekilde uygun surette taşınmazlarını kullanabilmektedir.

Bir hukukî belge olan imar plânları, aynı zamanda bir düzenleyici işlemdir (Yaman, 2004, s. 19) ve her idarî işlem gibi hukuka uygunluk karinesinden faydalanmaktadır (Günday, 2004, s. 114). Dolayısıyla ilgili idare tarafından geri alınana veya ilga edilene kadar; yahut dava konusu edilmiş ise, Mahkeme’ce iptal hükmü verilene kadar hukuka uygunluk karinesinden faydalanarak yürürlükte kalırlar. Bu bakımdan ilgililer taşınmazları ancak imar plânı kararlarına uygun kullanmakla yükümlüdürler ki; bu durum mülkiyet hakkının da bir gereği, mülkiyet hakkının kişilere yüklediği bir ödevdir⁷.

Dolayısıyla imar plânı yapılmış bir alanda, plân kararlarına uygun yapılar inşa edilebilir. Plân kararlarına uygun yapı inşası için ise, imar mevzuatına (imar plânı kararlarına) uygun yapı yapmaya müsait, adına “imar parseli”



⁵ İmar Kanunu’nun 8/1-b maddesinde imar plânlarının (...) belediye meclisince onaylanarak yürürlüğe gireceği hükmüne yer verilmiş; Belediye Kanunu’nun 18/c maddesinde, belediyenin imar plânlarını görüşmenin ve onaylamanın; 18/e maddesinde ise, taşınmaz mal tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması hâlinde tahsisinin kaldırılmasına karar vermenin belediye meclisinin görevi ve yetkisi olduğu hüküm altına alınmıştır.

⁶ Nitekim imar plânlarının bir özelliği de, geleceği denetim altına alan belgeler olmalarıdır. Gelecekteki şehrin (ve ülkenin) arz kullanım esasları (iktisadî ve malî politikalar çerçevesinde kalkınma plânları ile belirlenerek) ülke ve şehirler bakımından mekâna bölge, çevre düzeni ve imar plânları marifeti ile yan sıtılmaktadırlar (Yayla, 1985; 112).

⁷ Bu noktada, imar plânı kararlarının mülkiyet hakkına etkisi veya mülkiyet hakkının imar plânı kararlarına etkisi, çalışmanın boyutlarını aşacağından, bu konuya bu çalışmada değinilmemiştir.

denilen arazi parçalarının oluşturulmuş olması gerekmektedir (Artukmaç, 1969, s. 269). Örneğin, (A)-Köyü'nün mahalleye dönüşmesi sonrasında, (B)-Belediyesi tarafından yapılan imar plânında, (A)-Köyü'nde yaşayanlara ait olan tarlaların bir kısmı konut alanına, bir kısmı resmî tesis alanına, bir kısmı dinlenme/eğlenme alanına, bir kısmı orman alanına, bir kısmı yollara tekâbül edebilir. Taşınmazı dinlenme/eğlenme alanı olarak tahsis edilmiş (arz kullanım fonksiyonu dinlenme/eğlenme alanı olarak belirlenmiş/plânlanmış) olan bir kadastral parselin sahibi olan kişi, parseline kalıcı nitelikli yapı inşa edemeyecektir. Bu kişinin yapı inşa edebilmesi için, bina yapmaya müsait arsa (imar parseli) üretilmesi, yani imar plânının uygulamaya geçirilmiş olması (arazi ve arsa düzenlemesinin yapılarak bu kişiye konut alanından parsel tahsisi yapılması) gerekmektedir.

2.2. İmar Uygulaması Safhasına Geçiş

İmar plânı yapmakla amaca ulaşıldığı düşünülse de, imar plânı yapılması ile her şey tamam hale gelmiş olmamaktadır. Bir imar plânının uygulanmasına başlanılmadığı ve uygulamalar nihayete erdirilmediği sürece, tek başına imar plânının var olması, fazla bir anlam ifade etmemektedir. Peki, bu imar uygulaması kavramı ne anlama gelmektedir?

Teknik ve mevzu bakımından (geniş anlamda) imar uygulaması; yapı ruhsatı, yapı kullanma ruhsatı, işyeri açma ve çalıştırma ruhsatı, ifraz/tevhid, kamulaştırma, arazi ve arsa düzenlemesi, imar çapı gibi “Uygulama İmar Plânı” hükümleri esaslarına göre plân sahasında tesis edilen bütün bireysel işlemleri ifade etmektedir.

Dar anlamda imar uygulaması kavramı ise, Uygulama İmar Plânı'na göre tesis edilen ve alan/arz mülkiyet durumuna (tapu siciline) doğrudan müdahale eden; tapu senedindeki/sicilindeki mal sahipliğinin kapsamını, içeriğini, niteliğini/niceliğini, coğrafi yerini, sınırlarını veya hisse/sahiplik durumunu değiştiren veya tapu sicilinde kayıtlı olmayan bir taşınmazın tapu siciline kaydedilmesi maksatlı bireysel idarî işlemlerdir⁸.



⁸ 1/1.000 ölçekli plâna, Uygulama İmar Plânı adı verilmesinin nedeni, zemin tatbikinin (zeminine yönelik bireysel işlemlerin) 1/1.000 ölçekli plân hükümlerine göre gerçekleştirilmesi zorunluluğundan kaynaklanmaktadır.

Dar anlamda imar uygulamasına tekâbül eden bu bireysel idarî işlemler; *i)* İfraz ve tevhid işlemi, *ii)* Arazi ve arsa düzenlemesi (bundan sonra düzenleme denilecektir) işlemi, *iii)* Kamulaştırma işlemi (Ersoy, 2013, s. 4) ve *iv)* Yoldan ihdas işlemidir.

Söz konusu uygulama işlemlerinin hayata geçirilebilmesi için, bazı hazırlıkların yapılması, programların hazırlanması gerekmektedir. İmar Kanunu'nun 10/1'inci maddesinde, "belediyelerin; imar plânlarının yürürlüğe girmesinden en geç 3 ay içinde, bu planı tatbik etmek üzere 5 yıllık imar programlarını hazırlayacakları" hükmüne yer verilmiştir.

İmar Kanununun 18'inci Maddesi Uyarınca Yapılacak Arazi ve Arsa Düzenlemesi ile İlgili Esaslar Hakkında Yönetmeliğin⁹ 5'inci maddesinde ise, "belediye ve mücavir alan sınırları içinde belediyelerin, belediye encümeni kararı ile; 5 yıllık imar programlarında öncelik tanımak ve beldenin inkişaf ve ihtiyaç durumuna göre, yeterli miktarda arsayı, konut yapımına hazır bulunduracak şekilde düzenleme sahalarını tesbit etmek ve uygulamasını yapmak mecburiyetinde oldukları" kuralına yer verilmiştir.

Bu hükümlere göre, her program dönemi için, belirli bir uygulama etabı çerçevesinde, uygulama sınırları belirlenerek imar parselasyon plânlarının/ haritalarının yapılması, düzenlemenin bu etaplara ve sınırlara göre gerçekleştirilmesi gerekmektedir (Türk ve Türk, 2006, s. 146).

2.3. Düzenleme Safhası

(A)-Mahallesinin bulunduğu bölgenin imar plânının belediye meclisince onaylandığı ve ardından, bölgeye ilişkin 5 yıllık imar programının belediye meclisince kabul edildiğini varsayalım. (B)-Belediyesi encümeni, program çerçevesinde, (A)-Mahallesinin bulunduğu alanda düzenleme yapmaya karar vermiştir. Böylelikle dağınık ve şehircilik ile uyuşmayan kadastral parsellere bir çeki-düzen verilecek, şehircilik ilkelerine uygun yapı yapmaya müsait imar parselleri üretilecektir.

İmar Kanunu'nda ve Yönetmelik'te, hem arazi ve arsa kavramlarının, hem de arazi ve arsa düzenlemesinin tanımı yapılmamış; sadece düzenlemenin



⁹ 02.11.1985 tarih ve 18916 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır. Bundan sonra çalışmada Yönetmelik olarak zikredilecektir.

esas ve usullerine yer verilmiştir. Arazinin tanımına Tapu Sicili Tüzüğü'nde¹⁰ yer verilmiştir: Tüzüğün 9'uncu maddesinde "arazi, sınırları hukukî ve geometrik yöntemlerle belirlenmiş yeryüzü parçası" olarak tanımlanmıştır.

Arsanın ise mevzuatta tanımı bulunmamakla birlikte; şehir toprakları olarak kabul edilen ve tarımsal amaçlı kullanılmayan arazileri ifade ettiği belirtilmektedir (Aksay, 2005, s. 255). Ancak bu tanım imar hukukuna mahsus bir arsa tanımı değildir. İmar hukuku bakımından "arsa, imar uygulaması sonucunda oluşan imar parselleri"ni ifade etmektedir. Zirâ bir kadastral parsel, tapu ve imar mevzuatı bakımından sadece imar plânı olan bir bölgede kalması nedeniyle cins değişikliği yapmak sureti ile tapu siciline arsa olarak tescil edilmemekte; düzenleme, ifraz/tevhid, kamulaştırma gibi bir imar uygulaması işlemi sonrasında yapılacak tescillerde arsa vasfı kazanmaktadır (Sarı, 2013, s. 4).

Düzenlemenin amacının; imar plânı, plân raporu, plân notları, imar mevzuatına göre, imar adasının biçimi ve boyutu, yapı düzeni, inşaat yaklaşma sınırı ve bahçe mesafeleri, yapı yüksekliği ve derinliği, yerleşme yoğunluğu, taban alanı ve kat alanı katsayısı, arazinin kullanma şekli, taşınmaz sınırları, mevcut yapıların durumu göz önüne alınmak suretiyle sorunsuz, düzgün, üzerinde bağımsız yapı yapmaya elverişli imar parselleri oluşturmak olduğu söylenebilir (Köktürk, 2007, s. 10). Nitekim imar plânı ile denetim altına alınan bir alanda, plân ve programdaki öncelik ve beldenin inkişaf ve ihtiyaç durumuna göre belediyenin arazi ve arsa düzenlemesi yaparak, imar plânında öngörülen nitelikte konut yapımına uygun "yeterli miktarda" arsa üretmesi gerekmektedir.

2.4. Arsa Nasıl Üretilmektedir?

Arsa üretimi, düzenleme marifeti ile gerçekleşmektedir. Arsa (imar parseli) üretimi için evvelâ bir düzenleme sahasının belirlenmesi gerekmektedir (İmar Plânı Uygulamaları, 2009, s. 32). (A)-Mahallesinin bulunduğu alanda, imar plânının uygulanabilmesi ve düzenleme yapılabilmesi için, (A)-Mahallesinin sınırlarının düzenleme sınırı olarak belirlendiği kabul edilirse, düzenleme sahası (A)-Mahallesi sınırları olmaktadır.



¹⁰ 17.08.2013 tarih ve 28738 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır.

(A)-Mahallesi imar plânı bulunan bir alandır; ancak plân uygulaması henüz yapılmadığından, mahalledeki parseller halen karmaşık, şekilsiz, düzensiz “kadastral parsel” niteliğindedir. Bu parseller düzenlemeye “kadastral parsel” olarak dâhil olacak, düzenlemeden “imar parseli” olarak çıkacaklardır.

Düzenlemenin temel girdisi tapu sicili kayıtlarıdır (Türk ve Türk, 2006, s. 1). Dolayısıyla düzenlemeye konu olacak bir taşınmaz, mutlak surette tapu siciline tescilli (tapu senedi bulunan) bir taşınmaz olmalıdır. Taşınmaz mülkiyetinin kazanılması, düzenlemeye dâhil olmak için yeterli değildir¹¹. Ayrıca taşınmazın, tapu siciline tescil edilmesi (tapu senedi tanzim olunması) gerekmektedir (Türk ve Türk, 2006, s. 4). Bu nedenle düzenlemeden evvel, mahallî tapu-kadastro teşkilâtından düzenleme sahasına giren parsellerin tapu sicil kayıtlarındaki bilgilerin belediyelerce temin edilmesi gerekmektedir.

2.4.1. Arsa Üretim Süreci ve Kapanan Yollar

Encümen tarafından düzenleme yapılması kararlaştırıldıktan sonra, düzenleme sahasına ait uygulama haritası hazırlanarak, düzenleme alanına giren bütün adaların ve umumî hizmetlere¹² ayrılan alanların araziye aplike edilmesi gerekmektedir.

Ardından esasında birer plân olmayan (Aslantaş v.d., 2006, s. 105); adına plân denilmekle birlikte birer harita olan¹³ (Atasoy v.d., 2002, s. 189) parselasyon plânları/haritaları hazırlanır. Parselasyon haritaları; tapuya tescil işlemlerine esas alınan haritalardır. Bu haritalar ile imar adaları, imar plânı ve Yönetmelik’teki şartlara göre yapı yapmaya elverişli imar parsellerine ayrılmaktadır.



¹¹ Türk Medenî Kanunu’nun 705’inci maddesine göre, “Taşınmaz mülkiyetinin kazanılması, tescille olur. Miras, mahkeme kararı, cebri icra, işgal, kamulaştırma hâlleri ile kanunda öngörülen diğer hâllerde, mülkiyet tescilden önce kazanılır. Ancak, bu hâllerde malikin tasarruf işlemleri yapabilmesi, mülkiyetin tapu kütüğüne tescil edilmiş olmasına bağlıdır”. Mülkiyet tescilden önce kazanılsa dahi, tescil edilmemiş ve tapu senedi tanzim olunmamış ise, taşınmazın düzenlemeye konu olması hukuken mümkün değildir.

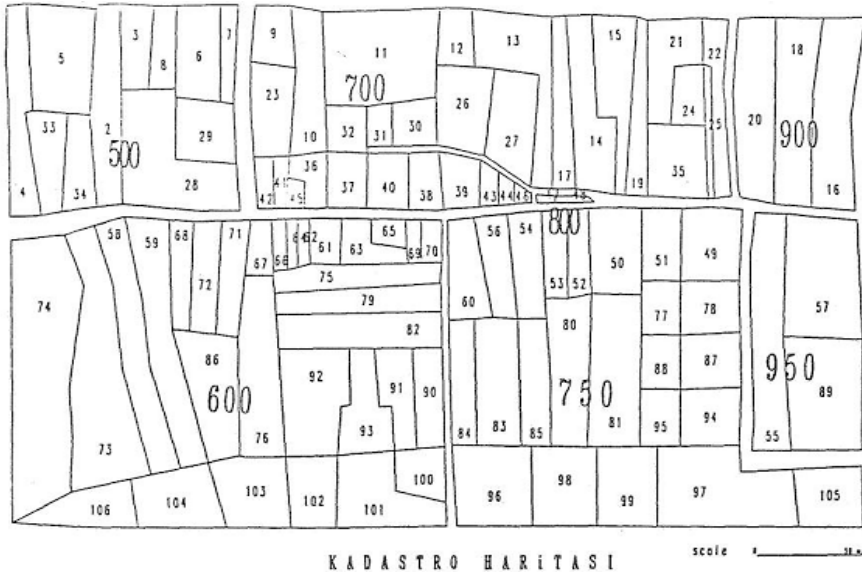
¹² Umumî hizmetlere ayrılan alanlar; düzenleme sınırı dâhilindeki yol, meydan, park, yeşil saha, genel otopark gibi umumî hizmetlere ayrılan ve tescile tâbi olmayan alanlar ile cami, karakol yerleri ve ilgili tesislerdir.

¹³ http://www.hkmo.org.tr/resimler/ekler/U5D3_701a1c165dd9420_ek.pdf, (02.03.2014).

Ancak parsellere ayrılmadan evvel, Düzenleme Ortaklık Payı Oranı¹⁴ hesaplanır ve düzenleme sahasına giren beher parsele ait Düzenleme Ortaklık Payının¹⁵, varsa kamulaştırma veya bağış/terk miktarı ile imar parseli olarak tahsisi gereken miktarı göstermek üzere “özet cetvelleri” düzenlenir.

Oluşan imar parsellerine Yönetmelik’teki usule göre numaralar verildikten sonra, her imar adası için ayrı ayrı olmak üzere, düzenleme sonucu oluşan imar parsellerinin hangi kadastro parsellerinden nasıl oluştuğunu, kadastro parsellerinden alınan DOP’un, malikin rızası ile terk edilen yer varsa bu alanların miktarını gösteren “dağıtım cetveli” düzenlenir. Ayrıca, kadastro parsellerinin hangi imar adalarına gittiğini gösteren “tahsis cetveli” düzenlenir. Oluşan parseller, Yönetmelik’teki usule göre, ferdî veya hisseli şekilde dağıtılır.

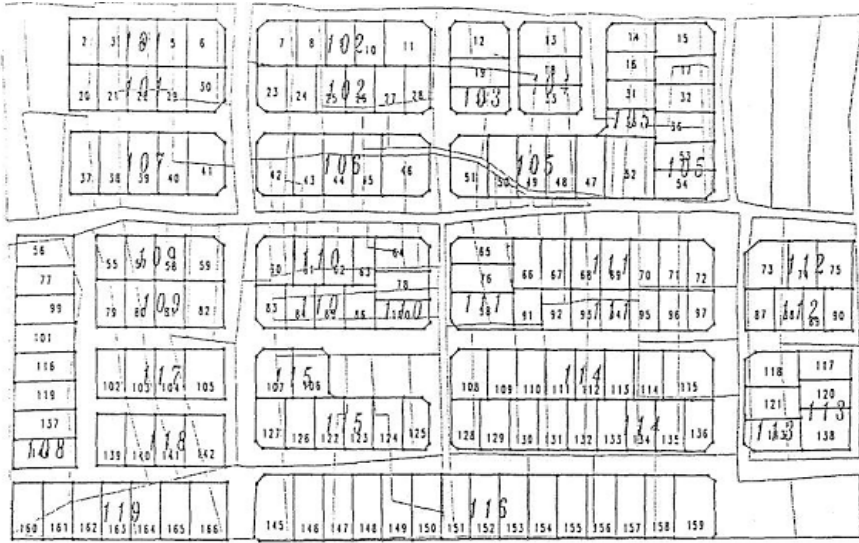
Böylelikle düzensiz kadastral parseller, düzenli ve şehirciliğe uygun imar parsellerine (arsaya) dönüşmüş olurlar. Aşağıda, bir alanın kadastral haritası ile düzenlemeye esas parselasyon haritası gösterilmiştir¹⁶.



¹⁴ Bundan sonra DOPO olarak anılacaktır.

¹⁵ Bundan sonra DOP olarak anılacaktır.

¹⁶ http://www.hkmo.org.tr/resimler/ekler/O3UV_c048b3a434e49e6_ek.pdf, (02.03.2014).



PARSELASYON HARİTASI

Düzenleme, plânlı ve düzenli yerleşmenin oluşması açısından kamu yararını gözeten bir işlemdir. Düzenlemeyle toplumun sağlayacağı fayda, kişilerin uğrayacağı zarardan fazladır; bu işlem kamu düzeninin korunması ve sağlanması amacıyla yapılmaktadır (Köktürk, 2007, s. 10). Haritalardan görüldüğü üzere kadastral durum karmaşık, kendiliğinden şekillenmiş bir durumu yansıtmakta iken; imar plânının uygulanması neticesinde oluşan parselasyon haritası plânlı, düzenli ve şehirciliğe uygun bir durumu yansıtmaktadır. Aşağıdaki kadastral ve parselasyon haritalarından da, düzenleme yapılmamış olan bir alan ile düzenleme yapılmış olan bir alanın farkı gözlemlenmektedir (Meşhur, 2008, s. 23).



Haritalardan görüldüğü üzere, karmaşık kadastral durumdaki parseller arasından geçen yollar kadastral yolları ifade etmektedir. İmar plânının uygulaması sonrasında, yeni imar adaları, bu imar adalarının arasında yeni imar yolları ihdas/tahsis edilmiştir. Adalar içerisinde ise, plân ve imar mevzuatı hükümlerine uygun konut/yapı yapmaya müsait imar parselleri oluşturulmuştur.

Bir kısım kadastral parseller çok küçük, bir kısım kadastral parseller ise çok büyük iken; imar parsellerinin her bir adada eşit boyutta, adalar arasında ise birbirine eşdeğer yakınlıkta (düzenli) olduğu görülmektedir. Bu durum; düzenleme öncesinde bütün kadastral mülkiyetin çözülerek, çok küçük kadastral parsel malikleri ile çok büyük kadastral parsel maliklerinin, muhtelif imar parsellerinde, kadastral mülkiyet oranlarına göre, müştereken malik olacak şekilde hisselendirilmelerini gerektirmektedir. Belediye, düzenleme ile re'sen hisselendirmeyi yapmaktadır, nitekim düzenli şehirleşme için bu durum gereklidir.

Kadastral parsellerde iptidaî kadastral yollar haricinde (varsa harman yeri, meydan v.s. haricinde) umumî hizmet alanları bulunmamaktadır. Ancak imar plânı, yerleşim yerinde ihtiyaç duyulan umumî hizmet alanlarını da ihtiva etmektedir ve bu hizmet alanlarının konumunu ve tahsis edilecek arz parçalarını da belirlemektedir.

İmar plânında adaların arası belediye meclisi kararıyla imar yolu olarak belirlenmiştir (tahsis edilmiştir) (Giritli ve Bilgen, 1973, s. 35). Ayrıca imar yollarının bir kısmı, kısmen kadastral yollarla çakışmakta iken, bir kısmı çakışmamaktadır. Plânda umumî hizmet alanları ile çakışmayan kadastral yollar ise artık kapanmıştır.

Peki, plândaki umumî hizmet alanları ne şekilde elde edilecektir? Düzenleme sahasındaki kapanan kadastral yolların akıbeti ne olacaktır? Kadastral yolların imar yoluna dönüşmesi gerekli midir? Bu soruların cevabını bulabilmek için, DOP ve DOPO kavramlarının ele alınması gerekmektedir.

2.4.2. DOPO Hesabı¹⁷

İmar Kanunu'nun 18/2'nci maddesinde, "Belediyelerin düzenlemeye tabi tutulan arazi ve arsaların dağıtımı sırasında bunların yüzölçümlerinden yeteri kadar sahanın, düzenleme dolayısıyla meydana gelen değer artışları karşılığında "DOP" olarak düşülebileceği; ancak, bu maddeye göre alınacak düzenleme ortaklık paylarının, düzenlemeye tabi tutulan arazi ve arsaların düzenlemeden önceki yüzölçümlerinin yüzde kırkını geçemeyeceği" belirtilmiş; 18/3'üncü maddesinde, "Düzenleme ortaklık paylarının, düzenlemeye tâbi tutulan yerlerin ihtiyacı olan Millî Eğitim Bakanlığına bağlı ilk ve ortaöğretim kurumları, yol, meydan, park, otopark, çocuk bahçesi, yeşil saha, ibadet yeri ve karakol gibi umumî hizmetlerden ve bu hizmetlerle ilgili tesislerden başka maksatlarla kullanılamayacağı" hükmüne yer verilmiştir.

Yönetmeliğin 4/c maddesinde ise DOP'un düzenlemeye tabi tutulan yerlerin ihtiyacı olan umumi hizmetlere ayrılan ve tescile tâbi olmayan alanlar ile cami, karakol yerleri ve ilgili tesisler için kullanılmak üzere, düzenleme dolayısıyla meydana gelen değer artışları karşılığında düzenlemeye tâbi



¹⁷ Konumuzun dışında kaldığından bu kısımda DOP'un gerekli olup olmadığı hususu tartışılmayacak; mer'î mevzuat çerçevesinde DOP'un ve DOPO'nun nasıl hesaplandığı açıklanacaktır.

tutulan arazi ve arsaların, düzenlemeden önceki yüzölçümlerinden % 35'e kadar düşülebilen miktar ve/veya zorunlu hallerde malikin muvafakatı ile tesbit edilen karşılığı bedel olarak tanımlanmıştır.

Kanun ve Yönetmeliğe göre DOP; “1) Düzenlemeye dâhil olan arazi ve arsalar, 2) Düzenlemeye tabi tutulan arazi ve arsaların dağıtım sırasında, 3) Düzenleme dolayısıyla meydana gelen değer artışları karşılığında, 4) Düzenlemeye tabi tutulan yerlerin ihtiyacı olan umumî hizmetlere ayrılan ve tescile tâbi olmayan alanlar ile cami, karakol yerleri ve ilgili tesisler için kullanılmak üzere, 5) Düzenlemeden önceki yüzölçümlerin %40'ına kadar düşülebilen taşınmaz parçasını ve/veya 6) Zorunlu hallerde malikin muvafakatı ile tesbit edilen bedel miktarını” ifade etmektedir.

Örneğin, (A)-Mahallesinin 200.000 metrekaresel bir alan olduğunu, 500'er ve 1.500'er metrekaresel alanlı tarla vasıflı arazilerden oluştuğunu varsayalım. Alanın 30 yıl sonrasını kapsayan imar plânının yapıldığını kabul edelim. İmar plânında 200.000 metrekaresel alanın bir kısmının konut, bir kısmının işyeri/ticaret, bir kısmının eğitim tesis, bir kısmı ibadet yeri, bir kısmının park/bahçe ve yeşil alan, bir kısmının meydan, bir kısmının ise yaya ve araç ulaşımını sağlayan 20 ve 50 metre enkesitli yol alanı olarak plânlandığını varsayalım.

Plân kararları ile birlikte, arazinin tarımsal kullanım vasfı sona ermekte ve arz, plân kararları ile getirilen kullanım fonksiyonlarına tabi olmaktadır. Peki, bu bölgedeki mülk sahiplerinin ortak kullanımına tabi olan (eğitim, ibadet yeri, yeşil alan, yol gibi) umumî alanlar için ihtiyaç duyulan arz parçaları nasıl sağlanacaktır?

Kanun koyucu 200.000 metrekaresel alanlı bölge içerisinde yer alan bu yerlerin, bölge içerisinde bulunan 500'er ve 1.500'er metrekaresel alanlı kadastral taşınmazlardan, yüzölçümleri ile orantılı olarak (en fazla %40 oranında) kesilecek arazi parçalarından sağlanmasını öngörmüştür. Bu açıdan DOP, imar plânı kararları ve düzenleme dolayısıyla götürülen kamu hizmetleri ile arazinin arsaya dönüşmesi karşılığında, taşınmazın değerinde meydana gelen malî artışın kısmen kamuya kazandırılması (Alver, 2013, s. 3); bir nevi kamulaştırma yapmaksızın taşınmaz mal edinme ve edinilen taşınmazın kamu yararına kullanma şekillerinden birisidir (Yılmaz, 2010, s. 38).

Dolayısıyla DOP'a, taşınmazlardan alınan bir aynî vergi¹⁸ denilebilir. Zirâ, şayet düzenlemeye tabi tutulan parselin zemin durumu ve varsa üzerindeki yapının özelliği nedeniyle, fiilen DOP alınamaz ise, DOP miktarı bedele dönüştürülerek alınabilmektedir (Aslantaş v.d., 2006, s. 158). Böylelikle fizikî olarak veya bedel olarak, düzenleme sahasında ayrılan umuma ait tesisler, bölgedeki parsellerin hepsinden eşit oranda kesinti yapılarak temin edilmektedir.

Söz konusu DOPO nasıl belirlenmektedir? Yönetmeliğin 4/d maddesinde, DOPO: “Bir düzenleme sahasında tesbit edilen düzenleme ortaklık payı miktarının, bu saha içindeki kadastro veya imar parsellerinin toplam yüzölçüm miktarına oranıdır” şeklinde açıklanmıştır. Düzenleme alanına giren parsellerin yüzölçümü toplamına Katılım Kütlesi (KK) dersek; $DOPO = DOP / KK$ 'dir. Bu açıklamaya göre “DOPO”yu bulabilmek için, önce “DOP”u bulmak gerekmektedir.

DOP ise, düzenleme alanına giren parsellerin yüzölçümü toplamlarından, imar adalarının imar parsellerine ayrılan kısımlarının yüzölçümü toplamı çıkarılarak bulunmaktadır (Koçak, 2009, s. 3). Burada “düzenleme alanına giren parsellerin yüzölçümü toplamı” Katılım Kütlesi'ni (KK) ifade etmekte iken; “imar adalarının imar parsellerine ayrılan kısımlarının yüzölçümü toplamı” ise Dağıtım Kütlesi'ni (DK) ifade etmektedir. Dolayısıyla $DOP = KK - DK$ 'dır.

Konunun örnekle açıklanması, durumu daha iyi ortaya koyacaktır (Koçak, 2009, s. 3): Düzenleme alanına giren parsellerin yüzölçümü toplamının 200.000 metrekare olduğunu varsayarsak; bu düzenlemenin katılım kütlesi (KK)alanı, 200.000 metrekare olmaktadır. Plânda alandaki, imar adalarının, imar parsellerine (umumî hizmet alanları haricindeki yapılaşmaya) ayrılan kısımlarının yüzölçümü toplamının 160.000 metrekare olduğunu kabul edersek; bu düzenlemenin dağıtım kütlesi (DK)alanı, 160.000 metrekare olmaktadır.

Verilere göre $DOP = KK - DK \Rightarrow DOP = 200.000 - 160.000 = 40.000$ metrekaredir. Örnekteki DOP, bir diğer ifade ile 200.000 metrekarelik düzenleme sahasındaki umumî hizmetlere ayrılan yerler miktarı 40.000 metrekareye tekâbül etmektedir.



¹⁸ Vergi terimi, teknik anlamda kullanılmamıştır.

Peki, bu 200.000 metrekare alanlı düzenleme sahasında DOPO ne kadar olacaktır? Formülü hatırlarsak, $DOPO = DOP / KK$ 'idi. Örnekte $DOP = 40.000$ metrekare, $KK = 200.000$ metrekare idi. Buradan; $DOPO = 40.000 / 200.000 = 0,20$ (%20)'dir.

200.000 metrekare alanlı bölge içerisindeki 500'er ve 1.500'er metrekare alanlı taşınmazların kamu/özel hukuk kişilerine ait tescilli taşınmazlar olduğunu; bu 200.000 metrekare alanlı düzenleme sahasında ise herhangi bir kadastral yolun (ve başkaca Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerin) mevcut olmadığını varsayarsak; bu durumda DOPO %20 olarak belirlenmektedir.

Ancak, 200.000 metrekare alanlı bölge içerisinde kadastral yolların mevcut olduğu ve bu yolların bir kısmının Uygulama İmar Plânında arz kullanım fonksiyonu yapılaşmaya açık, bir kısmının arz kullanım fonksiyonunun ise imar yolu olarak belirlenen bölgelere rastladığını varsayarsak; bu durumdan DOPO etkilenecek midir, %20'lik oran azalacak mıdır, artacak mıdır, değişmeyecek midir?

Bu soruların açıklığa kavuşturulabilmesi için, önce (kısaca) "yol" kavramı incelenecek; ardından belediyelerin ne şekilde işlem tesis ettikleri ve Danıştay'ın konuyu nasıl değerlendirdiği incelenecek; bilahare konunun ne şekilde ele alınmasının uygun olacağı tahlil edilecektir.

2.4.3. Yollar

Kadastro çalışmaları esnasında, eskiden beri kullanılagelen veya çalışmalar sırasında ortaya çıkan yollar, tespit dışı bırakılmaktadır. Tespit dışı bırakılan bu yerlerin geometrik durumları tespit edilmemekte, sadece bunların hukukî durumları yol olarak belirlenmektedir¹⁹. Nitekim hukuk sistemimiz, özel mülkiyete konu teşkil edebilecek gayrimenkullerin tapu siciline kaydını öngörmekte; diğer taşınmazların (hukukî durumları değişmedikçe) tapuya tescili öngörülmemektedir (Güral, 1952, s. 42).

2.4.3.1. Yolların Hukukî Durumu

Mevzuatta yol ile ilgili muhtelif tanımlara yer verilmiştir. Bu tanımlar, ilgili mevzuat hangi alanı düzenlemekte ise, yolları o alana ilişkin tanımlamıştır.



¹⁹ Yargıtay Hukuk Genel Kurulu'nun 27.02.2002 tarih ve E:2002/8-141, K:2002/132 sayılı kararı.

Ancak yolun mahiyetine dair tanımı Karayolları Trafik Kanunu'nda yer almıştır. Kanun'un 3'üncü maddesinde, yolun tanımından evvel "Trafik: Yayaların, hayvanların ve araçların karayolları üzerindeki hâl ve hareketleri" olarak açıklandıktan sonra; "Karayolu: Trafik için, kamunun yararlanmasına açık olan arazi şeridi, köprüler ve alanlardır" şeklinde tanımlanmıştır.

Kanun'a göre yol; insanların, hayvanların ve araçların üzerinde hâl ve hareket edebildikleri, "kamunun yararlanmasına açık olan" "arazi şeridi", "köprü" ve "alan"lardır. Yolların hukukî niteliği konusunda ise, Karayolları Trafik Kanunu'nda bir hükme yer verilmemiş; sadece yolların "kamunun yararlanmasına açık olan alanlar" olduğu belirtilmiştir.

Kamunun yararlanmasına açık olan alanların hukukî mahiyetini tespit edebilmek için ise, kamunun yararlanmasına açık olan alanlar kavramı ile ilişkili müesseseleri düzenleyen kanunlar bağlamında konunun incelenmesi gerekmektedir.

Literatürde (hukukî manâda) Devlet malı olarak adlandırılan mallar; Devletin kamu malları ve Devletin özel malları olmak üzere ikiye ayrılmaktadır (Söyler, 2005, s. 37). Bu ayrım bir ihtiyaç/zorunluluk sonucunda ortaya çıkmıştır. Zirâ toplum halinde yaşamının sonucu olarak, mutlaka ortak kullanılması gereken mallar ile kamu hizmetlerinin sunulabilmesi için gereken malların hukukî düzenlemeye olan ihtiyaçları, bu mallar haricindeki diğer malların tabi olduğu özel hukuk rejiminden ayrı ele alınarak özel bir şekilde sistemleştirilerek, kamu hukuku alanı içinde, kamu malları teorisinin ortaya çıkmasına yol açmıştır (Gülen, 2004, s. 660). Bu duruma istinaden kamu malı olarak adlandırılan malların hukukî statüleri ile özel mallar olarak adlandırılan malların hukukî statüleri birbirinden farklı mahiyetler arz etmektedir.

Türk Medenî Kanunu'nun 715/1'inci maddesinde, sahihsiz yerler ile yararı kamuya ait malların, Devletin hüküm ve tasarrufu altında olduğu hükmüne yer verilmiştir.

Kadastro Kanunu'nun 16'ncı maddesinde ise, kamu malları farklı bir perspektiften ele alınmıştır. Maddenin birinci fıkrasında "Kamunun ortak kullanılmasına veya bir kamu hizmetinin görülmesine ayrılan yerlerle Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan sahihsiz yerler"den bahsedilmek sureti ile; kanun koyucunun, "kamunun ortak kullanımına ayrılan yerleri", "bir kamu

hizmetinin görülmesine ayrılan yerleri”, “devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan sahipsiz yerleri” kamu malı olarak kabul ettiği anlaşılmaktadır.

Karayolları Trafik Kanunu’nda yer alan, yolların “kamunun yararlanmasına açık olan alanlar” olduğuna dair hükmü ile Türk Medenî Kanunu’nun “yararı kamuya ait malların, Devletin hüküm ve tasarrufu altında olduğu” hükmü ve Kadastro Kanunu’nun “kamunun ortak kullanımına ayrılan yerlerin kamu malı olduğu”na dair hükmü mukayeseli olarak ele alındığında; yolların hem “Devletin hüküm ve tasarrufu altında olan yerlerden” olduğu; hem de “kamu malı niteliğinde sayılan yerlerden” olduğu sonucuna varılmaktadır.

2.4.3.2. Devletin Hüküm ve Tasarrufu Altında Olma

Devletin hüküm ve tasarrufu altında olma kavramı, başta Anayasa olmak üzere mevzuatımızda birçok yerde kullanılmaktadır. Anayasa’nın 43’üncü maddesinde kıyıların; 168’inci maddesinde tabîî servetler ve kaynakların Devletin hüküm ve tasarrufu altında olduğu hükmüne yer verilmiştir.

Bu kavrama, yukarıda aktarılan Türk Medenî Kanunu’nda, Kadastro Kanunu’nda, Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu’nda, Maden Kanunu’nda v.d. kimi kanunlarda yer verildiği görülmektedir.

Türk hukukuna özgü, nev’i şahsına münhasır olarak kullanılan “Devletin hüküm ve tasarrufundaki yerler” ifadesi, esas itibariyle Devletin kamu malları arasında yer alan “sahipsiz mallar” için kullanılmıştır. Ancak bu ifade, zaman zaman kamunun ortak kullanımında bulunan orta malları ile kamu hizmetlerine tahsis edilen hizmet malları için de kullanılmıştır. Hattâ bu ifade yanlış olarak, devletin veya kamu iktisadî teşebbüslerinin özel malları için de kullanılabilmektedir (Söyler, 2011, s. 58). Ancak mevzuatımızda, bu kavramın tanımına yer verilmediği görülmektedir. Doktrinde ise Devlet malları, kamu malları, idare malları, hazine malları veya millî emlâk kavramlarını kullanılmış, kimi yazarlar ise tanımlama çalışmalarından ziyade malları sınıflandırma ve işlevlerine göre ayırma yolunu tercih etmişlerdir (Söyler, 2005, s. 10).

Taşınmaz Mal Zilyetliğine Yapılan Tecavüzlerin Önlenmesi Hakkında Kanunun Uygulama Şekli Ve Esaslarına Dair Yönetmelik’te²⁰ konuya ilişkin



²⁰ 31.07.1985 tarih ve 18828 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanmıştır.

açıklamalara yer verilmiştir. Yönetmeliğin 8’inci maddesinde, “Devlete ait taşınmaz mallar, tapuda Hazine adına kayıtlı olanlar ile tescil edilebilir nitelikte Hazineye ait taşınmaz mallardır” şeklinde açıklanmıştır. Dolayısıyla tapuya kayıtlı olan veya tapuya kaydetmeye elverişli olan mallar üzerinde Devletin “Medenî Kanun anlamında” (özel) mülkiyeti bulunmaktadır.

Yönetmeliğin 9’uncu maddesinde ise, “Devletin hüküm ve tasarrufu altında olan taşınmaz mallar, herkesin istifadesine açık olan denizler, göller, nehirler, tarıma elverişli olmayan yerler, kayalar, tepeler ve dağlar gibi sahipsiz şeyler ile Devlet veya bir kamu hukuku tüzel kişisi tarafından umumun yahut bir kısım halkın yararlanmasına terk ve tahsis edilen umumî yollar, köprüler, parklar, meydanlar, mer’alar, yaylak ve kışlaklar gibi menfaati umuma ait olan taşınmaz mallardır” şeklinde açıklanmıştır.

Yönetmelik’te Devletin hüküm ve tasarrufu altında olma ifadesinin kapsamının verilmeye çalışıldığı görülmektedir (Söyler, 2011, s. 62). Ancak Yönetmeliğin “Devlet malı” ile “Devletin hüküm ve tasarrufu altında olan mal” kavramlarını farklı maddelerde düzenlemesi; ayrıca Devlet malı için tapu siciline tescil esası benimsenmişken, Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler için bu esasın benimsenmemesi; “Devlet malı” ile “Devletin hüküm ve tasarrufu altında olan mal” kavramlarının özel mülkiyete konu olma durumları ve ilgililerin bu mallar üzerindeki yetkilerinin ayırt edilmesinde önemli bir belirlemedir.

Yargı kararlarında (da) bu kavrama yer verilmekle birlikte, olayın niteliğine göre kavramın manâsının farklı içeriklerde kullanıldığı görülebilmektedir. Kıyı Kanunu’na ilişkin bir uyuşmazlıkta Anayasa Mahkemesi bu kavramı, “özel mülkiyete konu olmama” şeklinde yorumlamıştır²¹. Mahkeme bir başka olayda kavramı “ulusun ortak malı” olarak yorumlamıştır²². Bir başka olayda ise kavramın Anayasa’ya konulma amacını, “çevrenin korunması ve (kıt kaynaklardan)²³ herkesin eşit şekilde yararlanmasını temin etmek” olduğunu belirtmiş; “kıyılar, ormanlar ve tabii servet ve kaynakların özel mülkiyete konu olması halinde mülk sahipleri lehine, toplum aleyhine (kıt kaynaklardan) eşit



²¹ Anayasa Mahkemesi’nin 24.09.2008 tarih ve E: 2008/26, K: 2008/147 sayılı kararı.

²² Anayasa Mahkemesi’nin 22.02.2012 tarih ve E: 2011/53, K: 2012/27 sayılı kararı.

²³ Parantez içi vurgulama tarafımıza aittir.

yararlanmanın bozulacağını, bu sebeplerle Anayasa koyucunun bu yerleri Devletin hüküm ve tasarrufu altına alarak özel mülkiyete konu olmasını engellediği"ni ifade etmiş; kavramı, "bu yerlerin Türk Medenî Kanunu anlamındaki mülkiyete konu olmaması" şeklinde ele almıştır²⁴. Yargıtay'ın ise, kavramı "kamu mülkiyeti" şeklinde yorumladığı görülmektedir²⁵.

Devletin hüküm ve tasarrufu altında olma deyiminin anlam ve mahiyetini tespit edebilmek için, Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan mallar üzerindeki yetkilerinin niteliğini tayin etmek gerekmektedir. Türk hukukundaki hâkim görüş; Devletin kamu malları üzerinde (Medenî Kanun anlamında) bir mülkiyet hakkı olmadığı, hükümlerlik/egemenlik yetkisinden kaynaklanan bir murakabe/denetim ve nezaret/gözetim yetkisinin olduğu, hüküm ve tasarrufu altındaki mallar üzerinde Devletin bir nevi objektif hukuk kurallarından kaynaklanan zabıta ve koruma yetkisinin bulunduğu şeklindedir (Cin, 1978, s. 360).

Açıklamalardan; bu ifadenin tartışılmaz bir tanımı olmadığı gibi; geçtiği her yerde de aynı anlam ve kapsamda kullanılmadığı görülmektedir (Gülan, 2008, s. 137). Olayın ve mevzuatın niteliğine göre kimi zaman iktisadî, kimi zaman siyasî, kimi zaman ise askerî ihtiyaçlara göre kavramın anlamı ve içeriği değişebilmektedir (Gülan, 2008, s. 137).

Ancak, kavramın mahiyetine ilişkin Duran'ın tespitlerinin yerinde olduğu düşünülmektedir. Duran bu kavramın mahiyetini; "Türk hukukuna özgü ve genel olarak kamu mallarını hem bireylere ve topluluklara, hem de Devlete ve malik kamu tüzel kişilerine karşı korumayı amaçlayan ve (kamunun faydasına olan malları)²⁶ özel mülkiyet haklarının sakıncalarından koruyan bir önlem ilkesi" şeklinde açıklamaktadır (Söyler, 2011, s. 63). Dolayısıyla, özünde bu kavram, kamu mallarını özel mülkiyete dair yetkilerin sakıncalarından koruma maksadı ile ihdas edilmiş bir tedbir kavramıdır.



²⁴ Anayasa Mahkemesi'nin 12.05.2011 tarih ve E: 2009/31, K: 2011/77 sayılı kararı.

²⁵ Yargıtay İçtihatları Birleştirme Büyük Genel Kurulunun 30.04.2010 tarih ve E: 2004/1, K: 2010/1 sayılı kararı.

²⁶ Parantez içi açıklama tarafımıza aittir.

2.4.3.3. Kamu Malı Olma

Kamu mallarının genellikle 1) Sahipsiz mallar, 2) Orta malları ve 3) Hizmet malları olmak üzere aynı tasnife tabi tutuldukları görülmektedir (Söyler, 2011, s. 58). Orta mallar; halkın doğrudan doğruya yararlanmasına tahsis edilmiş mallardan oluşmaktadır. Bu tür malların ortak nitelikleri, toplumun faydalanmasına bir “tahsis işlemi” ile sunulmuş olmalarıdır (Ferudun, 2009, s. 85). Örneğin şehirlerde bu tahsis işlemi çoğunlukla imar plânları aracılığı ile belediye meclisi kararları ile yapılmaktadır. Yollar, meydanlar, pazar yerleri, parklar, meralar, harman yerleri, mezarlıklar, denizler, göller, yaylalar, çeşmeler, kuyular, eski eserler bu kabilden mallardır. Örnekler tek tek ele alındığında, orta malların belirlenmesine ilişkin kriterlerin net çizgilerle birbirinden ayıramadıkları görülmektedir. Nitekim birçok malın aynı zamanda hizmet malları veya sahipsiz mallar olarak da vasıflandırılabilmesi mümkündür. Orta mallarına, orta mallar denilmesinin temel fikrinin; bu malların kamu özgürlükleri ve toplum halinde yaşamının zorunlu gerekleri ile yakından ilgili olan mallardan müteşekkil olmasıdır (Gülan, 2004, s. 670).

Hizmet malları; kamu hizmetlerine, o hizmetin bir ögesini teşkil edecek şekilde bağlanmış olan mallardır (Yavuz, 1975, s. 491). Kamu malı sayılabilmesi için bir kamu hizmetine tahsis edilmiş olan malın, o hizmete göre uyarlanmış ve düzenlenmiş olması gerekmektedir (Ferudun, 2009, s. 86). Hizmet mallarından kamunun yararlanması ise, dolayısıyla yararlanma niteliğindedir (Akil, 2012, s. 107).

Sahipsiz mallar ise, üç farklı mal türünü ihtiva etmektedir. İlk olarak, üzerinde hiçbir mülkiyet bulunmayan, fakat özel mülkiyete konu olabilecek olan mallardır. Bu mallar üzerinde mülkiyet ya hiç kurulmamıştır veya malikin iradesi ile mülkiyet terk edilmiş, mülkiyet ortadan kalkmıştır. Bu yerler özel mülkiyete elverişlidir ve özel kişilerce edinilebilirler (Şentüfekçi, 2001, s. 130). İkinci olarak, esasında eşya olarak nitelenemeyecek, üzerinde hukukî manâda (Medenî Kanun’un koruduğu anlamda) mülkiyet kurulamayacak olan malları ifade etmektedir. Bunlar açık hava/gökyüzü, açık deniz ve akarsudur (Şentüfekçi, 2001, s. 130). Üçüncü olarak ise, doğal nitelikleri gereği kamunun ortak kullanımında bulunan mallardır. Bunlar doğrudan doğruya kamunun ortak kullanmasına açıktır (Düren, 1976, s. 80). Bu mallar, Türk Medenî

Kanunu'nun 715'inci maddesinde sayılan yararı kamuya ait sular ile kayalar, tepeler, dağlar, buzullar gibi tarıma elverişli olmayan yerler ve bunlardan çıkan kaynaklardır.

Orta mallardan olan kamu malları, tahsis sonucu kamunun ortak kullanmasına açılırlar ve bu niteliklerini korudukları sürece mutlak olarak özel mülkiyete konu olamazlar. Hâlbuki sahipsiz malların kamunun ortak kullanmasına açılması doğal niteliklerinin sonucudur. Buna karşılık orta malları ile sahipsiz malların ortak yanı ise, her ikisinin de doğrudan doğruya kamunun ortak kullanmasına açık olmalarıdır (Düren, 1976, s. 80).

2.4.3.4. Yolların Hukukî Durumunun Değerlendirilmesi

Karayolları Trafik Kanunu'nda yolların "kamunun yararlanmasına açık olan alanlar" olduğu; Türk Medenî Kanunu'nda "yararı kamuya ait malların, Devletin hüküm ve tasarrufu altında olduğu"; Kadastro Kanunu'nda "kamunun ortak kullanımına ayrılan yerlerin kamu malı olduğu" hükümlerine yer verilmiştir. Yukarıdaki açıklamalar çerçevesinde konu ele alındığında; yolların Devletin hüküm ve tasarrufu altında olduğu, bu durumun sonucu olarak yolların kamu malları arasında yer aldığı; kamu malları kategorisinde ise karayollarının ve şehir içi yolların hizmet malı ve orta malı, diğer yolların (yayla yolları/dağ yolları gibi) orta malı niteliğinde mallar olduğu; bu nedenle yolların (*kural olarak*) özel mülkiyete konu olmayacak olan alanlar arasında yer aldığı sonucuna varılmaktadır.

2.4.4. Kapanan Kadastral Yolların Düzenlemede Değerlendirilmesi

İmar Kanunu'nun 18'inci maddesi uyarınca gerçekleştirilen düzenlemenin imar plânına uygunluğu encümen tarafından denetlemekte; düzenlemenin encümence onaylanması üzerine, oluşan yeni mülkiyetin coğrafi konumu ve hisse/sahiplik durumu tapu siciline tescil edilmek üzere tapu dairesine gönderilmektedir.

Örneğimizde, 200.000 metrekare alanlı düzenleme sahası içerisinde gerçek/tüzel ve kamu/özel hukuk kişileri adına tescilli 500'er ve 1.500'er metrekare alanlı tarla vasıflı taşınmazlar mevcuttu. Düzenleme sahasında, en kesiti 2 metre olan toplam 10 kilometre (10.000 metre) uzunluğunda kadastral yolun mevcut olduğunu kabul edelim. Sahanın 20.000 metrekaresi kadastral

yol olduğundan, düzenleme öncesinde 20.000 metrekare tescil harici (tapu senedi olmayan) alan bulunmaktadır.

Uygulama İmar Plânında 200.000 metrekare alanlı sahanın 160.000 metrekaresinin yapılaşmaya açık alan²⁷ olarak plânlandığını, 40.000 metrekaresinin ise umumî hizmet alanlarına tahsis edildiğini kabul edelim.

İmar parsellerinin üretilmesinde belediyeler kadastral mülkiyete tekâbül eden 500'er ve 1.500'er metrekare alanlı mülkiyetlerdeki bütün hisseleri/ sahiplikleri çözmekte ve mevzuattaki usule göre (örnekteki) 600'er, 2.000'er, 3.000'er ve 4.000'er metrekare alanlı imar parsellerine ferdî ya da hisseli olarak dağıtım yapmaktadır.

Uygulamada 20.000 metrekare alanlı kadastral yolları belediyeler, hisse çözümü sonrasında düzenlemeye dâhil ettikten sonra, dağıtım aşamasında Tapu Kanunu'nun 21'inci maddesine istinaden, kendi adlarına dağıtım cetveline almakta, müstakilen veya diğer kişilerle birlikte hisseli olarak imar parsellerine dağıtmakta; diğer parsellerle birlikte tapuya tescil ettirerek, belediye adına tapu senedi almaktadırlar. Yahut da kadastral yollardan DOP kesintisi yapmadan (20.000 metrekarelik yol miktarını, imar parsellerine dağıtmak sureti ile) kendi adına tescil ettirmektedirler.

(Herhangi bir kadastral yolun bulunmadığının varsayıldığı) Örnekteki DOPO %20'di. DOPO'nun kadastral parsel üzerinden alınması nedeniyle düzenlemeye giren 500 metrekare alanlı taşınmazlardan, 100 metrekare; 1.500 metrekare alanlı taşınmazlardan 300 metrekare DOP kesilmekte ve bu kesintiler ile düzenleme sahası içerisinde uygulama imar plânı ile ihdas edilen 40.000 metrekarelik umumî hizmet alanları oluşturulmaktadır²⁸.

Uygulamada belediyeler ya kadastral yollardan DOP kesintisi yapmadan (20.000 metrekarelik yol miktarını, imar parsellerine dağıtmak sureti ile)



²⁷ Uygulama İmar Plânında 160.000 metrekarelik alanın 60.000 metrekarelik kısmının dubleks villa inşasına müsait ve 600'er metrekare alanlı imar parsellerine ayrıldığını; 50.000 metrekarelik alanın 2 katlı mağaza ve market inşasına müsait 2.000'er metrekare alanlı imar parsellerine ayrıldığını; 35.000 metrekarelik alanın ise, dokuma sanayine yönelik yüksekliği en fazla 10 metre olan fabrikaların inşasına müsait olacak şekilde 4.000'er metrekare alanlı imar parsellerine ayrıldığını; 15.000 metrekarelik alanın ise belediye, hastane gibi kamu tesis alanlarına 3.000'er metrekarelik parseller şeklinde ayrıldığını varsayalım.

²⁸ DOP kesintisinin yetersiz gelmesi halinde kamulaştırma ile eksiklik tamamlanmaktadır.

kendi adına tescil ettirmekte; ya da (20.000 metreden %20 oranında) DOP kesintisi yaptıktan sonra, geriye kalan kısmı (örnekte 16.000 metrekaresi), imar parsellerine dağıtmak sureti ile kendi adına tescil ettirmektedir.

2.4.5. Kadastral Yolların Danıştay’ca Değerlendirilmesi

Danıştay’ın Anayasa Mahkemesi kararından önceki kararlarında “Düzenleme bölgesinde yer alan kadastral yolların, DOPO hesabında dikkate alınması gerekirken, bu usul yerine (yollardan) belediye adına imar parselleri oluşturulması”nın hukuka aykırı olduğu²⁹; düzenlemede “Kamu alanlarına ayrılan yerler toplamından, imar plânı uyarınca kapanan yollar gibi alanların miktarı düşüldükten sonra, kalan miktarın parsel maliklerinden (DOP olarak) alınması gerektiği”³⁰ yönündedir.

Bu kararlar ile “Kapanan kadastral yolların, belediyeye ait kadastral parsel olarak düzenlemeye dâhil edilerek, belediye adına imar parseli oluşturulamayacağı”³¹; “Düzenleme öncesinde, düzenleme sahasında özel mülkü olmayan belediyenin, yoldan ihdas edilen alanları kendi kadastral parseli olarak düzenlemeye dâhil edemeyeceği, bu suretle daha yüksek oranda DOP alınmasına sebep olamayacağı”³² ifade edilmektedir.

Danıştay DOPO hesabının “Düzenlemede kamu alanlarına ayrılan yerler toplamından, kapanan kadastral yollar miktarı düşüldükten sonra, kalan miktarın DOP olarak parsel maliklerinden alınması” şeklinde yapılması gerektiğini belirtmektedir³³.

DOPO Yönetmelik’te, “Bir düzenleme sahasında tesbit edilen düzenleme ortaklık payı miktarının, bu saha içindeki kadastro veya imar parsellerinin toplam yüzölçüm miktarına oranıdır” şeklinde açıklanmıştır.

Formüllerimiz ise; $DOPO = DOP / KK$; $DOP = KK - KK'idi$. Örneği tekrar ele alırsak; katılım kütlesi alanı: 200.000 metrekaresi; bu alandaki, yapılaşmaya açık alan {dağıtım kütlesi (DK)-alanı} 160.000 metrekaresi idi.



²⁹ Danıştay 6’ncı Dairesi’nin 29.11.2004 tarih ve E: 2004/3538, K: 2004/6074 sayılı kararı; Danıştay 6’ncı Dairesi’nin 08.06.2004 tarih ve E: 2003/699, K: 2004/3607 sayılı kararı.

³⁰ Danıştay 6’ncı Dairesi’nin 20.11.2002 tarih ve E: 2001/4152, K: 2002/5384 sayılı kararı; Danıştay 6’ncı Dairesi’nin 28.03.2002 tarih ve E: 2001/488, K: 2002/1958 sayılı kararı.

³¹ Danıştay 6’ncı Dairesi’nin 14.06.2000 tarih ve E: 1999/2553, K: 2000/3940 sayılı kararı.

³² Danıştay 6’ncı Dairesi’nin 18.05.2000 tarih ve E: 1999/2338, K: 2000/3138 sayılı kararı.

³³ Danıştay 6’ncı Dairesi’nin 26.01.2000 tarih ve E: 1998/6820, K: 2000/396 sayılı kararı.

Bu verilere göre $DOP=KK-DK \Rightarrow$ (Umumî hizmet alanı) $DOP=200.000-160.000=40.000$ metrekare idi. Örneğimizdeki $DOPO=40.000/200.000=0,20$ ' idi. Örneğimizde, en kesiti 2 metre olan toplam 10 kilometre uzunluğunda kadastral yol mevcut idi³⁴. 20.000 metrekare kadastral yol olduğundan, bu alan tescil harici; geriye kalan 180.000 metrekare tescilli idi.

Kadastral yolun olmadığıнын varsayıldığı hesapta, $DOPO\%20$ ' dir. Kadastral yolun mevcudiyeti durumunda $DOPO$ kaç olacaktır? Belediyelerin yollardan DOP kesintisi yapmadan bütün yol miktarını (20.000 metrekareyi) veya kesinti yaptıktan sonra geriye kalan yol miktarını (örnekte 16.000 metrekareyi) kendi adına tescil ettirmesi Danıştay'a göre hatalıdır³⁵.

Danıştay'a göre; toplam 20.000 metrekarelik kapanan kadastral yol miktarı, 40.000 metrekarelik umumî hizmetlere ayrılan alan miktarından düşüldükten sonra $DOPO$ belirlenmelidir: Yani $DOP=KK-DK \Rightarrow DOP=200.000-160.000=40.000$ metrekarelik umumî hizmet alanından, 20.000 metrekarelik kapanan kadastral yol miktarı düşülmelidir; ($DOP=40.000-20.000=20.000$) hesaba esas umumî hizmet alanı 20.000 metrekare olmalıdır. $DOPO$ ise, $40.000/200.000=0,20$ değil; $20.000/200.000=0,10$ (%10) olmalıdır.

Anayasa Mahkemesi kararı sonrasında Danıştay, $DOPO$ hesabının "Düzenlemede kamu alanlarına ayrılan yerler toplamından, kapanan kadastral yollar miktarı düşüldükten sonra, kalan miktarın DOP olarak parsel maliklerinden alınması" şeklinde yapılması gerektiği³⁶ yönündeki içtihadına devam etmiş; "Kapanan kadastral yolların, düzenleme bölgesinde umumî hizmete ayrılan yer bulunmaması ve/veya parsellerden alınacak herhangi bir DOP oranının mevcut olmaması veya DOP ' dan karşılanacak umumî hizmet alanlarına kapanan kadastral yolların dâhil edilmesi ve umumî hizmet alanları kapanan kadastral yollardan karşılandıktan sonra yine de artan kapanan kadastral yol miktarının mevcut olması halinde, bu kadastral yol miktarlarının Tapu Kanunu uyarınca belediye adına tapu siciline tescil edilebileceğini"³⁷ belirtmiştir.



³⁴ Örneklerde, hesaplama kolaylığı olması maksadıyla, kapanan kadastral yolların imar yolları ve diğer umumî hizmet alanları ile çakışmadığı/örtüşmediği varsayılmıştır.

³⁵ Danıştay'ın, bu usulün hatalı olduğunu İmar Kanunu'nun veya Yönetmeliğin hangi maddesine dayandığı anlaşılamamaktadır.

³⁶ Danıştay 6'ncı Dairesi'nin 05.11.2012 tarih ve E: 2009/2723, K: 2012/5600 sayılı kararı.

³⁷ Danıştay 6'nci Dairesi'nin 05.11.2012 tarih ve E: 2009/2608, K: 2012/5634 sayılı kararı.

Danıştay, kadastral yolların neden bu şekilde değerlendirilmesi gerektiğini ise, bir diğer kararında (özetle) şu şekilde açıklamaktadır: “Parselasyon³⁸ işlemiyle amaçlananın; imar plânı, plân raporu ve imar yönetmeliği hükümlerine göre (...) yapı yapmaya elverişli imar parseli oluşturulması ve (...) kamu alanlarının *imar parsellerinde oluşan değer artışı karşılığında düzenlemeye giren parsel maliklerinden bedelsiz olarak alınarak kamunun eline geçmesini sağlamak*” olduğu belirtilmiştir. (Bu açıklamaya biz de katılmaktayız.)

Ardından Yönetmelik’te yer alan konuya ilişkin tanımlara yer verilerek “Düzenleme sahasında, düzenlemeyi yapan ilgili idarenin kadastral malik sıfatı taşımadan parselasyon sonrasında imar parselinde malik olmasına Kanun’un 18’inci maddesinin imkân vermediği; (...) kadastral yolların, imar plânı öncesi umumî hizmet vasfı üstlenmiş “arz parçasının”, onaylanmış imar plânı kararında öngörülen kullanım amacına uygun şekilde kullanılmasının zorunlu olduğu”; “kadastral durumdaki bu yolların kapatılıp ilgili idare adına ihdas edilerek tescil görmesinin, düzenleme sahasında kadastral aşamada malik olmayan ancak ihdas yoluyla adına tescil yapılan ilgili idarenin, kadastral taşınmaz malikleri gibi nitelendirilmesinin söz konusu olmadığı” belirtilmiştir. (Bu açıklamaya biz de katılmaktayız.)

Ardından “(...) daha önce genel hizmetler için kullanılan kadastral yolların imar plânı kararı ile arzdaki fiilî kullanımı sona ermekle birlikte; alanda imar plânı ile genel hizmetler kapsamındaki yollar için taşınmaz ayrılması karşısında, ihdasen tescil edilen kapanan yolların düzenleme sonucu elde edilen umumî hizmetler alanına tahsis edilmesi gerektiği”; “Danıştay’ın kapanan kadastral yolların ilgili idare adına tescil edilmemesini değil, tescil edildikten sonra parselasyon işlemi kapsamında, kadastral durumda, kadastral sahadaki kullanılma amacına paralel olarak, uygulama imar plânı aşamasında, düzenleme sınırı içerisindeki umumî hizmet alanları için kullanılmasını, eğer umumî hizmet alanlarından idarenin elde ettiği taşınmaz daha fazla ise ancak o



³⁸ Danıştay kararlarında, “arazi ve arsa düzenlemesi” terimi yerine daha çok “parselasyon işlemi” teriminin tercih edildiği görülmektedir. Ancak parselasyon teknik olarak haritayı ifade etmektedir. Esas icraî işlem düzenleme olduğundan, parselasyon işlemi yerine mevzu terim olan arazi ve arsa düzenlemesi teriminin kullanılmasının daha uygun olduğu değerlendirilmektedir.

zaman Anayasa Mahkemesi kararına yansıyan diğer ihtimaller doğrultusunda kullanılabileceği, bunun dışında özel hukuk rejimi kapsamında kullanması konusunda (idarenin) bir takdir yetkisinin bulunmadığı” belirtilmiştir. (Bu açıklamaya katılmamaktayız, nedenleri aşağıda açıklanacaktır.)

3. KADASTRAL YOLLARIN DÜZENLEMEDE DEĞERLENDİRİLMESİ (VE YOLDAN İHDAS)

Danıştay kararında yer alan “kadastral durumda, kadastral sahadaki kullanılma amacına paralel olarak, uygulama imar plânı aşamasında, düzenleme sınırı içerisindeki umumî hizmet alanları için kullanılması” tümcesinin; kadastral yol (umumî hizmet alanı) vasfının ve Devletin hüküm ve tasarrufu altında olma vasfının imar plânı ile birlikte sona ermesi karşısında, mevzuatla çelişen bir değerlendirme olduğu düşünülmektedir.

Öte yandan; DOP’un Kanun gereği değer artışı karşılığı alınan bir nevi aynî vergi olduğuna değinmiştik. Umumî hizmet alanı 40.000 metrekare iken, kapanan kadastral yol miktarının (örneğin) 41.000 metrekare olması durumunda, Danıştay 41.000 metrekarenin 40.000 metrekaresinin umumî hizmet alanına tahsis edilmesini, artan 1.000 metrekarenin belediye adına tescil edilebileceğini söylemektedir.

Fakat böyle bir durumda düzenlemeye giren taşınmazlardan değer artışı karşılığı olarak herhangi bir DOP alınmamış olmaktadır. Örneğin düzenlemeye 2.000 metrekare olarak giren bir parsel, düzenlemeden yine 2.000 metrekare olarak çıkmaktadır. Böyle bir durumda ise yine mevzuat aşılmakta, kamu hizmetine istinaden elde edilen değer artışına karşın herhangi bir geri dönüş yapılmamış olmaktadır. Bu durum da mevzuata aykırı bir durum olmaktadır.

3.1. Kadastral yolların düzenlemede değerlendirilmesi

477’nci sayıda, bir bölgenin imar plânı kapsamına girmesi neticesinde, imar ile ilgili iş ve işlemlerde artık İmar Kanunu hükümlerinin tatbik edileceği; bu duruma istinaden imar plânı uygulama işlemi olan arazi ve arsa düzenlemesinde (gerek Tapu Kanunu’nun, Kadastro ve Tapu Tahriri Kanunu’nun, Belediye Yapı ve Yollar Kanunu’nun, gerekse Kadastro ve Tapu Tahriri Nizamnamesi’nin ilgili hükümleri uyarınca) Tapu Kanunu’nun

21'inci maddesi hükmünün uygulanmasının hukuken mümkün olmadığı değerlendirilmiştir.

Mademki Tapu Kanunu'nun 21'inci maddesi düzenlemede uygulanamayacaktır; bu durumda imar plânı ile kapanan kadastral yollar hangi işleme tabi tutulacaktır? Bir bölgenin imar plânı kapsamına girmesi neticesinde, imar ile ilgili iş ve işlemlerde artık İmar Kanunu hükümlerinin tatbik edileceğinden, sorunun cevabı, İmar Kanunu içerisinde yer almaktadır.

İmar Kanunu'nun 11/4 üncü maddesinde, "Hazırlanan imar plânı sınırları içindeki kadastral yollar ile meydanların, imar plânının onayı ile bu vasıflarını kendiliğinden kaybederek, onaylanmış imar plânı kararı ile getirilen kullanma amacına '*konu ve tabi*' olacakları" hükmüne yer verilmiştir.

Dolayısıyla, şayet bir kadastral yol, imar plânında arz kullanım fonksiyonu konut/ticaret olan bir alanda kalmış ise, artık kadastral yol olma vasfını yitirecek ve konut arz kullanımına "*konu ve tabi*" olacaktır. Arz kullanım fonksiyonu yeşil alan/park alanı olarak belirlenen bir alanda kalmış ise, artık kadastral yol olma vasfını yitirecek ve yeşil alan/park alanı kullanımına konu ve tabi olacaktır. Bu durum ne anlama gelmektedir?

Yukarıda yolların, Devletin hüküm ve tasarrufu altında olduğu, bu durumun sonucu olarak yolların kamu malları arasında yer aldığı; kamu malları kategorisinde ise karayollarının ve şehir içi yolların hizmet malı (ve orta malı), diğer yolların (yayla yolları/dağ yolları gibi) orta malı niteliğinde mallar olduğu; bu nedenle yolların bu *vasıflarını devam ettirdikleri müddetçe* özel mülkiyete konu olmayacak (tescil dışı) alanlar olduğu belirtilmiştir.

İmar Kanunu'nun 11/4 üncü maddesinde yer alan, "Hazırlanan imar plânı sınırları içindeki kadastral yolların, imar plânının onayı ile bu vasıflarını *kendiliğinden* kaybederek, onaylanmış imar plânı kararı ile getirilen kullanma amacına konu ve tabi olacakları" hükmü, imar plânının tahsis niteliğine vurgu yapmaktadır.

Maddeye göre, plân sınırları içerisindeki kadastral yol şayet umumî hizmet alanları dışında bir sahaya tekâbül etmiş ise, artık Devletin hüküm ve tasarrufu altında olan yer vasfını "*kendiliğinden*" kaybederek, özel mülkiyete konu ve tabi hale gelen bir arz parçası niteliğini kazandığını, artık özel mülkiyete konu ve tescile tabi hale geldiğini ifade etmektedir.

Türk Medenî Kanunu’nun 999’uncu maddesinde, özel mülkiyete tâbi olmayan ve kamunun yararlanmasına ayrılan taşınmazların, bunlara ilişkin tescili gerekli bir aynî hakkın kurulması söz konusu olmadıkça kütüğe kaydolunmayacağı, yani tescil dışı olacağı hükmüne yer verilmiştir.

İmar Kanunu’nun 11’inci maddesine istinaden, umumî hizmet alanına “rastlamayan” kadastral yollar bakımından, imar plânının belediye meclisince onaylanması sonucunda Medenî Kanun’da bahsedilen tescili gerekli aynî hak doğumu gerçekleşmektedir (Koçak, 2013, s. 1). İmar plânı ile getirilen kullanma amacına (kendiliğinden) konu ve tabi olma demek; bir kadastral yol, imar plânının belediye meclisince onaylanması sonrasında, plânda umumî hizmet alanları haricinde kalan bir sahaya tekâbül etmiş ise, “kadastral yol” ve “Devletin hüküm ve tasarrufu altında olma” vasfını “kendiliğinden” kaybederek, özel mülkiyetle iktisab edilir alan haline gelmeyi, bunun sonucu tescil dışı olma durumundan “kendiliğinden” çıkarak tapu siciline zorunlu olarak tescil edilme kapsamına girmeyi, ayrıca bu sahanın plândaki arz kullanım fonksiyonuna (örneğin konut kullanımına) tabi olmasını ifade etmektedir.

Kapanan kadastral yol plânda umumî hizmet alanlarından birisine tekâbül etmekte ise, bu durumda yine kendiliğinden kadastral yol vasfını kaybetmekte; ancak Medenî Kanunu’nun 999’uncu maddesine istinaden tescili gerekli aynî hak kurulmasını gerektiren bir nitelik kazanılmadığından, bu sefer özel mülkiyetle iktisab edilir hale gelmemektedir.

Bu durum; DOPO hesabında imar plânına göre umumî hizmet alanlarına tekâbül etmeyen kadastral yollar ile umumî hizmet alanlarına tekâbül eden kadastral yolların ayrı ayrı ele alınmasını gerektirmektedir.

Plânda umumî hizmet alanına tekâbül etmiş ise, bu halde bu kadastral yol miktarının DOPO hesabında, imar plânındaki umumî hizmetlere ayrılan alan miktarından düşülmesi gerekmektedir. Zirâ bu durumda da “kendiliğinden” kadastral yol vasfı kaybedilmekle birlikte; bu kısım özel mülkiyete tabi hale gelmemekte, tescil dışı kalmaktadır.

Örneğimizdeki 20.000 metrekairelik kapanan yol miktarının toplam 4.000 metrekaresi imar plânında umumî hizmet alanlarına tekâbül etmekte ise, bu kısımlardaki kadastral yol vasfı kendiliğinden kaybolmakta; ancak bu alan özel mülkiyetle iktisab edilebilir hale gelmemektedir. Medenî Kanun gereği halen tescile tabi aynî hak doğmamıştır.

Bu nedenle bu kısım düzenlemede DOPO hesabında doğrudan, umumî hizmet alanlarından düşülmelidir; yani $DOP, 40.000-4.000=36.000$ metrekaaredir. DOPO ise, $36.000/200.000 = 0,18$ (%18) olmalıdır.

Dolayısıyla örnekteki DOP, Danıştay kararına göre hesap edilen %10 değil, yukarıda hesap edilen %18 olmalıdır. Zira kanun bu şekilde hesabı öngörmektedir.

Peki, imar plânında umumî hizmet alanına tekâbül etmeyen 16.000 metrekaarelik kapanan kadastral yol miktarı nasıl değerlendirilecektir?

Düzenlemenin temel girdilerinin başında tapu sicili kayıtları bulunmaktadır (Nikes, 2003, s. 760). Tapu siciline kayıtlı olmayan bir taşınmazın düzenleme kapsamında işlem görmesi hukuken mümkün değildir. İmar plânında umumî hizmet alanları “haricindeki” bir sahaya tekâbül eden kadastral yol ise, “Devletin hüküm ve tasarrufu altında olma” ve “kadastral yol” vasfını “kendiliğinden” kaybetmekte, plândaki kullanım kararına konu ve özel mülkiyete tabi hale gelmekte, bunun sonucu tescil dışı olma durumundan çıkarak, zorunlu olarak tapu siciline tescil edilme kapsamına girmektedir.

Bu alanlar için İmar Kanunu’nun 11’inci ve Medenî Kanun’un 999’uncu maddeleri gereği tapu senedi tanzim edilmesi gerekmektedir. Özel mülkiyete tabi hale gelen bu alanların tapu siciline tescilinin düzenlemeden önce yapılması, ardından düzenlemenin yapılması gerekmektedir. Peki bu alanlara nasıl tapu senedi düzenlenecektir?

477’nci sayıda, Tapu Kanunu’nun yürürlüğe girdiği tarihte, 15.12.1934 tarihinde kabul edilen Kadastro ve Tapu Tahriri Kanunu’nun yürürlükte olduğunu belirtmiştik. Kadastro ve Tapu Tahriri Kanunu’nun 45’inci maddesinde ise, “Bu kanunun nasıl tatbik edileceği bir nizamname ile gösterilecektir” hükmü yer almaktadır.

Bu hükme istinaden 05.12.1935 tarih ve 2/3642 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Kadastro ve Tapu Tahriri Nizamnamesi³⁹ kabul edilmiştir. Nizamname’nin 27’nci maddesinde “Köy ve belediye sınırları içinde kapanmış yollarla yol fazlaları köy veya belediye namına tescil olunur. *Belediye Yapı ve*



³⁹ 19.12.1935 tarih ve 3186 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanmıştır.

Yollar Kanununa bir madde ilâvesine dair olan 04.07.1934 tarihli ve 2555 numaralı Kanun hükümleri mahfuzdur” hükmüne yer verilmiştir.

Tapu Kanunu’nun 21’inci maddesi ile Kadastro ve Tapu Tahriri Nizamnamesi’nin 27/1’inci maddesi aynı hükümleri ihtiva etmektedir. Ancak, uygulamaya esas Nizamname’nin 27/2’nci maddesinde ilâveten, “Belediye Yapı ve Yollar Kanununa bir madde ilâvesine dair olan 04.07.1934 tarihli ve 2555 numaralı Kanun hükümleri mahfuzdur” hükmü yer almaktadır. Belediye Yapı ve Yollar Kanunu⁴⁰ ise, dönemin İmar Kanunu’dur.

Bu hüküm, şu anlama gelmektedir: (Tapu/kadastro işlemlerinde) Köy ve belediye sınırları içinde kapanmış yollarla yol fazlalarının köy veya belediye namına tescil olunacağını, ancak (imar plânı bulunan alanlarda) İmar Kanunu hükümlerinin mahfuz olduğu; imar mevzuatına ilişkin uygulamada, köy ve belediye sınırları içinde kapanmış yollarla yol fazlalarının köy veya belediye namına tescil olunacağı hükmünün “uygulanamayacağı”, İmar Kanunu’nun (özel hükmün) uygulanacağını ifade etmektedir.

Belediye Yapı ve Yollar Kanununa Bir Madde İlâvesine Dair 2555 Numaralı Kanun hükmü⁴¹ mahfuzdur denildiğinden; mahfuz olan bu hüküm neyi ihtiva etmektedir?

2555 numaralı Kanun hükmü şöyledir: “İmar plânının tatbiki doayisile yapılacak istimlâklerde elde kalacak arsa fazlaları ile plâna uymak için kapanan yolları ve meydanları ve mevcut yolların yeni plâna göre istikametlerinin değiştirilmesi veya daraltılması yüzünden hâsıl olan yerleri vilâyetlerde belediyeler ve Ankarada İmar Müdürlüğü alâkalıların rızası şartile bitişik arsa ve binalarla şuyulandırılmaksızın yola giden kısımlarla değiştirebilecekleri gibi takdir olunan bedelle alâkalılara satabilirler.

İcabında işbu yerleri 14 Haziran 1933 tarih ve 2289 sayılı Kanunun birinci maddesi mucibince sair mahalle götürmek suretile de satmağa belediyeler ve İmar Müdürlüğü salahiyetlidir.

Alâkalıların mübadele veya takdir ile satışa razı olmadıkları takdirde bu yerler kanuna tevfi kan şuyulandırılabilirler. İstimlâk esnasında veya aynı malî sene içinde bedel takdiri ile satış, istimlâk için takdir olunan bedel üzerinden



⁴⁰ 21.06.1933 tarih ve 2433 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanmıştır.

⁴¹ 12.07.1934 tarih ve 2750 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanmıştır.

yapılır. Kapanan yolların metre murabbainın bedeli, yolun iki tarafındaki yerlerin istimlâk bedelinin metre murabbai fiyatının vasatı olarak tayin edilir. Satılacak yerler, istimlâk sahasına bitişik adalarda değilse şüyulandırılmaksızın istimlâk Kanununa göre takdir edilecek bedelle alâkalılara satılmaları caizdir. Alâkalılar muvafakat etmezlerse şüyulandırılır”.

Anılan maddenin, 3194 sayılı Kanun’un 17’nci maddesine karşılık geldiği görülmektedir. Zirâ mer’î Kanun’un 17’nci maddesinde, “Belediye, kendi malı olan veya imar plânlarının tatbiki sonucu kamulaştırmadan artan parçalarla, istikameti değiştirilen veya kapanan yol ve meydanlarda hâsıl olan sahalardan müstakil inşaata elverişli olmayan parçaları, bitişigindeki arsa veya bina sahibine bedel takdiri suretiyle satmak, gayrimenkul sahiplerinin yola giden yerlerden dolayı tahakkuk eden istihkaklarını bedel takdiri suretiyle değiştirmek ve komşu gayrimenkul sahibi takdir edilen bedelle satın almaktan imtina ederse, şüyulandırıp satmak suretiyle imar plânına uygunluğunu temin eder.

Bunlardan müstakil inşaata elverişli olanları, kamu yararı için, belediye veya valilikçe yeri alınan şahısların muvafakatlari halinde istihkaklarına karşılık olarak bedel takdiri ve icabında denklik temini suretiyle değiştirmeye belediye (...) yetkilidir (...)” hükmü yer almaktadır.

3194 sayılı Kanun’un 17’nci maddesinin ilgili kısımları yeniden okunduğunda “Belediye, kendi malı olan veya imar plânlarının tatbiki sonucu (...) kapanan yollarda (...) hâsıl olan sahalardan müstakil inşaata elverişli olmayan parçaları, bitişigindeki arsa veya bina sahibine bedel takdiri suretiyle *satmak*, gayrimenkul sahiplerinin yola giden yerlerden dolayı tahakkuk eden istihkaklarını bedel takdiri suretiyle değiştirmek ve komşu gayrimenkul sahibi takdir edilen bedelle satın almaktan imtina ederse, *şüyulandırıp satmak* suretiyle imar plânına uygunluğunu temin eder.” denilmektedir.

Peki, belediye kapanan bir yolu nasıl satabilecektir? Belediye, kendine ait olmayan bir taşınmazı satamaz; bunun yolu, satışa konu olacak olan kapanan yol alanının belediyenin mülkiyetine geçmesinden geçmektedir. Bir taşınmazda satış/temlik/devir işlemi yapılabilmesi, o taşınmazın tasarruf yetkisine Medenî Kanun anlamında sahip olunması halinde mümkündür.

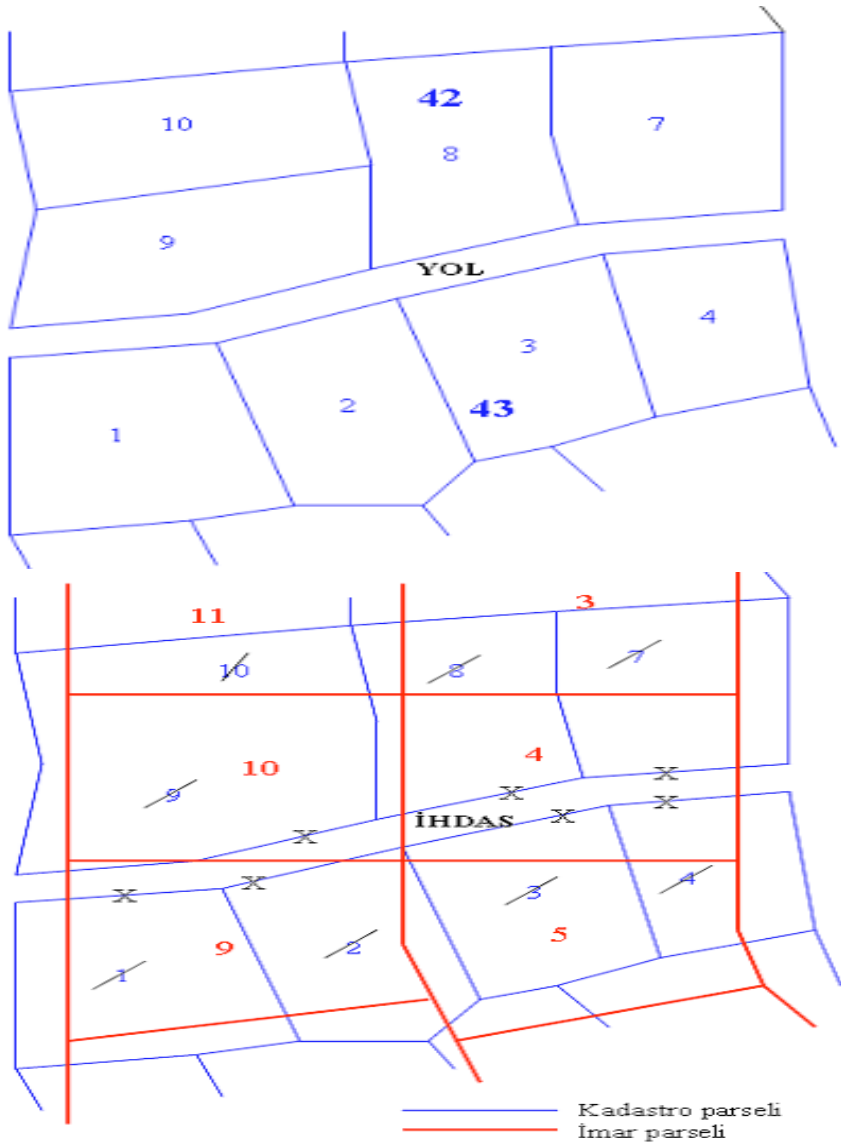
İmar Kanunu’nun 11’inci maddesi hükmü ile Medenî Kanun’un 999 uncu maddesi hükmü gereği, umumî hizmet alanına tekâbül etmeyen kadastral yol

artık hem Devletin hüküm ve tasarrufu altında olma hem de yol olma vasfını “kendiliğinden” kaybederek, plânın onayı ile tescile tabi aynî hak doğmakta; bu yol parçaları özel mülkiyete tabi hale gelmektedir.

Bu umumî hizmet alanına tekâbül etmeyen yol parçalarının, düzenleme yapılmadan evvel, imar plânının yürürlüğe girmesi sonrasında, imar programı kapsamında “Tapu Kanunu’nun 21’inci maddesi gereği değil”; Kadastro ve Tapu Tahriri Kanunu, Kadastro ve Tapu Tahriri Nizamnamesi ve anılan Kanun ve Nizâmname’nin yaptığı yollamaya istinaden “İmar Kanunu’nun 17’nci ve 11’inci maddeleri ile Türk Medenî Kanunu’nun 999’uncu maddesi gereği” belediye adına tapu siciline tescili gerekmektedir.

Bu tescilin yapılabilmesi için ise, yoldan ihdas adı verilen uygulamanın yapılması gerekmektedir (Köktürk, 2013, s. 18). Örnekteki toplam 16.000 metrekarelik kadastral yol alanının tapu siciline tescili için, yoldan ihdas uygulamasının yapılması zorunludur. Yukarıda dar anlamda imar uygulamasına tekâbül eden işlemler; 1) İfraz ve tevhid işlemi, 2) Arazi ve arsa düzenlemesi işlemi ve 3) Kamulaştırma işlemi şeklinde, esas olarak üç farklı türde tezahür ettiği; ancak dar anlamda imar uygulaması kapsamına giren, yoldan ihdas adı ile anılan 4’üncü bir uygulama işleminin daha bulunduğundan bahsedilmiştir. İşte yoldan ihdas uygulamasının bu safhada uygulanması gerekmektedir.

İmar plânı sonucunda, tescil dışı kadastral yolların imar adalarına isabet ederek yol vasfını kaybetmesi ile oluşan alanlara “yoldan ihdas alanı” adı verilmektedir (Peyker, 2007, s. 16). “Yoldan ihdas” ise, önceden yol olmasına karşılık, imar plânı ile kapanan yolun, imar plânındaki arz kullanım amacına konu ve tabi olmasına istinaden, plândaki amacına uygun olarak uygulamaya tabi tutulmasını ifade etmektedir (Yola Terk ve Yoldan İhdas Haritalarının Kontrolü, 2011, s. 17). Bu işlemde kapanan yol nedeniyle oluşan arz parçalarının tapu siciline tescili maksadı ile yoldan ihdas haritalarının yapılması gerekmektedir. Bu haritalar sonucunda bu arz parçalarının belediye adına tapu kütüğünün müstakil bir sayfasına kaydı gerekmektedir (Yola Terk ve Yoldan İhdas Haritalarının Kontrolü, 2011, s. 18).



Yoldan ihdas, bir imar plânı uygulama işlemi olduğundan, uygulamanın imar plânına uygunluğunun encümen tarafından denetlenerek, yoldan ihdasın imar plânına uygun olduğunun encümençe onaylanması durumunda, yoldan ihdasın ölçümü gerektiren teknik bir çalışma olması ve aynı zamanda

tescile tabi olması nedeniyle önce Kadastro Müdürlüğünce teknik kontrolün yapılması (Yola Terk ve Yoldan İhdas Haritalarının Kontrolü, 2011, s. 31), teknik kontrollerde sorun görülmemesi durumunda tescil için dosyanın Tapu Sicil Müdürlüğüne gönderilmesi ve tapu siciline bu arz parçalarının belediye adına (İmar Kanunu'nun 11 ve 17'nci ve Medenî Kanun'un 999'uncu maddeleri gereği) tescil edilmesi gerekmektedir (Yola Terk ve Yoldan İhdas Haritalarının Kontrolü, 2011, s. 36).

İmar programı kapsamında bu alanlar tescil edildikten sonra, bu arazi parçalarının yoldan ihdasen oluşmasına nedeniyle, bölgede düzenleme yapılıncaya kadar, belediyeler tarafından satım/devir/temlik konusu yapılmaması gerekmektedir.

Zirâ, Yönetmeliğin 32'nci maddesinde, “düzenleme sahasında umumî hizmetlere ayrılan miktarın, düzenlemeye giren alan toplamının %40'ından daha fazla çıkması halinde, bu miktarın %40'a düşürülmesi için önce, varsa bu düzenleme sahasındaki belediyeye ait arsaların bu işe tahsis edileceği; bunlar yetmediği takdirde, bu sahada, belediyeye devri mümkün hazine veya özel idare mülkiyetindeki parsellerden (...) umumî hizmetlere rastlayan kısımların belediyeye devirleri sağlandıktan sonra aynı maksada tahsis edilecekleri; bunlar da yetmediği takdirde, maddede belirtilen sıraya göre kamulaştırma yapılacağı” belirtilmiştir.

Dolayısıyla DOPO %40'ın üzerinde çıkarsa, Yönetmeliğin 32'nci maddesi gereği DOPO'nun %40'ın altına düşürülmesi için, önce belediye adına tescilli arazilerin umumî hizmet alanlarına tahsisi gerekmektedir.

Bu nedenle kapanan yolların umumî hizmet alanı haricindeki kısımlarının yukarıda aktarılan şekilde belediye adına tescili sonrasında, belediyelerin alanda düzenleme yapılana ve DOPO belirlenene kadar, ihdasen oluşan taşınmazlarda satış/devir/temlik tasarrufunda bulunmaması gerekmektedir.

Bölgede düzenleme yapılması halinde DOPO'nun %40'ın altında çıkması durumunda (örnekteki toplam 16.000 metrekare alanlı) ihdasen belediyeye tescil edilen taşınmazlardan düzenlemeye dâhil olan diğer taşınmazlardan alınan oranda (örnekteki %18 oranında) DOP alınması, artan kısmın belediye adına dağıtım cetveline dâhil olarak tescil edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Şayet DOPO %40'ın üzerinde çıkarsa, belediye taşınmazları ile diğer taşınmazlardan %40 oranında DOP alınması; ardından belediye adına tescilli taşınmazlardan DOPO %40'a düşürülene kadar umumî hizmet alanlarına tahsis yapılması, artan taşınmaz miktarı bulunması halinde dağıtım cetveline alınarak düzenleme sonrasında belediye adına tescil edilmesi, artan olmaması durumunda belediye taşınmazlarının tamamının umumî hizmet alanlarına tahsisi gerektiği değerlendirilmektedir.

SONUÇ

Uygulamada, imar plânı ile kapanan kadastral yolların belediye adına tesciline dayanak olarak Tapu Kanunu'nun 21'inci maddesi gösterilmektedir (İşleyici, 2012, s. 21). Mahkemelerin de uygulayıcılar gibi Tapu Kanunu'nun 21'inci maddesinin imar plânı ile kapanan yolların belediye adına tapu siciline tesciline dayanak olduğunu kabul ettikleri görülmektedir. Ancak hem 477'nci sayıda hem de bu yazıda arz edilmeye çalışıldığı üzere, imar plânı ile kapanan yolların tescilinin dayanağının Tapu Kanunu'nun 21'inci maddesi olmadığı görülmektedir. Bu bakımdan, her şeyden evvel, Danıştay'ın tescile dayanak olarak Tapu Kanunu'nun 21'inci maddesini esas almasının yerinde olmadığı değerlendirilmektedir⁴².

İkinci olarak; Danıştay, (DOPO miktarından fazla kapanan yol miktarı olması durumunda) yoldan ihdasın ve arz parçasının ilk tescilinin düzenlemeye ilişkin tescil ile yapılacağını öngörmektedir. Ancak, bir taşınmazın düzenlemede dağıtım cetveline dâhil olabilmesi için, bu taşınmazın tapu senedinin mevcut olması gerekmektedir. Kapanan yollara ilişkin tapu senedi mevcut olmadığı sürece, (kapanan yol miktarı DOP miktarından fazla olsa dahi) bu yolların düzenlemeye dâhil olması ve düzenlemeden tescil edilmek üzere çıkması şekli ve maddî hukuk bakımından mümkün değildir.



⁴² Dayanak mevzuat farklı olduğu gibi, uygulanan mevzuatın sonuçları da farklıdır. Örneğin mücavir alan sınırları içerisinde kalan bir köyün bulunduğu bölgede kapanan kadastral yolların, Tapu Kanunu dayanak alınarak tescili durumunda, bu yollar Belediye adına değil, Köy adına tapuya tescil edilecektir. Fakat Medenî Kanun ve İmar Kanunu hükümleri esas alındığında ise, bu yollar köy adına değil, belediye adına tescil edilecektir. Bizim düşüncemiz, bu yolların Medenî Kanun ve İmar Kanunu hükümleri esas alınarak tescil edilmesi, bu tescilin ise imar hukuku yetkisini kullanan belediye adına yapılması gerektiği yönündedir. Zira 3194 sayılı Kanun'un 17'nci ve 18'inci maddelerini uygulama yetkisi belediyelere aittir.

Ayrıca Danıştay, kapanan kadastral yolların düzenlemede umumî hizmet alanlarına dâhil edilmesini ve ardından DOPO hesaplanması gerektiğini söylemektedir. Fakat ne İmar Kanunu’nda ne de Yönetmelik’te bu usulün uygulanacağı yazmamaktadır (Köktürk, 2003, s. 9). Böyle bir durum ise uygulayıcılarda, yargının idarenin yerine geçmek bir yana, yargının adeta mevzuat koyucunun yerine geçerek karar verdiği izlenimi oluşturmakta ve eleştirilmektedir (Uzun, 2012, s. 27), (Ülkü, 2012, s. 27). Danıştay “daha önce genel hizmetler için kullanılan kadastral yolların imar plânı kararı ile arzdeki fiilî kullanımı sona ermekle birlikte; ihdasen tescil edilen kapanan yolların düzenleme sonucu elde edilen umumî hizmetler alanına tahsis edilmesi gerektiği”ni söylemektedir. Araştırmalarımızda bütün kadastral yol miktarının umumî hizmet alanına dâhil edilmesine dair bu gerekliliğe ilişkin bir kuralın bulunduğunu henüz tespit edemedik; araştırmalarımıza göre işlemlerin bir üst başlıkta açıklandığı şekilde yapılması gerektiği sonucuna varılmıştır.

Diğer yandan Danıştay, “umumî hizmet alanlarından, idarenin elde ettiği taşınmaz daha fazla ise, ancak o zaman Anayasa Mahkemesi kararına yansıyan diğer ihtimaller doğrultusunda bu alanları kullanabileceği, bunun dışında özel hukuk rejimi kapsamında kullanma konusunda (idarenin) bir takdir yetkisinin bulunmadığı”nı ifade etmektedir.

Danıştay’a göre, örneğin plândaki umumî hizmet alanı miktarı 40.000 metrekare iken, kapanan kadastral yol miktarı 41.000 metrekare ise, 41.000 metrekarelik kapanan yol miktarının 40.000 metrekaresi umumî hizmet alanlarına tahsis edilmeli, artan 1.000 metrekare Tapu Kanunu’nun 21’inci maddesi kapsamında belediye adına tescil edilebilecektir.

Ancak böyle bir durumda, hem tapu senedi bulunmayan bir alan düzenlemeye dâhil olacak, hem de düzenlemeye giren diğer taşınmazların hiç birisinden DOP alınmamış olacaktır ki; tapu senedi olmayan alanın düzenlemeye dâhil olması mevzuata aykırı olduğu gibi; düzenlemeye dâhil olup, gerek imar plânı gerekse düzenleme sonucu oluşan değer artışının⁴³ DOP alınmayarak kamuya aktarılmaması da mevzuata aykırı bir durum oluşturacaktır.



⁴³ Değer artışı ve rant konusunun bir başka yazıda ele alınması plânlanmaktadır.

Bu kapsamda, imar plânı ile kapanan kadastral yolların düzenlemeye dâhil olması ve bu düzenlemede değerlendirilmesinin, bir üst başlıkta arz ve izah edilmeye çalışılan şekilde yapılmasının gerektiği; bu minvalde gerek uygulamanın, gerekse Danıştay'ın olaya yaklaşımının maddî ve şeklî hukuk bakımından mevzuatla uyuşmadığı değerlendirilmektedir.

KAYNAKÇA

- Akil C. (2012).** “Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’nin Bir Kararı Vesilesiyle Devlet Mallarının Haczedilemezliği Kuralı Üzerine Düşünceler”, Ankara Barosu Dergisi, Sayı.2.
- Aksay B. (2005).** Hukukî Açıdan Arazi ve Arsa Düzenlemesi, Mahalli İdareler Derneği Yayını, Ankara.
- Alver Z. D.,** “Türkiye’de Arsa Politikasının Gelişimi, Uygulama Araçları ve Arsa Politikasında Rol Oynayan Kuruluşlar”, (erişim tarihi 12.12.2013), http://www.artvinkadastro.gov.tr/userfiles/file/Makale_21.pdf.
- Ansay S. Ş. (1958).** Hukuk Bilimine Başlangıç, Güzel İstanbul Matbaası, Ankara.
- Artukmaç S. (1969).** Türk İmar Hukuku, Ayyıldız Matbaası, Ankara.
- Aslantaş G.F.E., Şimşek Ö., Berberoğlu A. (2006).** İmar Hukukunda Arazi ve Arsa Düzenlemesi (Parselasyon), Yetkin Yayınları, Ankara.
- Atasoy M, Demir O., Uzun B., Nişancı R. (2002).** “İmar Uygulamalarının İptal Nedenleri ve Öneriler”, Selçuk Üniversitesi Jeodezi ve Fotogrametri Mühendisliği Öğretiminde 30. Yıl Sempozyumu, 16-18 Ekim 2002, Konya, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Cin H. (1978).** “Tanzimattan Sonra Türkiye’de Ormanların Hukukî Rejimi”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.35 Sayı 1–4.
- Düren A. (1976).** “Kıyılarının Hukukî Düzeni”, Mimarlık, Sayı.2.
- Erdoğan B. (2005).** Genel Kadastro - Orman Kadastro İlişkilerinin Hukuksal Açısından İncelenmesi, İstanbul Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- Ergen C. (2006).** İmar Plânları, Seçkin Yayınları, Ankara.
- Erkan H. (2011).** Kadastro Bilgisi, Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası Yayınları, Ankara.
- Ersoy Melih,** “İmar Plânı Uygulamalarında Düzenleme İşlemi”, (erişim tarihi 10 Ağustos 2013) (<http://www.meliher soy.com/wp-content/uploads/2012/04/%C4%B0mar-Plan%C4%B1-Uygulamalar%C4%B1nda-D%C3%BCzenleme-%C4%B0%C5%9FlemiA.24.pdf>).
- Ferudun A. (2009).** “Kıyı Alanlarının Hukukî Statüsü”, Journal of Naval Science and Engineering, C.5, Sayı.1.
- Giritli İ. Bilgen P. (1973).** İdare Hukuku, Kervan Yayınları, İstanbul.
- Gülan A. (2004).** “Kamu Malları”, in İl Han Özyay; Gün Işığında Yönetim, Filiz Kitabevi, İstanbul.
- Gülan A. (2008).** Maden İdare Hukukumuzun Ana İlkeleri ve Temel Müesseseleri, Lamure Kitap, İstanbul.

Günday M. (2004). İdare Hukuku, İmaj Yayınevi, Ankara.

Güral J. (1952). “Türk Hukukunda Tapuya Kayıtlı Olmayan Gayrı Menkullerin Hukukî Rejimi ve MK 639/1-1”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Sayı.3, C.9.

İşleyici C. (2012). “18. Madde Uygulamaları ve Sorunlar Paneli Konuşması”, Panel, Harita ve Kadastro Odası Yayınları, Ankara.

Koçak H., “İmar Uygulamasında Düzenleme Ortaklık Payı”, TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası 12. Türkiye Harita Bilimsel ve Teknik Kurultayı (Bildirge), 1115 Mayıs 2009, Ankara, (erişim tarihi 13.11.2013), http://www.hkmo.org.tr/resimler/ekler/213a8959a9a9658_ek.pdf.

Koçak H., “Yolların 18 Uygulamasına Tabi Tutulması”, (erişim tarihi 12.12.2013), http://www.artvinkadastro.gov.tr/userfiles/file/Makaleler/Makale_93.pdf.

Köktürk E. (2007). “18. Maddenin İdarî Yargıda İptali ve Ortaya Çıkan Sorunlar”, Arsa Düzenlemeleri ve Yargı İlişkisi Semineri, HKMO Yayınları, İstanbul.

Köktürk E. (2013). “Arsa Düzenlemesinde Yoldan İhdas ve DOP Tanımı”, İstanbul Bülten, Haziran.

Köktürk E. (2003). “İmar Uygulamalarında Kapanan Yollar, Meydanlar ve Meralar”, Mülkiyet Dergisi, Sayı.50.

Meşhur M. Ç. (2008). “Arazi ve Arsa Düzenlemesi (18. Madde Uygulaması) Sürecinin Kentsel Mekân Oluşumu Açısından İrdelenmesi”, Middle East Technical University Journal of the Faculty of Architecture, V.25, No:2.

Nikes Ş. (2003). “3194 Sayılı İmar Kanununun 18’inci Maddesi Uyarınca Yapılan Arsa ve Arazi Düzenlemelerinde Karşılaşılan Sorunlar”, Gazi Üniversitesi Fen Bilimleri Dergisi, C.16, Sayı.4.

Özdemir S. (2013). “Tapu Kanunu Bağlamında İmar Uygulamalarında Kapanan Kadastral Yollar”, Türk İdare Dergisi, Sayı 477.

Peyker A. (2007). 3194 Sayılı İmar Kanununun 18’inci Maddesi Uyarınca Arazi ve Arsa Düzenlemesi ile Hazine Taşınmazları Açısından Aynı Kanunun 11’inci Maddesi ile Karşılaştırılması, Maliye Bakanlığı Millî Emlâk Genel Müdürlüğü Basılmamış Uzmanlık Tezi, Mersin.

Sarı N. İ., “Taşınmazların Arsa Vafını Kazanması”, (erişim tarihi 03.11.2013), http://www.artvinkadastro.gov.tr/userfiles/file/Makaleler/Makale_74.pdf.

Şentüfekçi F. (2001). “Mülkiyetin Üçüncü Boyutu Dikey Mülkiyet Ya Da Gökyüzü”, Ankara Barosu Dergisi, Sayı.2.

Söyler İ. (2005). Devlet Mallarının Kamu Finansmanı Açısından Değerlendirilmesi, Maliye Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı Yayınları, Ankara.

Söyler İ. (2011). “Kamu Malları Teorisi Açısından Devletin Hüküm ve Tasarrufu Altındaki Yerler”, Sayıştay Dergisi, Sayı.83.

Türk C., Türk Ş. Ş. (2006). Hukukî ve Teknik Boyutları ile Arazi ve Arsa Düzenlemesi, Beta Yayınları, İstanbul.

Uzun B. (2012). “18. Madde Uygulamaları ve Sorunlar Paneli Konuşması”, Panel, Harita ve Kadastro Odası Yayınları, Ankara.

Ülkü H. (2012). “18. Madde Uygulamaları ve Sorunlar Paneli Konuşması”, Panel, Harita ve Kadastro Odası Yayınları, Ankara.

Ünal Y. (2008). Türk Şehir Plânlama ve İmar Mevzuatının Kentsel Dönüşüm ve Deprem Ağırlıklı İncelemesi, Yetkin Yayınları, Ankara.

Yaman S. (2004). Açıklamalı İçtihatlı ve Uygulamalı İmar Kanunu ve İlgili Mevzuat C-I, Mahallî İdareler Derneği Yayınları, Ankara.

Yavuz N. (1975). “Türk Hukukunda Kamu Malları”, Ankara Barosu Dergisi, Sayı.4.

Yayla Y. (1985). İdare Hukuku, Filiz Kitabevi, İstanbul.

Yılmaz M. (2010). “İmar Kanunu’nun 18. Maddesi Çerçevesinde Düzenleme Ortaklık Payı Kavramı ve Uygulamaları”, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, C.16, Sayı.3-4.

(2009). İmar Plâni Uygulamaları, Millî Eğitim Bakanlığı Yayınları, Ankara.

(2011). Yola Terk ve Yoldan İhdas Haritalarının Kontrolü, Millî Eğitim Bakanlığı, Ankara.

(2011). Taşınmaz Malların Hukukî Durumlarının Kesinleşmesi; Millî Eğitim Bakanlığı Yayınları, Ankara.

www.anayasa.gov.tr

www.hkmo.org.tr

www.resmigazete.gov.tr

www.tbmm.gov.tr

www.yargitay.gov.tr



STRATEJİ KAVRAMI VE ÖRGÜTLERDE BİR YÖNETİM İLKESİ OLARAK KULLANILMASI

Bilal SEVİNÇ*

ÖZ

Daha çok askeri alanda kullanılan strateji kavramı 19. yüzyıldan itibaren iş dünyasında da kullanılmaya başlanmış ve bugün modern yönetim olgusunun vazgeçilmez unsurlarından biri olmuştur. Strateji, kamu ve özel sektörde faaliyet gösteren örgütlerin bugünkü ve gelecekteki durumlarının tanımlanmasında önemli bir rol oynamaktadır. Strateji, örgütlerin mevcut kapasitesini ve dış çevredeki gelişmeleri analiz ederek geleceğe yönelik kararların alınması ve izleyecekleri yolların belirlenmesi açısından önemlidir. Her alanda hızlı bir değişimin yaşandığı günümüzde örgütler, verimliliklerini artırabilmek, örgütsel hedeflerine ulaşabilmek, beklenmedik gelişmelerden en az düzeyde etkilenmek, değişimle başa çıkabilmek, çevreye uyum sağlayabilmek ve başarılı bir şekilde varlıklarını sürdürebilmek için değişimle gelen koşullara uygun yeni yönetim tekniklerini uygulamak durumundadırlar. Gelişmelere ve değişime yeterli tepki veremeyen ya da tepki vermekte geciken kamu ve özel sektör örgütleri büyük sorunlar yaşayabilmektedir. Yönetimsel açıdan “strateji” kavramının incelendiği bu çalışmada, strateji oluşturmaın yararları, strateji çeşitleri, strateji düzeyleri, stratejilerin formüle edilmesi, stratejiyi belirleyen öğeler, stratejinin benzer kavramlarla ilişkisi detaylı olarak incelenmektedir. Ayrıca, “strateji” kavramından da yararlanılarak, örgütlerde yönetim olgusu stratejik yönetim bağlamında tartışılmaktadır. Strateji ve yönetimin strateji boyutu ile ilgili olarak Türkiye’de yeterli çalışmanın bulunmadığı dikkate alındığında, yerli ve yabancı literatür incelemesine dayanan bu çalışmanın alana ilgi duyanlar için bir kaynak oluşturacağı düşünülmektedir.

Anahtar Kelimeler: Örgüt, Strateji, Yönetim, Stratejik Yönetim



* Doç. Dr., Polis Akademisi Başkanlığı, 3. Sınıf Emniyet Müdürü, bilalsevinc78@hotmail.com

THE CONCEPT OF STRATEGY AND ITS UTILIZATION IN THE ORGANIZATIONS AS A MANAGEMENT PRINCIPLE

ABSTRACT

The concept of strategy which is mostly used in military literature has also been used by business world since 19th century, and today it is one of the indispensable elements of modern management phenomenon. Strategy plays an important role in terms of defining existing and future conditions of both public and private organizations. Strategy is vital for organizations to take future oriented decisions and determine the routes to be followed through analyses of organizations' existing capacities and developments at outer environment. In today's world which is exposed to huge changes in each layer of the life, organizations have to utilize management techniques which will accommodate new conditions induced by the change in order to be able to increase their productivity, reach their targets, be affected at minimum level by unexpected developments, cope with the change, accommodate the environment and survive successfully. Public and private organizations which fail to respond new developments and changes or respond but become late experience huge problems. In this study that explores the concept of strategy in the context of management phenomenon, the concepts of benefits of strategy formation, types of strategy, levels of strategy, formulation of strategy, factors that define strategy, relationship of strategy with similar concepts are analyzed in detail. Also, utilizing the concept of "strategy", management phenomenon in organizations is discussed in the context of strategic management. Once considered that there is a gap in the Turkish literature regarding strategy and strategy dimension of management, it is believed that this study will be a good source of information for those who are interested in the field.

Keywords: Organization, Strategy, Management, Strategic Management

GİRİŞ

Geleceğin belirsizliği ve bu belirsizlik nedeni ile geleceğin şekillendirilmesindeki güçlükler, kamu ve özel sektör ayrımı gözetmeksizin tüm örgütlerin en temel korku ve kaygıları arasında yer almaktadır. Bununla birlikte teknoloji, bilgi, politika, eğitim, ekonomi, hukuk, ticaret gibi alanlardaki hızlı değişim ve bu değişime uyum sağlamadaki yeterlik düzeyi, bu kaygıların düzeyini artırmaktadır. Her alanda hızlı bir küreselleşmenin içerisinde olan ülkeler ve örgütler, kendi sınırları içerisinde kendi sistemlerini uygulama lüksünü kaybetmiş ve oluşan yeni dünya düzeni, birbirine bağlı parçalardan oluşan karmaşık bir nitelik kazanmıştır. Başta gelişmiş ülkeler olmak üzere dünyanın bir bölgesinde görülen olumlu ya da olumsuz bir gelişme, rahatlıkla diğer ülke sistemlerini de etkisi altına alabilmektedir. Ülkelerarası bloklasmalar, ekonomi, güvenlik, sağlık, ticaret gibi alanlarda çeşitli birliklerin kurulması, uluslararası örgütlerin değişik ülkelerdeki yapılanmaları, ülkelere özgü hukuksal metinlerin geçerliliğinin kalkarak uluslararası bağlayıcılığı olan belgelerin kabul edilmesi günümüz dünyasını şekillendiren oluşumlar arasında yerini almıştır. Böylesine bir gelişim ve değişim ise; bazı örgütlerin yeniden yapılandırılmasına, yeni örgütlerin kurulmasına ya da sağlam ve evrensel bir sistem üzerine kurulmuş olanların popülaritesinin artmasına yol açarken, bazılarının da hızla yok olmasına neden olabilmektedir.

Örgütleri sarmalayan bu çevresel belirsizlikler örgütler için tehdit unsuru olmakla birlikte, fırsatlar da oluşturabilmektedir. Bu nedenle örgütlerin, varlıklarını sürdürebilmek ve böylesi bir ortamı fırsata dönüştürebilmek için, çevresel belirsizlikleri çok iyi algılayabilmeleri ve olası tehditlere karşı yeni yönetim stratejileri geliştirebilmeleri gerekmektedir. Bunların yanında, kıt olan kaynakların örgütün amaçları doğrultusunda etkin ve verimli olarak kullanımı da ayrı bir önem kazanmakta ve belirli bir stratejiye dayalı planlı eylemlerde bulunma bir zorunluluk haline gelmektedir.

Hızlı değişim ile birlikte oluşan çevresel belirsizliğin sonuçları olan fırsat ve tehditlerin, özel sektörde olduğu gibi kamu sektöründe de önceden belirlenip gerekli önlemlerin alınması, sunulan hizmetin niteliğinin artırılarak çağın gereklerine ayak uydurulması açısından kaçınılmaz olmuştur. Nitekim kurulduğu zamanın koşullarında başarıyla hizmet sunan birçok kamu

organının, zaman içerisinde beliren gereksinimlere yanıt verememesi vatandaşların hoşnutsuzluğuna neden olabilmekte ve birçok sorunun kaynağı olarak görülebilmektedir. İş ve işleyiş açısından özel sektöre göre daha hantal bir yapıya sahip olan, bürokrasinin tüm sıkıntılarını yaşayan, politik, ekonomik, sosyal ve teknolojik etki unsurlarına daha açık olan kamu sektörünün, etkili stratejiler üretmesi ve bu stratejileri uygulaması gerekmektedir. Kamu yönetiminde bu sorunları aşabilmede en önemli unsurlardan birinin de, stratejik yönetim ve stratejik planlama anlayışının yerleştirilmesi ve uygulanması olduğu düşünülmektedir.

Bu çalışma, örgütlerde yönetim olgusunu, “strateji” kavramından da yararlanarak stratejik yönetim bağlamında incelemektedir. Stratejik yönetimin en önemli ayağı olan ve detaylı bir inceleme gerektiren stratejik planlama konusunun incelenmesi ise başka bir çalışmaya bırakılarak, yüzeysel olarak ele alınmaktadır. Strateji ve yönetimin strateji boyutu ile ilgili olarak Türkiye’de yeterli çalışmanın bulunmadığı dikkate alındığında, yerli ve yabancı literatür incelemesine dayanan bu çalışmanın alana ilgi duyanlar için bir kaynak oluşturacağı düşünülmektedir.

1. STRATEJİ KAVRAMINA GENEL BİR BAKIŞ

Strateji kavramının eski Yunan’dan geçen bir kavram olduğu yaygın bir kanı niteliğindedir. Strateji kelimesi “kaynakların etkin kullanımı yoluyla düşmanların yok edilmesi planı” anlamına gelen Yunanca “stratego” kavramından gelmektedir (Burnes, 1996, s. 137). Bunun yanında generallik sanatı anlamında olan “strategos” ya da Latince’de yol, çizgi anlamına gelen “stratum” gibi sözcüklerden türediği de literatürde ifade edilmektedir (Aktan, 1998; Dinçer, 1994, Eren, 2005). Ondokuzuncu yüzyıla kadar daha çok askeri alanda kullanılan bu kavram anılan yüzyılda iş dünyasında kullanılmaya başlanmıştır (Burnes, 1996, s. 137).

İlk olarak askeri alanda kullanılan ve diğer alanlardaki temelleri, askeri alandaki kullanım ilkeleri üzerinde şekillenen stratejinin, askeri alandaki belirleyici özelliklerinin ortaya konulmasının yararlı olacağı düşünülmektedir. Genel olarak askeri stratejik ilkeleri Özdemir (1999, s. 10-11) şu şekilde sıralamaktadır:

- Güçlü olma ilkesi: Bir ordu düşman karşısında askeri güç, araç ve gereç bakımından güçlü durumda olmalıdır. Bu ilkeye göre her örgüt, ürettiği mal ve hizmet açısından kabul gören, rekabet edebilen, zengin kaynaklara sahip olan ve teknolojik düzeyi üstün olan bir konumda olmalıdır.

- Güçlerin kuvvetli olunan noktada toplanarak düşmanın zayıf yanlarından vurulması ilkesi: Bu ilkeye göre her örgüt üstün olduğu alanlarda uzmanlaşmalıdır.

- Amaç ve araç uygunluğu ilkesi: Eldeki araçlar savaşı kazanmak amacıyla en verimli şekilde kullanılmalı ve amaçlar saptanırken eldeki kaynakların nitelik ve niceliği göz önüne alınmalıdır. Bu ilkeye göre tüm örgütler kaynaklarını en etkin şekilde kullanmalı ve amaçlar belirlenirken gerçekçi olunmalıdır.

- Esneklik, uysallık ve duyarlılık ilkesi: Koşullar ve olanakların zaman içinde değişimini dikkate alarak beklenmeyen olası gelişmelere uyum sağlanabilmelidir. Stratejinin yalnızca öngörülen koşullara göre hazırlanması, gerekli esnekliğe sahip olmaması geri dönülmesi zor sonuçları doğurabilir. Bu bağlamda örgütlerin bu uygulamalarla birlikte alternatif stratejiler oluşturmaları önem taşımaktadır.

- Güçlerin etkili kullanılması ilkesi: Askeri anlamda güçlerin etkili olabilecekleri bölgelere yerleştirilerek onlardan en fazla yararın sağlanması ve bu arada kayıpların en alt düzeyde tutulabilmesidir. Yönetimsel açıdan bu ilke, kıt olan kaynakların en etkin şekilde kullanılarak mal ve hizmette verimliliğin artırılması anlamına gelmektedir.

- Ateş ile harekatı birleştirme ilkesi: Harekata geçmeden önce düşmanın hareketini önlemek ve saldırıya geçmektir. Yönetimsel açıdan ise, rakip örgütlerin güçlü ataklarını önleyici önlemler alarak dengeyi sağlamak ve rakibin zayıf noktalarını belirleyerek gelişmeyi bu noktalara yönlendirmektir.

- Kayıp vermeden çekilme ilkesi: Askerlikte, çok iyi saldırı planları yapmak kadar zararı en alt düzeye indirecek geri çekilme planları yapıp, uygulamak da önemlidir. Örgütlerin, rekabet etme olanağı olmayan alanlarda mal ve hizmet sunumu yapmaya devam ederek başarısız olmalarındansa, bunların yerine başarılı olabilecekleri alanlara yönelerek mal ve hizmet sunmaları daha akılcı bir yaklaşımdır.

Günümüzdeki strateji gelişimi anlayışına temel oluşturan birçok kavram ise yirminci yüzyılın ilk yarısında doğmuştur. 1960'ların erken dönemlerinde stratejik planların ilk yapısı oluşmuştur. 1980'lerde ise dikkatler stratejik plandan stratejik yönetime yönelmiştir. Buna paralel olarak ise strateji uygulama konusu önem kazanmıştır. 1970'lerde ve 1980'lerde araştırmacılar, strateji geliştirmenin basit bir düzenleme mekanizması olamayacağını, değişik örgütlerde değişik strateji süreçlerinin olabileceğini ve istenen ile başarılı stratejiler arasında farklılıklar olabileceğini ortaya koymuştur (Feurer ve Chaharbaghi, 1995, s. 11-21).

Bu bağlamda örgütsel ve yönetsel açılardan “strateji” kavramının tanımlanması önem taşımaktadır. Türkçede strateji; sürdürme, gönderme, götürme, gütmeye anlamında kullanılmaktadır (Erdem, 1997, s. 10). Strateji; geleceğe dönük dış çevre analizinin yapılması ve örgütün kendi kaynak ve olanaklarının zayıf ve güçlü yönlerinin belirlenmesinden sonra, mevcut durum ile istenilen durum arasındaki açığı kapatmaya dönük olarak örgütçe alınan kararların bütünüdür (Dinçer, 1994, s. 27).

Amaca ulaşmak için atılacak tüm adımların saptanması, kullanılacak tüm araçların detaylı olarak belirlenmesi ve örgütün amacı doğrultusunda kullanılmak üzere tahsis edilmesi, stratejinin tanımı içerisinde (Kırılmaz, 2013, s. 148; Odabaş, 2004). Strateji ile geleceğe yönelik yol ve yöntemler belirlenmekte, bunu yaparken de geçmişten yararlanılmaktadır (Clayton, 2002). Başka bir tanımda ise strateji, tutarlı bir bütünlük içerisinde olayların art arda gelmesidir. Örgütün ana hedefleri ile politikasını birleştiren plan, model, görüş, durum, planlı bir davranış stratejiyi oluşturmaktadır (Nartgün, 2000, s. 281). Göksu vd. (2011) stratejinin, kurumsal kapasitenin ve kurumun dış çevresinin analiz edilmesi, kurumsal hedeflerin belirlenerek bu hedeflere ulaşmak için çalışma planları yapılması ve planların uygulanması unsurlarını içerdiğini vurgulamaktadır.

Coşkun (1986, s. 208) stratejiyi, “ana ve ara amaç tanımlarında, önceliklerin belirlenmesinde, amaç ve yöntem seçimlerinde, kaynak, zaman ve yer kullanımlarında karşılaşılan ön şartları hazırlamaya dönük, genel ve ana hedefler etrafında bütün planlama, politika, uygulama düzenlerinin yoğunlaşmasını öngören ve belli bir dönem için genellikle değişmezlik niteliği olan direktifler dizisi” olarak tanımlamaktadır.

Whipple (2000) ise askeri kavramlarla bağdaştırarak stratejinin, savaşmak için değil savaş kazanmak için kullanılabileceğini ve hiç ateş etmeden kazanma olanağı veren stratejilerin en iyi stratejiler olduğunu vurgulamaktadır. Ona göre strateji amaç ve hedef değil, genel anlamda iç ve dış kaynak ve fırsatların sürekli ve uyumlu bir şekilde değerlendirilmesidir. Stratejilerin temelinde bilgi ve zeka yatmaktadır.

Rasyonel karar verme süreci olarak tanımlanan stratejide çevrenin etkin bir belirleyiciliği vardır. Strateji kavramıyla ilgili tanımlar genellikle şunları içermektedir (Feurer ve Chaharbaghi, 1995, s. 11-21):

- Strateji yönetim ve planlamadaki beceri ve ustalaktır
- Stratejinin öncelikli anlamı amaçlara ulaşmadır
- Strateji uzun dönemli olarak örgütün doğrultusu ve etkinlik alanıdır. Kaynakların değişen çevreye müşterilere ve pazara uyumunu gerektirir. Stratejik yaklaşımlarda paydaşların (stakeholder) beklentilerinin karşılanması da önemlidir.

İnsan unsurunun önem kazandığı günümüzde hangi alanda olursa olsun genel amaç, toplumsal refah ve bununla ilgili gereksinimlerin karşılanmasıdır. Bu açıdan değerlendirildiğinde stratejinin alanının, başta psikolojik, sosyal, ekonomik, ideolojik ve yönetsel konular olmak üzere oldukça genişlediği görülmektedir. Yönetsel açıdan strateji, örgütlerin çevresi ile ilişkilerini düzenleyen, kaynakların verimli şekilde kullanılmasını sağlayan, örgütün etkinlik alanını belirleyen ve çevresel belirsizliklerden kaynaklanabilecek olumsuzlukları en az düzeye indiren önemli bir yönetim aracı olarak değerlendirilmektedir. Stratejisi olmayan örgütlerin tüm bu avantajları kullanamayacakları ve başarısız olma olasılıklarının ise strateji uygulayan örgütlere oranla daha fazla olabileceği de söylenebilir (Özdemir, 1999).

1.1. Strateji Oluşturma ve Yararları

Örgütün amaçlarına ulaşması için en önemli politika biçimi olan strateji, örgütün bugünkü ve gelecekteki durumunun tanımlanmasına yardım etmektedir. Amaçlara yönelik stratejiler; çevresel fırsatlar, örgütün kaynakları, üst yönetimin değerleri ve beklentileri ile topluma yönelik sözler (taahhütler) çerçevesinde belirlenmektedir (Learned ve Sproat, 1972, s. 103).

Genel anlamda bir örgütün (veya devletin) izlediği politikaya uygun olarak seçtiği hedeflere ulaşmak üzere aldığı her alandaki önlemler ve her türlü aracın kullanılması olarak ifade edilen strateji kavramının alanı, örgütlerin ya da ülkelerin genel politikalarından ayrı tutulamamakta, bununla birlikte psikolojik, sosyal, ekonomik, ideolojik, yönetsel ve güvenlikle ilgili konuları da kapsamaktadır (Çoban, 1997, s. 88-89). Stratejiye ilişkin tanımlar örgütün uzun erimli amaçlarını belirleme, örgüt içi ve çevresine ilişkin bilgiye sahip olarak uygun kararlar verme ve kararları genelde risk ve belirsizlik altında alma gibi etkinlikleri içermekte ve böylece strateji sürekli değişen, belirsiz ve oldukça riskli bir çevrede örgütlere belirli bir yön vererek dirliklik kazanmalarını sağlamaktadır (Tural, 2000, s. 75).

Strateji oluşturmada üç yöntem vardır. Bunlar (Stoner ve Wankel, 1987, s. 113-114):

- Girişimci (entrepreneurial) eksenli yöntem: En etkin lider (genellikle örgütün kurucusu-girişimci) riskli kararları alır. Karar alan otoritede, deneyimle şekillenmiş olan kişisel yargılara aşırı bir güven vardır ve belirlemiş olduğu hedefler doğrultusunda örgüt işlevlerini sürdürür. Strateji oluşturmada etkin olan unsur formüle edilmiş kurallar değil, örgütte etkin olan otoritenin kişisel planlarıdır.

- Uyarlayıcı (adaptive) yöntem: Örgütün kurucusu (girişimci) kontrol edilmesi gereken bir güç olarak çevre ile uğraşırken, uyarılama işi ile uğraşan yönetici ortaya çıkan diğer sorunları çözmeye çalışır. Girişimci eksenli örgütler belirsizliğe doğru tipik dramatik sıçramalar yaparken, uyarlayıcı örgütler ileriye doğru küçük ve düzensiz adımlarla ilerlerler. Girişimciler rekabeti kazanmak için sürekli saldırı pozisyonunda iken, uyarlayıcı yönetici rakiplerin hamlelerine karşı savunma pozisyonundadır.

- Planlama yöntemi: Diğer yöntemlerin eksik kalan yanlarına yol gösterici bir çatı ve güçlü bir yön duygusu sağlar. Bu yöntemde üst düzeydeki planlamacılar, çevreyi ve örgütü analiz etmeyi gerektiren sistematik süreçleri izlerler. Böylece geleceğe yönelmek için plan geliştirilmiş olur. Planlamacılar risk gerektiren kararları alırken, sistematik ve yapılandırılmış seçenekleri değerlendirir ve örgütün genel misyonu ve yeterliklerine uyumlu olacak şekilde çevredeki fırsat ve tehditleri göz önünde bulundururlar.

Stratejinin özünde yaratıcılık, yenilik, fark oluşturma ve artı değer yaratma vardır. Bu olgular ise düşünce ürünüdür. Özgürce düşünüldüğü ve olabildiğince çok fikir üretilebildiği durumlarda başarılı stratejilere ulaşılabilmektedir. Bunun için ise demokratik bir katılımı örgüt çalışanlarının zekâlarının sinerjisi önem taşımaktadır. Strateji oluşturma sürecinde stratejik düşünmeyi örgüte yaymak gerekmektedir. Geleceği öngörme yoğun çaba harcamayı gerektirmektedir. İnsanların istekli olmaları, beyin fırtınası, aykırı düşünceler, hayal gücünün kullanılması farkı yaratmada oldukça önemlidir. Klasik strateji oluşturma sürecinde strateji üreten, seçen ve uygulamaya koyan örgütün tepe yönetimidir. Tepe yönetiminin fikir birliği içinde kimin ne söyleyeceği baştan bilinerek gerçekleştirilen toplantılarında stratejiler belirlenir. Bu tip bir uygulamada yaratıcı strateji geliştirilmesi çok sınırlı olmaktadır ve uygulanması aşamasında motivasyon eksikliklerine neden olmaktadır. Bu nedenlerle yaratıcı yaklaşımla strateji oluşturmada yöntem olarak planlamacılar ve uzmanlardan yararlanma bir gereksinim olarak belirmektedir (Baran, 2000, s. 20-23).

1.2. Strateji Çeşitleri

Örgüt açısından çeşitli adlar ve türler altında stratejiler bulunmaktadır. Bunlardan en çok kullanılanlar; planlanmış, taahhüde dayanan, ideolojik, şemsiye, süreç, bağımsız ve anlaşma stratejileridir. *Planlanmış strateji*; iyi düşünülmüş gerekli önlemleri alınmış stratejileri, *taahhüde dayanan strateji*; liderin vizyonunda yer alan, çabuk değişebilen veya ortadan kaldırılabilen stratejileri, *ideolojik strateji*; ideolojiler bağlamında oluşturulan ve değişmesi oldukça zor olan stratejileri, *şemsiye strateji*; genel amaçları lider tarafından tanımlanan ancak diğer üyelere de bunlara nasıl ulaşılacağı kararını verme olanağı tanıyan stratejileri, *süreç strateji*; liderin süreçleri kontrol ettiği durumlarda ortaya çıkan stratejileri, *bağımsız strateji*; örgütün farklı birimlerinde farklı şekilde oluşturulan stratejileri, *anlaşma stratejileri*; üyeler arasında tartışılarak karşılıklı uyum yoluyla oluşturulan stratejileri belirtmektedir (Nartgün, 2000, s. 285-286).

Bunlarla birlikte yapısal ve üretim açısından stratejiler; büyüme, küçülme (kısmı), denge ve bileşim (karma) stratejileri olarak sınıflanabilir. *Büyüme stratejisiyle* örgütün sürekli genişlemesi hedeflenirken, *küçülme-*

gerileme stratejisiyle genişlemeden daha çok tek bir alanda uzmanlaşma hedef alınmaktadır. *Denge stratejisi*; örgütün çevreden kabul gördüğü ve örgüt açısından düşük risklerin bulunduğu durumlarda uygulanmaktadır. Bu tür stratejilerde örgütün etkinliklerinde ve amaçlarında önemli bir değişiklik yapılmaz. Aynı anda birden fazla değişik stratejilerin uygulandığı durumlarda ise, *bileşim (karma) stratejisinin* benimsendiğini söylemek olanaklıdır (Schermerhorn, 1989, s. 137-140). Strateji çeşitleri arasında; örgütte daha önce denenmemiş ve uygulanmamış yeni fikirleri içeren “*yenilikçi stratejiler*”, örgütlerin rakiplerine göre konumlandığı ve stratejilerini de bu konumlarına göre belirledikleri “*rakilere göre stratejiler*”, dar müşteri hedefi içinde var olmayı öngören “*odaklaşma stratejisi*” de bulunmaktadır. Her bir strateji çeşidi kendi içinde aşağıdaki gibi gruplanabilmektedir (Baran, 2000; Özdemir, 1999):

- Denge stratejileri; yavaş büyüme stratejisi, kâr stratejisi, büyümeyi yavaşlatma stratejisi, yaşamı sürdürme stratejisi olarak çeşitlenmektedir. *Yavaş büyüme stratejisi*; geçmişte sağlanan büyüme hızının enflasyon oranına göre ayarlanmış olarak devam ettirilmesini öngörmektedir. Az riskli olan bu strateji örgüt başarılı olduğunda ve başarısının devam edeceği öngörüldüğünde uygulanmaktadır. *Kâr stratejisinin* amacı kârı ve nakit girişlerini kısa dönemde artırmaktır. *Büyümeyi yavaşlatma stratejisi*, büyüme stratejisinden dengeli stratejiye geçiş stratejisidir. Hızla büyümüş olan örgütlerin yeni boyutlarında dengeye oturmalarına yardım etmektedir. *Yaşamı sürdürme stratejisi* ise, çevresel unsurların örgütün büyüme stratejisinin sürdürülmesine olanak sağlama özelliğini kaybetmesi durumunda başvurulacak bir stratejidir.

- Büyüme stratejileri; tek ürün/hizmet satışını artırarak iç büyüme stratejisi, ürün/hizmetin çeşitlendirilmesi ile iç büyüme stratejisi, birleşmeler ve ortak girişimler yoluyla dış büyüme stratejisi, dikey birleşme yoluyla büyüme stratejisi ve satış stratejileri olarak değişik gruplara ayrılmaktadır. *Küçülme-gerileme stratejileri kapsamına*; ekonomik çevredeki durgunluk ve gerileme dönemlerinde uygulanan ve iç etkinliği artırma, maliyeti düşürme, gelirleri artırma ve aktifleri azaltma yoluyla örgütün etkinliklerini düzeltmeyi amaçlayan “geri dönme stratejisi”, genellikle örgütün bir bölümünün satışı ile gerçekleşen “küçülme stratejisi”, örgüt yöneticileri başarısız ve örgüt

zor durumda bulunduğu, örgütün ürün ve hizmetlerinin büyük bir bölümünün tek bir müşteriye satıldığı durumlarda ortaya çıkan “esir şirket stratejisi”, işletmenin başarısızlığı sonucunda tüm örgütün elden çıkarılmasıyla sonuçlanan “satış-likidasyon stratejisi” girmektedir.

Örgüt içerisinde “risk alma stratejisi” de toplam stratejinin gerekli parçalarından birisidir. Fakat bu olgu örgüt içerisinde başarısızlık korkusu yaratabilmektedir. Örgüt üyeleri sorumluluk alarak yeni görüşleri deneyebilir ya da “denildiği gibi yap” davranışı takınabilirler. Riskin kabullenilebilmesi stratejilerin başarısı için gerekli görülmektedir (Noy, 2001).

1.3. Stratejiyle İlgili Farklı Yaklaşımlar

Stratejilerin iki temel amacının bulunduğu söylenebilir; örgütün içinde bulunduğu çevreyi tanıma ve amaç yönelimli eylemler için rehber ilkeler üretme. Bu temel amaçlar doğrultusunda stratejiyle ilgili yaklaşımlar Klasik, Evrimsel, Süreçsel (Yöntemsel) ve Sistematiik olmak üzere dört başlıkta toplanmaktadır. Klasik yaklaşımda bulunanlar stratejiyi, kârı en üst düzeye çıkarmayı amaçlayan uzun dönemli planların rasyonel bir süreci olarak görürler. Evrimsel yaklaşımda bulunanlar da stratejinin amacının kârı en üst düzeye çıkarmak olduğuna inanırlar ancak, gelecek etkili bir plan yapılmasına izin vermeyecek kadar belirsizdir. Bunun yerine örgütlere, bugün sahip oldukları şansı en iyi şekilde değerlendirmelerini öğütlerler. Süreçsel yaklaşım ise uzun dönemli plana şüphecidir ve stratejiyi, öğrenme ve uyum için gerekli olan bir süreç olarak görür. Sistematiik yaklaşımı savunanlar stratejinin doğası ve amacının, örgütün etkinlik gösterdiği belirli bir sosyal yapıya bağlı olduğuna inanırlar (Burnes, 1996, s. 148).

Belirli dönemlerde strateji ile ilgili yaklaşımlarda değişiklik görülebilmektedir ve bunlar üç ana grupta toplanabilir. 1960’larda başlayan ilk çalışmalar strateji kavramının çerçevesini çizmeye yönelik ilke, model ve tasarımlarla (dizayn) ilgilidir. Aralarında görüş birliği vardır. Normatif, kural ve yasa koyan tarzları bulunmaktadır. 1980’lerden bugüne kadar olan ikinci grubun çalışmaları birinci grubun çalışma temellerine dayanmakta olup yaklaşımlarının iki ana özelliği bulunmaktadır. İlki strateji konusunda düzgüsel yaklaşımlar geliştirilmesi ve biçimsel analizlere yer verilmiş olmasıdır. İkinci özelliği ise stratejinin biçimsel çözümlemeleri konusunda ortak bir görüş

ortaya koymasidir. Üçüncü yaklaşım ise yine 1980'lerde ortaya çıkmıştır. İşletme stratejilerinin bir süreç içerisinde kendi dinamikleri ile oluşumu ve evrimselleşmesi üzerinde durur. Bu nedenle betimleyici bir özellik taşımaktadır (Özdemir, 1999, s. 9). Strateji ile ilgili yaklaşımların zaman içerisinde biçimsel bir nitelikten daha dinamik bir yapıya dönüştüğü ve değişen koşullara uyumlu bir anlayışa büründüğü görülmektedir.

1.4. Strateji Düzeyleri

Örgütlerde stratejik karar vermede üç tür düzey bulunmaktadır. Bunlar; örgüt düzeyi (birlik düzeyi), iş ünitesi (işletme) düzeyi ve görevsel (fonksiyonel) düzeydir. Her bir düzey şu unsurları içermektedir (Schermerhorn, 1989, s. 135-136; Stoner ve Wankel, 1987, s. 119-123):

1. Örgüt düzeyinde strateji, örgütün tamamını ya da geniş bir kısmını kapsayacak şekilde çeşitli iş ve etkinliklerin bileşimini, eşgüdümünü ve yönetimini içerir. Her bir iş düzeyinin oynadığı ve oynaması gerektiği rol belirlenir. Bu düzeyle ilgili iki temel soru bulunmaktadır. Bunlar: “Örgüt ne tür mal/hizmet sunmalıdır?” ve “Bunu gerçekleştirmek için kaynaklar nasıl kullanılmalıdır?” sorularıdır. Bu temel sorulara yanıt bulabilmek amacıyla genellikle tepe yönetiminden oluşan stratejik planlama ekibi, diğer bazı soruları da dikkate almak durumundadır. Ne tür bir iş yapmalıyız?, Hangi işten çekilmeliyiz?, Hangi müşteri kesimine hizmet sunmalıyız?, Hangi yeni teknolojiler kullanmalıyız?, Hangi sıradizin içerisinde aktiviteleri gerçekleştirmeliyiz?, Aktiviteleri gerçekleştirirken kaynakları nasıl edinmeli ve kullanmalıyız? ve benzeri sorular bu süreçte cevaplanması gereken sorulardandır.

2. İş ünitesi (işletme) düzeyinde strateji; örgütteki bölümlerin içinde yer alan her bir bireysel işin uygulanması ve yönetimiyle ilgilidir. Örgüt içerisindeki alt birimlerin her biri örgütün bir bütün olarak çevresi için değer yaratma etkinliğine katkıda bulunmaktadır. Bu katkıyı en üst düzeye çıkarmak amacıyla örgütün birbiri ile uyumlu işletmeler demetine sahip olması gerekmektedir. Örgüt çatısı altında her bir iş ünitesinin pazarda rekabet şekli, üretilecek ürün ve hizmetler, üretimin hedeflediği müşteri kesimi, hedeflerin gerçekleştirilmesi için izlenecek politikalar, kaynakların etkin kullanımı gibi konular iş ünitesi düzeyindeki stratejilerin kapsamı içerisinde yer almaktadır.

3. Görevsel/fonksiyonel düzeyde strateji ise; bireysel iş fonksiyonlarını ve süreçlerini içerir. Finans, pazarlama, araştırma ve geliştirme gibi fonksiyonların yönetimi için, dar çerçevede iş ünitesi düzeyinde, daha geniş çerçevede ise örgüt düzeyindeki stratejilere uyum sağlayacak şekilde bir çatı oluşturur. Örneğin iş ünitesi düzeyindeki strateji yeni bir ürün ya da hizmetin üretilmesini gerektiriyorsa Araştırma-Geliştirme Bölümü bu hizmetin nasıl geliştirileceği ve sunulacağı konusunda planlar oluşturacaktır. Bunların dışında dördüncü bir düzey de kurumsal düzeydir. Kurumsal düzeyde strateji, örgüte bir bütün olarak ayırt edici karakter ve kimlik veren değer ve inançları tanımlar.

1.5. Stratejilerin Formüle Edilmesi ve Uygulanması

Stratejilerin formüle edilmesi, gelecek hakkında karar verebilmek amacıyla geçmiş ve şimdiki performanslardan yararlanarak çizilen çizgiye dayalı doğrusal bir hesaplama olarak tanımlanabilir (Sherman, 2001).

Günümüzde rekabet avantajı sağlanabilmesi için tek bir strateji süreci ya da tek bir stratejik yeterlik olamayacağı konusunda sürekli artan bir bilinçlenme vardır. Örgütler stratejilerini ve stratejik yeterliklerini değiştirerek çevrenin gereklerine uyum sağlamaya çalışmaktadır. Son araştırmalar göstermektedir ki geniş bir stratejik süreç ve stratejik yeterlik alanı belirleyen örgütlerin, tek bir stratejik süreç ve yeterlik alanı belirleyen örgütlere göre başarıları daha çok artmaktadır. Strateji geliştirmeye dinamik yaklaşımı sağlayabilmek için strateji, örgüt içerisinde, bireysel sorumlulukların bir parçası gibi ele alınmalı ve merkezilikten kurtarılmalıdır. Stratejinin sahiplenilmesiyle, stratejilerin formüle edilmesinde kullanılan bilginin niteliği ve kalitesi artırılırken, olası çatışmalar ve zaman sorunu önemli ölçüde azaltılmış olmaktadır. Bu olgunun örgüt için dinamik strateji geliştirmenin gerekleri olarak da nitelendirilebilecek beş anlamı bulunmaktadır (Feurer ve Chaharbaghi, 1995):

1. Stratejilerin formüle edilmesi ve uygulanmasına dönük sahipliğin örgüt içerisinde yaygınlaştırılması geniş bir değerler sistemi anlayışını gerektirir. Dinamik yaklaşımla örgütler yalnızca müşteri ve çıkar ortaklarının değerlerini maksimize etmeye çalışmaz aynı zamanda işçi ve sivil toplum kuruluşları gibi diğer çıkar ortaklarının da değerlerini eşit oranda dikkate alır. Değer sistemlerini geleceğin gereklerine göre şekillendirebilen örgütler uzun dönemde başarılı olabilirler.

2. Oldukça dinamik ve belirsizlikler içinde bulunan çevrelerde rekabet ortamı, müşteri değerlerini, ortakları ve örgütün eylem yeteneğini içeren çok boyutlu bir yapıdan oluşur. Bu boyutların her birisi birbirleriyle ilişkilidir. Örgütler, rekabet edebilirliklerini etkileyen bu boyutlar arasındaki dengeyi sağlayabildiklerinde, rekabette başarılı olabilirler.

3. Stratejilerin formüle edilmesi ve uygulanmasına dinamik yaklaşım, yüksek düzeyde süreklilik/denge sağlayan ve aynı zamanda değişimlere en hızlı şekilde cevap verebilecek esnekliğe sahip olan bir içsel çevre gerektirir.

4. Formüle edilmiş stratejinin niteliği kullanılan bilginin niteliğine bağlıdır. Bu bağlamda edinilen bilginin etkin olarak yönetilmesi de önem taşımaktadır. Dinamik bir çevrede strateji tamamen uygulanmadan koşullar değişebilmektedir. Bu nedenle stratejilerin formüle edilmesi ve uygulanması sürekli devam eden bir öğrenme süreci olarak kabul edilebilir. Stratejinin kalitesi doğrudan örgütün öğrenme mekanizmasının niteliğine bağlıdır.

5. Stratejik değişimin hızı, stratejilerin formüle edilmesinin hızı ile birlikte stratejilerin ve etkinliklerin örgüt içerisinde nasıl düzenlendiğine bağlıdır. Yaratıcı ve genelleyici süreçlerin kombinasyonu yoluyla oldukça büyük sayılarda stratejik seçenekler oluşturabildikleri zaman örgütler, rekabete dayanan çevrede hızlı bir şekilde stratejik doğrultularını değiştirebilirler.

Yukarıda sayılan maddelerin başarılabilmesi, örgütlerin stratejilerin formüle edilmesi ve uygulamasına yönelik yapılandırılmış bir çatı oluşturmalarını gerektirmektedir ki bu da aşağıda yazılı unsurların gerçekleştirilmesine olanak tanımaktadır (Feurer ve Chaharbaghi, 1995):

1. Hedef belirleme
2. Hedefe yönelik iletişim ve görüşme
3. Stratejik bilginin yayılması ve uygulanması (örgüt içinde ve dışında)
4. Stratejiyi sahiplenerek sorumluluk edinme
5. Örgütte optimal (en uygun) stratejik bilginin olduğu noktada stratejinin formüle edilmesi
6. Performansın ölçülmesi ve bunun örgütün değer sistemi, hedefleri ve amaçları ile sürekli olarak uyumlu olmasının sağlanması

7. Aşağıdaki amaçlarla stratejilerin sıraya sokulması;

- a. Örgüt içerisinde hedefe yönelik çatışmaların bitirilmesi ya da azaltılması
- b. Üst üste binen ve gereksiz olan stratejilerin minimum düzeye indirilmesi
- c. İş ortamlarında ve bölgelerde farklılaşan etkinlikleri eşgüdümleme
- d. Örgüte genel bir doğrultu ve odak sağlama

Stratejilerin formüle edilmesi ve uygulanmasına dinamik yaklaşım; destekleyici ve olanaklar sağlayan, karar verme sürecinde bireylere geniş özgürlükler tanıyan, gerçekleştirilen eylemlerde sorumluluğun üstlenilmesini gerektiren, liderliği ve sorumluluğu geliştiren, örgütsel yapıyı dinamik bir şekilde değişimlere uyarlayan, bireyleri ve grupları hiyerarşik yapının birer parçaları olarak değil iş sürecindeki görev ve rollerine göre değerlendiren ve fikirlerini uygulamaya geçirici ortamlar sağlayan yapı ve kültürü gerekli kılmaktadır.

1.6. Stratejiyi Belirleyici Ögeler

Yönetimsel açıdan stratejiyi belirleyici bir takım ögeler bulunmaktadır. Bu ögeler özet olarak şu şekilde sıralanabilir (Özdemir, 1999):

- Strateji, çevresel koşullar belirlenerek, çeşitli koşullar arasındaki ilişkiyi ortaya koyan bir analiz etme ve analiz sonucuna göre de karar verme aracıdır.
- Strateji amaçlara bağlı bir unsurdur. Eldeki kıt kaynakların en verimli şekilde değerlendirilerek örgüt amaçlarına ulaşılması stratejinin varoluş nedenlerindendir.
- Strateji örgütün dış çevresi ile iç çevresi arasındaki ilişkileri düzenleyen bir mekanizmadır.
- Strateji uzun vadeli ve bu özelliği ile rutin karar ve işlemlerden ayrılır.
- Örgütün kaynaklarının uyum içerisinde yönetilmesini sağlayan strateji, alınacak kararlarda rehber özelliği taşır.
- Her alanda sürekli değişimin yaşandığı dünyada strateji, örgütlere yön vermektedir.

- Strateji, gelecekle ilgili çevresel belirsizliğin ve dinamizmin çalışanlar üzerinde yarattığı olumsuz etkiyi azaltarak, çalışanları motive etmekte ve cesaretlendirmektedir.

- Geleceğe, belirsizliğe ve bilinmeyenlerin çözümüne yönelik olan strateji örgütlerde yeniliklerin yaratılmasını sağlar.

Temel yetkinlik, gelişme vektörü, dış çevre ve sinerji strateji kavramı içerisinde yer alan öğelerdendir. Örgütün öncelikle temel yetkinliğini belirlemesi gerekmektedir. Temel yetkinlik, etkinlik sahası ve rekabet avantajı unsurlarını içeren bir kavramdır. Örgütün kendisine rekabetçi üstünlük sağlayan ve müşteriye özel değer olarak yansıyan beceriler bütünüdür içermektedir. Örgütteki bir becerinin temel yetenek sayılabilmesi için müşteri yararı, rakiplerden farklılaşma ve farklı alanlarda uygulanabilirlik özelliklerine sahip olması gerekmektedir. Örneğin temel yeteneği motor bilgisi olan Honda'nın bu temel yetenekleri motorla çalışan birçok araçta uygulanabilir niteliktedir. Strateji öğelerinden gelişme vektörü ise, örgütün etkinlik sahasını iyice belirledikten ve bununla ilgili sınırları saptadıktan sonra onun hangi sahaya yöneleceğini yönetime açıklayan bir elemandır. Bu yönelme örgütün ürettiği ya da üreteceği ürün ve hizmetler konusunda, pazarların durumu değerlendirilerek alınacak kararlarla ilgilidir. Vazgeçilemez öğelerden birisi de dış çevresel öğelerdir. Örgüt içinde bulunduğu çevre koşullarını çok iyi analiz etme yeteneğine sahip olmalı ve gelişmeleri yakından takip etmelidir. Ancak bu şekilde karşısına çıkabilecek fırsat ve tehditleri değerlendirebilecektir. Strateji için son öge sinerjidir. Sinerji örgütün sahip olduğu araçların hangi alanlarda başarılı olacağını ve hangi alanlarda başarı gösteremeyeceğini belirleyecek bir göstergedir. Sinerji, yaratıcı stratejiler üretme aşamasında tüm çalışanların fikir yürütmesini ve kafa yormasını gerektirir (Baran, 2000, s. 24-26).

1.7. Stratejinin Benzer Kavramlarla İlişkisi

Strateji kavramı ile benzer özellikler taşımakla birlikte birçok yönleri ile farklılaşan bazı kavramlar da bulunmaktadır. Bu kavramlar arası ilişki şu şekilde özetlenebilir (Nartgün, 1996, s. 46-49; Özdemir, 1999, s. 14-18):

-*Strateji ve Politika*: Benzer kavramlar olmakla beraber ayrışan birçok yönleri bulunmaktadır. Politika, uygulamalarla ilgili ilkeler dizisi ve kurallar toplamıdır. Politika belirlenmiş amaçlara ulaşmak için izlenen yol ya da

genel plan olarak da tanımlanabilir. Devredilebilir özelliği olan politikalar genelde katıdır ve belirli durumlarda uygulanabilecek pratik çareler olarak görülmektedir. Daha genel bir yapıya sahip olan strateji ise, çevresel koşullara uyum sağlayabilen esnek bir yapıya sahiptir, yöneticiler arasında devredilemez ve karar alıcıların rutin kararlarından etkilenmez, aksine kararların alınmasında etkisi olan bir rehber özelliği taşır. Strateji, kısmi belirsizlik koşullarında alınan karar türü olmasına karşın politika, belirgin ortamlarda alınan sürekli kararlardan oluşur. Yani strateji politikanın üzerinde, daha çok ileriye görme, tasarlama ve ya da sezme ile ilgili kavramken, politika, daha özel durumlar için meydana getirilmiş olan uygulamalara daha yakın bir takım ilke, kural ve emirleri içeren kararlardan oluşur. Politika, genel bir kavram olan stratejiyi oluşturan öğelerden biridir denilebilir. Uzun dönemli olmaları ve amaçlara ulaşmak için hazırlanmaları ise benzer yönleridir.

- *Strateji ve Taktik*: Taktik, planı gerçekleştirmek için izlenecek yol ve yöntemleri ifade eder ve teknik bakımdan stratejiden daha ayrıntılıdır. Eldeki güç ve kaynakların harekete geçirilerek uygulanması unsurlarını içerir. Taktikler stratejinin gerçekleşmesine yardımcı olan ayrıntılar ve programlardır. Strateji, eylemin düşünce düzeyindeki boyutu iken, taktik, eylemin uygulanmasıdır. Taktikleri stratejiler belirler. Teorik bir yapıya sahip olan strateji, düşünceye dayalı bir işlem iken, pratik uygulamaları içeren taktik, harekete geçme ve uygulamanın ayrıntılı bir düzeni ile ilgilidir. Strateji genel amacı, taktik ise bu amaca ulaşmadaki aracı ortaya koyar.

-*Strateji ve Program*: Program, planın detayları ya da birer yıllık bölümleridir. Tam belirlilik durumlarını ve çok kısmi riskleri içeren program bir olayın en ince ayrıntılarını yer, zaman, şahıs ve yöntem göstererek belirler. Programlar kısa sürelidir ve esnekliği yoktur. Programlar daha alt kademelerle ve uygulamalarla ilgilidir. Politika, prosedür ve bütçelerin bir araya gelmesi ile yapılır.

-*Strateji ve Yöntem*: Yöntem, politika ve stratejinin uygulanış biçimi ile ilgilidir. Yöntem, stratejide kullanılan bir araç ve çeşitli sorunların çözümünde izlenen bir yoldur.

-*Strateji ve Plan*: Strateji uzun süreli seçimler ve amaçlarla ilgili iken, plan amaçlara ulaşmada kullanılan araç ve yolların belirlenmesi ve genel

hatlarıyla neyin nasıl yapılacağıının saptanmasıdır. Strateji planı da içerecek şekilde daha geniş kapsamlı bir kavramdır. Plan rakamlandırılmış ve kâğıda dökülmüş bir öngörüdür. Stratejiler ise bazen yöneticinin zihnindedir. Yazılı hale geldiklerinde ise stratejik yönetimin en önemli aşaması olan stratejik planlama adını alırlar. Kurumun çevresi ve çevreye bağlı gelişimi ile ilgili olan plan, bu özelliği ile stratejiye benzemektedir. Bununla birlikte geleceğe yönelik olma noktasında da birbirine çok yaklaşırlar.

2. ÖRGÜT, YÖNETİM VE STRATEJİK YÖNETİM

Genel olarak örgütü, toplumsal bir gereksinimin karşılanabilmesi için birden fazla kişinin bir araya gelerek birlikte çalıştıkları toplumsal açık bir sistem olarak tanımlamak olanaklıdır (Pehlivan, 1995, s. 137). Örgüt, önceden planlanmış ilişkilerden oluşan bir “yapı”, bu yapının oluşturulması için gerekli olan “süreç” ve toplumdaki diğer varlıklar arasında yer alan bir “toplumsal sistem” olarak da adlandırılmaktadır (Koçel, 1984, s. 13). Örgüt içerisinde belirli bir amacın gerçekleştirilmesi için bir grup insanın etkinliklerinin iş ve işlev bölümü yapılarak, bir otorite ve sorumluluk sıradizini (hiyerarşisi) içinde ussal eşgüdümü söz konusudur (Balci, 1995, s. 1-2; Schein, 1978, s. 11).

Örgüt ve yönetim kavramları birbirleriyle içiçe olan ve birbirlerini tamamlayan kavramlardır. Kamu ve özel fark etmeksizin her örgüt karar verme yöntemlerine, etkinlikler arasında eşgüdüm sağlama yollarına, çevreye uyabilme esnekliğine, iletişim ağına ve amaçlara ulaşmada elde edilenleri değerlendirecek araçlara gereksinim duymaktadır. Bu gereksinimin karşılanması için etkin bir yönetim gerekmektedir (Can, 1999, s. 21).

En geniş anlamıyla yönetim, örgütün amaçlarının en etkin bir şekilde gerçekleştirilebilmesi amacıyla kaynakların birleştirilmesi ve eşgüdümüdür. Yönetim olgusunda kişilerin ortak çabasının belirli bir amaca yani mal, hizmet ve düşünce üretimine yönlendirilmesi söz konusudur (Canman, 1995, s. 1; Hitt, 1979, s. 5). Yönetim yoluyla bireylerin amaçlar doğrultusunda işbirliği yapmaları sağlanmaktadır (Gözübüyük, 1996, s. 1).

Başaran (1982, s. 91) yönetimi; “toplumsal gereksinimlerin bir bölümünü karşılamak üzere kurulan bir örgütte, önceden belirlenmiş amaçları gerçekleştirecek işleri yapmak için bir araya getirilen insangücünü

ve diğer kaynakları örgütleyip eşgüdümleyerek eyleme geçirme süreci” olarak tanımlamakta ve bu süreci gerçekleştirmek için kurulan yönetim alt sistemlerinin, örgütün tüm yönetim işlerinden sorumlu olduğunu belirtmektedir. Yönetim alt sistemleri; örgütte diğer alt sistemlerin ve işgörenlerin görevlerini yapmalarını güvenceye almak, örgüte yeni işgörenler almak, alt sistemleri eşgüdümlemek, örgütün dış değişmelere yanıt vermesini sağlamak, örgütsel kararları vermek gibi yönetsel görevler yapmaktadır (Başaran,1982, s. 91; Başaran, 1984, s. 44). Diğer görevlerle birlikte özellikle dış değişmelere örgütün yanıt vermesini sağlama görevinin tam olarak yerine getirilmesi ve böylece örgütün başarılı olabilmesi için stratejik davranış bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır.

Yönetim kavramı kapsamında yer alan ve modernleşme süreci ile birlikte 19. yüz yılın sonlarında ortaya çıkan “kamu yönetimi” kavramını kısaca, devlete ait görevlerin yerine getirilmesinde uygulanan yönetim sanatı ve bilimi olarak tanımlamak olanaklıdır. Yönetim kavramının, kamu yönetimi olarak sınıflandırılmasının ana amacı, bu yönetim şeklinin özel kesimdeki yönetim şeklinden ayrıştırılmak istenmesidir (Çevik, 2010; Ergun ve Polatoğlu, 1992).

Yönetimin, yalnızca özel ya da kamu örgütleri içinde değil, belli amaçlara ulaşmak için küme çabası gösterilen her yerde var olduğunu söylemek olanaklıdır. Bu, yönetimin evrensel boyutunu göstermektedir. Akademik bir disiplin olarak ele alındığında ise yönetimin bir süreç olarak düşünülmesi gerekmektedir (Ergun ve Polatoğlu, 1992, s. 4).

Yönetim süreçleri üzerinde birçok araştırma yapılmış ve buna ilişkin kuramlar geliştirilmiştir. Bunların bir kesimi yönetim sürecini bütüncül bir yaklaşımla ele alırken, bir kesimi de yönetim sürecini alt süreçlere ayırarak incelemektedir (Başaran, 1984, s. 93). Alt süreçlerin genel bir listesi yapıldığında oldukça uzun bir liste oluşmaktadır. Bunların başlıcalarını Taymaz (1997, s. 20) şu şekilde belirlemektedir: Gereksinimleri saptama, sorunları tanımlama, amaç saptama, kaynak sağlama, politika oluşturma, veri toplama, sorun çözme, kestirimlerde bulunma, karar verme, plan yapma, örgütleme, yöneltme, iletişim sağlama, eşgüdümü sağlama, denetleme, değerlendirme, rolleri saptama, rolleri dağıtma, bütçeleme, personel atama, kaynakları kullanma, güdüleme, etkileme, raporlaştırma, yeniden gözden geçirme.

Fakat birçok yazar yönetim sürecinin öğeleri olarak Henri Fayol tarafından yapılan ve planlama, örgütleme, emir verme, eşgüdümleme ve kontrol şeklinde belirtilen sıralamayı temel almıştır (Aydın, 1998, s. 100; Bursalıoğlu, 1998, s. 79). Yönetim sürecinin tüm öğelerini kapsayan ve yazarların büyük bir bölümünce de kullanılmış olan Gregg'in sıralaması ise şu şekildedir: Karar verme, planlama, örgütleme, iletişim kurma, etkileme, eşgüdümleme, değerlendirme (Taymaz, 1997, s. 20). Bir başka yönetim bilimci Luther Gulick ise yönetim sürecini POSDCORB olarak kısaltılan; planlama (P), örgütleme (O), personel alma-kadrolama (S), yöneltme (D), eşgüdümleme (CO), rapor verme (R), bütçeleme (B) olarak sıralamaktadır (Ergezer, 1995, s. 25; Cem, 1976, s. 85). Geleneksel yönetim anlayışını strateji kavramı ile özdeşleştiren stratejik yönetim ise yönetime yeni ve farklı bir bakış açısı getirmektedir.

Strateji kavramı yoğunlaşan süreçler açısından stratejik yönetim ve stratejik planlama olarak ilgili yazında yer almaktadır (Tural, 2000, s. 75). 1960'lı yıllarda başlayan modern yönetim yaklaşımıyla birlikte; sistem yaklaşımı, durumsallık yaklaşımı ve stratejik yönetim yaklaşımı olmak üzere üç ayrı yaklaşım doğmuştur. Sistem yaklaşımı yönetimi tüm çevresiyle bir bütün olarak görürken, durumsallık yaklaşımı her örgütün yapısına uygun tek bir çözüm olmadığını ve en iyinin duruma göre yani, çevre, teknoloji ve kaynaklara göre değişeceğini savunmaktadır. Aynı dönemde ortaya çıkan stratejik yönetim yaklaşımı ise hem sistem, hem de durumsallık yaklaşımını içermektedir. Özellikle son yıllarda ortaya çıkan ve örgütlerde bir devrim niteliğinde gerçekleşen stratejik yönetim, hızlı ve köklü değişimlerle başa çıkabilmede en etkin yönetim şekli olarak görülmektedir (Tümer, 1993, s. 101-102).

2.1. Stratejik Yönetimin Tanımı

Genel yönetim sürecinin bir parçası olan stratejik yönetim, örgütlerin, sürekli bir değişim içerisinde bulunan çevresel koşullara uyum sağlayarak varlıklarını devam ettirmeleri açısından oldukça önemli bir işleve sahiptir.

Stratejik yönetim, değişim ve gelecek arasındaki ilişkiye dayanmaktadır. Değişim süreci geleceğin, geçmişten ve bugünden farklı olacağını ve bu nedenle de çevresel gelişmelere farklı tepkiler göstermenin gerekli olduğu gerçeğine işaret etmektedir. Bu bağlamda stratejik yönetim, değişim gerçeği ile başa çıkmanın önemli bir aracı olarak belirlemektedir (Demir, 2001, s. 11).

Dinçer (1997, s. 17) stratejik yönetimi, etkili stratejiler geliştirmeye, uygulamaya ve sonuçlarını değerlendirerek kontrol etmeye yönelik karar ve etkinlikler bütünü olarak tanımlamaktadır. Schermerhorn'a (1989, s. 134) göre ise stratejik yönetim, örgütün uzun dönemli başarısına önderlik edecek stratejilerin formüle edilmesi ve uygulanması için gerekli olan yönetsel sorumluluktur. Stratejik yönetim; örgütün bir bütün olarak desen ya da toplam stratejisinin, onun o andaki ve gelecekteki çevresel isteklerine göre geliştirilmesi ve uygulanması olarak da tanımlanmaktadır. Bu yönetim şekli, örgüt çevresini ve onun yönetimini esas alan dışarıya doğru bir bakış aracı olarak geliştirilmiştir (Balcı, 1995, s. 171-172). Benzeri bir yaklaşımla Canpolat (2010), stratejik yönetimin, örgütün kendi kaynakları ile örgütün faaliyet gösterdiği dış çevrede bulunan tehdit, risk ve fırsatları eşleştirdiğini, başka bir deyişle stratejik yönetimin, örgütün kaynaklarının yönetilmesi, kontrolü, kullanımı ve etkinliğinin ölçülmesini sağladığını vurgulamaktadır.

Bir başka tanıma göre ise stratejik yönetim, stratejik düşüncenin örgüt yönetimine uygulanmasıdır. Stratejik yönetim sürekli olarak “doğru şeyi mi yapıyoruz?” sorusunun sorulmasını ve değişen koşullara uyum için şu faaliyetlerin gerçekleştirilmesini gerektirmektedir: 1- Rekabet, teknoloji ve müşteri gibi değişen çevre faktörlerinin ışığında örgütün gelecek misyonunun oluşturulması, 2- Misyonun başarılabilmesi için rekabete dayalı strateji geliştirilmesi, 3- Rekabete dayalı stratejinin başarılı bir şekilde uygulanabilmesi için kaynakları etkin olarak kullanabilecek örgütsel yapının oluşturulması (What is Strategic Plan, 2000). Stratejik yönetimde genel yönetimin temel fonksiyonları (planlama, örgütlendirme, yürütme, eşgüdüm, denetim gibi) yerine getirilmekle birlikte, bu temel fonksiyonlarla ilgili olarak değişen çevre koşullarına sürekli olarak odaklanma ön plana çıkmaktadır (Dinçer, 1997). Başka bir deyiş ile stratejik yönetim, örgütün dış çevresi ile ilgili analizleri kapsamaktadır.

Yukarıda verilen farklı tanımlarda da görüleceği üzere stratejik yönetimin genel olarak kabul edilen bir tanımı olmasa da; kültür, üstünlük, vizyon, özel beceriler, öğrenme yetkilendirme, dönüşüm ve güçlendirilebilir rekabet avantajı gibi kavramları içerdiğini söylemek olanaklıdır (Green, 1998).

Stratejik yönetim ile ilgili farklı tanımlamaların ve yaklaşımların oluşmasında farklı stratejik yönetim okullarının etkisi bulunmaktadır. Stratejik yönetim okulları 1960'lardan günümüze, stratejik yönetim yazınının gelişmesine ve zenginleşmesine katkı sağlamaktadır. Stratejik yönetim yazınına genel olarak bakıldığında strateji belirleme süreci; “Tasarım Okulu” tarafından kavram oluşturma süreci, “Planlama Okulu” tarafından biçimsel bir süreç, “Konumlandırma Okulu” tarafından analitik bir süreç, “Girişimcilik Okulu” tarafından vizyon yaratma süreci, “Bilişsel Okul” tarafından zihinsel bir süreç, “Öğrenme Okulu” tarafından yeni gelişen bir süreç, “Güç Okulu” tarafından müzakere süreci, “Kültür Okulu” tarafından kolektif bir süreç, “Çevre Okulu” tarafından tepkisel bir süreç ve “Konfigürasyon Okulu” tarafından dönüşüm süreci olarak tanımlanmaktadır. Tasarım, Planlama ve Konumlandırma Okulları öngörücü (prescriptive), Girişimcilik, Bilişsel, Öğrenme, Güç, Kültür ve Çevre Okulları betimleyici (descriptive) ve Konfigürasyon Okulu ise öngörücü ve betimleyici bir nitelik taşımaktadır (Bakoğlu ve Özcan, 2010; Mintzberg vd., 1998; Sarvan vd., 2003). Strateji belirleme sürecinde farklı okulların bakış açısının dikkate alınması, kapsamlı ve güçlü stratejilerin oluşturulması açısından önem taşımaktadır. Nitekim örgütler istikrarsız ve karmaşık bir çevrede faaliyet göstermekte ve bu durum karmaşık etkenlerin bir arada değerlendirilmesini gerektirmektedir (Sarvan vd., 2003, s. 116).

2.2. Stratejik Yönetimin Amacı ve Önemi

Çevresel değişimin ve belirsizliklerin hızla arttığı ve gerek kamu, gerekse özel sektörde etkinlik gösteren örgütlerin bu hızlı değişim ve belirsizlikler içerisinde varlıklarını devam ettirebilme çabası içerisinde oldukları bugünün dünyasında stratejik yönetim önemli fonksiyonlar üstlenmiştir. Can (1996, s. 36-37) örgütler açısından stratejik yönetimin en önemli beş amacını şu şekilde sıralamaktadır:

1. Stratejik yönleri göstermek: Stratejik yönleri gösteren stratejik yönetimin üç amacı bulunmaktadır. Bunlar; gidilmek istenen yerin belirlenmesi ve oraya nasıl gidileceğinin ortaya konulması, kaynak ve becerilerin hangi alanlarda kullanılacağına ilişkin ortaya konulması ve sonuncusu da örgütün tüm üyelerinin amaçlar ve bu amaçlara götürecek araçlar üzerinde yoğunlaşmasıdır.

2. Kaynakların öncelikli kullanılmasına rehber oluşturmak: Kıt olan kaynakların belirlenen öncelik sırasına göre etkin olarak kullanılarak verimli çıktılara dönüştürülebilecek öncelikli alanların belirlenmesidir.

3. Mükemmellik standartları belirlemek: Stratejik yönetimin, program yöneticilerine mükemmellik standartlarını belirleme ve ortak değerler kültürü yaratma için araçlar sağlamasıdır. İlerleme gösterge ya da ölçümlerinin kullanılması, eylemlerin kontrol edilmesini ve değerlendirilmesini ve izlemenin kaydedilip kaydedilmediğinin takip edilmesini kolaylaştırmaktadır.

4. Çevresel belirsizlik ve değişimlere yönelik önlemler alarak örgütün varlığı ve gelişmesine yönelik uğraşılarda bulunmaktadır.

5. Kontrol ve değerlendirmeye objektif temeller oluşturmak: Stratejik yönetimin özünü çok yönlü amaçlar, yeni stratejik inisiyatifler ve ilerleme göstergeleri geliştirmek oluşturmaktadır. Bu programları yönlendirme, onları belirli bir doğrultuda tutmayı, problemleri zamanında tanımlamayı ve başarıdaki gelişmeleri ölçmeyi kolaylaştırmaktadır.

Örgütlerin kıt olan kaynaklarının etkin bir şekilde kullanılması, örgütün günün ve çağın koşullarına uygun hizmet verebilmesi ve hizmet sunulan vatandaşların beklentilerinin karşılanabilmesi amacıyla stratejik yönetim hem özel hem de kamu örgütleri açısından oldukça büyük bir öneme sahiptir. Stratejik yönetim sürecinde kurumun fiziksel koşulları, insan kaynakları ve ekonomik kaynakları detaylı olarak analiz edilmekte, analiz sonuçları doğrultusunda kaynakların, kurumun stratejik amaçları doğrultusunda kullanılması sağlanmaktadır. Örgütü, değişen çevresel koşullara uyumlu ve hazırlıklı hale getiren stratejik yönetim, örgüt çalışanlarının örgütün amaçları doğrultusunda ortak hareket etmelerini de kolaylaştırmaktadır. Örgütün mevcut konumunun analiz edilerek, geleceğe yönelik uzun erimli bakış açısının sağlanması, stratejik yönetimi daha da önemli hale getirmektedir (Yılmaz, 2003).

2.3. Stratejik Yönetimin Özellikleri

Demir (2001, s. 16), stratejik yönetimin 4 temel özelliğinin olduğunu belirtmektedir. Bu özellikler şunlardır:

1. Stratejik yönetim uzun vadeli bir bakış açısını içermektedir ve gelecek odaklıdır.

2. Örgüt ile çevresi ve örgütün kendi birimleri arasında uyumlu bir ilişki kurmaya dayanmaktadır.

3. Katı hiyerarşik bir yaklaşım yerine takım çalışması ve örgütsel sinerjiyi kullanmaktadır.

4. Uygulama odaklı olan stratejik yönetim bir bağlanma ve adanma anlayışına dayanmaktadır.

Koteen'den (1991) aktaran Can (1999), stratejik yönetime anlam kazandıran en önemli beş noktayı; “geleceğe yönelik olması”, “değişime giden bir düşünce ve davranış yolu olması”, “sürekli ve tekrarlanan bir nitelikte olması”, “diğer yönetsel süreçlere rehberlik etmesi” ve “uygulanmasının zor ve talepkar olması” şeklinde sıralamaktadır. Belirtilen ilk iki özelliğin açık ve anlaşılır olduğu düşünülmektedir. “Sürekli ve tekrarlanan bir süreç olma” özelliği ile stratejik yönetim, deneyim kazanıp kendini geliştiren bir yapıya sahiptir. Süreklilik bir zorunluluk olarak belirlemektedir. Çevredeki değişimle birlikte plan ve araçların da sürekli yenilenmesi gerekmektedir. “Diğer yönetsel süreçlere rehberlik etme” özelliği ile, program, yapı, insan kaynakları, geliştirme ve değerlendirme gibi süreçlere rehberlik etmektedir. Olası kriz ve sorunların doğmasını beklemeden gelecekteki eylemleri şimdiden seçme yönünde bir istek ve yetenek gerektiren stratejik yönetimin uygulanması zordur ancak kaçınılmayacak kadar da önemlidir. Bu yönetim anlayışında genellikle kararlar eksik veri ve gelecek konusunda yetersiz bilgilere dayandırılmaktadır (Can, 1999).

Konuyla ilgili farklı literatürü analiz eden Kırılmaz (2013, s. 160) yukarıda sayılan özellikleri ile birlikte stratejik yönetimin ayrıca; proaktif bir yaklaşım sergileme olanağı sunduğunu, kurumu amaç ve hedef belirlemeye zorladığını, kurumun bir bütün olarak algılanmasının sağlandığını, toplumun çıkarlarını göz önünde bulundurduğunu, takım ruhu oluşturduğunu belirtmektedir.

Stratejik yönetim uygulamaları kamu sektörü ve özel sektöre göre farklılaşabileceği gibi, kamu kurumları arasında da farklılıklar gösterebilmektedir. Örgütlerin karmaşıklığı, örgütlerin büyüklüğü, sunulan hizmetlerin niteliği, örgütlerin bütçe durumu, paydaşlarla iletişim düzeyi, kullanılan teknoloji, insan kaynaklarının niteliği, örgüt kültürü, değişime direnç gibi faktörler kamu kurumları arasında farklılıkların oluşmasına neden

olan bazı faktörlerdendir (Erkan, 2008). Bunların yanında, girişimciliğin önemli olduğu özel sektörden farklı olarak kamu sektöründe, verilen hizmetlerde kamu yararının esas alınması, kar amacının güdülmemesi, hiyerarşik örgüt yapısı, sınırlı yetki alanı ve kamusal kaynakların yerinde kullanımı konusunda sürekli denetim altında olmaları gibi unsurların, girişimciliğin ve bu bağlamda stratejik yaklaşımın kamu kesiminde farklı bir temelde ele alınmasına neden olmaktadır (Öztürk, 2012, s. 7).

SONUÇ

Bugün artık Türkiye’de, kamu ve özel sektör yönetim literatüründe, stratejik yönetim ve stratejik planlama gibi kavramlar yoğun olarak kullanılmakta ve etkin olarak uygulama alanı bulmaktadır. Bu kavramların kamu ve özel sektörün değişik kademelerinde çalışan bireylerin hayatında bu denli yer alması, yönetim ve planlama gibi kavramlara bilinenden farklı anlam kazandıran “strateji” kavramı hakkında daha detaylı bilgi sahibi olunmasını gerektirmektedir.

Geleneksel olarak stratejik yönetim özel sektörde uygulanmakla birlikte, özellikle son yıllarda örgütsel yaşamın tüm alanlarında, özellikle de fark edilebilir bir şekilde kamu sektöründe yaygın olarak kullanılmaya başlanmıştır (Green, 1998). Türkiye’de stratejik yönetim çalışmaları 2000’li yılların başında yaygınlaşmaya başlamıştır. Bazı yasal düzenlemelerin ardından kamu yönetimi alanında stratejik yönetim uygulamasına geçiş ise 2003 yılında gerçekleşmiş ve nitekim stratejik yönetimin en önemli unsurlarından olan stratejik planların yapılması kurumsal bir mecburiyet haline gelmiştir (Kırılmaz, 2013).

Karagöz (2013, s. 159) yeni kurulan kamu idareleri hariç olmak üzere 2012 yılı sonu itibarıyla genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin, özel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin, Sosyal Güvenlik Kurumunun, il özel idarelerinin ve nüfusu 50.000 ve üzeri olan belediyelerin birinci stratejik planlarını yaptıklarını ve uyguladıklarını ifade etmektedir. Türkiye’de stratejik planların uygulanması ile ilgili olarak öğrenme sürecinin devam ettiğini de vurgulayan Karagöz, kurumlar açısından izleme ve değerlendirme olgusunun öne çıktığı bu süreçte, uygulamada güçlü ve zayıf yönlerin belirlenerek süreç

yönetiminde etkinliğin sağlanması gerektiğini belirtmektedir. Karagöz'e (2013, s. 159) göre "bu sayede öğrenme döngüsü devam ederek geliştirme süreci pekişecektir".

Türkiye'de stratejik yönetim uygulamaları ile ilgili olarak farklı eleştiri ve değerlendirmeler de bulunmaktadır. Barca ve Hızıroğlu (2009), Türkiye'deki stratejik yönetim uygulamalarına genel olarak bakıldığında Türkiye'ye özgün çalışmalar ve uygulamalar yerine Batı'nın taklit edilmeye çalışıldığını, ancak Batı'dan transfer edilen bilgi ve uygulamaların Batı'daki kadar kapsamlı olmadığını ve yeteri kadar bilimsel temele dayanmadığını ifade etmektedir.

Türkiye'de doğrudan stratejik yönetim üzerine odaklanan yeterli düzeyde bilimsel araştırma da bulunmamaktadır. Mevcut araştırmalar ise daha çok stratejik planlama ile ilgilidir (Kırılmaz, 2013). Bu olguya rağmen, stratejik yönetime dayalı uygulama süreci, özellikle stratejik planlar yoluyla yoğun bir şekilde devam etmekte olup, yakın zaman da gerçek etkisini göstereceği, uygulama zenginliğine kavuşacağı ve Türkiye'ye özgü modellerin oluşabileceği değerlendirilmektedir.

Stratejik yönetim olgusu ile ilgili olarak Türkiye'de yapılmış olan sınırlı sayıdaki bilimsel çalışma arasında sayılabilecek olan Karagöz'ün (2013) araştırması, kurum kültürünün kamu kurumlarındaki stratejik yönetim uygulamalarının başarısı üzerindeki etkisini incelemektedir. Sağlık Bakanlığı, Türk Standartları Enstitüsü, Savunma Sanayii Müsteşarlığı, Diyanet İşleri Başkanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Orman Genel Müdürlüğü gibi stratejik plan hazırlamış ve uygulamaya koymuş olan kamu kurumlarının çalışan ve yöneticilerine uygulanan anket sonucunda, "çok fazla formalitenin yerine getirilmesinin" ve "hareket alanının darlığının" kamu kurumlarında stratejik yönetimin başarısını etkileyen önemli faktörler olduğu ortaya çıkmıştır. Bunların yanında; çalışanların genel olarak etkili iletişimde güçlük çekmesi, fikirlerine önem verilen çalışanların planı daha çok benimsemesi, ekip çalışması kültürüne sahip olanların görüşlerini plana daha iyi yansıtabilmesi ve iç paydaşların dış paydaş görüşlerini önemsemesi, çalışmada öne çıkan önemli diğer bulgulardandır.

Özellikle başarılı özel sektör şirketlerinin sunmuş olduğu nitelikli hizmetlerin etkisi ile insanlar kamu kurumlarından da benzeri nitelikte

hizmet beklentisi içine girmişlerdir. Kamu kurumlarının da, bu beklentiyi karşılayacak şekilde sürekli bir değişim, gelişim ve yenilenme içerisinde olduğu gözlemlenmektedir. Bunun da ötesinde, kamu hizmeti sunan kurumlar, hükümetlerinin de desteği ile stratejik yönetim uygulamalarını kamu sektörü reformunun asıl unsuru olarak görmeye başlamıştır (Green, 1998; Kırılmaz, 2013, s. 146).

Stratejik yönetim, bir örgütün iç kaynakları ile çevresi arasında kuracağı ilişkiye dayanmaktadır. Örgütlerin başarılı olabilmesinde, çevresel beklentilere uygun davranışların önemli bir yeri bulunmaktadır. Çevresel beklentileri tanımlamak, bu beklentilere uygun eylemlerde bulunabilmek ve bu beklentilerdeki periyodik değişimi kavrayabilmek sistemli bir analizi gerekli kılmaktadır. İşte stratejik yönetim ve stratejik yönetimin en önemli unsurlarından olan stratejik planlama, böylesi bir analizi olanaklı kılmakta ve hızlı değişim sürecinde kullanılabilir bir yaklaşım olarak örgütlerin kullanımına sunmaktadır (Demir, 2001, s. 11). Stratejik planlamanın etkin olarak uygulanabilmesi için, stratejilerin uygulanmasına esas olan stratejik yönetim anlayışının var olması gerekmektedir. Stratejik planların teoriden pratiğe aktararak uygulanmasını kolaylaştıran süreç stratejik yönetim sürecidir denilebilir.

Stratejik yönetimle stratejilerin planlanması için gerekli olan araştırma, inceleme, değerlendirme ve seçme etkinliklerinin yapılması, planlanan stratejilerin uygulanabilmesi için kurum içinde her türlü yapısal ve güdüleyici önlemlerin alınarak uygulamaya konulması ve stratejilerin amaçlara uygunluğu açısından kontrol edilmesi sağlanmaktadır. Stratejik planlama, stratejik yönetimi destekleyen bir omurga niteliğindedir. Bununla birlikte stratejik planlama tamamen bir stratejik yönetim olmayıp onu yönlendiren temel bir işlemdir (Çoban, 1997, s. 123-127). Kısaca, stratejik yönetimin başarılı bir şekilde uygulanabilmesi için stratejik planlama bir zorunluluktur. Stratejik planlamadan yoksun bir stratejik yönetim olamayacağı gibi, stratejik yönetilmeyen bir örgütte stratejik planlamanın pratik faydalarının elde edilemeyeceğini söylemek de yanlış olmayacaktır.

KAYNAKÇA

- Aktan, C. C. (1998).** Geleceği Kazanmanın Yolu: Stratejik Yönetim. *Yeni Türkiye (Ocak- Şubat)*, s. 335-342.
- Aydın, M. (1998).** *Eğitim Yönetimi*. Ankara: Hatiboğlu Yayınları, No: 46.
- Bakoğlu, R. ve Özcan, E.D. (2010).** İşletme Düzeyinde Strateji Paradokslarının Mintzberg'in On Stratejik Yönetim Okulu Açısından Değerlendirilmesi, *Öneri Dergisi*, 9, s. 57-69.
- Balci, A. (1995).** *Örgütsel Gelişme*. Ankara: PEGEM Yayınları, No: 18.
- Baran, H. (2000).** Bankacılık Sektöründe Stratejik Planlama Uygulamaları Üzerine Bir Araştırma. İzmir Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. İzmir.
- Barca, M. ve Hızıroğlu, M. (2009).** 2000'li Yıllarda Türkiye'de Stratejik Yönetim Alanının Entelektüel Yapısı. *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 4, s. 113-148.
- Başaran, İ. E. (1982).** *Örgütsel Davranış*. Ankara: Ankara Üniversitesi Eğitim Fakültesi Yayınları, No: 108.
- Başaran, İ. E. (1984).** *Yönetime Giriş*. Ankara: Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Fakültesi Yayınları, No: 135.
- Burnes, B. (1996).** *Managing Chance: A Strategic Approach to Organizational Dynamics*. Great Britain: Financial Times Pitman Publishing.
- Bursalioğlu, Z. (1998).** *Okul Yönetiminde Yeni Yapı ve Davranış*. Ankara: PEGEM Yayınları.
- Can, H. (1999).** *Organizasyon ve Yönetim*. Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Can, T. (1996).** Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- Canman, D. (1995).** *Çağdaş Personel Yönetimi*. Ankara: TODAİE Yayınları, No: 260.
- Canpolat, H. (2010).** İl Düzeyinde Stratejik Planlama ve Sivas ili Uygulamalarının Değerlendirilmesi. *Maliye Dergisi*, 159, s. 1-20.
- Cem, C. (1976).** *Türk Kamu Kesiminde Üst Düzey Yöneticileri*. Ankara: TODAİE Yayınları, No: 153.
- Clayton, S. (2002).** *Takımımızın Yeteneklerini Geliştirmede Strateji Geliştirme*, (Çeviren: M. Zaman). İstanbul: Hayat Yayınları.
- Coşkun, İ. (1986).** Planlama Kavramındaki Gelişmeler ve Türkiye'de Planlı Kalkınma, İl Planlama ve Koordinasyon Müdürleri ile APK ve İl Planlama Uzmanları Kurs Notları. Ankara: İçişleri Bakanlığı APK Kurulu Başkanlığı Yayınları, No: 416, s. 115-167.
- Çevik, H. H. (2010).** *Kamu Yönetimi: Kavramlar, Sorunlar, Tartışmalar*. Ankara: Seçkin yayınları.
- Çoban, H. (1997).** *Bilgi Toplumuna Planlı Geçiş*. İstanbul: İnkılap Kitabevi.
- Demir, T. (2001).** Küreselleşen ve Yoğunlaşan Rekabet Ortamında Kamu ve Özel Sektör Örgütlerinde Stratejik Yönetimin Yeri. Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- Dinçer, Ö. (1994).** İş Dünyasındaki Değişmeler ve İşletmelerde Stratejik Yönetim, *Stratejik Yönetim ve Liderlik*. İstanbul: İz Yayıncılık, s. 18-31.
- Dinçer, Ö. (1997).** *Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası*. İstanbul: Beta Basım-Yayım.

- Erdem, A. R. (1997).** Stratejik İnsan Gücü Planlaması-Verimlilik İlişkisi ve İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi. *Verimlilik Dergisi*. Ankara: Milli Prodüktivite Merkezi Yayını, No: 3, s. 7-24.
- Eren, E. (2005).** *Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası*. İstanbul: Beta Basın Yayın A.Ş.
- Ergezer, B. (1995).** *Liderlik ve Özellikleri*. Ankara: Ocak Yayınları.
- Ergun, T. ve Polatoğlu, A. (1992).** *Kamu Yönetimine Giriş*. Ankara: TODAİE Yayınları, No: 241.
- Erkan, V. (2008).** Kamu Kuruluşlarında Stratejik Planlama: Türkiye Uygulaması ve Başarıyı Etkileyen Faktörler. Devlet Planlama Teşkilatı, Yayın No: 2759. Ankara: Türkiye İstatistik Kurumu Matbaası.
- Feurer, R. ve Chaharbaghi, K. (1995).** Strategy Development: Past, Present and Future. *Management Decision*, 33 (6), s. 11-21,
- Göksu, T., Çevik, H. H., Filiz, O. ve Gül, S. K. (2011).** *Güvenlik Yönetimi*. Ankara: Seçkin Yayınları.
- Gözübüyük, A. Ş. (1996).** *Yönetim Hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Green, S. (1998).** Strategic Management Initiatives in the Civil Service: A Cross-Cultural Comparison. *International Journal of Public Sector Management*, 11 (7), s. 536-552.
- Hitt, M. A., Middlemist, R. D. ve Mathis, R. L. (1979).** *Effective Management*. Minnesota: West Publishing CO.
- Karagöz, A. (2013).** Stratejik Yönetim ve Kurum Kültürü İlişkisi Bağlamında Merkezi Kamu Kuruluşlarına Yönelik Bir Uygulama. Uzmanbakış. Maliye Uzmanları Derneği, s. 158-163, http://www.mud.org.tr/uploads/yuklemeler/18_alikaragoz.pdf, (erişim tarihi: 02.11.2014).
- Kırılmaz, M. (2013).** Kamu Kurumlarında Stratejik Yönetim: İçişleri Bakanlığı Örneği. *Türk İdare Dergisi*, 477, s. 145-180.
- Koçel, T. (1984).** *İşletme Yöneticiliği*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi İşletme İktisadi Enstitüsü Yayınları, No: 1.
- Koteen, J. (1991).** *Strategic Planning in Public and Non Profit Organizations*. New York.
- Learned, E. P. ve Sproat, A. T. (1972).** *Örgüt Kuramı ve Politikası*. (Çeviren: Gencay Şeylan). Ankara: TODAİE Yayınları, No: 124.
- Mintzberg, H., Ahlstrand, B. Ve Lampel, J. (1998).** *Strategy Safari*. New York: The Free Press.
- Nartgün, Ş. S. (2000).** Stratejik Planlama ve Eğitim. *Yönetimde Çağdaş Yaklaşımlar*. Ankara: Anı Yayıncılık, s. 277-300.
- Nartgün, Ş. S. (1996).** Yükseköğretimde Stratejik Planlamanın Uygulanabilirliği. Abant İzzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Bolu.
- Noy, E. (2001).** Is Your Strategic Planning Feasible? Here are the Tests", *Managerial Auditing Journal*, 16, (1), s. 10-16.
- Odabaş, Ç. (2004).** Stratejik Yönetim ve e-devlet. *Sayıştay Dergisi*, 55, s. 83-92.
- Özdemir, B. (1999).** Stratejik Yönetim ve Stratejik Planlamanın Türk Kamu Yönetiminde Uygulanabilirliği. Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Ankara.
- Öztürk, A.O. (2012).** Kamu Örgütlerinde Girişimcilik. *İş, Güç, Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi*, 14, (4), s. 151-169.
- Pehlivan, İ. (1995).** *Yönetimde Stres Kaynakları*. Ankara: PEGEM Yayınları, No: 16.

- Sarvan, F., Arıcı, E.D., Özen, J., Özdemir, B. ve İçigen, E.T. (2003).** On Stratejik Yönetim Okulu: Biçimleşme Okulunun Bütünleştirici Çerçevesi, *Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi*, 6, s. 73-122.
- Schein, E. H. (1978).** *Örgüt Psikolojisi*. (Çeviren: Mustafa Tosun). Ankara: TODAİE Yayınları, No: 173.
- Sherman, W. S. ,** Planning in a Complex World: Tacit Knowledge of Interacting Systems Can Yield Strategic Options, The Graziadio Business Report, http://www.bpubs.com/Management_Science/Strategic_Planning, (erişim tarihi: 13.05.2001).
- Schermehorn, J. R. (1989).** *Management for Productivity*. United States of America: John Willey and Sons Inc.
- Stoner, J. A.F. ve Wankel, C. (1987).** *Management*, Third Edition. New Delhi: Prentice- Hall of India Private Limited.
- Taymaz, H. (1997).** *Uygulamalı Okul Yönetimi*. Ankara: Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Fakültesi Yayınları, No: 180.
- Tural, N. (2000).** Eğitim Planlamasına Esnek Bir Yaklaşım: Stratejik Planlama. *Eğitim Araştırmaları*. Ankara: Anı Yayıncılık, Sayı: 1, s. 74-80.
- Tümer, S. (1993).** Neden Stratejik Yönetim. *Verimlilik Dergisi*. Ankara: Milli Prodüktivite Merkezi Yayını, 1, s. 99-118.
- What is Strategic Planning**, <http://www.allianceonline.org/fags/spfag1.html>, (erişim tarihi: 18.07.2000).
- Whipple, S. ,** Avoiding Strategic Meltdown, http://www.whipplesargent.com/wol_3.htm, (erişim tarihi: 17.07.2000).
- Yılmaz, K. (2003).** Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Uygulaması. *Sayıştay Dergisi*, 50-51, s. 67-86.

MÜLKİ İDARE SİSTEMİNİ ETKİLEYEN FAKTÖRLER

Muammer SÖNMEZ*

Öz

Mülki idare amirleri, Selçuklu Dönemi'nden başlamak üzere özellikle Osmanlı ve Cumhuriyet Dönemlerinde çeşitli isim ve unvanlar altında Türk Yönetim Tarihi'nin en önemli aktörleri olmuşlardır. 700 yıllık taşra yönetim geleneğindeki rolleri, önemli ölçüde değişime uğramış ve meslek mensuplarının devlet idaresi içindeki konumları tartışılır hale gelmiştir.

Bu çalışmada öncelikle, Türk kamu yönetim yapısının ana unsuru olan mülki yönetim (il) sistemine ve sistemin sorunlarına değinilmiş, akabinde ise küreselleşme ve bu çerçevede gündeme gelen yerelleşme, bölgeselleşme, büyükşehirleşme, üniter yapı, Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve yerellik ilkesinin mülki sisteme olan etki ve ilişkileri tartışılmıştır. Daha sonra 21. Yüzyıl'da, görev anlayışı ve toplumsal konumu itibarıyla önemli değişimler geçirmekte olan mülki idare sistemine “yeni kamu yönetimi” anlayışının etkileri üzerinde durulmuştur. Sonuç bölümünde ise daha dinamik ve etkin hizmet sunmada yeni kapıları aralayacak bir vizyon oluşturmak için gerekli olan önerilerde bulunulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Mülki idare, küreselleşme, yerelleşme, bölgeselleşme, üniter devlet, yeni kamu yönetimi anlayışı



* Dr., Mülki İdare Amiri, muammer.sonmez@icisleri.gov.tr

FACTORS AFFECTING THE CIVILIAN ADMINISTRATION SYSTEM

ABSTRACT

Civilian administrators with various names and titles have always been the most important actors in the history of administration, starting from the period of Seljuk, particularly in the periods of Ottoman Empire and the Republic of Turkey. Their 700 years of traditional administrative roles has been dramatically changed. Thus, their positions in the state administration system has been a matter of discussion.

In this study, firstly the provincial administrative structure as the main element of the Turkish public administration system, and the affecting factors of the civilian administration system, such as globalization, industrial society, the information age, decentralization, regionalization, localism, the unitary structure, the Charter of Local Self-Government and the principle of subsidiary are discussed. Then, it has been reminded once again what is happening within the framework of the “new public administration” to the civilian administration, which has been undergoing important changes relating to their sense of duty and social position in the 21st Century. In the conclusion, recommendations have been made in order to create a vision and to deliver services in more dynamic and efficient way, which may open new doors.

Keywords: *Civilian administration, Globalization, Localism, Regionalism, Unitary State, The New Public Administration Approach*

GİRİŞ

Mülki İdare Amirleri, Osmanlı döneminde beylerbeyi (eyalet valisi, mir-i miran), sancakbeyi, mutasarrıf, kaymakam ve nahiye müdürü; Cumhuriyet döneminde vali, kaymakam ve bucak müdürü (nahiye müdürü) olarak Türk yönetim tarihinde asırlardan beri “taşra yönetimi’nin” baş aktörü olmuşlardır.

Günümüzde her alanda yaşanan hızlı değişim ve dönüşüm, küreselleşme ve bu kapsamda gündeme gelen yerelleşme, bölgeselleşme ve büyükşehirleşme hareketleri ile Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne tam üyelikte attığı

her adım, merkeziyetçi ve üniter devlet yönünün ağır bastığı Türk yönetim geleneğini derinden etkilemektedir. Değişim, özellikle 1980’lerden sonra hızla gelişen “yeni kamu yönetimi” anlayışını da arkasına alarak “geleneksel mülki idare anlayışı” üzerinde etkisini göstermektedir.

Bu çalışmanın birinci bölümünde Mülki İdare Sistemi ve sistemin özellikleri ile mülki idare amirlerinin niteliklerinden bahsedildikten sonra sistemin sorunlarına değinilmiş ve daha sonra mülki idare mesleğindeki statü kaybının nedenleri araştırılmıştır. İkinci bölümde ise küreselleşme ve küreselleşmenin idare ve mülki yönetimin sistemi üzerindeki etkilerine değinilmiştir. Üçüncü bölümde küreselleşmenin de alt unsurları olan yerelleşmenin, bölgeselleşmenin ve büyükşehirleşmenin mülki idareye olan etkilerinden söz edilmiştir. Dördüncü bölümde üniter yapı, yerel yönetimler özerklik şartı, subsidiarite, optimal ölçek ve bu çerçevede yeni büyükşehir (bütünşehir) yasasının mülki idareyle olan ilişki ve çelişkilerine değinilmiştir. Beşinci bölümde ise yeni kamu yönetimi anlayışının mülki idare sistemine ve vizyonuna etkisi üzerinde durulmuştur.

Sonuç bölümünde ise sorunlar ve çözüm önerilerine değinilerek daha dinamik ve etkili bir hizmet sunabilmek için mülki idare mesleğinin vizyonunun neler olabileceği hususlarına vurgu yapılmıştır.

1. MÜLKİ İDARE KAVRAMI, KAPSAMI VE SORUNLARI

1.1. Mülki İdare Tanımlaması

Mülki idare kavramını açıklığa kavuşturabilmek için “mülk” sözcüğünü tanımlamak yerinde olacaktır. Mülk sözcüğü, Arapçadan dilimize geçmiş olup (TDK, 2012) sahip olunan taşınmaz mal anlamının yanı sıra ülke toprakları anlamına da gelmektedir. Diğer bir ifadeyle mülk, devletin egemenliği altında bulunan toprakların bütünü, yurt ülkedir. Mülki, ülkeyle ilgili olan, ülke yönetimine ilişkin, mülkiye ise devlet yönetimindeki sivil görevliler sınıfı biçiminde açıklanabilir. Bu çerçevede mülki idare “ülke yönetimi” demektir (TDK, 2012).

Bu kapsamda ülke ve devlet kavramları, birbirlerinin ayrılmaz parçaları olmakla birlikte, aralarındaki farklılığı netleştirmek gerekir. Devlet, siyasal gücün kurumlaşmasını, örgütlenmeyi, tüzel kişiliği, siyasi bir varlığı ifade ederken; ülke ise devletin üzerinde konumlandığı toprakları ve sınırları ifade eder. Devlet yönetimi ile ülke yönetimi arasındaki ayrım, devlet yönetimi ile mülki idare arasındaki ayrımın da belirleyici unsurlarından biridir. Ülkenin yönetimi ya da mülki idare devletten bağımsız düşünülemez. Mülki idare, devletin kimi işlevlerinin coğrafi alanda somutlaşmış biçimidir.

Kamu yönetimi kitaplarında mülki idare, genellikle hukuk egemen yaklaşımın da etkisiyle merkezden yönetim – yerinden yönetim ayrımı çerçevesinde şemalaştırılmakta ve tanımlanmaktadır. Bu anlamda, mülki idare “ülke topraklarında yönetsel amaçlarla oluşturulmuş il, ilçe vb. alt birimlerin, merkezlerin ajanları eliyle yönetilmesi eylemi” olarak tanımlanmaktadır (Bozkurt, Ergun, Sezen, 2008, s. 176).

Mülki idareyi sadece bir yönü ile tanımlamak, sadece merkezden yönetimin bir ajanı olarak ya da sadece merkezin yetkilerini yerinde kullanan bir araç olarak nitelendirmek mümkün değildir. Bu nedenle, mülki idarenin tanımında, hem yönetimin alanı hem de yönetme biçimini içerecek unsurların yer alması kaçınılmazdır. Mülki idare, merkezden yönetim ilkeleri çerçevesinde, ülke topraklarının yereldeki yönetimidir. İşlevsel olarak merkezi, yetki sınırı bakımından da yerel bir nitelik gösterir.

1.2. Mülki İdare Amirliği Statüsü ve Nitelikleri

1864 yılında yasalaşan “İdare-i Vilayet Nizamnamesi” başlangıç alınırsa, mülki yönetim, çeşitli iniş ve çıkışlar yaşasa da 150 yıldır ayakta kalmayı başarmıştır. Bugünkü taşra örgütlenmesi bir anlamda Cumhuriyet’in ilk yıllarında Osmanlı taşra yönetim sisteminin günün koşullarına uydurulması sonucu doğmuştur. Osmanlı İmparatorluğu döneminde Fransız taşra yönetiminden esinlenerek oluşturulmuş bulunan mülki idare sisteminin (Tosun, 1970) Cumhuriyet sonrasındaki statüsünü belirleyen temel yasal düzenlemeler 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun’dur.

Mülki idare amirliği mesleği ile ilgili bir diğer düzenleme 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’dur. Devlet Memurları Kanunu’na göre mülki idare amirliği

hizmetleri sınıfı, “valiler ve kaymakamlar ile bu sıfatları kazanmış olup, İçişleri Bakanlığı merkez ve ilçe kuruluşunda çalışanları ve maiyet memurlarını” kapsamaktadır.

Türkiye açısından “Mülki İdare Amirliği,” taşra kamu yönetimini merkezi idare adına, yetki genişliği esasına dayanarak yürüten meslek kümesidir. Bu çerçevede merkezin ajanı olarak adlandırabilecek mülki idare amirleri valiler ve kaymakamlardır. Ancak mülki idare amirliği mesleği içinde vali ve kaymakamlar dışında başka mülki idare amirleri de bulunmaktadır. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’na göre, kaymakamlık sıfatını kazanmış ve merkez teşkilatı (müsteşar, müsteşar yardımcılar, genel müdürler, genel müdür yardımcılar, daire başkanları, şube müdürleri, mülkiye müfettişleri ve hukuk müşavirleri) ve iller teşkilatında çalışan meslek mensupları (vali yardımcılar ve hukuk işleri müdürleri) ile kaymakam adayları (eski adıyla maiyet memurları) da personel rejimi yönünden mülki idare amirliği hizmetleri sınıfı içinde yer alırlar (Başa, Yıldız, 2010).

Diğer memur sınıflarıyla kıyaslandığında mülki idare amirleri sayıca fazla olmayan bir meslek grubudur. Hatta Devlet Memurları Kanunu’nda tanımlanan sınıflar arasında en az üyesi bulunan sınıftır.

Mesleğe girişin ilk aşamasını eski adıyla “maiyet memurluğu,” yeni adıyla “kaymakam adaylığı” oluşturmaktadır. Mesleğe giren bir kaymakam adayı, 3 yıl süren ve yoğun eğitim ve öğretim programlarına konu olan bir adaylık döneminden ve başarılması zorunlu olan bir sınavdan sonra, belirli sınıf ve bölgelere ayrılmış; mülki idare kademelerinde görev alabilmektedirler.

Kaymakam adaylığından sonraki aşama, kaymakamlıktır. Kaymakam, İl İdaresi Kanunu’nun 29’uncu maddesinde düzenlendiği biçimiyle “İçişleri Bakanlığı Müdürlük Encümeni’nin intihabı ve Bakanın tasvibi üzerine müşterek karar ve Cumhurbaşkanı’nın tasdiki ile” atanır. Mülki idare amirliğinin temel taşı olan kaymakamlık bir meslek memurluğudur. Kaymakamların statüsü, hukuki durumları, görev ve yetkileri 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nda çok ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Devlet örgütünün ilçe düzeyindeki en üst yöneticisi olan kaymakam, ilde devletin temsilcisi olan validen farklı olarak, ilçede hükümetin temsilcisidir (Emre, 2002, s. 117).

Mülkiye müfettişliği, mülki idare mesleği içinde farklı bir özelliğe sahip olup, 1700 sayılı yasanın 6'ncı maddesi ve 1985 yılında çıkarılan İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü ile statüleri düzenlenmiştir. Tüzüğün 10'uncu maddesine göre mülkiye müfettişliğine atanabilmek için; kaymakamlık sıfatını kazanmış, bakanlığın merkez ve iller kuruluşlarında en az altı yıl çalışmış ve mahrumiyet ilçe hizmetini bitirmiş olmak, 38 yaşını doldurmamış bulunmak ve yarışma sınavını kazanmış olmak şartları vardır.

Mülki idare amirliği mesleğinin en temel ve en tartışmalı statülerinden biri vali yardımcılığıdır. Vali yardımcılığının görev ve yetkilerinin ne olduğu konusunda net bir cevap verebilmek güçtür. Vali yardımcılarının görev tanımları fiilen valinin görevlendirmesi ile belirlenmektedir.

Mülki idarenin bir diğer statüsü de Bakanlık Hukuk Müşavirliğidir. Kamu hizmetinin hukuk çizgisinde yürütülmesi, kanunlara aykırılık ve haksızlıklara engel olunması, yeniden mevzuat hazırlanması, bakanlık birimlerinin ve valiliklerin tereddüt ettiği hususlarda görüş bildirilmesi hukuk müşavirliğinin görevleri arasındadır. Mülki idare amirleri hizmetleri sınıfı içinde yer alan diğer bir statü de hukuk işleri müdürlüğüdür. Mülki idare amirleri atama yönetmeliğine göre; “altıncı sınıf ilçe hizmeti sonunda “yetersiz” olarak değerlendirilen meslek mensupları vilayetlerde hukuk işleri müdürlüklerine atanmaktadırlar.”

Mülki idare mesleğinin en üst statüsü valiliktir. Valiler ilde; devletin, hükümetin ve ayrıca, tek tek her bakanlığın temsilcisi ve bunların yönetsel ve siyasal yürütme aracı olarak görev yapan en üst amirlerdir. Bunun yanı sıra, il yerel yönetiminin de (il özel idaresi) başı ve yürütme organıdır.

Mülki idare sisteminde en çok tartışılan konulardan biri vali atamalarıdır. Eski valilerimizden Mehmet Aldan, 5442 sayılı yasanın vali atamaları için yeterli bir düzenleme olmadığını, yasanın vali önerisinin İçişleri Bakanlığınca yapılacağını belirtmekle yetindiğini, fakat Bakanlığın bu öneriyi hangi ölçü ve esaslara göre yapacağını belirlenmemiş olmasının, meslek içerisinde rahatsızlık yaratan atamaların nedeni olduğu görüşündedir. Vali atamalarında hareket serbestliğinin idare yararına sınırlanmadığını belirten Aldan, “bu güne kadar yapılan uygulamalarda vali adayları saptanırken, çok zaman yönetsel ihtiyaçlar yerine, siyasal niteliklerin esas alındığını” ifade etmiştir (Aldan, 1988, s. 101).

1.3. Mülki İdare Sistemi ve Sistemin Sorunları

150 yıldır uygulanmakta olan mülki yönetim (il) sistemine göre, ülke idari bakımdan “il” adı verilen bölümlere ayrılır. İllerin başında merkeze ait bulunan bir takım yetkileri merkez adına kullanan, merkezi yönetimin tümünü temsil eden ve tümüne karşı sorumlu bulunan bir yönetici bulunur ve iller bu yöneticiler tarafından idare edilir.

Mülki yönetim sistemi hükümetin, tek tek bakanlıkların ve tüzel kişiliği olan kamu kurumlarının o ildeki kuruluşları üzerindeki hiyerarşik görev, yetki ve sorumluluklarını valilere devretmesi esasına dayanmaktadır. Buna göre, merkezi yönetim kuruluşlarının taşra örgütleri mülki yönetim bölümlenmesine uygun olarak oluşturulmalı ve ildeki bütün kamu kuruluşları birinci derecede valiye karşı sorumlu olmalıdır. Bu mantığın doğal bir sonucu olarak, İl İdaresi Kanunu’na göre vali, adli ve askeri kuruluşlar dışında kalan bütün devlet daire ve müesseselerini, il özel yönetimi, belediye ve köyler ile tüm kuruluş ve işletmeleri denetleme yetkisine sahiptir (Emre, 2010, s. 215).

Taşra yönetim sistemini belirleyen temel yasal metinler, 1982 Anayasası, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ve 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun’dur. Anayasa’nın 126’ıncı maddesinin 1’inci fıkrasında, “Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere, iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır.” denilmekte ve 3’üncü fıkrasında da “kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabileceği” hükme bağlanmaktadır. Anayasa’nın bu hükmünden de anlaşılacağı gibi, merkezi yönetimin taşra örgütü, mülki yönetim ve bölge yönetimleri olarak ikiye ayrılmaktadır.

Anayasa, merkezden yönetim uygulamasını hafifletmek istemiş ve “illerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır” diyerek mülki yönetimi diğer bir deyişle il sistemini güçlendirmeyi amaçlamıştır.

3046 sayılı kanun ve 5442 sayılı kanunlara göre kurulmak istenen sistemin kalbi mülki idare amiridir. Ancak zamanla bakanlıklar kuruluş kanunlarına ya da çıkardıkları tüzük ve yönetmeliklere kimi hükümler koyarak, kimi zaman da yasalara açıkça aykırı tebliğ ve genelgelerle il sisteminin, bir başka deyişle vali ve kaymakamların yetki, görev ve sorumluluk sahasının dışına çıkmaya

başlamışlar, bu da uygulamada taşra yönetiminin giderek mülki idare amirlerinin elinden kayması sonucunu doğurmuştur.

Başlangıçta teknik ve uzmanlık gerektiren durumlar için zorunlu hallerde kurulması öngörülen bölgesel kuruluşlar, zamanla hizmetin gerektirdiği yönetsel, teknik ve ekonomik zorunluluktan ziyade, örgütsel büyüme, yöneticilik makamlarına yükselme, yeni parasal imkanlar sağlama ve valilerin denetiminden çıkma istemlerinin ağır bastığı teşkilatlar haline gelmiş ve sayıları oldukça artmıştır.

Mülki yönetim sisteminin ve mülki idare amirlerinin zamanla yaşamış oldukları statü kaybı ve kendinden beklenen işlevi yerine getiremez hale gelmeleri, çok partili hayata geçiş gibi yaşanan tarihi süreçlerin yanında, günümüzde her alanda yaşanan hızlı değişim ve dönüşümün de bir sonucudur. Küreselleşme ve bu kapsamda meydana gelen yerelleşme, bölgeselleşme ve büyükşehirleşme hareketleri ile Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne tam üyelik yönünde attığı adımlar, merkezîyetçi ve üniter devlet yönünün ağır bastığı Türk yönetim geleneğini derinden etkilemektedir.

Devletin merkez teşkilatını etkileyen her yeni değişiklik, taşra da mülki idare sistemini de etkilemiştir. Dolayısıyla Türk kamu yönetiminde yaşanan paradigma değişiminin izlerini mülki idare sisteminde daha fazla görmek mümkündür. Belirttiğimiz gibi yapılan düzenleme ve gelişmeler yasalarla kurulan il sisteminin etkinliğini yitirme sürecine itmiştir. Anayasada yer alan idarenin bütünlüğü, yetki genişliği, vesayet denetimi gibi yönetim ilkelerinin nasıl sağlanacağı ve uygulanacağı tartışmalı hale gelmiştir.

Öte yandan il ve ilçe sayısının tercihlere dayalı olarak çoğaltılması, taşradaki mevcut birimlerin bölünüp parçalanmasını ve mülki idare birimlerinin ölçek sorununu beraberinde getirmiştir (Çimen, 2012, s. 27).

Mülki idare sisteminden kopuşun yaşandığı bir diğer önemli alan asayiş ve güvenlik sistemleridir. İl sisteminin en önemli öğelerinden biri olan ve mülki idare amirlerine bağlılığı tüm mevzuatça güvence altına alınan ve mülki idare amirlerinin yasal açıdan tek sorumlu oldukları asayiş ve güvenlik alanının sistemden kopuşuna mülki idare amirlerinin yarıdan fazlası mutabıktır (Emre, 2010, s. 220). Bu kopuşun nedenleri arasında asayiş ve güvenlikle ilgili yasalardaki karmaşanın yanı sıra, bu hizmetin sunulmasında görevli olan üç

ana teşkilattan ikisinin (Jandarma ve Sahil Güvenlik Komutanlığı) aynı zamanda bir askeri güç olmasından kaynaklanmakta, dolayısıyla asayiş ve güvenlik hizmetinin yürütülmesi, kimi zaman hizmet gereklerinden çok, askeri bürokrasi – sivil bürokrasi çatışmasından etkilenmektedir (Emre, 2010, s. 224).

Sistemden kopuşun yoğun olarak yaşandığı diğer alanlar arasında gümrük, orman, bayındırlık ve iskan, karayolları, devlet su işleri ile tapu kadastro hizmetleri sayılabilir.

İl idaresi sistemindeki performans yetersizliğinin diğer sebepleri arasında; il sisteminin sahipsiz durumda olmasını dolayısıyla il ve ilçelerde devleti ve hükümeti temsil eden vali ve kaymakamların, Başbakanlığa bağlı olmamasından dolayı sanki sadece İçişleri Bakanlığı taşra temsilcisi gibi algılanmalarını, yeterli kaynak verilmemesini, il yönetim sistemi içerisinde birim kurma, kaldırma ve değiştirme kriterlerinin bulunmaması ile siyasetçi – bürokrat çekişmesi ve çatışmasının sistemi olumsuz yönde etkilemesini sayabiliriz.

2. KÜRESELLEŞME VE MÜLKİ İDARE SİSTEMİ

2.1. Küreselleşme Tanım ve Kapsamı

Küreselleşme, son yıllarda en çok tartışılan, çok farklı anlam ve değerler yüklenen, çok farklı tanımlamalara ve nitelenmelere konu olan kavramların başında yer almaktadır.

Tanımların birçoğunda ekonomik boyut öne çıkarılmakta ve küreselleşme, ekonomik faaliyetlerin dünya çapında birbirine bağlanması, bağımlı hale gelmesi olarak algılanmaktadır. Buna göre küreselleşme, sermaye, yönetim, istihdam, bilgi, doğal kaynaklar ve organizasyonun uluslararasılaştığı ve tam anlamıyla karşılıklı bağımlılaştığı bir ekonomik ve siyasal yapılanmadır. Bu yeni yapılanma içinde ekonomik rekabetin zemini milli ekonomiler olmaktan çıkarak, Dünya gezegeninin (globus) tamamı haline gelmektedir (Koçdemir, 2000, s. 154).

Küreselleşme kavramı bazen dünya toplumlarının birbirine benzeme süreçlerini, buna bağlı olarak tek bir global kültürün ortaya çıkmasını; bazen de toplulukların ve kimliklerin kendi farklılıklarını ifade etme ve tanımlama sürecinde kullanılmaktadır (Keyman, Sarıbay, 1998).

Benzer şekilde bir görüşü Emre Kongar dile getirmektedir. Emre Kongar'a göre küreselleşmenin iki ayağı vardır. Bunlardan birisi, bilgisayar ve cep telefonu gibi iletişim teknolojisinin gelişmesinden dolayı ortaya çıkan teknolojik devrim; bir diğer ise SSCB'nin 1989-1991 yılları arasındaki çökmesinden dolayı ortaya çıkan siyasal olaydır. Kongar özetle; Amerika Birleşik Devletlerinin liderliğindeki batı dünyası ve Sovyetler Birliği'nin liderliğindeki doğu bloku arasındaki rekabetin 1945 yılından başlayarak 1991 yılında yıkılma sürecine kadar dünyadaki bir çok şeyi belirlediğini ve anti-komünizm anlayışının batı dünyasındaki yapılanmada hakim unsur olduğunu ve Sovyetlerin çökmesiyle Soğuk Savaşın bittiğini ve tek kutuplu hale gelen dünyanın jandarmalığına ABD'nin soyunduğunu ve böylece küreselleşmenin siyasal ayağının oluştuğunu belirtmektedir. Küreselleşmenin ikinci ayağı olan ekonomik ayağında da ABD başta olmak üzere uluslararası sermayenin etkin rol oynayarak tek düze tüketim kültürünü empoze ettiğini ama diğer yandan kendisinin farklı olduğunu iddia eden grupların mikro milliyetçilikleri ön plana çıkartarak onlara siyasi özerklik verilmesi eğilimlerini teşvik ettiğini belirtmektedir (Kongar, 2001).

Genel tanımlamalara göre küreselleşme, ekonomik, sosyal, teknolojik, kültürel, politik ve ekolojik denge açılarından küresel bütünleşmenin, entegrasyon ve dayanışmanın artması anlamına gelmektedir.

Dünyanın birleşik hale gelmesi, tek düze dinamikler ile oluşan bir süreç değildir. Giddens'a göre küreselleşme karmaşık süreçlerin bir araya geldiği bir olgular kümesidir. Üstelik çelişkili ya da birbirine zıt etkenlerin devreye girdiği bir süreçtir. Çoğu insanın gözünde, küreselleşme basitçe gücün ya da etkinin yerel toplulukların elinden alınıp küresel arenaya aktarılmasından ibarettir. Giddens, modernliğin sonucu olarak değerlendirdiği küreselleşmeyi Dünya çapındaki ilişkilerin yoğunlaşması olarak tanımlamaktadır (Giddens, 2000).

ABD'li ekonomist Timothy Taylor, küreselleşmeye karşı olan tepkiler için şunları ifade etmiştir. "Küreselleşme, ne ulusal ekonomiyi hasta eden bir zehir ne de kâr amaçlı holdinglerin işçileri sömürmek ve çevreye zarar vermek üzere kullandığı bir araçtır. Küreselleşme ne sömürgeciliğin dönüşü ne de dünya yönetimine erişim anlamındadır. En temel düzeydeki basit anlamıyla küreselleşme, imkan dahilindeki ticari aktivitelerin sınırının genişlemesidir.

Coğrafi, teknolojik ya da yasal engellerle kısıtlanmış satış, satın alma, üretim, borç verme, borçlanma faaliyetlerini daha pratik hale getirmektir (Taylor, 2002).

Neticede küreselleşme olgusu sosyal, ekonomik ve idari yapıların yeniden tanımlanması ihtiyacını gündeme getirmiştir.

2.2. Küreselleşme Etkisi ve İdare

Günümüzde kamu yönetimini etkileyen ve yönlendiren eğilim ve faktörlerin sayısı artış göstermiştir. Söz konusu eğilimlerin başında, kavram, kişi ve kurumları çok hızlı bir şekilde dönüştüren ve bir konunun analizinde göz önünde bulundurulmadığı takdirde, analizin eksik kalmasına yol açan ‘küreselleşme’ eğilimi yer almaktadır. Doğal olarak, bu eğilim kamu yönetimi mekanizmasının dönüşümünde de önemli bir unsurdur (Sobacı, 2009, s. 31).

Sermayenin, malların, hizmetlerin, insanların ve fikirlerin uluslar ve devletler arasındaki akışkanlığının hem ölçek hem de hız olarak artması ve böylece zaman-mekan farkının etkisini yitirmeye başlaması olarak tanımlayabileceğimiz küreselleşme olgusu sosyal, ekonomik ve idari yapıların yeniden tanımlanması ihtiyacını gündeme getirmiştir.

Küreselleşme ile beraber kamu yönetiminde ve bölgesel politikalarda yaşanan hızlı değişim, Türk Kamu Yönetimini de etkisi altına almıştır. Bu değişim kamu yönetiminin bir parçası olan mülki idare sisteminin işleyişini ve doğal olarak mülki idare amirlerini de derinden etkilemektedir.

Kamu yönetimi alanında yaşanan tartışmaların şiddetli bir biçimde gerçekleşmesinin temel nedeni, yaşanan değişimin yalnızca kamu yönetiminde yapı ve işleyiş bakımından bir yeniden yapılanma ile sınırlı olmaması, asıl olarak devletin işlevlerinin sorgulanması, kamu yönetiminin örgütlenmesi ve kamu hizmetine ilişkin temel değerlerin ve anlayışın köklü bir biçimde değiştirilmesi talebinin ortaya konulmasıdır.

Kamu yönetiminde gelişen küresel eğilimler, yönetimde önemli bir değişikliğe yönelmektedir. Devletin küçülmesi ve etkinleştirilmesi, merkeziyetçilikten uzaklaşma, şeffaf ve dürüst yönetim, yönetime katılımın sağlanması, kamuda karar verme süreçlerinde çok aktörlülüğe geçiş, siyaset ve yönetim dengesinin yeniden kurulması, işletme yönetim tekniklerinin

kamu yönetiminde uygulanması, sivil toplum kuruluşlarının güçlendirilmesi ve bazı kamu hizmetlerinin sivil toplum kuruluşları tarafından yürütülmesi temelinde kamu yönetimi yeniden yapılanmaktadır (Tutum, 1994, s. 28-32).

Devletin küçülmesi, özellikle kamu yönetimi açısından sonuç doğurmaktadır. Kamu yönetiminin küçülmesi kavramı iyi işlemeyen, pahalı kamu hizmeti sunan, hantal ve yozlaşmış olan kamu yönetiminin iyi işleyen etkili ve verimli olan, daha hızlı ve daha ucuz kamu hizmeti sunan hale getirilmesini kastetmek amacıyla kullanılmaktadır (Aykaç, 2002, s. 15). Kamu Yönetiminin küçültülmesinin devlet ölçütünde iki boyutu vardır. Bunlardan biri, devletin iktisadi hayattan çekilmesi ve elindeki iktisadi nitelikli pek çok kuruluşu özel sektöre devretmesidir. Diğeri ise merkezi yönetimin sahip olduğu pek çok görev, yetki ve kaynağın yerel yönetimlere devredilmesidir.

Merkeziyetçilikten uzaklaşma ile yerelleşme ve bölgeselleşmenin önemi artmaktadır. Yerelleşme ve bölgeselleşme küresel gelişmelerle birlikte değerlendirildiğinde, ülkede bölünme potansiyeli taşıması veya merkezin zayıflaması ile küresel dalgalanmaların yıkıcı sonuçlarından korunulamaması yada küresel güçlerin etkinliğinin vatandaşlar aleyhine artması gibi yeni sorun alanları yaratma potansiyeli taşımaktadır.

Kamu yönetiminde katılımın artırılması da küresel nitelik kazanmış önemli değişim ilkelerinden biridir. Kamu hizmetlerine halkın katılımı beş temel konuda etkili sonuçlar alınmasına katkı sağlamaktadır. Bunlar; iletişim, danışma, halkla birlikte hizmet sunma, bazı konularda halka yetki verme ve hizmetlerin kalitesinin hizmetlerden yararlananlar tarafından denetlenmesi olarak ifade edilebilir (Öztürk, Çoşkun, 2000, s. 155-156). Yönetime katılma olarak ifade edilen ilke, zamanla yeni bir boyut kazanarak, katılımdan, çok aktörlü yönetim anlayışı olan yönetişim (governance) anlayışına doğru bir değişim göstermiştir.

Burada vurgulamamız gereken bir diğer husus ise, küreselleşme ile birlikte ortaya çıkan siyasal gelişmelerin en önemlisi devletin öneminin ve konumunun değişmesidir. Sanayileşme döneminde ulus-devlet yaygın devlet şekliydi. Sanayileşmenin gerektirdiği dikey örgütlenmeler, merkeziyetçilik, emir-komuta anlayışı devlete egemendi. Uluslararası ilişkilerin merkezinde ulus devletler bulunmaktaydı. Ulus devletin zayıflamasıyla beraber siyasal

iktidarın iktidar alanları daralıyor, ülkelerin yapabileceği şeyin sayısı azalıyordu. Çünkü güç, çeşitli kesimlere, özel firmalara, sivil kuruluşlara dağılmaktaydı. Bloklaşmanın sona ermesiyle beraber güçler dünya çapında dağılmaya başlamış ve dünya birçok güç merkezinin ortaya çıktığı çoğulcu bir yapıya doğru gitmiştir (Ökmen, Parlak, 2008, s. 242).

Neticede, küreselleşmeyle birlikte kamu yönetiminde yaşanan hızlı değişimin, Türk Kamu Yönetimini ve onun ana unsuru olan mülki idare amirlerini de derinden etkilediğini söyleyebiliriz.

3. MÜLKİ İDARE SİSTEMİNE YERELLEŞMENİN, BÖLGESELLEŞMENİN VE BÜYÜKŞEHİRLEŞMENİN ETKİSİ

3.1. Mülki İdare Sistemine Yerelleşme Etkisi

Yerelleşme kelimesine Türk Dil Kurumu, Türkçe Sözlükte, isim olarak “yerelleşme işi, yöreselleşme, mahallileşme” anlamları verilmektedir. Yerelleşmek kelimesi ise; “yerel bir özellik kazanmak, yöreselleşmek, mahallileşmek” anlamlarına gelmektedir.

Genelde demokratikleşme sürecinin bir parçası olarak ortaya atılan yerelleşme, yetkilerin, mali kaynakların transferi ve örgütsel kapasitenin artırılması gibi farklı boyutları olan birleşik bir kavramdır. Yerelleşme politikasının ilk amacı, farklı düzeyler arasında yetkilerin ve kaynakların dağılımını yeniden belirlemektir. Bu politikaya göre kaynakların merkezin dışında farklı yerel birimlerin elinde olmasının demokrasiye katkı sağladığı varsayılmaktadır (Le Lidec, 2010, s. 128). Kısaca yerelleşme, merkezin gücünü yerel ile paylaşması ya da bu gücü elinde tutması ile ilgili bir kamu politikasıdır (Ciner, Karakaya, 2013).

Öte yandan Hamza AL’a göre yerelleşme; küreselleşmenin olumsuzluklarını gidermek ve daha demokratik yönetim oluşturmak için arzu edilmektedir. Demokratik yönetim için yerel özerklik ve güçlü yerel yönetimler öngörülmektedir. Yerelleşme, küreselleşmenin sonucu olarak ortaya çıkan tekdüzeliğe ve merkezi yapılanmaya karşı esneklik ve farklılık sunmaktadır. Küreselleşme ile birlikte ulus devletin hak ve yetkilerine sadece uluslararası kuruluşlar değil merkezi yönetim dışındaki kuruluşlar da göz dikmiştir. Ulus

devletin yetkilerinin bir kısmı uluslarüstü kurumlara aktarılırken, bir bölümü de yerel yönetimlere devredilmektedir (Al, 2002, s. 190).

Yerelleşmenin, Türkiye’de yaygın olarak kullanılan bir anlamı da yerel yönetim birimlerinin güçlendirilmesidir. Güçlenme bazen daha fazla görev, yetki ve sorumluluk sahibi olma, bazen de daha fazla gelire/malî imkana sahip olma anlamında ele alınmaktadır. Yerel yönetimler bağlamında düşünüldüğünde, “özerklik” kavramı da güçlenmeyi ifade eder. Özerklik, bir başka otoriteye ihtiyaç duymaksızın kendi başına hareket edebilme kabiliyetidir (Ciner, Karakaya, 2013). Özerklik için yalnız özerk kuruluşların serbestçe oluşturdukları ve seçtikleri organlar tarafından karar alma hakkına sahip olmaları yeterli değildir. Bunların mali özerkliğe de yani harcamalarında da merkezi idarenin baskısı olmaksızın harcama yapmaya yetkili olmaları gerekmektedir.

Özerklik (Autonomie) sözcüğüne değinmişken, idarenin bütünlüğü ve vesayet kavramlarına da değinmek uygun olacaktır.

1982 Anayasası’nın 123. Maddesi “idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür.” İfadesine yer vererek, “idarenin bütünlüğü ilkesini” açıkça kabul etmiştir. Dolayısıyla idarenin bütünlüğü ilkesi anayasal bir yetkidir. Kamu yönetimini oluşturan kuruluşlar parçalanmış gibi görünseler de, bu parçalanma hizmetler ve hizmetleri yürüten kuruluşlar açısından ortaya çıkmaktadır. İdarenin kuruluş ve örgütleriyle bir bütünlük teşkil etmesine idarenin bütünlüğü ilkesi denir. Binlerce hukuki varlıktan oluşan idareyi bütün hale getiren idari işleridir. Diğer bir deyişle idari faaliyetlerdir. İdari faaliyetlerin hepsi bir amaca yönelmiştir. Bu amaç da kamu yararıdır.

İdare düzeninde yer alan varlıkların bir bütün olarak Türk İdare Sistemi’ni oluşturabilmeleri, “hiyerarşi,” “idari vesayet” ve “özerklik” adını alan hukuki araçlarla sağlanır. Bu hukuki araçlara, kamusal ilişkiler denmektedir. Bunlar, aynı zamanda idarenin yine idare tarafından denetlenmesini ve bu denetimin ölçüsünü de sağlayan hukuki araçlardır.

İdare hukukunda hiyerarşi kavramı, idare teşkilatı içinde yer alan makam ve görevlilerin aşağıdan yukarıya doğru birbirine derece derece bağlanarak tepedeki yetkili ya da yetkililere tabi olmasını ifade eder (Duran, 1982, s. 56). İdari vesayet ise, idarenin bütünlüğünü sağlamak amacıyla merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşları üzerinde sahip olduğu denetim yetkisidir.

Mülki idarenin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkileri önceki tarihlerde çıkarılan çoğu mevzuat ve uygulamalarla sürekli olarak daraltıldığı gibi; son zamanlarda çıkarılan ve Kamuoyunda pek tartışılmayan 6232 sayılı “Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin ve Verimli Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkileri ile Kamu Görevlerine İlişkin Yetki Kanununa” dayanarak çıkarılan 35 dolayındaki KHK ile de oldukça daraltılmıştır.

Mülki idarenin klasik görev alanını terk ederek köşeye çekilmesine sebep olan benzer gelişmeler yerel yönetim alanında da meydana gelmiştir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5335 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu gibi önemli kanunlar çıkarılmıştır. Bu kanunlarda yerel yönetimlerin görevleri genişletilmiş, buna karşılık mülki görev ve yetkiler daraltılmıştır. Örneğin, Belediye Meclisleri ve İl Genel Meclisi kararlarının Vali’nin onaylamasından sonra yürürlüğe girmesi şartından vazgeçilmiş, Valilere kararlara taraf olan herkese tanındığı kadarıyla, idari yargıya müracaat yolu gösterilmiş, bir yönüyle idari vesayet kaldırılmıştır.

Oysa yerel yönetimlerle il idaresi sistemi birbirlerinin yerine geçecek alternatif yapılar olmadığı gibi, merkezi yönetime ait vesayet yetkisinin daraltılmasıyla daha güçlü ve daha demokratik bir yerel yönetim oluşturma imkanı da yoktur. Bu durum bir yandan “taşra sistemi zayıflamış bir merkezi yönetim yapısı” ve zayıflayan bu yapıyı görevi olmadığı halde doldurmaya çalışan hatta zaman zaman kendini yerel yönetimlerden ziyade “devlet” yerine koyan bir anlayışı ortaya çıkarmıştır. İdari vesayetlin yerel düzeyde daha fazla demokrasi için kaldırılması değil, tam tersine “milletten alınan kaynak ve yetkileri kullananların sadece seçim gibi siyaseten değil, hukuki açıdan da millete hesap vermesi gerektiği” gerçeği nedeniyle daha sıkı hale getirilmesi gerekmektedir. Diğer bir deyişle vesayetlin kaldırılması değil korunması demokrasinin gereğidir (Çimen, 2012, s. 74).

Küreselleşmeyle birlikte ülke sınırlarının ortadan kalkması, büyük otoritelerin küresel sermayenin rahatça dolaşmasına ayak bağı olacağı düşünce ve gerçeği nedeniyle, güçlü üniter devletler hızla parçalanmakta,

daha kırılgan, kendi başına karar vermede yetersiz, varlığını sürdürmek için küresel güçlere muhtaç küçük otoritelerin önü açılmaktadır. Bu süreç doğal olarak, federatif yapılara veya ulus altı bölge ve özerk yönetimlere şans tanımaktadır. Dolayısıyla güçlü merkezi idareler, bir yandan taşranın görev ve yetkilerini üstlenirken, diğer yandan bu üstlendikleri görev ve yetkileri küresel güçler veya ulus altı otoritelerle (bölgesel yönetimler, yerel yönetimler, özerk yönetimlerle) paylaşmak durumunda kalmaktadırlar. Bu toz duman içerisinde taşraya, dolayısıyla mülki idareye verilecek hemen hemen hiç bir rol kalmamakta veya böyle olması gerektiği fikri yayılmaktadır.

Küresel sermaye dolaştığı coğrafyalarda muhatapsız kalmamak ve yerli dost ve destek bulmak için, geleneksel görev anlayışından uzaklaşmış ve merkez karşısında oldukça güçlenmiş bölgesel, özerk ve yerel gibi örgütlenmelere alan açmaktadır. Ulus altı yönetim temsilcilerinin seçimle gelmesi, bunların halkın menfaatini daha çok koruyacakları intibainı uyandırırsa bile, bu durum gerçekleşmediği gibi, “yerel halkla kaynaşma” adına, küresel sermaye için çoğu zaman bulunmaz bir avantaja bile dönüşmektedir.

Uluslararası ilişkilerde global düşünme, içe kapanma yerine dışa açılma, dünya ekonomisi ile bütünleşme, ülke içinde ise merkezi yönetim yerine ekonomiyi ve siyaseti yönlendirmede yerel yönetimlere daha fazla alan açma akımı literatürde glokalleşme olarak ifade edilmektedir (Çimen, 2012, s. 21). Bu sürecin temsilci ve teşvikçileri dünya genelinde çeşitli platformlarda örgütlenerek ciddi çalışmalar yapmaktadırlar.

Burada küreselleşme ve yerelleşme (globalleşme-lokalleşme) birbiriyle çelişen iki zıt eğilim gibi görünse bile, aslında yerelleşme, küreselleşmenin ürettiği kaçınılmaz sonuçlardan birini oluşturmaktadır. Uluslararası bir bankanın sloganının “dünyanın yerel bankası” olması bu açıdan oldukça anlamlıdır.

3.2. Bölgeselleşmenin Mülki İdare Sistemine Etkisi

Bölge kavramı, coğrafi, toplumsal veya siyasal açıdan tanımlandığı gibi, bir yönetim kademesi ve bir yerel yönetim birimi olması açısından da tanımlanmaktadır. Diğer bir ifadeyle bölge, ya fiziksel, ya işlevsel ya da siyasal

temele dayanan bir birimi anlatır (Keleş, Erbay, 1999, s. 6). Dolayısıyla, “bölge” nedir dendiğinde üzerinde kolayca görüş birliğine varılan bir tanımlama yapmak zor görünmektedir (Türe, 2000, s. 13). Örneğin, fiziksel ya da kültürel nitelikleri bakımından bir bütün oluşturan ve bu açıdan kendine bitişik olan yörelerden farklılaşan bir toprak parçası olarak tanımlandığı gibi, iller ile merkezi devlet yönetimi arasındaki mülki yönetim kademesi veya illerden daha geniş coğrafi – yönetsel birim olarak da tanımlanabilmektedir. Fransa, Belçika, İtalya gibi bazı ülkelerde ise bir yerel yönetim kademesi olarak tanımlanmaktadır (Bozkurt, Ergun, 1998, s. 39). Siyasal anlamda bölge ise, değişik etmenlerden oluşmaktadır ki bu etmenlerin başında “kimlik” olgusu gelmektedir. Avrupa Parlamentosu da 1998’de kabul ettiği Bölgeselleşme Şartı’nda bölge kavramını daha geniş olarak ele almış ve bölgeleri, coğrafi açıdan kendine yeterli ve nüfus, dil, kültür ve tarihsel gelenekler gibi ortak özelliklere sahip birimler olarak tanımlamıştır (Keleş, 1998, s. 8).

Türkiye’de kurumların bölge düzeyinde teşkilatlanmalarının il sistemini zayıflatmış bilinen bir gerçektir. Yıllardır bölge teşkilatları eleştirilmiş ve il sisteminden ve mülki idarenin kontrolünden bir kaçış olarak değerlendirilmiştir. Başlangıçta teknik ve uzmanlık gerektiren durumlar için zorunlu hallerde kurulması öngörülen bölgesel kuruluşlar zamanla hizmetin gerektirdiği yönetsel, ekonomik ve teknik özelliklerinden ziyade merkezi yönetimin il idaresini bypass ederek taşrada doğrudan iş yapma isteğinin bir aracı olmuşlar ve özerk yapılı kuruluşlar olarak sayıları oldukça artmıştır.

KAYA Projesi kapsamında 1989 yılında yapılan araştırmada 40 il ve 2 ilçede toplam 215 bölge örgütünün olduğu tespit edilmiştir. Bu araştırmanın bulgularına göre, yalnız bir ili kapsayan bölgeler bulunduğu gibi on ili içine alan bölgeler de vardır. Yine birçok ilde ancak 1-2 bölge örgütü bulunmasına rağmen, kimi büyük illerde 10 ile 16 bölge örgütü bulunmaktadır. 25 yıl öncesine dayanan bu tespitlerin günümüzde de geçerli olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır (Çimen, 2012, s. 32).

Cumhuriyet Döneminde anayasal düzlemde bölgeselleşme süreçlerine baktığımızda; 1921 ve 1924 Anayasalarında bölgeyi çağrıştıracak ifadeler yer verilmemekte, hatta 1921 Anayasasında esas olarak il sistemi benimsenmektedir. 1961 Anayasası, il sisteminin genel çerçevesini korumakla

beraber, “belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla birden çok ili içine alan çevrede, bu hizmetler için, yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirilebilir.” (m. 115) hükmünü koyarak bölgesel kuruluşların oluşturulmasına kapı açmıştır. 1982 Anayasası da “kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla birden çok ili içine alan, merkezi yönetim örgütü kurulabileceğini ve bu teşkilatın görev ve yetkilerinin kanunla düzenleneceğini” hükme bağlamıştır. (m. 126) Merkezi yönetim kuruluşlarının bölge örgütlerinin yasal dayanağı bu maddelerdir (Keleş, 1996, s. 247). Dolayısıyla gerek 1961 gerekse 1982 Anayasası, merkezi yönetimin bölgesel düzeyde örgütlenebilmesine imkan sağlamıştır.

Bölge yönetimine ilişkin en önemli bir gelişme, 4 Ekim 1983 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan “Bölge Valiliği Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” ile bölge valiliklerinin kurulmasının istenmesidir. Uygulamaya geçmeden yürürlükten kaldırılan bu kararname ile ülkemizde bölge düzeyinde örgütlenmenin amaçları, biçimi ve işleyişi tüm kamu örgütleri bakımından bir temele oturtulmaya çalışılmıştır (Polatoğlu, 1985, s. 30).

Anayasa ve İl İdaresi Kanunuyla kamu hizmetlerinin etkin, verimli ve koordinasyon içinde sunulması bakımından getirilen bu istisnalar zamanla il idaresinden kaçışın bahanesi haline gelmiştir. Merkezin taşraya verdiği yetkileri dolaylı olarak geri alması anlamına gelen bu örgütlenmeler, il idaresini aşındırmakla kalmamış, aynı zamanda taşrada iş yapan fakat kimseye hesap vermeyen kendi başına buyruk pek çok kuruluşun ortaya çıkmasına yol açmıştır. Buna ek olarak, bölgeselleşme politikalarının mülki idareyi etkileyen diğer iki önemli uygulaması kalkınma ajanslarının kurulması ve büyükhirleşme süreci olmuştur.

2009 yılında kuruluşu tamamlanan 26 adet kalkınma ajansının yapısına bakıldığında, bu ajansların salt bölgesel düzeyde planlama ya da kalkınma amaçlı teşkilatlar olduğunu söyleyebilmemiz oldukça zordur. 1980’li yıllardan bu yana yaşanan küreselleşme süreci bölgeyi, ulusal devletlerin salt coğrafi bir bölümü olmaktan çoktan çıkarmıştır. Artık bugünün bölgeleri 1950’lerden sonra ortaya çıkan ve 1980’lerin başına kadar ilden daha geniş çevrelerde bölge düzeyinde planlama yapan ve ulusal planı tamamlayıcı bir etkinliğe sahip olan bölgeler kapsamında değildir.

1980 sonrasında yerel yönetimleri kendisine ortak olarak seçen küresel sermaye, 1990'larda yeni ortak olarak yine yerelleşme söylemiyle gündeme gelen bölge kalkınma ajanslarını seçmiştir. Bölge kalkınma ajansları ile ilgili belki de en tartışmasız nokta, ajans kurumsallaşmasının AB kaynaklı oluşudur. Ajanslar, "Bölgeler Avrupası'ndaki" ülkelerde olduğu gibi aday ülke statüsündeki Türkiye'de de, ülkenin ekonomik ve toplumsal örgütlenme ihtiyaçlarının (yönetim gerçekliğinin) bir sonucu değil AB'ye uyum sürecinin bir gereği olarak, politika transferi yöntemiyle kurulmuştur. Bölge kalkınma ajanslarının AB'ye uyum kapsamında kuruldukları, Avrupa Komisyonu'nun Türkiye İlerleme Raporlarında, DPT'nin resmi belgelerinde ve 5449 sayılı Yasanın genel gerekçesinde açık olarak dile getirilmektedir. Bölge kalkınma ajansları kurumsallaşması da bir yandan yerelleşmenin diğer yandan da mülki idarenin sistem dışı bırakılmasını barındırmaktadır. Yönetişimci yapılanmada, başında mülki idare amirlerinin olması ajanslarının mülki idarenin rol ve işlevini sınırlayıcı bir sonuç doğurduğu gerçeğini değiştirmemektedir. 1950'lerden sonra işlevsel amaçlı yatırımcı bölgesel kuruluşlarının kurulmasının Türk Kamu Örgütlenmesinin bel kemiğini oluşturan il sistemini zayıflatmış tartışmaları çokça yapılmıştır. Kalkınma ajansları ise zayıflatmanın ötesinde "il sisteminden kopmalara" yol açmaktadır (Karasu, 2009, s. 24-33). Yerli sermaye örgütlerinden bazıları ileri ki dönemde mülki idarenin sistemde bulunmasına sıcak bakmamakta, şimdilik mülki idarenin misafir edilmesinde fayda görmektedir.

3.3. Mülki İdare Sistemi ve Büyükşehirleşme Etkisi

Diğer kentsel politikalar gibi büyükşehirleşme (bütünşehir) olgusu da devletin alan düzenlemesinin bir sonucudur. Bir kamu politikası olarak da tanımlanabilecek büyükşehirleşme de bölgeselleşmenin bir türüdür. Bu kavram, Türkiye de mülki sınırlar ile büyükşehir belediyesi sınırlarının eşleştirilmesi bağlamında değerlendirilmektedir. 6 Aralık 2012 tarihinde çıkarılan On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile Türkiye de büyükşehir yönetimleri köklü bir değişim süreci içine girmiştir. Buna göre Büyükşehir Belediyesi sayısı 29'a çıkarılmış ve tüm büyükşehirlerde il özel idareleri kaldırılmıştır. Büyükşehirleşme hedefi aradan

geçen 3 ayı aşkın zamanda da dinmemiş, 12 Mart 2013 tarihinde kabul edilen 6447 sayılı Yasayla Ordu İli büyükşehir ilan edilmiş ve böylelikle Türkiye deki mevcut büyükşehir sayılı 30'a yükseltmiştir.

Yasanın 2'nci maddesine göre;

Büyükşehirleştirilen illerde il özel idaresinin kaldırılmasıyla, yasada bunların yetki, görev ve sorumluluklarının “ilgisine göre, bakanlıklar, bakanlıkların bağlı ve ilgili kuruluşları ile bunların taşra teşkilatı, hazine, valilikler, büyükşehir belediyeleri ve bağlı kuruluş veya ilçe belediyeleri tarafından gerçekleştirileceği” belirtilmiştir.

Büyükşehirleşmenin elbette mülki idare sisteminin dönüşümü ve vizyonu üzerinde bir takım etkileri olacaktır.

Büyükşehir Belediyelerinin görevlerinin il sınırlarına kadar genişletilmesi yoluyla, il idaresi sisteminin ciddi anlamda yara alacağı ve zamanla sistemin ortadan kaldırılmasının yolunun açılacağı, bu durumda merkezi idarenin taşrada temsilinin zayıflayacağı, hükümet ve devlet politikalarının yerine getirilmesinin güçleşeceği bilinen bir gerçektir.

İl İdaresi sisteminin aşındırılması taşrada “devletin tarafsızlığını ve hukukun üstünlüğünü” uygulayacak makamların zayıflamasına ve zaman içerisinde ortadan kaldırılmasına yol açacaktır. İl İdaresi sisteminin aşınması kamu düzeninin sağlanmasında güçlüklerle sebebiyet verecektir. Halbuki, il idaresi sistemi yerel demokrasinin sağlıklı işlemesinin en büyük teminatıdır (Türk İdareciler Derneği, 2012, s. 7).

Bölgeselleşme ve büyükşehirleşme politikalarının federalleşme eğilimlerini arttıracığı kaçınılmazdır. Mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamak üzere kurulan yerel yönetimlerin devleti temsil etme gibi bir görev ve kaygıları yoktur. Sınırları il sınırları ile örtüştürülen büyükşehir belediyelerinin halkın ihtiyacı deyip doğrudan millî egemenlik alanına giren konulara el atmaları sürecin doğal sonucudur. Taşrada devlet otoritesinin kaybolması, tartışmaları daha da alevlendirecektir.

Zaten kırılgan bir seyrinde sürdürülen Güneydoğu politikalarının arzulan sonuçları vermemesi, Irak'ta oluşan mezhebe ve ırka dayalı parçalı yapı, İran'ın Ortadoğu'da yürüttüğü politikalar, Suriye'nin yaşadığı akıbeti belirsiz süreç, Kuzey Irak yönetiminin bağımsızlığın eşğine getirdiği yapı ortada

dururken federatif yapıyı çağrıştıran böyle bir modelin denenmesi Türkiye’yi geri dönüşü olmayan bir maceraya atmaktadır (Bedük, 2012, s. 8).

Büyükşehir Yasası çıkmadan önce, 24 Mayıs 2012 tarihinde Ankara’da yapılan “Yeni Büyükşehir Belediye Yapılanmasının Etkileri” konulu panelde konuşan Hasan Celal GÜZEL de benzer endişeleri dile getirmiştir. Konuşmasında, “Bir tarafta ayrılıkçılar Güneydoğu’dan başlayıp Türkiye’yi bölüp parçalayıp önce özerk yönetime, sonra federatif sisteme, sonra bağımsız devlete doğru giderken ve bunu da hepimizin gözünün önünde yaparken biz kalkıyoruz çok rahatlıkla Türkiye’nin milli bütünlüğünü sarsabilecek bir projeyi gündeme alıyoruz. Bölge sistemi hakkında daha şimdiden herkes, Türkiye’nin bölgelere bölünmesinin etnik ayrımcılığa yol açtığını söyleyip duruyor. Sadece Doğu, Güneydoğu bakımından değil, Karadeniz’de de başımıza iş çıkacaktır. Marmara’da da bir takım işler çıkacaktır” (Güzel, 2012, s. 12).

Hasan Celal GÜZEL, aynı konuşmasında Özal’ın yapmış olduğu idari reformların içinde en başarısız olanın 1984 yılında çıkarılan 3030 sayılı Büyükşehir Yasası olduğunu belirtmiş ve bunu 1987 Temmuzunda çıkarılan ve 8 tane ilde Olağanüstülük statüsü getiren Kararname’nin takip ettiğini ifade etmiştir. Yine Kararnameyle ilgili olarak konuşmasında, “Fevkalade yanlış bir uygulamaydı. Çünkü açıkçası, bütün dünyaya “Bak, Türkiye’deki Kürt Bölgesi bu” diyorduk. Bunu çizdik, devlet olarak işaretledik sonra bütün Kürtçüler geldiler ve 30 seneye yakın zamandır en büyük referansları bizim 1987 Kararnamesi olmuştur,” demiştir (Türk İdareciler Derneği, 2013, s. 13).

Aynı panele konuşmacı olarak katılan, mülki idare amirliği, Konya Belediye Başkanlığı ve Bakanlık yaptığını vurgulayan Mehmet KEÇECİLER benzer endişeleri dile getirdikten sonra, “Kocaeli gibi, İstanbul gibi illerin yönetiminde benzer şekilde değişiklikler yapılabilir. Oralandaki İl Genel Meclis sistemi yeniden gözden geçirilebilir. Büyükşehir belediyelerinin hudutlarına dayandırılabilir. Belki de iki vilayet tek bir vilayet gibi telakki edilerek, tek bir büyükşehir meclisi içerisinde toplanabilir. Ama bu sistem Türkiye’nin diğer yerlerine teşmil edilip genelleştirilemez. Fevkalade yanlış sonuçlar verir, onu anlatacak kelime bulamıyorum,” demiştir (Türk İdareciler Derneği, 2012, s. 17).

Ayrıca, bu düzenlemeyle birlikte belediye tanımının dışında yeni bir sistem getirilmektedir. İl genelinde yetkili olarak tanımlanabilecek bir birim

“yerel yönetim birimi” olmaktan çok, “federalizm” ya da “küçük bölge yönetimi” çağrışımı yapmaktadır. Büyükşehir belediye başkanları da bir anlamda doğal olarak “eyalet başkanı” olarak algılanacaklardır. Dolayısıyla büyükşehir belediye başkanları büyükşehir alanında “tek aktör” olacaklar, böylece yerelleşme, adem-i merkeziyetçilik ve yerel demokrasi kavramları havada kalacaktır. Bir anlamda, yerel yönetimleri güçlendirelim derken, yerelde çok güçlü yeni bir merkez inşa edilmektedir (Çukurçayır, 2012, s. 20).

Yerel demokrasi ciddi anlamda zarar görecektir. Yerel demokrasinin güçlendirilmesi mahalli idarelerin zayıflatılmasıyla ve ortadan kaldırılmasıyla değil aksine onların güçlendirilmesiyle mümkün olacaktır.

4. ÜNİTER YAPI, YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI, SUBSİDİARİTE, OPTİMAL ÖLÇEK VE YENİ BÜYÜKŞEHİR (BÜTÜNŞEHİR) YASASI’NIN MÜLKİ YÖNETİM SİSTEMİ İLE İLİŞKİ VE ÇELİŞKİLERİ

4.1. Mülki İdare ve Üniter Yapı İlişkisi

Türkiye’de yönetimi etkileyen ana unsurlardan biri olan üniter devlet, basit anlamda; tekil ya da tekçi devlet diye de anılır ve “devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğü” formülü ile tanımlanır. Üniter devlet, devletin varlık koşulları bakımından tek ülke, tek ulus ve bunlara bağlı olarak tek bir siyasal ve hukuki örgütlenmenin bulunduğu devlet biçimidir.

Özellikle uluslaşma yönündeki cumhuriyet yönetimleri için, Fransız Yönetim Modeli son derece fonksiyonel bir görev icra etmiştir. Böylece, devrimci cumhuriyet yönetimleri, karşı devrimci çevreyi denetim altına alabilmiş, hem taşra hakkında merkezin hızla bilgilenmesi sağlanarak, merkezin düzenleyici normları taşrada büyük bir hızla uygulanabilmiştir. Özellikle ülkenin mülki olarak illere bölünmesi ve alt kademelere ayrılması ve bunların başına Vali ve Kaymakamlarla denetimin ve yerindeliğin sağlanması sistemin yayılmasında en önemli etkenler olmuştur (Nalbant, 1997, s. 118).

Cumhuriyet dönemine baktığımız zaman, 1921 Anayasasında itibaren siyasal merkeziyetçilik olarak ortaya çıkan Üniter Devlet İlkesi, 1961 ve 1982 Anayasalarında hukuki bir düzenlemeye dönüşerek, “devletin ülkesi ve milletiyle bir bütün olduğu ve bölünmezliği” olarak şekillenmiştir (Sönmez, 2003, s. 37).

İdari yapılanma konusunda, Türkiye’de genel yönetimin taşra örgütü, anayasal ilkelere uygun olarak “il mülki” birimi üzerine kurulmuştur. Sistemde, Vali il genel yönetimin temel organıdır ve ilin genel idaresinden sorumludur. İl’de devletin ve tek tek her bakanlığın temsilcisi, idari ve siyasi yürütme organıdır. Sistemde ayrıca Valinin ikili işlevi de korunmuştur. Başka bir anlatımla vali, genel yönetimin il’deki temsilcisi olmakla birlikte, yerel bir otorite olan İl Özel Yönetiminin de İl’deki yürütme organının başıdır.

Günümüzde genel olarak daha etkin bir yönetim örgütlenmesi kurmak, yerel yönetimlere alan açmak, Avrupa Birliği üyelik şartlarına uyum sağlamak, çağdaş yönetim kavramlarını uygulamak ve özel sektör deneyimlerini kamuya aktarmak gibi ilgili veya ilgisiz birçok gerekçe ile il idaresi sistemine müdahale edilmek istenmektedir. Sağlam bir gerekçe ve ne yaptığını bilen bir anlayıştan yoksun olan bu müdahalelerin birçoğu sistemin aşınmasıyla sonuçlanmaktadır. Sistemin aşınması birçok riski de beraberinde getirmektedir. Bu risklerden belki de en önemlisi ülkenin üniter yapısının sorgulanır hale gelmesi, hatta tehlikeye girme ihtimalidir (Çimen, 2012, s. 39).

4.2. Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Subsidiarite, Optimal Ölçek ve Büyükşehir (Bütünşehir) Yasası Eleştirisi ve Mülki İdare İlişkisi

Yönetimi etkileyen faktörlerden bir diğeri ise Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’dır. Avrupa konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartı kapsamında, Yeni Büyükşehir Yasasını kısaca değerlendirdiğimizde; Şarta aykırı bazı hususların bulunduğu göze çarpmaktadır.

Bilindiği gibi, Avrupa Konseyi tarafından 15 Ekim 1985 tarihinde imzaya açılan ve 1988 yılında yürürlüğe giren, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı şu an itibariyle Konseye üye olan 45 devletin Türkiye dahil 42’si tarafından imzalanmış ve onaylanmış bulunmaktadır.

Genel itibariyle şartın içeriği incelendiğinde üç ana bölümden oluştuğu görülmektedir. 18 maddeden oluşan birinci bölümde, özerk yerel yönetim kurumunun dayandığı başlıca ilkeler sayılmakta, ikinci bölümde Şart’ı onaylamış olan devletlerin yükümlülük ve sorumluluklarıyla ilgili kurallar yer almaktadır. Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın son bölümü, uygulama ve yürürlük kurallarını içermektedir.

Yerel Yönetimler Şartı'nın, Birinci Bölümünün 4'üncü maddesinin 6'ncı fıkrasında, "Yerel makamları doğrudan ilgilendiren tüm konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçleri içinde, kendileriyle olanaklar ölçüsünde zamanında ve uygun biçimde danışılacaktır" hükmü getirilmiştir. Yine, Birinci bölümün "Yerel Yönetim Sınırlarının Korunması" başlıklı 5'inci maddesinde, "Yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın el verdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz." denilmektedir. Yeni Büyükşehir Yasası'nın, Yerel Yönetimler Şartı'nın yukarda sayılan hükümlerine açıkça aykırılık teşkil ettiği görülmektedir.

Bir diğer aykırılık da Şart'ın öngördüğü "subsidiyarite" ilkesinin çiğnenmesi yönündedir. Büyükşehir sınırlarının il sınırını kapsayacak şekilde genişletilmesi, yerelleşme eğilimleriyle tezatlık oluşturmaktadır. Bu uygulama "subsidiarite" ilkesine, yani ihtiyaçların en yakın yönetim birimleri tarafından karşılanması ilkesine de aykırıdır. Bu yasa ile kararların ve hizmetlerin vatandaşla en yakın olan birimler tarafından yürütülmesi söz konusu olmayacağı gibi genel siyasetin dışında hükümet politikalarının dışında farklı uygulama sonuçlarının ortaya çıkmasına sebebiyet verecektir.

Subsidiarite ilkesinin fonksiyonlarından söz edilirken özellikle bölgesel farklılıkların ve çeşitliliğin korunmasına hizmet edecek bir ilke olarak ele alınmıştır. Ancak bu yasa açıkça bölgesel farklılıkların ve çeşitliliğin korunmasını ortadan kaldırmaktadır. Yaklaşık 16.000 köy tüzel kişiliği ortadan kaldırılmakta ve mahalleye dönüştürülmektedir. Mahallelerin tüzel kişiliği ve kendi başlarına karar alma ve uygulama olanakları bulunmamaktadır. Tüzel kişiliği kaldırılan bu köylerin birçoğu farklı kültürel kimlik ve yapı barındırmaktadır. Türkiye'deki büyükşehir belediyesi karar mekanizmalarına katılım süreçleri incelendiği zaman, tüzel kişiliği kaldırılan bu küçük toplulukların ve birimlerin artık karar mekanizmalarına katılımları söz konusu olmayacaktır (Türk İdareciler Derneği, 2012, s. 117).

Yeni Büyükşehir Yasasına bir diğer eleştiri de "optimal ölçek ve optimal belediye büyüklüğü" açısından yapılmaktadır. Optimal belediye büyüklüğü terimi genel olarak, kent büyüklüğü, belediye büyüklüğü gibi kavramları içermektedir. Optimal ölçek dendiğinde ise en uygun ölçek ya da büyüklük

kastedilmektedir. Büyükşehirlerin ve ilçe belediyelerinin yetki alanları düzenlenirken optimal ölçek çalışmaları yapılmamış ve siyasi kararlara göre büyükşehirlerin oluşturulması yönüne gidilmiştir. Böylece ölçek belirlenirken hizmetlerin yayıldığı alan, ekonomik boyutlar dolayısıyla mal ve hizmet üretiminin mümkün olan en az maliyetle gerçekleştirme gibi unsurlar göz ardı edilmiştir (Çukurçayır, 2012, s. 21).

Büyükşehir kurulurken optimal ölçek belirlemeye yönelik bir örgütlenme olmamış, zaman içinde de bir aşama sağlanamamıştır. Bu durum büyükşehirlerin kaynakları ne kadar etkin kullanıp kullanmadıkları sorusunu açıkta bırakmıştır. Yeni yapı optimal ölçek sorununun daha da büyümesini beraberinde getirecektir.

5. YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI VE MÜLKİ İDARE SİSTEMİNE ETKİSİ

5.1. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı

Türkiye’de kamu yönetimini ve dolayısıyla mülki idare sistemini etkileyen faktörlerden bir diğeri de ‘Yeni Kamu Yönetimi’ anlayışıdır. Yeni kamu yönetimi anlayışı, geleneksel kamu yönetimi algısından çok daha farklı bir açılımı ifade etmekte, temel ilkeleri ve araçları ile kamu yönetimi mekanizmasını köklü bir değişime tabii tutmaktadır. Öyle ki, bu değişim literatürde kullanılan dili bile etkilemiş ve ‘kamu yönetimi’ kavramı ortadan kalkmaya ve yerini ‘kamu işletmeciliği’ veya ‘yeni kamu işletmeciliği’ne bırakmaya başlamıştır. (Gray ve Jenkins, 1995, s. 82)

Yeni Kamu Yönetimi ya da Yeni Kamu Yönetimi İşletmeciliği anlayışı, 1970’lerden itibaren başlayan ekonomik krizler, Keynesyen ekonomi yönetimi ve evrensel refah devleti düşüncesi üzerindeki savaş sonrası konsensüse dayalı görüşlerin yıkılması, refah devletinden sosyal hizmetlere yönelik taleplerin artması ve bunun sonucunda sık sık mali krizlerin görülmesi, ekonomiyi geliştirmek için en uygun kurum ve tekniklerin araştırılması, hantal, bürokratik, zorlayıcı idari yapılar içinde etkinlik ve verimliliğin artırılması çabalarının bir uzantısı olarak 1980’lerde ortaya çıkmıştır (Özer, 2005, s. 3). Bu süreç kamu yönetiminden (public administration) kamu işletmeciliğine veya işletme yöneticiliğine (public management) bir geçişi ifade etmektedir.

Yeni Kamu Yönetiminin dayandığı kuramsal temeller ve uygulamadaki reformlar dikkate alındığında yeni kamu yönetimi anlayışının üç ana başlık altında toplandığı görülmektedir. Bunlar; minimal devlet anlayışı, piyasa mekanizmalarının benimsenmesi ve işletme yönetim tekniklerinin kamu yönetimine uygulanmasıdır (Sözen, 2005, s. 60).

Yeni Kamu Yönetimi anlayışına ilişkin literatürde önemli bir yere sahip olan Hood'a göre sistemin temel özellikleri olarak; profesyonel yönetime, performans standartlarına, sonuç odaklı olmaya, rekabete daha fazla vurgu yapmaya, özel sektör tarzı yönetime ve kaynak kullanımında disipline ve tutumluluğa vurgu yapılmaktadır (Hood, 1991, s. 4-5).

Donal Kettl ise (2005, 1-2), 1980'lerde ortaya çıkan ve küresel düzeye yayılan kamu işletmeciliği hareketinin temel karakteristiklerini; kamu yönetiminde verimlilik, bürokrasinin patolojilerini ortadan kaldırma adına piyasa mekanizmasının kullanımı (marketization), halka karşı daha duyarlı olma ve ihtiyaçlarını karşılama çerçevesinde hizmet yönelimlilik, adem-i merkezîyetçilik, devletin uygulayacağı kamu politikalarını tasarlaması ve takip etmesi için kapasitenin artırılması, başka bir deyişle politika (policy) odaklılık ve hesap verebilirlik olarak ifade etmektedir.

Yukarıda aktarılan yazar ve ilkeler ile Zahid Sobacı'nın Yeni Kamu İşletmeciliği hususunda belirtmiş olduğu görüşler doğrultusunda anlayışın ana başlıkları; devletin küçülmesi ve küçülen devletin çok daha etkin ve verimli çalışmasının yanı sıra, piyasa mekanizması ve araçlarının benimsenmesi, kamu harcamalarının kısılması ve özelleştirmeler aracılığı ile tekellerin rekabete açılması, özellikle yerel yönetimlerin ve toplumdaki diğer aktörlerin ön plana çıkarılması ve devletin katalizör ve hakem rolü görmesi, idari teşkilat içerisinde özerk hatta bağımsız bir takım kurumların oluşturulması, kamu hizmetlerinin sunumunda kullanılan yöntem ve tekniklerin değiştirilmesi ve hizmetlerin halka en yakın ve uygun yönetimler tarafından sunulması, bürokrasinin katlıklarından ve prosedür düşkünlüğünden kaçınılması amaç ve çıktılara odaklanması ve bu amaçlara ulaşmak için performans yönetimi ve değerlendirilmesine geçilmesi, hesap verebilirlik, kamu yöneticilerinin bir girişimci gibi davranması ve esnekliğe sahip olmaları şeklinde özetlenebilir. (Sobacı, 2009, s. 58)

5.2. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Türk İdare Sistemine ve Mülki Yönetime Etkileri

Türk idare sistemi de küreselleşmenin ve yeni kamu işletmeciliğinin etkisi altında kalmış, yeni kamu yönetimi anlayışı hem idarenin işleyişine egemen olan yaklaşımı hem de idarenin yapı ve uygulamalarını derinden etkilemiştir.

Türkiye’de başlangıçta kamu yönetimi disiplininin ilgi odağını “devletin idari teşkilat ve bürokrasisi” oluşturmuş ve bu kurumlar daha ziyade “normatif hukuki” bir yaklaşımla incelemeye tabii tutulmuştur. Batı’dakine paralel bir şekilde, dar bir bakış açısıyla idarenin örgütsel ve yönetsel boyutlarına odaklanılmış, sosyal ve siyasal boyutları genellikle ihmal edilmiştir. (Ömürgönülşen, 2003, s. 28)

Türkiye’de 1980’li ve 1990’lı yıllardan itibaren toplumsal hayatın her alanında küreselleşmenin ve yeni kamu yönetimi anlayışının etkileri hissedilmeye başlanmıştır. Kamu yönetiminde “sürekli değişim” , “bilgi toplumuna ulaşma” , “dünyadaki gelişmelere uyumlu büyüme” anlayışlarının kalkınma planlarında ifade edildiği ve buna uygun düzenlemelerin yapıldığı görülmektedir.

Uygulamaya konulan reformlar, belli başlı üç aşama etrafında incelenebilir. Birinci aşama; yasal-yapısal serbestleşme, sübvansiyonların kaldırılması ve tasarruf önlemleri (1980-1985); ikinci aşama KİT’lerin özelleştirilmesi, hizmetlerde etkinlik ve verimlilik politikaları ile düzenleyici kurullar; üçüncü aşama ise hizmetlerde vatandaş odaklılık, hesap verebilirlik, yönetime katılma, yerinden yönetim, saydamlık ve performansa dayalı yönetim anlayışları ile ön plana çıkmaktadır (Eryılmaz, 07.09.2006)

Birinci aşamada, 1980 sonrası dönemde başa geçen sivil hükümetle birlikte ithal ikameci içe dönük kalkınma politikası terk edilmiş, liberalizme, ekonominin dışa açılmasına , serbest piyasa anlayışına dayalı yeni anlayış bu dönemden itibaren kamu yönetiminde yapılan düzenleme çalışmalarını da etkilemiştir. Devletin örgütlenme ve işleyiş açısından daha hızlı ve etkin olarak çalışması gerektiği vurgulanarak, yapısal uyum politikaları ön plana çıkmaya başlamıştır.

İkinci aşamada ekonomide devletin rolü yeniden tanımlanmış bu merhalede idari reformlar kendisini özelleştirme uygulamaları, düzenleyici kurullar ve kamu hizmetlerinde etkinlik ve verimlilik artışı olarak göstermiştir.

Başta serbest ve rekabetçi piyasa koşullarının egemen kılınması ve özelleştirmenin çeşitli türleri olmak üzere bürokrasinin azaltılması, performans denetimi, toplam kalite yönetimi, norm kadro, yerelleşme ve mahalli idareler gibi Türk kamu sektörünün çeşitli alanlarında uygulamalar yapılmıştır.

Kamu hizmetlerinde etkinliğin sağlanması 1980 ve 1990'larda hazırlanan kalkınma planlarının üzerinde durduğu temel konulardandır. Bu yıllarda kamu hizmetlerinde verimliliğin ve etkinliğin artırılması tartışmalarında benzer sorunların tespit edildiği ve bunlar karşısında benzer çözüm önerilerinin geliştirildiği görülmektedir. Kamu yönetiminin sorunlarına çözüm için devletin yerine getirdiği kamusal hizmetlerin yeniden değerlendirilmesi ve bu anlamda devletin küçültülerek yeniden yapılandırılmasının gerekli olduğu belirtilmektedir (Genç, 2007, s. 268)

En kapsamlı kamu yönetimi reformlarını içeren ve 2002 sonrasını kapsayan 3.aşamada, reformların arkasındaki temel itici gücü AB'ye uyum çabaları oluşturmuştur.

Bu dönemde, ilk etapta Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı, Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Belediye Kanunu ve İl Özel İdaresi Kanunu hazırlanmıştır. Bu kanunların temel amacı ; yetkilerin ve görevlerin merkez ve yerel yönetimler arasında yeniden bölüştürülerek performansın artırılması, hizmetlerde yerindelik, etkinlik ve verimlilik, yönetime katılma, hesap verebilirlik ve hizmetlerin sonuçlarına odaklılık, hizmetlerde vatandaş odaklılık, yerinden yönetim/desantralizasyon gibi ilkelerin hayata geçirilmesi hedeflenmiştir. Böylece aşırı merkeziyetçi, katı hiyerarşik ve içine kapalı yapı yerine, adem-i merkeziyetçi, şeffaf ve sorumlu bir yapıya dönüştürülerek modernleştirilmesi amaçlanmıştır (Eryılmaz, 07.09.2006)

Bu kapsamda yapılan reformların dayandığı temel ilkelerden biri de desantralizasyon ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi olmuştur. Hazırlandığı haliyle kanunlaşamayan Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısında merkezi idarenin yetkili olduğu alan ve konular (ulusal savunma, dış politika, mali ve

ekonomik politikalar gibi) sınırlayıcı bir şekilde sayılmış bu yetkiler dışında kalan diğer konu ve alanlarda ise yerel yönetimlerin görevli olduğu belirtilmiştir.

Önceki bölümlerde de belirttiğimiz gibi, yerelleşme, bölgeselleşme ve büyükşehirleşme konularındaki düzenlemeler, merkezi yönetimin dolayısıyla mülki idarenin görev alanlarını daraltmış, yerel yönetimler üzerindeki denetim yetkilerini kaldırmıştır. Bu durum bir yandan “taşra sistemi zayıflayan bir merkezi yönetim yapısı” ve zayıflayan bu yapıyı görevi olmadığı halde doldurmaya çalışan hatta zaman zaman kendini yerel yönetimlerden ziyade “devlet” yerine koyan bir anlayışı ortaya çıkarmıştır.

SONUÇ

Osmanlı dönemi de hesaba katılırsa, Mülki İdare Amirleri yaklaşık 700 yıllık bir yönetim geleneğinin mirasçısı olarak görev yapmaya devam etmektedirler. Osmanlı döneminde savunma, dirlik ve düzenin sağlanması üzerinde yoğunlaşan meslek, Cumhuriyet döneminde hem Cumhuriyetin temellerinin atılmasında hem de bu temellerin “muasır medeniyet seviyesine” çıkarılmasında sürekli başrolü oynamıştır.

Öyle ki Cumhuriyetin kuruluş yıllarında düzenli ordunun bile dağıldığı bir dönemde ayakta kalan tek kurum mülki idare olmuştur (Çimen, 2005, s. 41).

Cumhuriyetin kurulmasında sonra yeni bir ulus oluşturma ve muasır medeniyet seviyesine ulaşmada en büyük görev yine mülki idare amirlerine verilmiştir. Bu görev demokratik sisteme geçişte kısmen nitelik değiştirse bile günümüzde halen devam etmektedir.

Bütün bunlara rağmen, günümüze gelene kadar birçok alanda yaşanan hızlı değişim mülki idare amirlerinin görev ve sorumluluklarını derinden etkilemiş ve halen de etkilemeye devam etmektedir.

Devlet teşkilat yapısında sürekli merkezileşme ve bölgesel örgütlenme mülki idarenin kuruluş amacını zayıflatmakta, şehirleşmeyle ortaya çıkan yeni durum, genelde kırsal alanda görev yapan mülki idare amirlerinin manevra alanını daraltmaktadır.

Küreselleşme, sanayi ötesi toplum, yerelleşme ve bölgeselleşme olgularının bir sonucu olarak, Türkiye’de Yeni Büyükşehir Yasasının gündeme

geldiğini ve hayata geçirildiğini söyleyebiliriz. Büyükşehirleşme diyeceğimiz politikalar mülki idarenin dönüşümü ve vizyonu üzerinde oldukça olumsuz etkiler yapacaktır. Belirttiğimiz gibi, Büyükşehir Belediyeleri'nin görevlerinin il sınırlarına kadar genişletilmesi sonucu il sistemi ciddi anlamda yara alacak ve zamanla mülki sistemin ortadan kaldırılmasının yolunu açacaktır. Özellikle İl Özel İdarelerinin söz konusu yasayla kaldırılması, mülki amirlerin etkin olduğu kırsal kesimde fonksiyonlarının bitmesine neden olacak, bu durum mülki amirlerin sonunu hazırlayan en önemli etkenlerden biri olacaktır.

Türkiye'de yönetimi etkileyen ana unsurlardan biri olan ve "devletin ülkesiyle ve milletiyle bölünmez bütünlüğü" formülü ile tanımlanan "Üniter Devlet" yapısı, küreselleşme, yerelleşme, bölgeselleşme ve büyükşehirleşme politikalarıyla önemli ölçüde yara almış ve böylece üniter devletin teşkilatlanma şekli olan 'il sistemi' ve mülki sistem de her geçen gün etkinliğini ciddi anlamda kaybetmeye başlamıştır. Son zamanlarda gazetelerde ve köşe yazılarında, 'mülki amirlere sahiden ihtiyaç var mı?' türünden yazılara sıkça rastlanır olmuştur. Önümüzdeki süreçte bu tür görüş ve yazıların daha da arttığına şahit olacağız ve hatta "mülki idareyi nasıl kaldırırız, kaldırırsak ortaya çıkacak boşluğu nasıl doldururuz?" türünden, kurulan komisyonlar ve resmi çalışmalar yadırganmayacak hale gelecektir.

Yeni Kamu Yönetimi anlayışı, klasik tecrübe ve birikimleri boşa çıkarırken, ulaşım, iletişim ve bilgi teknolojileri alanında meydana gelen gelişmeler, hizmet sunma yöntemlerini ve ihtiyaçların niteliğini değiştirmektedir. Bir taşra birimindeki ihtiyaç ve ilişkileri, "klasik mülki sınırlara sığdırma" ihtimali ortadan kalkarken, yeni duruma adaptasyon her geçen gün biraz daha zorlaşmaktadır. Hatta kimi yazarlara göre, mülki idare sistemi artık işlevlerini tamamlama noktasına doğru gitmektedir. Sistem giderek güçlenen yerel yönetimler, yerel yöneticiler ve seçim sistemleri karşısında gerilemeye başlamıştır (Yaşamış, 2001, s. 140).

Daha basit ifadeyle günümüzde, muhtara üç-beş torba çimento vermek, doğum yapacak kadının hastaneye yetiştirmek, kar veya çamurla kapanan yolun açmak, köylerde umumi tuvalet yapmak, okuma yazma kursları düzenlemek, bu kurslara katılmayanlara yeşil kart vermeyerek tehdit etmek, kamu imkânlarıyla sinema veya sanatçı getirerek halkı eğlendirmek, protokolde önde olmak gibi dar alana sıkışan bir anlayışla mülki idare mesleğini sürdürme imkânı kalmamıştır.

Çünkü bu faaliyetlerin çoğu 21. Yüzyılda yapılacak işlerden değildir. Bahsi geçen işlerin birçoğu övünülerek değil, mahcubiyet içinde, reklâmı yapılmadan bir an önce bitirilmesi gereken işlerdir. Bu ve benzeri sorunların hala çözülememiş olmasının vebalinin önemli bir kısmının mülki idareye ait olduğu da unutulmamalıdır. Mülki idare Amirlerinin yılların ihmali bu işleri, çağı yakalama, topluma önderlik ve kendi yeteneklerini ortaya koyma adına birinci iş olarak yapmaya devam etmeleri ise çok tuhaf bir görüntü oluşturmaktadır. Artık marifet, garip bir vatandaşın gıda paketiyle evinde ziyaret edilmesi değil, vatandaşın muhtaçlık durumunun bir an önce ortadan kaldırılmasıdır. Veli nimet kabul edilecek vatandaşın yönetimin “konusu” değil, “öznesi” olarak görülmesi ve ona hesap verilmesidir. Mülki idare amirlerinin bunu hazmedecek olgunluk ve bilinç ve vizyona sahip olmasıdır.

Her şeyden önce, mülki idare amirleri içinde yaşadığımız çağın ve toplumun gerekleri için daha çok gayret göstermeli, artık Selçuklu, Osmanlı ve Cumhuriyet dönemlerinde uzunca bir dönem oynadığı toplumu yönlendirici, biçimlendirici, modernleştirici ve kalkındırıcı kilit rollerinin değiştiğinin farkına varmalıdırlar. Değiştirilmesi istenmeyen ve dokunulduğu zaman, mevcut yetkilerini de kaybedeceklerini düşündükleri ama öbür taraftan, başka kanunlarla kadük hale getirilen, 5442 sayılı taşra yönetimini düzenleyen temel kanunun artık mülki idarenin vizyonu adına fazla bir şey vaat etmediği anlaşılmalıdır.

O zaman neler yapılabilir?

Hukuk devletini ve hukukun üstünlüğünü her şeyin üstünde tutan ve bunun gerçekleşmesi için ne gerekiyorsa yapan, bir tür ombudsmanlık görevi mülki idarenin yeni işlevi olabilir. Halkımız da mülki idare amirlerini zaten yıllardır böyle algılamışlar ve her türlü istek, talep ve şikayetleri için birinci elden başvurduğu ilk mercii, mülki amirler olmuştur.

O zaman geline bu aşamada “hukukilik denetimi”nin ön plana çıktığı, anayasa ve yasalara uygunluk (legalite) denetiminde yoğunlaşılması yerinde olacaktır.

Zaten, T.C. Anayasası, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, eski belediye ve il özel idarelerini ilgilendiren kanunlar ile muhasebe-i umumiye kanunları ve diğer birçok denetim ve gözetim yetkileri veren yasa ve mevzuat olmasına

rağmen, şimdiye kadar mülki idare amirlerinin bu yetkilerini tam olarak yerine getirdikleri söylenemez. Elbette denetim ve gözetim yetkilerinin tam olarak yerine getirilememesinde, mülki amirlere yardımcı olacak destek ve karar birimleri vb. teşkilatların eksik olmasının önemli payları vardır.

Mevcut şartlar dahilinde, Türkiye’de mülki amirlerin adeta bir ombudsman gibi davranarak, ‘hukukilik denetimini ’ yapmaları kaçınılmaz gözükmemektedir. Fransa’daki gelişmeler de benzer yönde olmuştur. Bir zamanlar Fransa’da 1982 yılından sonra yapılan değişikliklerle, Valiler Cumhuriyet Komiseri (Commissaire de la Republique) adını almışlar, daha sonra yapılan değişikliklerle yetkileri – eskisi kadar olmasa da- valilik statüleri tekrar iade edilerek ‘hukukilik denetimi ’ yapmaları hususunda yetkilendirilmişlerdir. 2 Mart 1982 tarihli yasa ile valilerin yerel yönetimler üzerindeki önsel (a priori) vesayet denetim yetkisi kaldırılmıştır. Artık devletin ildeki ve bölgedeki temsilcileri, yerel yönetimler üzerinde sonsal (a posteriori) bir denetim yapabileceklerdir. Buradan kastedilen işlem yapıldıktan sonra uygulanabilecek olan bir denetimdir ve bu denetim yalnız işlemin hukuk kurallarına uygunluğunun denetlenmesi biçiminde olacaktır. (Sönmez, 2003, s. 211)

Belirttiğimiz gibi, Türkiye’de Fransa’dakine benzer bir ‘hukuki denetim’ in layıkıyla yapılabilmesi için mülki amirlerin altyapıları kuvvetlendirilmeli ve esas olarak da uzman hukukçu kadrolarıyla desteklenmelidir. Bunun için Bakanlık Merkezindeki Hukuk Müşavirliği, Hukuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü olarak teşkilatlandırılarak taşra birimleri oluşturulmalı ve taşra birimlerinde yeteri kadar uzman hukukçu istihdam edilmelidir.

Tarihimiz boyunca, kamu yönetiminin temel taşlarından olan Mülki İdare Mesleğinin yetkisi elbette sadece ‘hukuki denetimle ’ sınırlı kalmamalıdır. Vatandaşlarımızın emniyet ve asayişinin sağlanmasında, temel hak ve özgürlüklerinin korunmasında, demokratikleşme ve insan haklarıyla, sivil inisiyatifin geliştirilmesi çalışmalarında, kamu hizmetlerinin sunulmasında, devletin ve hükümetin politikaları ile yasal düzenlemelerin uygulanmasındaki önemli rolleri daha da arttırılarak devam ettirilmelidir.

Vali ve kaymakamlarımız, milletimizin değer yargılarıyla uyumlu ve vatandaşlarımız arasında dil,din,ırk,cinsiyet ve siyasi düşünce farkı gözetmeksizin, eşit ve adil davranmalarından dolayı, burada adını

sayamayacağımız birçok projede üstün başarı göstermişler ve halkımızın takdirini kazanmışlardır.

Bu başarılarının ve itibarlarının günümüz şartlarında daha da sürekli olabilmesi için ek olarak aşağıda belirtilen hususlarda da mülki idare amirlerinin ön almaları elzem görünmektedir.

- Sanayi ötesi toplum ve bilgi çağı gereklerinin bir sonucu olarak ortaya çıkan yeni toplum yapısı ve insan tipinin varlığı göz önüne alınarak Twitter, Facebook vb. bilgi teknolojilerini çok iyi kullanan yöneticiler olunmalı , buyurgan olmaktan çok gönüllülük ve ikna metodları ile hareket eden, insanların önündeki seçenekleri arttıran, ideolojik olmayan fonksiyonel çözümler ortaya konabilmelidir.

- Artık günümüzün idare anlayışı eskinin weberyen bürokrasi modeline göre örgütlenen ayrıntılı kurallar, biçimsellik, katı hiyerarşik yapılanma içinde olmayan yeni kamu işletmeciliği yönünde evrilmiştir. Yeni kamu yönetimi anlayışı katı mevzuatla işleri yürütmek yerine; işletme yönetiminin hedefleri ve öncelikleri belirleme, bunları yapma, insan kaynaklarını etkin kullanma, performansı değerlendirme ve yapılan işlerden sorumluluk alma gibi işletme yönetimine has ilke ve yaklaşımları benimsemektedir. Mülki idare sistemi merkez ve taşra ile merkezi ve yerel yönetimler arasındaki bu yeni yapılanmada yerini almalıdır.

- Yönetişim anlayışı çerçevesinde; mülki idare amirleri görev ve sorumluluk alanlarında yönetime ilişkin fonksiyonlarını yalnızca resmi hiyerarşi ve görevliler eliyle değil, geniş bir çerçevede özel sektör, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, sivil toplum kuruluşları ve kar amacı gütmeyen kuruluşlarla paylaşarak yerine getirmelidirler. Toplumsal sorunları çözmek için kamu, özel ve gönüllü birimler arasında katalizör rolü oynamalıdır.

- Bu kapsamda, mülki idare amirleri otoritelerini tabana yayarak, rutin iş yüklerinden sıyrılmalı ve vakitlerini daha çok planlama, strateji belirleme, yönlendirme, koordinasyon ve denetim konularına teksif etmelidirler. Daha önceki sayfalarda da ifade ettiğimiz gibi artık, “ kürek çeken değil, dümen tutan” konumunda olmaları daha elzem görünmektedir.

- Yine Türk güvenlik ve istihbarat teşkilatlarında mevcut olan çoklu yapının koordinasyonuna ihtiyaç vardır. Ülkemizin en çok ihtiyacı olan yıkıcı ve bölücü terörle mücadele için bilgilerin zamanında paylaşılmasıyla, kırsal ve kent bütünlüğünü sağlayacak şekilde yapılacak operasyonlarda en üst düzeyde koordinasyonu sağlamak için mülki amirler önemli görevler icra edeceklerdir.

- Sosyal yapının güçlendirilmesi, yoksulluk ve yolsuzlukla mücadele, kimsesizlerin kimsesi olma yolunda mülki amirlere her geçen gün daha fazla görev düşmektedir.

“Devlet” ile “millet”in şahsında kucaklaştığı, adeta devletle millet arasında en önemli bir “zincir halkası” olan ve yine dünden bugüne idare edenle idare edilen arasında köprü vazifesi gören mülki idare amirleri, vakur duruşlarıyla bundan sonra da milletin ve devletin (mülk’ünün) ve insanlığın hizmetinde olmaya devam edeceklerdir.

KAYNAKÇA

- Aldan, M., (1998),** “Vali Atamaları”, Amme İdaresi Dergisi, C. 21, S. 1
- Al, H., (2002),** Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi, Bilim Adamı Yayınları, Ankara.
- Atatürk ve İdare,** Türk İdare Dergisi, Yıl:55, sayı:362, Ekim 1983
- Aykaç, B. (2002).** ‘21. Yüzyılda Kamu Yönetiminde Yeni Eğilimler’ G.Ü.i.i.B.F. Dergisi-Özel Sayı
- Başa, Ş., Mete Y., (2010),** “Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliği Düzenlemesi Üzerine Eleştirel Bir Değerlendirme”, Yakın Doğu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 2/2
- Bedük, S. A. (2012),** ‘Yeni Büyükşehir Belediye Yapılanmasının, İl Özel İdareleri ve İl İdare Sistemine Etkisi’ konulu panel, İdarecinin Sesi Dergisi, Mayıs-Haziran 2012, Sayı:151, s. 6-9
- Behlülgil, M. (1992),** İmparatorluk ve Cumhuriyet Döneminde İllerimiz, İstanbul
- Bozkurt, Ö., Turgay E. (1998),** Kamu Yönetimi Sözlüğü, 1. Baskı, TODAİE, Ankara
- Bozkurt, Ö., Turgay E., Seriya S. (ed.), (2008),** Kamu Yönetimi Sözlüğü, 2. Baskı, TODAİE, Ankara
- Ciner, C. U., Oral K. (2013),** Merkez-Yerel İlişkileri ve Mülki İdarenin Dönüşümü, SBF Dergisi, Cilt. 68, No. 2, Ankara
- Çimen, A. (2012),** İl İdaresi Sisteminin Geleceği Açısından Değişimi Okumak, Türk İdareciler Derneği Yayınları, Ankara
- Çimen, A. (2005)** “Demokrasilerde Yozlaşma Süreci: Politik Mübadele, Ekonomik Yozlaşma ve Yolsuzluk”, Türk İdare Dergisi, Yıl: 76, Sayı: 442, Mart 2004

- Çimen, A. (2005)** "Kaymakamlığın Sonu ve Son Kaymakam", Türk İdare Dergisi, Yıl:77, Sayı: 449, Aralık 2005
- Çimen, A. (2007)** "Kaymakamlık Mesleği Açısından Mülki İdarenin Kısa Tarihi", Türk İdare Dergisi, Yıl: 79, Sayı: 455, Haziran: 2007
- Çukurçayır, A. (2012)**, "Yeni Büyükşehir Belediye Yapılanmasının İl İdareesi Sistemine Etkisi", İdarecinin Sesi Dergisi, sayı 151
- Duran, L. (1982)**, İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul
- Hood, C. (1991)**, "A Public Management For All Seasons", Public Administration.
- Eryılmaz, B. (2006)**, "Türkiye’de Kamu Kesimi Reformları, (<http://www.worldbank.org/publicsector/pe/turkeysymposium/4%20Bilal%20Eryilmaz.ppt>) 7.9.2006
- Emre, C. (ed.) (2002)**, İyi Yönetişim Arayışında Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği, Türk İdari Araştırmalar Vakfı, Ankara
- Genç, F. N. (2007)**, "Türkiye’de Küreselleşme Politikası ve Kamu Yönetimine Etkileri" , Kamu Yönetimi Yazıları, (Ed:B. Eryılmaz, M. Eken, M. Lütfi Şen) Nobel Yayın Dağıtım, Ankara
- Giddens, A. (2000)**, Runaway World: How Globalization is Reshaping Our Lives, Routledge, New York
- Gözler, K. (2013)**, Legal Hukuk Dergisi, Cilt 11, Sayı: 122, Şubat 2013
- Gray, A., Jenkins, B. (1995)**. "From Public Administration to Public Management : Reassessing A Revolution", Public Administration.
- Güngördü, N. (1998)** "Tanzimat ve Meşrutiyet Dönemlerinde Osmanlı Mülki İdareleri" , A.Ü Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü , Ankara
- Güzel, H. C. (2012)**, İdarecinin Sesi Dergisi, Mayıs-Haziran 2012, Sayı:151, s. 13-14
- Güzel, H. C. (2012)**, "Üniter Devlete Dikkat", Sabah Gazetesi, 10 Mart 2012
- Karasu, K. (2009)** 'Yeni Bir Tür Merkezileşmenin Aracı Olarak Bölge Kalkınma Ajansları ' , Memleket Mevzuat (Nisan 2009, cilt 4, sayı 46), s. 24-33
- Keleş, R. (1996)**, Kentleşme Politikası, İmge Kitabevi Yayınları, 3. Baskı, Ankara
- Keleş, R. (1998)**, "Bölge Gerçeği ve Avrupa", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C. 7, S. 2
- Keleş, R., Yusuf E. (1999)**, "Avrupa Konseyinin Bölge Olgusuna Bakışı", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C. 8, S. 4
- Kettl, D. F. (2005)**, The Global Public Management Revolution, Washington: Brookings Institution Press
- Keyman, F., Ali Y. S. (1998)** Küreselleşme, Siyaset ve Toplumsal Yaşam, Vadi Yayınları, Konya
- Koçdemir K. (2000)**, "Atatürk Dönemi Kültür Politikası ve Küreselleşme", Türk İdare Dergisi, Sayı 429, Aralık, 2000
- Kongar, E. (2001)**, "Küreselleşme Bağlamında Türkiye", Ege Üniversitesi, İzmir, 26 Nisan 2001 tarihli konferans, www.kongar.org Erişim Tarihi: 26 Mayıs 2014

- Le L., Patrick (2010)**, Décentralisation, Romain Pasquier, Sébastien Guigner, Dictionnaire des Politiques Territoriales, Presses de Sciences Po, Paris
- Nalbant, A. (1997)**, Üniter Devlet, Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul
- Nalbant, N. (1997)**, Üniter Devlet, Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye, Yapı-Kredi Yayınları, İstanbul
- Ökmen, M., Bekir P. (2008)** Yerel Yönetimler, Aktuel Yayınları, İstanbul
- Ömürgönülşen, U. (2003)**, “Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği”, Çağdaş Kamu Yönetimi 1. (Ed: M. Acar, H. Özgür), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara
- Özer, M. A. (2005)**, “Günümüzün Yükselen Değeri : Yeni Kamu Yönetimi”, Sayıştay Dergisi, sayı:59
- Öztürk, N. K., Coşkun, B. (2000)** ‘Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma ve Kamu Hizmetlerinde Kalite: Etiksel Bir Bakış’ Türk İdare Dergisi s. 426
- Polatoğlu, A. (1985)**, “İyi Yönetimde Eşgüdüm Sorunu ve Yeni Bir Yönetim Modeli”, Amme İdaresi Dergisi, C. 18, S. 4
- Sobacı, M. Z. (2009)**, “İdari Reform ve Politika Transferi: Yeni Kamu İşletmeciliğinin Yayılışı”, Turhan Kitapevi, Ankara
- Sönmez, M. (2003)**, Mülki İdare Amirleri ve Yerel Yönetimler Arasındaki İlişkiler (Türkiye-Fransa Örneği), s. 189
- Sözen, S. (2005)**, “Teoride Yeni Kamu Yönetimi, Seçkin Yayınları, Ankara
- Taylor, T. (2002)** “The Truth About Globalization”, Public Interest, Spring 2002
- Tosun, M. (1970)** Türkiye’de Valilik Sistemi, TODAİE Yayını, Ankara
- Türk İdareciler Derneği, (2012)**, İdarecinin Sesi Dergisi, Basın Açıklaması, Mart-Nisan 2012, Ankara
- Türk İdareciler Derneği, (2012)**, “Yeni Büyükşehir Belediye Yapılanmasının İl İdare Sistemine Etkisi” Haziran 2012, S. 151, Ankara
- Türk İdareciler Derneği, (2013)**, “İdarenin Geliştirilmesi Çalışmaları ve Mülki İdare”, Aralık 2013, S. 158, Ankara
- Tutum, C. (1994)**, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, Ankara, TESAV
- Yaşamış, F. D. (2001)**, “Türkiye’de Devletin ve Demokrasinin Yeniden Yapılanması Sorunlar ve Çözümler”, Doruk Matbaası, Ankara

YEREL YÖNETİMLER VE EĞİTİM TÜRKİYE'DEKİ MEVCUT YAPININ YUNANİSTAN VE FİNLANDİYA İLE KARŞILAŞTIRMALI ANALİZİ

Y. Furkan ŞEN*

ÖZ

İnsana sosyal bir varlık nitelemesi getirilmesinin arkasındaki en temel espri, gereksinimlerinin tek başına karşılanamayacak kadar çok çeşitli olmasındadır. İşte bu gereksinimlerini karşılamak anlamında toplumsal bir işbölümüne giden insanlık, kamu yönetimi örgütlenmesi anlamında iki farklı model geliştirmiştir: Bunlardan birisi, merkeziyetçilik diğeri ise, âdem-i merkeziyetçilik veya yerel yönetimler olarak bilinen uygulamalardır.

İnsanlığın her dönemde şiddetle gereksinim duyduğu kavramların başında ise, eğitim gelmektedir. Özellikle çağımızda yoğun biçimde yaşanan gelişmelerin, insanların örgün eğitimde aldıkları bilgilerin yaşamları boyunca kendilerine yeterli olmaması sonucunu doğurması neticesinde yaşam boyu öğrenme veya yetişkin eğitimi gibi kavramların ön plana çıkmasına neden olmuştur. Şüphesiz bu gereksinimin giderilmesinde, sadece merkeziyetçilik anlayışı ile çözümlenemeyecek bir takım gerçeklerin bulunması konuya yerel yönetim anlayışı ile yaklaşılmasını zorunlu kılmıştır. Bu çalışmada, söz konusu değerlendirme doğrultusunda; yaşam boyu öğrenme veya yetişkin eğitimi olgusunun önemine atf yapılarak, kavramın yerel yönetimler tarafından ele



* Dr., İçişleri Bakanlığı, yfurkansen@yahoo.com

alınış biçimi Türkiye'deki mevcut durum ile Finlandiya ve Yunanistan'daki uygulamalar ekseninde değerlendirilecek ve olması gereken ideal duruma ilişkin bir takım tespit ve çözüm önerilerinde bulunulacaktır.

Anahtar Kelimeler: Merkeziyetçilik, Âdem-i Merkeziyetçilik, Yerel Yönetim, Yaşam Boyu Öğrenim, Yetişkin Eğitimi.

LOCAL ADMINISTRATIONS AND EDUCATION: COMPARATIVE ANALYSIS OF THE CURRENT SITUATION IN TURKEY WITH GREECE AND FINLAND

ABSTRACT

The basic wit at the background of the evaluation for identifying the human being as a social existence is the variety of the his needs which can not met by himself alone. Humanity, who had gone to social division of labour, developed to different models at the organisation of public administration. These are centralisation and decentralisation or local administrations.

Education is the principal of these needs which human being has strongly felt its absence all the times. The concepts like lifelong learning and adult education has gain importance as the education given at formal education organisations can not satisfy human needs through their lives, especially because of the developments that were intensively experienced in our era. In order to satisfy this need, it is an obligation to handle this concept by decentralisation or local administration perception as the existence of some realities which can not be solved by centralisation alone. In this study, through this evaluation; with the attribution to the importance of lifelong learning and adult education taking up styles of the said concept by local authorities will be evaluated on the axis of the current situation in Turkey with the practices in Finland and Greece and some foresights about the ideal situation and solution suggestions will be put forward.

Key Words: Centralisation, Decentralisation, Local Administration, Lifelong Learning, Adult Education.

GİRİŞ

İnsana sosyal bir varlık nitelemesi yapılmasının arkasındaki en temel espri, şüphesiz gereksinimlerinin bireysel anlamda karşılanamayacak ölçütte karmaşık ve sürekli olmasıdır. Gereksinimlerini karşılama anlamında kendi kendine yetemeyen insanoğlu, diğer insanlarla bir arada yaşamak zorunda kalmış ve neticede toplumlar doğmuştur. Dolayısıyla toplumların varlık sebebi de aslında bir anlamda bireylerin gereksinimlerinin karşılanması noktasına odaklanmış durumdadır.

Şüphesiz toplumlar, meydana çıkış ve gelişme süreçlerinde, söz konusu gereksinimlerin karşılanabilmesi anlamında değişik alternatifler sunmuşlardır. Bu alternatifler arasında ilk planda yer alan seçenek devlet aygıtı içerisinde merkezi bir yapının oluşturulması ve toplumun oluşmasında varlık sebebi olarak tanımladığımız gereksinimlerin bu merkezi yapı içerisinde karşılanmaya çalışılmasıdır. Kısaca merkeziyetçilik (*centralism*) olarak tanımlanan bu seçenek kamu yönetimi ile ilgili literatürde özellikle son dönemlerde ciddi biçimde eleştirilerin hedefi haline gelmiştir. Bireysel gereksinimlerin sistemli ve sürekli olarak giderilmesi konusunda sunulan ikinci seçenek ise, bahse konu ihtiyaçların giderilmesinin yerel düzeyde çözüm arayışları kapsamında konu edinilmesi ve yerel düzeyde örgütlenen bir yapı aracılığıyla karşılanmaya çalışılması şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Kısaca yerel yönetim (*decentralisation*) olarak bilinen bu seçeneğin ise, özellikle demokratikleşme, sivil katılım, şeffaflaşma, hesap verilebilirlik ve yerel gereksinimlerin daha fazla duyumsanabilmesi gibi noktalarda merkeziyetçiliğe yapılan eleştirileri bir övgü haline çevirebilmeyi başardığı ifade edilebilir.

İnsanın bireysel anlamda karşılayamadığı, sistemli ve sürekli bir organizasyonel yapıyı gerektiren gereksinimlerinden birisi de şüphesiz eğitim olgusudur. Eğitim, bir toplumu oluşturan üyelerin toplumsal beklentiler doğrultusunda ve toplumsal kalkınmayı sağlayacak bir biçimde yetiştirmesini sağladığı kadar; bireylerin içerisinde bulundukları toplumun bir üyesi olarak üzerlerine düşen görev ve sorumluluklarını yerine getirebilmeleri açısından da önem taşımaktadır.

Özellikle eğitimin, bireylerin yaşamlarının sadece belli bir dönemlerinde katıldıkları süreçlerle karşılanamayacak kadar önemli ve değişken bir yapıya

sahip olduğunun anlaşılmasıyla birlikte, bu gereksinimin karşılanması için oluşturulacak organizasyonların ve sistemlerin önemi daha da açık hale gelmiş bulunmaktadır. Eğitim gibi bireysel düzeyde giderilemeyecek kadar sistemli oluşumlara gereksinim duyan bir olgunun karşılanabilmesi anlamında, yalnızca merkezi düzeyde yapılandırılmış bir oluşumdan istenilen düzeyde verim alınabileceği düşünülmez. Özellikle, örgün eğitim süreci sonrasında karşılaşılan eğitim gereksinimlerini karşılamaya yönelik etkinler bütünü olan yetişkin eğitimi de dikkate alınırsa bu durum daha iyi anlaşılacaktır. Dolayısıyla eğitim gibi önemli bir gereksinime, sadece merkezi yapılanma seçeneği ile çözüm aramanın yerinde bir değerlendirme olmayacağı düşünülmektedir. Özellikle bu eksik değerlendirmenin, yetişkin eğitimi gibi bireysel ve yerel gereksinimleri dikkate alarak desenlenmesi zorunlu bir olgu ekseninde daha açık bir biçimde görüldüğü söylenebilir.

Bu çalışma kapsamında, yerel yönetimler ve yetişkin eğitimi kavramı ekseninde, ülkemizde yerel yönetimler ve yetişkin eğitimi ilişkisinin ne olması gerektiği, varolan durumun ne olduğu ile Avrupa Birliği (AB) ülkelerinden Yunanistan ve Finlandiya'daki sistemler bağlamında açıklanmaya çalışılacaktır.

1. YEREL VEYA YERİNDEN YÖNETİM KAVRAMI

Yerel yönetim kavramı, farklı disiplinlerce çok değişik tanımlamalar getirilebilen bir olgu olarak karşımıza çıkmaktadır. Etimolojik olarak kavram, nesneleri merkezi (özeksel) bir noktadan uzağa yaymak/dağıtmak ya da nesnelerin özekten uzak bir noktaya yerleştirildiği durumlar anlamına gelmekte, kamu yönetimi anlamında ise yerel yönetim kavramı, merkezi hükümetten yerel yönetimlere doğru bir erk aktarımını içermektedir. Nitekim Türkçe alanyazında yerinden yönetim, yerel yönetim veya adem-i merkezîyetçilik olarak tanımlanan söz konusu olgu, Uluslararası Toplumsal Bilimler Sözlüğü tarafından da, *“özeksel hükümetten bölge / alan düzeyinde yasal bir kimlikle işlevsel olarak uzmanlaşmış bir yönetime erk transferi”* şeklinde tanımlanmıştır (Duman, 1989, s. 83).

Aslında kamu yönetimi ile ilgili alanyazına bakıldığında iki tür yerel veya yerinden yönetimden bahsedildiği görülmektedir. Bunlardan ilki üniversiteler, sanayi ve ticaret odaları gibi, hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları,

diğeri ise köy yönetimleri, belediye yönetimleri ve il özel yönetimlerini kapsayan yer yönünden yerinden yönetim kuruluşlarıdır (Miser, 1993, s. 9). Ancak yerel yönetimlerin algılanması bağlamında yerel veya yerinden yönetim kuruluşları denildiğinde sadece yer yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının anlaşıldığı gözlenmektedir. Bu durum yerel veya yerinden yönetim kuruluşlarının algılanması ve anlamlandırılması bağlamında bir takım sorunların yaşandığını gözler önüne serer. Aynı anlamlandırmanın yasal düzenlemelerde de yer aldığı görülür. Örneğin 1982 Anayasası'na göre yerel yönetimler “mahalli idareler; il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere... seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir” (*Anayasa metni <http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/AnayasaMetni.htm> adresinden temin edilebilir. Erişim: 10.02.2014*). Bu çalışma kapsamında da söz konusu anlamlandırmanın bir uzantısı olarak ele alınacak ve yetişkin eğitimi ile ilişkisi irdelenmeye çalışılacak yerel yönetimler, yer yönünden yerinden yönetim oluşumlarıdır.

Yerel yönetim kavramının neyi ifade ettiğini daha iyi ortaya koyabilmek açısından yerel yönetimleri ayırtedici özelliklerini belirtmekte yarar bulunmaktadır. Yerel yönetimlerin kendilerini başka yönetsel oluşumlardan farklı kılan siyasal özellikleri arasında, devlet aygıtının ayrılmaz bir parçası olmaları, kendilerine ait egemenlik hakları olmaması nedeniyle devlet aygıtının buyurma gücünü kullanmaları, devletin temel siyasal işlevlerinin gerçekleştirilmesine katkı sağlamaları ve varlık nedenlerinin yerel otoriteleri yatıştırma istemi olması; teknik özellikleri arasında ise, yönetsel özelliklerinin bulunması ve merkezi yönetimlerin vesayet denetimi altında bulunmaları sayılabilir (Miser, 1993, s. 14).

2. YEREL YÖNETİMLER VE EĞİTİM / YETİŞKİN EĞİTİMİ

Kısa adı IULA olan **Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği**, çeşitli ülkeleri kapsayan bir araştırma neticesinde yetişkin eğitiminin yerel yönetimleri doğrudan ilgilendiren bir etkinlik alanı olduğunu vurgulamış (Geray, 1994, s. 4), yine aynı birlik tarafından 1975 tarihinde düzenlenen “Yerel Yönetimler İçin Eğitim” konulu seminerde ise, konumuzla doğrudan bağlantılı olabilecek şekilde, yerel yönetimlerde görev alan personelin eğitilmesinin ne derece

önemli olduğuna dikkat çekilmiş ve yerel yönetimlerde eğitim kuruluşlarının rolü ile yerel yönetimlerde eğitim fonksiyonunun örgütlenmesi konularında grup raporları hazırlanmıştır (Uysal, 1976, s. 108).

Yetişkin eğitimi, kırdan kente yeni göç edenlerin ve kentlilerin kentsel mesleklere yönltilmeleri, eğitilmeleri, iş edindirilmeleri, kentle bütünleşebilmeleri ve dolayısıyla kent kültürünü benimseyerek kentlileşebilmeleri, kısaca kentsel yaşama uyumda karşılaştıkları sorunların çözümlenebilmesine yönelik tüm girişimler olarak tanımlanmaktadır. Görüldüğü gibi, belediyeler tarafından yerine getirilen yetişkin eğitimi kentlileşme, kente uyum ve entegrasyondan, kente karşılaşılan tüm sorunların çözümüne yönelik girişimleri kapsayan oldukça geniş amaçlar taşımaktadır. (Ersöz, 2013)

Şüphesiz genel anlamıyla eğitim ve özellikle yetişkin eğitimi gibi bir olgu, sadece yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluğuna terk edilemeyecek derecede önemlidir. Bu konuda gerek merkez yönetiminin gerekse hükümet dışı sivil toplum kuruluşlarının üstlenmeleri gereken son derece önemli fonksiyonlar bulunmaktadır. Ancak özellikle yetişkin eğitiminin olmazsa olmaz prensipleri arasında yer alan ve söz konusu eğitimin halkın gereksinimleri doğrultusunda desenlenmesi gerektiği gerçeği, yetişkin eğitimi bağlamında yerel yönetimlere duyulan ihtiyacı kendiliğinden gözler önüne sermektedir. Zira yerel halkın gereksinimleri ve isteklerini duyumsayabilmeyi, söz konusu halkın içinden çıkan yerel yöneticilerden daha iyi başarabilecek başka bir yönetsel kademenin bulunmadığı açıktır.

Yerel yönetimlerin bir bütün olarak eğitim ve özel olarak yetişkin eğitimi ile ilgili yapabilecekleri çok sayıda faaliyet bulunmaktadır. İlk planda yerel yönetimler, eğitim ile ilgili etkinliklerin bina, araç-gereç ve diğer fiziki donanımlar anlamında daha etkin bir biçimde finanse edilebilmesi ile başta köyden kente göç olgusu sonucunda kente ve kentsel yaşama yabancı bireylerin karşılaştıkları uyum sorunları olmak üzere diğer eğitim gereksinimlerinin daha iyi duyumsanabilmesi ve karşılanabilmesi olarak özetlenebilir (Geray, 1994, s. 13). Ayrıca yerel yönetimler, yetişkin eğitimi ile görevlerinin ve erklerinin başarılmasında yerel toplulukların katılımını ve katılım sonucu olan yararların oluşmasını sağlayabileceklerdir (Miser, 1993, s. 15). Bu yararların

başında da şüphesiz demokrasinin özümsebilmesi ve toplum kalkınmasının başarılabilmesi gelmektedir.

Bu bağlamda, yerel yönetimlerin yetişkin eğitimi alanındaki başlıca faaliyetlerini şu şekilde sıralamak mümkündür (Ersöz, 2013):

(i) Toplum ve Emek Piyasaları İle Entegrasyona İlişkin Eğitimler: Bir çok şehirde yetişkin eğitimi, topluma ve emek piyasalarına yeniden entegrasyon programlarını kapsamaktadır. Çünkü, günümüz toplumlarında işsizlik, sadece gelir değil sosyal iletişim ile bilgi ve deneyim kazanma fırsatları bakımından da olumsuz sonuçlar doğurmaktadır. Dünyada bir çok belediye, işsizleri için erişilebilir eğitim programları düzenlemektedir.

(ii) Sosyal Bakım: Yetişkin eğitimi kapsamında engelli, yaşlı, fiziki veya psikolojik sorunlu ve bundan dolayı toplum içinde yaşama güçlüğü içinde bulunan bireyler için çeşitli eğitimler düzenlemektedir. Bu özel grupların sosyalleşmesi amaçlı eğitim programlarında, kimseye ihtiyaç duymadan ev idaresine yönelik yemek pişirme, çamaşır yıkama, ev aletlerini kullanma, ev bütçesini yönetme, bilgisayar kullanma gibi kurslar sunulmaktadır.

(iii) Kültürel Uyum: Yetişkin eğitimi, kentlere göç eden kişilerin kent kültürünün benimsemesi ve farklı topluluklar arasında kültürel uyumun sağlanabilmesinde önemli bir araçtır. Bu çerçevede dil kursları ve sosyal uyum programlarının yanısıra kentlere yeni göçerlere yaşam kalitesini yükseltmeye yönelik eğitimler tertip edilir. Örneğin, ev idaresi, çocuk büyütme, çalışma, eğitim, gönüllü çalışma vb. alanlarda eğitimler verilir.

(iv) Yaşlı Eğitimi: Dünya nüfusu giderek yaşlanmakta ve yaşlılar, kişisel gelişim, toplumsal yaşama katılım alanlarında geniş bir eğitim ihtiyacı içinde bulunmaktadır. Yaşam dengesi, manevi konular, güvenlik, sağlık, zihni melekeleri koruma, kimseye ihtiyaç duymadan yaşama, bütçe idaresi ve miras konuları yaşlılara yetişkin eğitim kapsamında sağlanan eğitimlerdir.

(v) Gönüllü Eğitimi: Gönüllüler toplumu birbirine bağlayan çimento işlevi görmektedir. Gönüllülük ve gönüllülerin yerine getirdiği işlevler ise oldukça kompleks olduğundan dolayı uzmanlıklarını artıracak, niteliklerini geliştirecek eğitimlere ihtiyaç vardır. Hükümetler ve yerel yönetimler liderlik, halkla ilişkiler, yönetim ve organizasyon kursları veya gönüllü grubun faaliyet alanıyla ilgili eğitimler düzenleyebilir.

(vi) Sağlık Eğitimi: Bu alandaki koruyucu eğitimlerle ev ve yakın çevresinde meydana gelebilecek kazalar ile hastalıklar önlenebilir. Diyet, egzersiz, stresle başa çıkma, kişinin kendiyle barışık olmasına yönelik eğitimler kişileri daha sağlıklı kılar. Üstelik bu tür faaliyetler sağlık maliyetlerinden tasarruf sağlar. Sağlık sektörü ise koruyucu eğitimlere çok fazla yönelemediği için bu açık, yaygın eğitim faaliyetleri ile kapatılmalıdır.

(vii) Çevre Eğitimi ve Sürdürülebilirlik: Küresel ısınma çevrenin korunması konusunda toplumun bilgilendirilmesini zorunlu hale getirmektedir. Örgün eğitimin yanısıra yaygın eğitimle çevre korumaya yönelik girişimler yapılabilir.

(viii) Sanat ve Kültür: Kültürel katılımın geliştirilmesi toplumların önceliğidir. Yaygın eğitim kurumları çeşitli programlarla sanatın değerinin anlaşılmasına hizmet edebilir ve müzik, tiyatro, resim, heykel gibi yaygın sanatsal alanlarda kurslar tertip edebilir. Bu tür faaliyetler, bir kültürel kimlik oluşumuna ve diğer kültürlerin anlaşılmasına ve takdir edilmesine imkân sağlayabilir.

Bu anlamda yetişkin eğitimi etkinliklerinin etkin ve verimli bir şekilde başarılabilmesi konusunda yerel yönetimlere önemli görevler düşmektedir. Ancak özellikle biraz sonra Türkiye’de yerel yönetimler ve yetişkin eğitimi ilişkisinin irdelenmeye çalışıldığı bölümde de görüleceği üzere, bu görevlerin başarılabilmesi için sadece yasalarda konuyla doğrudan veya dolaylı bağlantılı bazı düzenlemeler getirilmesi yeterli olmamaktadır. Etkin ve istenilen düzeyde bir yetişkin eğitiminin başarılabilmesi için vazgeçilmez nitelikte olan yerel yönetimlerin söz konusu sürece katılımlarının sağlanabilmesi konusunda gerekli yerel özerklik tanınmalı, bu anlamda finansal ve organizasyonel boyutta karşılaşılan sorunların giderilmesi için gerekli çalışmalar başlatılmalıdır.

Bu konuda gelişmiş batılı ülkelerden alınabilecek çok sayıda başarılı yerel yönetim modeli bulunmaktadır. Batıda pek çok ülkede yerel yönetimlerin okul öncesi eğitimden yetişkin eğitime kadar geniş bir yelpazede eğitim sürecinin bizzat içerisinde bulunduğu ve son derece başarılı ve verimli bir eğitim faaliyetinin gerçekleştirildiği bilinmektedir. Diğer eğitim etkinlikleri bir yana özellikle yetişkin eğitimi konusunda yerel yönetimlerin eğitim sürecine bizzat katkı sağlayabilecekleri çok noktanın bulunduğu açıktır. Bu nedenle ülkemiz bağlamında yerel yönetimlerin yetişkin eğitimi etkinliklerine daha

fazla katkı sağlayabilmelerini mümkün kılan bir anlayış reformuna gereksinim duyulmaktadır.

2.1. Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Eğitim / Yetişkin Eğitimi İlişkisi

Bu bölümde Türkiye’de yer yönünden yerel yönetim sınıflandırılması içerisinde giren “il özel idareleri”, “belediyeler” ve “köy” yerel yönetimlerinin yetişkin eğitimi ile ilgili yaklaşımları irdelenmeye çalışılacaktır.

2.1.1. İl Özel İdarelerinin Eğitim / Yetişkin Eğitimi İşlevleri

İl veya vilayet olarak tanımlanan yönetim birimi sadece merkezi hükümetin taşradaki bir uzantısı değil, aynı zamanda il sınırları ile çevrili alanda ayrı bir yerel yönetim birimi olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu anlamıyla il özel idareleri, seçimle iş başına gelen il genel meclisi ve il daimi encümeni gibi organlarıyla, tıpkı belediyeler ve köy muhtarlıkları gibi belli bir alanda yaşayanların ortak gereksinimlerini karşılamaktan sorumlu, ayrı bir kamu tüzel kişisi olan bir yerel yönetim birimidir.

İl özel idareleri, ilk önce 1864 yılında çıkartılan “**Vilayet Nizamnamesi (İl Tüzüğü)**” ile öngörülmesine rağmen, alanyazında bu konudaki temel yasal düzenleme olarak 1913 yılında çıkartılan “**İdare-i Umumiye Vilayet Kanun-u Muvakkati**” adını taşıyan geçici bir yasa kabul edilmektedir. Söz konusu geçici yasa, illerde genel yönetimin yanısıra yerel yönetim niteliğindeki il özel yönetimlerinin kuruluş, görev, yetki ve işleyişine ilişkin kurallar da getirmiştir. Bu yasanın illerin genel yönetimine ilişkin ilk 74 maddelik bölümü 1929 yılında çıkartılan 1426 sayılı yasa ile yürürlükten kaldırılmış, 1426 sayılı yasanın yerine de 1946 yılında 5442 sayılı **İl İdaresi Kanunu** almıştır. (5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nun tam metni <http://www.mevzuat.gov.tr> adresinden temin edilebilir. Erişim: 10.07.2014). İl İdaresi Yasası da, en önemlisi 1963 yılında olmak üzere bir takım değişikliklere uğramıştır (Geray, 199, s. 5). Daha sonra, 1987 tarihinde 3360 sayılı Kanun ile “İl Özel İdaresi Kanunu” yürürlüğe girmiş, bu kanun yerini ise 2005 yılında çıkartılan 5302 sayılı “**İl Özel İdaresi Kanunu**” almıştır. (5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun tam metni <http://www.mevzuat.gov.tr> adresinden temin edilebilir. Eerişim: 11.08.2014)

İl Özel İdarelerine, özellikle ilgili kanunun 1913 yılındaki biçimiyle, eğitim ve kültür alanında bir takım görevler yüklendiği görülmektedir. Yine

1987 yılındaki kanunla da il özel idareleri eğitim ve kültür alanında çeşitli yetki ve sorumluluklara sahiptir. Son olarak 2005 yılındaki şekliyle de İl Özel İdareleri eğitim ve kültürel konularda temel görevlere sahiptir. Nitekim il özel idarelerinin, eğitim ve kültürel çalışmalar genelinde, örgün eğitim ile ilgili olarak; orta dereceli okullar, sanat okulları ve öğretmen okulları açmak ve ilköğretimin gelişmesi için okullar, gerektiğinde geçici okullar açmak gibi, yetişkin eğitimi ile ilgili olarak da; örnek çiftlikler, fidanlıklar kurmak, tarım müzeleri oluşturmak, tarımcılık, hayvancılık sergileri, müzeleri açmak, panayır ve pazarlar kurmak, tarım kooperatifleri kurmak, yerli malların özendirilmesi için yarışmalar düzenlemek, ödüller dağıtmak gibi görevler üstlendiği söylenebilir (Özdemir, 1994, s. 27-28). Yine il idareleri eğitim, kültür ve spor ile ilgili olarak ilkokul, gecekulu ve ortaokul öğrencileri için pansiyon, yüksekokullar için yurtlar açmak, **Milli Eğitim Temel Yasası (1739 sayılı Milli Eğitim Temel Kanunu'nun tam metni <http://www.meb.gov.tr> adresinden temin edilebilir. Erişim: 10.07.2014)** ve **İlköğretim ve Eğitim Yasası (222 sayılı İlköğretim ve Eğitim Temel Kanunu'nun tam metni <http://www.meb.gov.tr> adresinden temin edilebilir. Erişim: 10.07.2014)** gereğince de, ilk, orta ve ilköğretim okullarının yapı ve altyapısının yapım, bakım, onarım ve donatımını yapmak, okul için arsa sağlamak, yetiştirici ve tamamlayıcı kurslar açmak, sanatsal ve kültürel çalışmalara, yetişkin eğitimi çalışmalarına olanak sağlamak ve katılmak ile ilçelerde spor tesisleri yaptırmak gibi bazı fonksiyonları söz konusu yasa ile üstlenmiş durumda bulunmaktadır.

Dolayısıyla il özel idarelerinin, ilgili mevzuat çerçevesinde aslında yetişkin eğitimi bağlamında gerekli yatırımlar yapmak, eğitimde verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygulamak ve halkın eğitimi için gerekli önlemler almak gibi sınırlı bazı görevlerinin bulunduğu görülmektedir. Ancak uygulamada il özel idarelerinin genellikle yetişkin eğitimi anlamında kendilerine kanunla getirilen bu sorumlulukları da yerine getirmedikleri görülmektedir.

2.1.2. Belediyelerin Eğitim / Yetişkin Eğitimi İşlevleri

2005 yılında çıkartılmış olan 5393 sayılı **Belediye Kanunu**'na göre kurulan yerel yönetim birimleri belediye olarak adlandırılmaktadır. 2004 yılında çıkartılan 5216 sayılı **Büyükşehir Belediyesi Kanunu** ise büyükşehir belediyelerini oluşturmuş durumdadır. Bu nedenle belediyelerin yetişkin

eğitimi ile ilgili işlevlerini incelerken iki yasanın getirdiği hükümleri ayrı ayrı incelemek yerinde olacaktır.

2.1.2.1. 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun Eğitim / Yetişkin Eğitimi İle İlgili Getirdiği Düzenlemeler

5393 sayılı kanunun (5393 sayılı Belediye Kanunu'nun tam metni <http://www.mevzuat.gov.tr> adresinden temin edilebilir. Erişim: 10.02.2014) konumuz açısından getirdiği sorumluluklardan Sosyo-kültürel, sanatsal ve bilimsel etkinlikler kapsamında halk için kütüphaneler, okuma salonları açmak, çocuk bahçeleri, oyun ve spor alanları yapmak ile yoksul aile çocuklarını gözetmek belediyeler için zorunlu faaliyetler olarak değerlendirilebilir. Belediye; sağlık, eğitim, spor, çevre, sosyal hizmet ve yardım, kütüphane, park, trafik ve kültür hizmetleriyle yaşlılara, kadın ve çocuklara, engellilere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında beldede dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygular.

2.1.2.2. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun Eğitim / Yetişkin Eğitimi İle İlgili Getirdiği Düzenlemeler

5216 sayılı kanun (5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun tam metni <http://www.mevzuat.gov.tr> adresinden temin edilebilir. Erişim: 11.02.2014) kapsamında toplumsal ve kültürel hizmetler sağlamak şeklinde konumuz bağlamında dolaylı bir atıfta bulunulmuş ve yeşil alanlar, parklar bahçeler oluşturmak; spor, eğlence ve dinlenme yerleri kurmak gibi bir takım sorumluluklar getirilmiştir. Bu kapsamda büyükşehir belediyelerinin de, 5216 sayılı yasa ile belediyelere verilmiş olan görevleri yapmaya yetkili olduğu da unutulmamalıdır. Belediyelerin yürürlükteki yasalar bağlamında konumuzla ilintili olarak giriştikleri etkinlikleri şu şekilde sıralamak olasıdır; kültür ve sanat şenlikleri, konferanslar, açık oturumlar, meslek ve beceri kursları, dinletiler ve sergiler düzenlemek, tiyatrolar kurmak, müzik koroları oluşturmak, kitaplık ve okuma odaları kurmak, müzeler açmak, sanat ve kültür yarışmaları düzenlemek, çeşitli konularla ilgili yayımlar çıkarmak, toplum ve kültür evleri açarak eğitsel ve kültürel etkinlikleri özendirmek, başta çevre temizliği ve denetimi olmak üzere çeşitli konular ile ilgili kampanyalar düzenleyerek halkı bilinçlendirmek (Geray, 1994, s. 9-10).

Söz konusu kanunun ilgili maddelerinde: “...spor, dinlenme ve eğlence yerleri ile parkları yapmak; yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik sosyal ve kültürel hizmetler sunmak; mesleki eğitim ve beceri kursları açmak;...Büyükşehirin bütünlüğüne hizmet eden sosyal donatılar, bölge parkları, hayvanat bahçeleri, hayvan barınakları, kütüphane, müze, spor, dinlenme, eğlence ve benzeri yerleri yapmak, yaptırmak, işletmek veya işletletmek;...Sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek ve bu amaçla sosyal tesisler kurmak, meslek ve beceri kazandırma kursları açmak, işletmek veya işletletmek, bu hizmetleri yürütürken üniversiteler, yüksek okullar, meslek liseleri, kamu kuruluşları ve sivil toplum örgütleri ile işbirliği yapmak” şeklinde pek çok yetki ve sorumluluk belirtilmiştir.

Aslında bir bütün olarak belediyelerin uygulamada yaptıkları çalışmalarda genel anlamıyla popülizm yaklaşımının esas olduğu söylenebilir. Özellikle belediye başkanlarının bir sonraki dönem de seçilebilmek kaygısıyla, bütçelerinin önemli bir kısmını bu tür popülist projelere ayırdığı ve bu anlamda halkın gereksinim duyduğu eğitim etkinliklerine gerçek anlamda eğilinmediği görülmektedir. Belediyelerin bu anlamda eğitim etkinliklerine sınırlı oranda bütçe ayırdıkları, eğitim ile ilgili izledikleri siyasaların genel anlamda ciddiyetten uzak dönemsel yaklaşımlar olduğu, halkın söz konusu eğitim etkinliklerine katılımı anlamında gereken önemin gösterilmediği ve genellikle düzenlenen sınırlı sayıdaki bu etkinliklerin yetişkin eğitimi ile ilgili ilke ve prensiplerden uzak bir yaklaşımla desenlendiği anlaşılmaktadır.

2.1.3. Köy Yerel Yönetimlerinin Eğitim / Yetişkin Eğitimi İşlevleri

Köy yerel yönetimleri ile ilgili olarak karşımıza çıkan ilk yasal düzenleme 1924 tarihli 442 sayılı **Köy Kanunu**'dur. (442 sayılı Köy Kanunu'nun tam metni <http://www.mevzuat.gov.tr> adresinden temin edilebilir. Erişim: 11.02.2014). Söz konusu yasa ile köylerde ilk kez yerel yönetim birimi olarak kamu tüzel kişiliği oluşturulmuştur. Yine söz konusu yasa ile nüfusu iki binin altında olan yerleşim yerlerinde köy muhtarlıkları, nüfusu iki binin üstünde olan yerleşim yerlerinde ise belediyelerin kurulması hükmü getirilmiştir. Köy yerel yönetimlerinde karar organı olarak köy ihtiyar meclisi, yürütme organı olarak da muhtar bulunmaktadır.

Köy yerel yönetimi modelinin aynı zamanda doğrudan demokrasi modeline de olanak tanıdığı görülmektedir. Yürürlükteki yasaya göre, köydeki seçmenlerden oluşan köy derneği, Köy Yasasında isteğe bağlı olan kimi işlerin zorunlu hale getirilmesi de dâhil olmak üzere köy ile ilgili konularda kararlar alma yetkisine sahip konumdadır.

Köy Yasası incelendiğinde, köy yerel yönetimlerinin de eğitim ve çok dolaylı olmak üzere yetişkin eğitimi ile ilgili bazı sorumluluklarının bulunduğu görülmektedir. Köy Yasası'na göre, köyde milli eğitim örgütünün vereceği örneğe uygun bir ilkokul yaptırmak, köylünün bilgisini arttıracak kitap getirmek, köyde güreş, cirit, nişan alıştırması gibi köy oyunları yaptırmak gibi kimisi zorunlu kimisi ise isteğe bağlı bir takım sorumluluklar getirilmiş bulunmaktadır.

Konuyla ilgili olarak, 222 sayılı **İlköğretim ve Eğitim Kanunu**'nda okul alt ve üst yapılarının sürekli olarak bakım ve onarım giderlerinin il özel yönetimlerince ve köy bütçesiyle karşılanmasının öngörüldüğü, ayrıca köy okullarına ilgili yasalarla ayrılmış olan devlete ya da köye ait olanlardan sağlanacak toprakların köy ihtiyar meclisince işletileceği veya icara verileceği, sağlanan gelirin ise okulun gereksinimlerini karşılamak üzere bütçeye yazılacağı belirtilmiştir. Ayrıca okullarda öğretmen evlerinin bitişğinde uygulama bahçesinin kurulması, bu bahçelerin işletilmesi için gerekli tohum, fidan, tarım araçları gibi gereksinimlerin köy bütçesinden karşılanması gerektiği belirtilmiştir. Yine köy okulunun yapımı ve donatımı için köy bütçesine gelirlerin %10'u oranında ödenek konulması hüküm altına alınmıştır. Yasalarda köye kitaplık, tiyatro kurulması, sanat ve kültür etkinliklerinin yapılması konusunda herhangi bir görev verilmemiş olması oldukça düşündürücüdür. Zaten ilköğretimle ilgili bazı görevlerin merkezi yönetimin sorumluluğuna bırakılmış olması da köy halkının özellikle yetişkin eğitimi ile ilgili faaliyetlerde söz sahibi olmasını engellemiştir. Bu durum dünya ölçeğinde daha fazla yerelleşmeye önem verildiği bir süreçte, demokratikleşme ve yerel yönetimlerin gelişimi açısından son derece sakıncalı olarak görülmelidir.

Yine köy yerel yönetimlerinin bir bütün olarak eğitim ve özelde yetişkin eğitimi ile ilgili yetki ve sorumluluklarının artırılmasının ne kadar önemli olduğu, nüfusumuzun eğitim sürecinden yeterli bir oranda yararlanamamış

kesiminin köylerde yaşadığı gerçeği göz önüne alındığında kendiliğinden anlaşılacaktır. Bu nedenle bugünkü niteliği ile çağdaş bir yerel yönetim modelinden oldukça uzak görülen köy yerel yönetimleri açısından merkezi hükümete bağılılığı azaltıcı bir takım oluşumlara gidilmesi bir zorunluluk olarak karşımıza çıkmaktadır.

2.2. Finlandiya’da Yerel Yönetimler ve Eğitim/Yetişkin Eğitimi İlişkisi¹

Finlandiya yerel yönetimleri, demokratik yerinden yönetim anlayışının temel ilke olarak kabul edildiği, temsili kurulların ve komitelerin sisteme egemen olduğu, bireylerin çok çeşitli yerel kamu hizmetlerine katılım haklarına sahip oldukları ve bu yolla hizmetlerin yürütülmesini etkileyebildikleri yönetim biçimleri olarak dikkat çekmektedir. Bu niteliklerin bir uzantısı olarak Finlandiya’da yerel yönetimler, getirilen özel bir yasa ile izin almaksızın kendi kararları doğrultusunda yeni görevler üstlenebilmektedirler. Oluşturulan bu yapılanmanın kendilerini ilgilendiren konularda toplu olarak karar vermenin özgür bireylerin hem hakları hem de ödevleri olduğuna ve bireyleri ilgilendiren kararların onların rızası olmadan alınamayacağına ilişkin antik Kuzey Avrupa ve Germen anlayışının bir ürünü olduğu söylenebilir.

Finlandiya yerel yönetim sistemi, diğer ülkelerdeki yerel yönetimin tersine tek düzeyli bir yapılanmayı tercih etmiştir. Ayrıca tarihsel süreç içerisinde Finlandiya’da yerel yönetimlerin merkez yönetiminden çok daha önce oluştuğu görülmektedir. Kırsal ya da kentsel yöre farkı bulunmaksızın tüm yerleşim yerlerindeki yerel yönetim birimleri “belediye” olarak adlandırılmaktadır. Belediyeler Finlandiya’da birer anayasal kurum olarak ele alınmaktadır. Nitekim Finlandiya Anayasası’nda, “Finlandiya, özerk belediyelere bölünmüştür” hükmü bulunmaktadır. Aynı nitelemenin belediyelerin temel yasası olarak görülebilecek Yerel Yönetim Yasası’nda da yinelenildiği gözlemlenmektedir. 1987 yılı verilerine göre Finlandiya’da 461 adet kırsal ve kentsel belediye bulunmaktadır. Belediyelerin organlarına baktığımız zaman karar organı olarak belediye meclisini, yürütme organı olarak belediye yürütme kurulunu ve çeşitli komisyonlar ve yönetim kurullarını görmekteyiz.



¹ Bu bölümün hazırlanmasında, Selçuk YALÇINDAĞ’ın Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi’nin Eylül 1996 tarihli 5. cildinin, 5. sayısında yayımlanan “Finlandiya’da Yerel Yönetimler” isimli makalesinden ve <http://www.eurydice.org/> Eurybase adresinden yararlanılmıştır.

Aslında Finlandiya'da belediyeler yanında merkez yönetimin taşra kuruluşları da bulunmaktadır. Ancak bu kuruluşlar hem sayıca azdır, hem de yerel nitelikli hizmetlerin çok büyük çoğunluğu belediyelerce yürütüldüğü için, merkezin taşra kuruluşları belediye sınırlarını aşan orman, tarım, kadastro, büyük yollar ve kanallar, posta ve demiryolları gibi hizmetleri yürütmektedirler. Bu hizmetler arasında gerekli olan eşgüdümün sağlanması için oluşturulan ve yine 1987 yılı verilerine göre 12 adet bölgesel yönetim ise "il" olarak adlandırılmıştır. İl yönetiminin başında İçişleri Bakanlığı'nın personeli olan vali görev yapmaktadır. Yine merkez yönetiminin yerel düzeyde çok sınırlı sayıda hizmet birimi bulunmaktadır. Belediyeler de, bölge düzeyinde üst yerel yönetim birimlerinin var olmaması nedeniyle, işbirliği gereksinimi duydukları hizmetler için belediye birlikleri kurabilmektedirler.

Finlandiya'da genel anlamıyla belediye boyutunu aşan hizmetlerin yürütülmesi ve bu doğrultuda temel hizmet siyasalarının saptanması merkez yönetimine bırakılmış, yerel nitelikli hizmetlerin yürütülme yetkisi ise belediyelere verilmiştir. Aslında Finlandiya'da belediyelere Yerel Yönetimler Yasası ve diğer ilgili yasal düzenlemeler ile verilen bazı görevlerin zorunlu olması, bazılarının ise isteğe bağlı olarak kabul edilmesi ülkemizde belediyelere verilen görevlerle ilgili düzenlemeleri anımsatmaktadır. Ancak Finlandiya'da genel eğilimin belediyelerin görevlerinin artması yönünde olduğu gözlemlenmektedir. Bu eğilimin nedenleri arasında en başta gelen etkenler, yerel yönetim kurumlarının demokratik niteliklerine verilen önem ve hizmet örgütlenmesi açısından belediyelerin ve belediye birliklerinin yerel düzeyde merkez yönetimine göre çok daha iyi konumda bulunmalarıdır.

Genel anlamda Finlandiya'da belediyelerden, bireylerin rahat, sağlıklı, kendilerine mutluluk ve yaşam sevinci veren bir yerleşim yeri için gerekli altyapı, bina vb. yapımı, kent planlaması, çevre geliştirilmesi gibi teknik hizmetlerin yanında aynı amaca yönelik her tür sosyal yardım, sağlık, eğitim, kültür, spor, boş zamanları değerlendirme hizmetleri yürütmelerinin de beklendiği söylenebilir. Belediyelerin bu hizmetlerden hangilerine öncelik verecekleri bulundukları bölgenin coğrafi ve demografik yapısı, ekonomik durumu ve benzeri ölçütlerin değerlendirilmesi ile kararlaştırılmaktadır.

Finlandiya’da belediyeler, sağlık hizmetleri, sosyal hizmetler ve sosyal yardım, yaşam koşulları, çevre ve kamusal düzene ilişkin hizmetler ile eğitim ve kültür hizmetleri gibi çok geniş bir yelpazede hizmet sunmaktadırlar. Belediyeler bu hizmetleri belediye vergileri, hizmetler karşılığı alınan ücretler ve harçlar (temel belediye hizmetleri, sosyal nitelikli hizmetler, sağlık, eğitim ve kültür hizmetleri ücretsiz olarak sunulmaktadır), devlet yardımları ve borçlanma yoluyla finanse etmektedirler. Özellikle belediyelerin bireysel ve kurumsal gelirlerden vergi alma ve alınacak vergi oranını saptama yetkisi ile donatılmaları bu anlamda oldukça dikkat çekici bir uygulama olarak karşımıza çıkmaktadır. Finlandiya’da belediyeler herhangi bir siyasi ayırım gözetilmeksizin merkezi yönetimden de finansal anlamda yardım almaktadırlar. Genel bütçenin yalnızca %15-25’i arasında bir rakama karşılık gelen bu yardım, Fin belediyelerinin finansal açıdan merkeze bağlı olmadan, belediye hizmetlerinin finansmanını siyasal sorumluluk üstlenerek çok geniş ölçüde kendi öz kaynakları aracılığı ile sağladığını ortaya koymaktadır.

Fin belediyelerinin benzer ülkelere göre eğitim konusunda geniş yetki ve sorumluklara sahip olduğu bilinmektedir. Örneğin dokuz yıllık genişletilmiş ilköğretim ve üç yıllık ortaöğretim okullarını yapmak ve faaliyete geçirmek sorumluluğu belediyelerin görevi olarak karşımıza çıkmaktadır. Belediyeler aynı zamanda bu görevi ücretsiz olarak yerine getirmektedirler. Ayrıca ilköğretim okullarında kitap ve yardımcı ders materyali ve bütün okullar için toplu taşıma araçları ile öğle yemekleri ve sağlık hizmetleri de ücretsizdir. Yine Finlandiya’da yerel yönetimlerin eğitime verdikleri önemin bir göstergesi olarak, Belediye Birlikleri tarafından oluşturulan ve faaliyete geçirilen 65 adet mesleki eğitim enstitüsünün bulunması son derece anlamlıdır.

Finlandiya’da özellikle yetişkin eğitimi konusunda da yetki ve sorumluluğun merkezi yönetim ve belediyeler arasında paylaştırıldığını söylemek olasıdır. Finlandiya’da yetişkin eğitimi konusuyla ilgili kanunlar meclis tarafından çıkartılmaktadır. Meclis aynı zamanda ulusal bütçe kapsamında yetişkin eğitimi uygulamaları ile ilgili kararlar da alabilmektedir. Bu doğrultuda merkezi hükümet de, eğitimin planlanması ve geliştirilmesi konularında bazı düzenlemeler yapabilmekte ve genel prensipleri belirleyebilmektedir.

Yetişkin eğitiminin geliştirilmesi konusunda Eğitim Bakanlığı yetkilidir. Bakanlığa, ilgili toplulukların temsilcilerinin yer aldığı *Yetişkin Eğitimi Konseyi* (Adult Education Council) yardımcı olmaktadır. Eğitim konusunda genel kararlar almak ve yasama çalışmalarını yürütmek bakanlığın sorumluluğundadır. *Ulusal Eğitim Kurulu* (The National Board of Education), eğitim ile ilgili kararların hazırlanması ve siyasaaların oluşturulmasında alt uzmanlık birimi olarak bakanlığa yardımcı olmaktadır.

Eğitim Bakanlığı ve Ulusal Eğitim Kurulu sertifikalı yetişkin eğitimi programlarını düzenlemektedirler. Ulusal Eğitim Kurulu, mesleki nitelikler ve en temel haliyle ulusal eğitim müfredatını belirlemekten sorumludur. Mesleki niteliklerin yer aldığı söz konusu listeler Eğitim Bakanlığı'na onaylanmaktadır. Ulusal eğitim müfredatı ve mesleki niteliklere ilişkin bu standartlar, tüm ülkede yapılan mesleki yeterlilik sınavları için temel ölçüt kabul edilmektedir.

Yetişkin eğitimi konusuyla ilgili olarak, belediyelerin de önemli yetkileri bulunmaktadır. Belediyeler, oluşturdukları bölgesel birlikler sayesinde yerel ekonominin gelişimi ile ilgili öngörülerini belirtmekte ve eğitim ihtiyaçlarını tespit etmektedirler. Belediyeler ayrıca kendi girişimleri ile yetişkin eğitimi çalışmalarında bulunmaktadırlar. Özellikle belediyelerin yaptıkları yetişkin eğitimi çalışmaları kapsamında, yetişkinlere yönelik ortaöğrenim kurumları, yetişkin eğitimi merkezleri, mesleki yetişkin eğitimi merkezleri ve diğer mesleki enstitüler örnek verilebilir. Belediyeler ayrıca yaz üniversitelerine de ciddi anlamda finansal destek sağlamaktadırlar. Bununla birlikte yetişkin eğitime olan ilginin belediyeden belediyeye farklılaştığını da söylemek gerekmektedir.

Finlandiya'da yetişkin eğitimi kurumları, merkezi yönetim, belediyeler, belediye birlikleri, özel kuruluşlar, birlikler, vakıflar ve şirketler tarafından kurulabilmektedir. Söz konusu yetişkin eğitimi kurumları Eğitim Bakanlığı'nın onay vermesi halinde merkezi yönetimden de finansal anlamda desteklenebilmektedir. Yetişkin eğitimi kurumlarının diğer gelir kaynakları arasında ise belediyelerden yapılan kaynak aktarımı, bağışlar ve özel sektöre verilen paralı eğitimler gelmektedir. Örneğin bu kapsamda özel sektör tarafından ciddi anlamda ihtiyaç duyulan hizmet içi eğitim etkinlikleri önemli bir gelir kalemi olduğu söylenebilir.

Yine belediyeler yetişkin eğitimi ve meslek eğitimi ile ilgili olarak okullar ve kurslar açmakta ve halkın geniş ölçüde yararlandığı kütüphane hizmeti de vermektedirler. Belediyelerin kurduğu *Kültür Kurulu* aracılığı ile doğrudan doğruya ve / veya gönüllü kuruluşların da işbirliği ile kültürel değerlerin korunması ve geliştirilmesi için de çok çeşitli hizmetlerin yürütüldüğü gözlemlenmektedir. Yine konumuzla bağlantılı olarak belediyeler, boş zamanların değerlendirilmesi amacıyla çeşitli tesisler kurmakta ve programlar uygulamaktadırlar. 1980 yılında getirilen bir düzenleme ile gençlerin boş zamanlarının değerlendirilmesi ve spor etkinliklerinin desteklenmesinin belediyelerin zorunlu görevleri olarak kabul edilmesi bu anlamda dikkat çekicidir. Bu amaçla belediyelerin spor kulüpleri kurdukları, gerekli alt yapı tesisleri oluşturdıkları, konuyla ilgili uzman personel istihdam ettikleri ve spor alanında etkinlikleri olan gönüllü kuruluşları destekledikleri bilinmektedir.

Fin belediyeleri her yönüyle güçlü bir yerel yönetim modeli olarak dikkat çekmektedir. Bu anlayışın bir uzantısı olarak Fin belediyeleri üzerinde merkez yönetiminin yerindelik denetimi bulunmamakta, sadece hukuka uygunluk denetimi yapılabilmektedir. Yine Finlandiya'da belediye personelinin sayısı merkezi yönetime tabi personelin sayısının iki katından fazladır. Yerel nitelikli hemen hemen bütün işlemlerin sorumluluğunu üzerilerine almaları, bu hizmetlerin finansmanını kendi girişimleri ve öz kaynaklarını harekete geçirerek sağlayabilmeleri ile merkezin yerindelik denetimine tabi olmamaları Fin belediyelerini güçlü ve demokratik yerel yönetimlerin başarılı örnekleri arasına sokmuştur. Kentlerin ve kasabaların yönetiminde tek söz sahibi olmaları doğrultusunda Fin belediyeleri, özellikle geniş düzeyde başarılı halk katılımı ile etkin bir şekilde denetlenebilmekte ve verimli bir kent yönetimi gerçekleştirebilmektedirler.

2.3. Yunanistan'da Yerel Yönetimler ve Eğitim/Yetişkin Eğitimi İlişkisi²

Yunanistan parlamenter bir cumhuriyettir. Yunanistan'ın yerel yönetim yapılanmasına baktığımızda, bölge (*region*), il (*prefecture veya province*), belediye ve komünlerden (*comun*) oluşan bir yapı karşımıza çıkmaktadır. 1992



² Bu bölümün hazırlanmasında, Belma ÜSTÜNİŞİK tarafından 1992 yılında Devlet Planlama Teşkilatı Sosyal Planlama Genel Müdürlüğü yayımları arasından çıkartılan *Bazı Ülkelerde Yerel Yönetim Modelleri* isimli kitaptan ve [http:// www.eurydice.org/](http://www.eurydice.org/) Eurybase adresinden yararlanılmıştır.

yılı verilerine göre Yunanistan'da 13 bölge, 55 il, 303 belediye ve 5697 komün bulunmaktadır. Komünlerin %56'sının nüfusu 500'den, %83'ünün nüfusu ise 1.000'den azdır.

Yunanistan'da belediye kavramının içerisine kent merkezleri ile nüfusu on binden büyük kentler ve nüfus kıstası olmaksızın tarihsel kentler girmektedir. Komün deyimi ise, bin kişilik nüfusa ve mali kaynaklara sahip bağımsız toplulukları ifade etmek için kullanılmaktadır.

Yerel yönetim yapılanması içerisinde bölgelerin başında bölgesel sekreter bulunmaktadır. Merkezi idarenin taşra teşkilatı niteliğindeki illerin başında ise vali bulunmaktadır. Yetki genişliği yolu ile merkezi idarenin büyük yetkiler verdiği vali, kendi sınırları içerisinde yerel yönetimlerin idari ve mali vesayet makamıdır. Yunanistan'da bir diğer yerel yönetim birimi olan belediyelerin karar organı belediye meclisi, yürütme organı ise belediye başkanıdır. Benzer yapıdaki komünlerde ise karar organı komün meclisi, yürütme organı ise komün başkanıdır.

Yunanistan'da yerel yönetim yapısı içerisinde yer alan bölgeler, ulusal ve iktisadi planlara uygun olarak bölgenin sosyo ekonomik planını yapmak, bölgesel hibelerin daha alt kademelere dağıtımını sağlamak gibi görevler üstlenmiş durumdadırlar. İller ise, bölge planları ile uyumlu olarak ilin sosyo ekonomik planının yapılması, sosyal refah, sağlık, ulaşım altyapısı, çevre ve şehir planı, tarımsal program ve altyapı, kültür ve emek piyasası politikaları, endüstri bölgeleri, tüketicinin korunması, eğitim, spor, gençlik hizmetleri ve yetişkin eğitimi ile turizmi geliştirme gibi faaliyetlerle sorumlu tutulmuşlardır. Belediyelere verilen sorumluluklar ise, içme suyu, çöp ve katı atık yok etme, yol, köprü, park ve toptancı hali yapmak başlıkları altında toplanmıştır.

Yunanistan'da yerel yönetimlerin gelirlerinin önemli bir kısmı (%54'ü), devlet yardımlarından oluşmaktadır. Bu yardımların %16'sı genel amaçlı olarak, %38'i ise özel amaçlı olarak verilmektedir. Yerel yönetimlerin diğer gelir kaynakları arasında ise, dolaylı ve dolaysız yerel vergiler ve merkezi yönetim vergileri üzerinden alınan munzam vergi sayılabilir. Yine ilgili yasal düzenlemelere göre, yerel yönetimlerin verdikleri hizmet karşılığında ücret, bedel ve şerefiye alma yetkileri bulunmaktadır. Bu kapsamda en önemli yerel vergiler olarak tarım ürünlerinin satış vergisi, otel ve restoranlardan alınan

turizm vergisi, emlak vergisi, yapı vergisi, veraset vergisi, gayrimenkul işlem vergisi ile belediyeler tarafından doğrudan toplanan ya da merkezi yönetim tarafından toplanıp belediyelere aktarılan vergiler bulunmaktadır.

Yunanistan'da genel anlamda eğitim ve özelde yetişkin eğitimi konusunda merkezi yönetimin yetkili ve sorumlu olduğunu söylemek olasıdır. Örneğin, yetişkin eğitimi konusunda yetkili birim olarak *Eğitim ve Dini İşler Bakanlığı*'na bağlı olarak görev yapan *Yetişkin Eğitimi Genel Sekreterliği* (*General Secretariat for Adult Education - GGLE*) bulunmaktadır. Yetişkin Eğitimi Genel Sekreterliği, yetişkin eğitiminin planlanması, organize edilmesi ve finansmanından sorumludur. Gereksinim duyulması halinde söz konusu sekreterlik, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile İş ve İşçi Bulma Kurumu ile Adalet Bakanlığı gibi kurumlarla işbirliğine gidebilmektedir.

Eğitim ve Dini İşler Bakanlığı'nın yönetimi altında, 1995 yılında çıkartılan özel bir yasal düzenleme ile *Yetişkinlerin Sürekli Eğitimi Enstitüsü* (Institute of Continuing Education for Adults - IDEKE) kurulmuştur. Söz konusu enstitünün kuruluş amacı, yetişkin eğitimi ve uzaktan eğitim konularıyla ilgili olarak çalışmalar ve araştırmalar yaparak, bu alanda gerekli gelişimin sağlanmasıdır. Yetişkinlerin Sürekli Eğitimi Enstitüsü; yetişkinlere yaşam boyu eğitim ve öğrenim olanağı sunmak, uzaktan ve açık öğretim olanakları sağlamak ve yetişkinlere iş olanağı sağlamak konularında çalışmalarda bulunmaktadır. Yetişkinlerin Sürekli Eğitimi Enstitüsü, aynı zamanda anaokulu, ilk ve ortaöğretim öğretmenlerine yönelik çeşitli seminerler ve eğitim programları düzenlemektedir.

Yetişkinlerin Sürekli Eğitimi Enstitüsü'nün yürüttüğü diğer bir eğitim faaliyeti ise, *Eğitim ve Mesleki Öğrenim İçin Operasyonel Program* (Operational Programme for Education and Initial Vocational Training - EPEAEK) tarafından finanse edilen *Okullarda Tüketici Eğitimi* konulu programın geliştirilmesi ve uygulanmasına ilişkindir.

Bu alanda yaşanan yeni bir gelişme ise, Eğitim ve Dini İşler Bakanlığı tarafından Yetişkinlerin Sürekli Eğitimi Enstitüsü'nü, işgücü piyasasına katılmak isteyen gençlere yeni bir olanak sunmak amacıyla *İkinci Şans Okulları* (Second Chance Schools - SDE) olarak bilinen kurumların kurulmasını sağlamak amacıyla görevlendirilmesidir. İkinci Şans Okulları, dokuz yıllık

zorunlu eğitimi bitirmeyen ve bu nedenle toplum tarafından dışlanma ve marjinalleşme tehlikesi içerisinde yer alan 18 yaşından büyük genç bireylerle ilgilenmektedir. Söz konusu eğitim kurumunun müfredatı oldukça esnek olup, genç bireylerin gereksinimleri doğrultusunda desenlenebilmektedir. Bununla birlikte, Yetişkinlerin Sürekli Eğitimi Enstitüsü, Yunanistan'daki ve yurtdışındaki üniversiteler ve diğer kurumlarla işbirliğine giderek araştırma ve eğitim programları yürütmektedir. Yetişkinlerin Sürekli Eğitimi Enstitüsü aynı zamanda, Yunanistan'daki üniversiteler ile işbirliği içerisinde yetişkin eğitimi konusunda çalışmalarda bulunmaktadır.

Kısaca, genel anlamda Yunanistan'daki eğitim faaliyetleri konusunda da yerel yönetimlerin güçlü ve etken olmadığı şeklinde bir değerlendirme yapmak mümkündür. Yunanistan'daki eğitim faaliyetlerinden tek başına merkezi yönetimin (Milli Eğitim Bakanlığı) sorumlu olduğu, yerel yönetimlerin bu alandaki rollerinin sadece okul binalarının bakım ve onarım işlerinin yürütülmesi ile sınırlı olduğu söylenebilir (Özdemir, 1994, s. 38-39).

SONUÇ

İlk planda toplumdaki eğitim gereksinmesinin yerel düzeyde daha etkin ve verimli bir biçimde karşılanabileceği düşünülebilir. Çünkü yerel yönetimler, eğitim gereksinimlerini karşılamak yani yerel toplumların değerlerini ve geleneklerini yaşatmak, geliştirmek ve yenilerini yaratmak konusunda gerekli donanımına sahip durumda olmaları nedeniyle söz konusu fonksiyonu üstlenebilir konumda bulundukları söylenebilir. Gelişmiş ülkelerde yetişkin eğitim hizmetleri halka en yakın yönetim birimleri olan belediyeler tarafından planlanmakta ve uygulanmaktadır. Gelişmiş ülkelerde yerel yönetimler kentlerin ekonomik kalkınmasında, işsizlik ve yoksulluğun önlenmesinde etkin bir rol üstlenmektedir. Yerel yönetimler ekonomik kalkınma ve işsizliğin önlenmesinde yerel kaynakların harekete geçirilmesinde koordinasyon fonksiyonu icra etmektedirler. (Ersöz, 2013)

Nitekim özellikle yetişkin eğitiminin “sorun merkezli” olması gereken yapısı, bir başka deyişle yöneldiği kitlenin gereksinimlerini karşılamak isteyen ve bu doğrultuda kendince hedef kitle için uygun gördüğü bilgi, beceri ve tutumları oluşturmaya çalışmayan yapısı, aslında söz konusu

eğitim etkinlerinin sunulmasında yerel yönetimlerin katkısının çok önemli olduğunu ve bu anlamda verilecek eğitimin başarılı bir model olacağını düşündürmektedir. Aslında hangi nitelikteki gereksinimlerin karşılanmasına öncelik ve ağırlık verilmesi, bu gereksinimlerin karşılanabilmesi için hangi kaynakların ayrılabilceğine ve ne oranda ayrılacağına karar vermede yerel yönetimlerin daha önceki bölümlerde de bahsedildiği şekliyle özerklikleri bulunmaktadır (Miser, 1993, s. 14). Ancak merkezi yapının son derece katı ve bir o kadar da hantal olduğu ülkemizde, yerel yönetimlerin de özellikle eğitim etkinlikleri konusunda ideal şekilde güçlendirilememiş olmaları neticesinde, hemen hemen her türlü kamu hizmetinde olduğu gibi bir takım olumsuzların yaşandığı bir gerçektir. Gelir yetersizliği, işgörenlerin yetersizliği, yöneticilerin siyasal ve bireysel çıkarlarını gözetken tutumları, göç, hemşehriler arasında “biz”lik bilincinin gelişmemiş olmasının da yaşanan bu olumsuzluklarda katkısının bulunduğu gözlemlenmektedir (Miser, 1993, s. 21).

Öte yandan, ekonomik ve siyasal sıkıntılar içerisindeki merkezi yönetim mevcut yapısı ile soruna çözüm getiremediği gibi, yerel yönetimlere de bu anlamda sorumluluk vermeyerek onun katkılarını da gözardı ettiği söylenebilir. Eğitim dizgemizin son derece katı, merkeziyetçi, bürokratik, yavaş işleyen, çağımızın ve halkımızın gereksinimlerine yanıt vermeyen, antidemokratik, kapalı, nitel ve nicel olarak etkili olamayan yapısı ve işleyişinin değiştirilmesi ve bütün olarak eğitimin yerinden yönetimine geçilmesine ciddi anlamda gereksinim duyulduğu da bir gerçektir (Duman, 1998, s. 86-87). Belediyelerin diğer hizmetleri için geçerli olan kaynak ve nitelikli personel sorunu bu kurs hizmetlerinin yürütülmesinde de ortaya çıkmaktadır. Finansman ve nitelikli personel sıkıntısının varlığı açıktır. (Ersöz, 2013)

Yetişkin eğitimi etkinlikleri konusunda yerel yönetimlerin yapabilecekleri çok önemli katkılar bulunmaktadır. Bu durumun başarılabilmesi için yapısal anlamda köklü bir takım dönüşümlerin sağlanması gerekmektedir. Her şeyden önce bir bütün olarak eğitim hizmetlerinin yürütülmesi bakımından yetki devrine gidilerek yerel yönetim birimleri yetkilendirilmeli, eğitim hizmetleri ve özellikle yetişkin eğitimi etkinliklerinin yürütülmesi aşamasına yerel yönetimler ağırlıklı olarak dâhil edilmelidir. Dolayısıyla yerel yönetimlerin bu anlamda, özellikle Finlandiya örneğinde görüldüğü gibi çağdaş, özerk,

etkili, katılımcı ve verimli hizmet üreten yönetimler haline dönüştürülmesi gerekmektedir.

Bu anlamda gerçekleştirilmesi gereken bir başka dönüşüm ise yerel yöneticilerin anlayışları ve soruna bakışlarına ilişkindir. Görmez tarafından 1988 yılında yapılan bir araştırmanın sonuçları, belediyelerin %66'lık bir kısmının eğitim başta olmak üzere sağlık ve güvenlik gibi hizmetlerin merkez yönetimi tarafından karşılanması gerektiğini düşündüklerini, mülki amirlerin ise %77'sinin özellikle eğitim konusunun yerel yönetimlere bırakılmasını pek hoş karşılamadığını ortaya koyması anlamında son derece düşündürücüdür (1997). Nitekim Yalçındağ tarafından da belirtildiği gibi, ülkemizdeki yerel yönetimlerin gerçek yerel yönetim niteliklerinden yoksun olan yapıları nedeniyle, bugünkü yerel yönetim anlayışı çerçevesinde yerel yönetimlere daha fazla yetki ve kaynak aktarımının bir takım sorunları da beraberinde getireceği dolayısıyla bir bütün olarak eğitim faaliyetlerinin ve özelde yetişkin eğitimi etkinliklerinin yerel yönetimlere devredilmesi konusunda köklü bazı reformlara gereksinim duyulduğu söylenebilir (aktaran Duman, 1998, s. 92).

Ancak mevcut yapı içerisinde de yapılabilecek bir takım değişimler ve iyileştirmeler söz konusu olabilir. Öncelikle il özel idarelerinin, kendilerine kanunla getirilen yetişkin eğitimi ile ilgili yükümlülüklerini yerine getirmeleri ve bütçelerinin belli bir kısmının bu doğrultuda kullanılmak üzere ayırmaları gerekmektedir. Her ne kadar yasalarda köy yerel yönetimlerine yetişkin eğitimi etkinlikleri ile ilgili olması gereken düzeyde yükümlüler getirilmemiş olsa da, köy yönetimlerinin çalışma mevsimleri dışında kalan zaman dilimlerinde köylünün boş zamanlarını eğitsel faaliyetlerle doldurabilmelerini sağlayabilmek açısından yetişkin eğitimi veren kurumlarla yakın bir işbirliği içerisine girmeleri gerekmektedir. Yetişkin eğitimi etkinlikleri bu anlamda gerçek bir toplum kalkınması projesine dönüştürülerek, köylünün girişkenliğini arttırmak, mevcut sorunlarına çözüm yolları aramak, söz konusu sorunların çözümü için siyasal baskı kümesi oluşturmak ve bu amaçla gerekli örgütlenmeyi sağlamak için işe koşulmalıdır. Belediyelerin ve il özel yönetimlerinin yetişkin eğitime ilişkin görevlerini yerine getirebilmeleri için yetişkin eğitimi etkinliklerine yönelmeleri, bu amaçla gerekli organizasyonel düzenlemelere gitmeleri ve özellikle söz konusu etkinlikler için yetişkin eğitimi uzmanlarından

yararlanmalarında büyük önem bulunmaktadır. Bu konuda alınabilecek güzel örneklerden birisi de zamanında Ankara Büyükşehir Belediyesi ve Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Fakültesi Yetişkin eğitimi Bölümü'nün katkıları ile oluşturulan “Yetişkin Eğitimi Şubesi”dir (Miser, 1993, s. 25).

Sonuç olarak, ülkemizde yerel yönetim oluşumlarının modern bir yerel yönetim modelini karakterize edemediği ve bu nedenle özellikle yetişkin eğitimi gibi yerel katkıların sağlanmasının çok önemli olduğu hizmet alanlarında gereksinim duyulan şekilde bir yapılanmaya gidilemediği görülmektedir. Yerel yönetimlerin, Finlandiya örneğinde olduğu gibi, güçlendirilerek yetişkin eğitimi etkinliklerine olması gereken katkılarının sağlanabilmesi gerçekleştirildiğinde, gerek toplum kalkınmasının başarılabilmesi ve gerekse demokrasinin özümzenmesi başta olmak üzere çok sayıda yerel gereksinmeye cevap verilmiş de olacaktır.

KAYNAKÇA

Çukurçayır, M. A. (2000) *Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi*, Ankara: Yargı Yayınevi.

Duman, A. (1998) “Eğitimin Yerinden Yönetimi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt:7, Sayı:2, (Nisan 1998), ss. 83-93.

Ersöz, H. Y. (2013), “Türkiye’de Belediyelerin Meslek ve Beceri Edindirme Kursları ve İstihdam”, (<http://trdocs.org/docs/index-84431.html> Erişim: 23.09.2014)

Geray, C. (1994) “Yerel Yönetimlerin Eğitim ve Kültür İşlevleri”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt:3, Sayı:6, (Kasım 1994), ss. 3-14.

Görmez, K. (1997) *Yerel Demokrasi ve Türkiye*, Ankara: Vadi Yayınları.

Gürel, B. A. (1998) *Yerel Yönetimler -Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım-*, Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, No: 280.

Kaya, E. (2003) *Yerel yönetimler Reformu ve Belediyelerde Yeniden Yapılanma*, İstanbul: İlke Yayıncılık.

Miser, R. (1993) “Yerel Yönetimler ve Halk Eğitimi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt:2, Sayı:6, (Kasım 1993), ss. 9-25.

Özdemir, M. (1994) *Yerel Yönetimler ve Eğitim* (Eğitimcilere Yönelik Bir Alan Araştırması), Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, TODAİE Kamu Yönetimi Uzmanlık Programı.

Özgür, H., Kösecik M. (ed.) (2005) *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar 1: Reform*, İstanbul: Nobel Yayınları.

Özgür, H., Parlak B. (2002) *Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimler*, İstanbul: Alfa Yayınları.

Uysal, B. (1976) Yersel Yönetimlerde Eğitim Semineri, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:9, Sayı:1, (Mart 1976), ss. 108-117.

Üstünişik, B. (1992) *Bazı Ülkelerde Yerel Yönetim Modelleri*, Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı Sosyal Planlama Genel Müdürlüğü Yayınları.

Yalçındağ, S. (1996) "Finlandiya'da Yerel Yönetimler", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt: 5, Sayı: 5, (Eylül 1996), ss. 71-83.

_____ <http://www.eurydice.org/Eurybase> (01.06.2004)

_____ <http://www.mevzuat.gov.tr> (10.02.2014)

_____ T.C. Anayasası

_____ 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu

_____ 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu

_____ 1739 sayılı Milli Eğitim Temel Kanunu

_____ 222 sayılı İlköğretim ve Eğitim Temel Kanunu

_____ 5393 sayılı Belediye Kanunu

_____ 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanun

_____ 442 sayılı Köy Kanunu

_____ 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun



HUKUKİ TEMEL VE UYGULAMA BAKIMINDAN TÜRKİYE’DE BAKAN YARDIMCILIĞI

Mehmet TOPACA*

ÖZ

Türkiye’de Bakan Yardımcılığı 2011 yılında çıkarılan bir Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile Türk idaresindeki yerini almıştır. Farklı isimlerde ve şekillerde uygulamaya konması ve hakkında girişimlerin ve tartışmaların çokça yaşanmasıyla Bakan Yardımcılığı uygulaması geçmişe dayanır. 2011 yılından itibaren 21 Bakanlığa toplam 44 Bakan Yardımcısı ataması yapılmıştır. İstisnai memur olan Bakan Yardımcıları’nın temel görevi Bakana yardımcı olmaktır. Mevzuatta açıklığa kavuşmadığı için, Bakan Yardımcıları’nın hiyerarşik yetkisi ve görevleri akademik alanda tartışma konusudur. Uygulamada Bakan Yardımcıları Bakanın devrettiği her işi yapmakta ve hiyerarşik yetkisini kullanmaktadır. Bakan Yardımcılığının ülkemiz için kalıcı ve etkili bir makam olması için, Bakan Yardımcıları’nın görev ve yetkileri mevzuatla somut şekilde belirlenmelidir.

Anahtar kelimeler: Bakan Yardımcılığı, Hiyerarşi, Statü, Görev ve Yetkiler, Siyasî Müsteşarlık

DEPUTY MINISTRY IN TURKEY IN THE CONTEXT OF LEGAL BASE AND PRACTICE

ABSTRACT

Deputy ministry has taken place in the Turkish administration since a decree made in the year of 2011. Through being implemented in different names and types and subjected to very initiatives and discussions, Deputy



* Başbakanlık Uzmanı, Başbakanlık, methmet.topaca@basbakanlik.gov.tr

Ministry dates back. Totally 44 Deputy Minister have been appointed to 21 ministries since 2011. Being excepted public servant, the main duty of the deputy ministers is to assist the Ministers. Because of not being amplified in the regulations, hierarchical authorities and duties of the deputy ministers are subjects of discussions in academic field. In practice, deputy ministers execute every works that devolved by the minister and use his/her hierarchical authority. To make deputy ministry permanent and effective office for our country, authorities and duties of the deputy ministers should be determined concretely with regulation.

Keywords: Deputy Ministry, Hierarchy, Statue, Duty and Authority, Political Secretariat

GİRİŞ

Merkezi idare teşkilatının en önemli yapılarından olan Bakanlıkların başında aynı zamanda hükümet üyesi olan Bakan bulunur. Bakan'dan sonra Bakanlık teşkilatının idare edilmesinde hiyerarşik yetkilere sahip yöneticiler bulunur. Bakan Yardımcılığı, Bakandan sonra gelen en yüksek idari merci olduğu gibi Bakanın siyasi işlerinin de yürütülmesi bakımından diğer üst düzey yöneticilerden ayrılır.

Üst düzey idareciler ile Bakanlar arasındaki ilişki, idare ve siyaset yapılanmasının farklı uygulanmasına göre ülke ve model ölçeğinde değişmektedir. Kimi modellerde Bakan mutlak hiyerarşik amir olarak karar alırken, kimi modellerde ise kamu çalışanları politika geliştirme sürecinde aktif olarak yer alır. Bazı modellerde de yöneticiler profesyonel uzman gibi çalışırlar. Modellere göre Bakan Yardımcısı'nın idari ve siyasi niteliği değiştiği gibi seçildiği makam da değişmektedir. Bakan Yardımcıları ya parlamento üyeleri ya da kamu görevlileri arasından seçilirler (Bourgault, 2007). Bu farklı uygulamalara karşın Bakan Yardımcılığının temel işlevinin idari ya da siyasi işlerde Bakana yardımcılık yapmak ve Bakanlık ile vatandaş arasındaki iletişimi sağlamak olduğu söylenebilir.

Hükümet sistemlerinin ve idari-siyasi örgütlenmelerinin farklılığı içerisinde bugün dünyanın birçok ülkesinde Bakan Yardımcılığı uygulanmaktadır. Geçmişe eskiye dayanmakla birlikte birçok devlette, Bakan

Yardımcısı’nın görevleri üst düzey yöneticiler ya da milletvekilleri tarafından yürütüldüğünden Bakan Yardımcısı diye ayrı bir makam yoktur. Ayrıca tanım ve isim birliği de mevcut değildir. Bakan Yardımcılığının yeni olduğu ülkelerden birisi de Türkiye’dir. Türk kamu idaresi yüzyıllardır modern bir devlet idaresi olmasına karşın, kısa süreli ve farklı bir uygulaması dışında, Bakan Yardımcılığı Türkiye için yenidir.

Türkiye’de Bakan Yardımcılığı 2011 yılında çıkarılan bir KHK ile Türk idaresindeki yerini almıştır. Türkiye’de Bakan Yardımcılığı, özellikle yetkileri, hiyerarşik konumu ve gerekliliği konusunda siyaset ve akademik alan içerisinde tartışılmaktadır. Bakan Yardımcılığı düzenlendiği mevzuata ve şimdiye kadarki dört yıllık uygulamasına bakıldığında kalıcı gözükmemektedir. Bu nedenle, yeni bir uygulama olarak Türkiye’de Bakan Yardımcılığının incelenmesi, Bakanlık idaresinin siyaset karşısındaki konumunun değerlendirilmesi ve en üst düzeyde hiyerarşik ve idari sorunlara değinilmesi bakımından önemlidir.

Bu makale, Türkiye’de Bakan Yardımcılığını uygulama ve hukuk temelinde ele almıştır. Makalede öncelikle farklı uygulama ve girişimler bakımından Bakan Yardımcılığının tarihine değinilecek, sonra özellikle Bakan Yardımcısı’nın görev ve statü bakımından hukuki temelde uygulaması anlatılacak, bu konudaki tartışmalara yer verilecek ve son olarak Bakan Yardımcıları’nın analizi yapılacaktır. Türkiye’de Bakan Yardımcılığının akademik olarak anlatılmasına ve tartışılmasına katkıda bulunması makalenin temel amacıdır.

1. ÖNCEKİ DÖNEMLERDE BAKAN YARDIMCILIĞI DENEMELERİ VE UYGULAMASI

2011 yılında 643 sayılı KHK ile idari teşkilatımızdaki yerini alan Bakan Yardımcılığının geçmişi Osmanlı tarihine kadar uzanır. II. Meşrutiyet ve erken Cumhuriyet dönemlerinde siyasî müsteşarlık ve Bakan Muavinliği adı altında uygulamaya konulmak istenen Bakan Yardımcılığı girişimlerde kalmıştır. Buna karşın Bakan Yardımcılığı siyasî müsteşarlık adı altında 1937 yılında kısa süreliğine de olsa uygulanmıştır. Daha sonra kaldırılan Bakan Yardımcılığı özellikle 1980’li yıllarda gündeme gelmiştir. Hem uygulanan siyasî müsteşarlık hem de diğer girişimler bugünkü Bakan Yardımcılığı için bir fikir temeli ve tarihsel dayanak noktaları olmuştur. Bakan Yardımcılığının tarihsel bir süreçte incelenmesi bugünkü uygulamayı anlamak açısından önemlidir.

1.1. II. Meşrutiyet ve 1924 Anayasası Hazırlık Dönemlerinde Bakan Yardımcılığı Girişimleri

Osmanlı Devleti döneminde siyasî müsteşarlık, II. Meşrutiyetin ilanından sonra gündeme gelmiştir. Siyasî müsteşarlığı o dönemde gündeme taşıyan ise II. Meşrutiyetin ilanında başrol oynayan İttihat ve Terakki hareketidir. II. Meşrutiyetin ilanı ile birlikte ittihatçılar doğrudan yönetimi ele almamışlar, arka planda kalarak yönetimde etkili olmaya çalışmışlardır (Esatlı, 2007, s. 182). 31 Mart'tan sonra kurulan 2. Hüseyin Hilmi Paşa Hükümeti görünüm ve program itibarıyla bir İttihat ve Terakki Hükümeti'di. Bu dönemde İttihat ve Terakki içerisindeki sivil ve liberal kanat Mahmut Şevket Paşa'nın da etkisiyle 31 Mart'tan sonra cemiyetin kaybettiği itibarı tekrar kazanma ve iktidarı ele geçirebilme doğrultusunda yeni girişimlerde bulunmuştur. Bu doğrultuda yapılan girişimlerden biri de siyasî müsteşarlıkların oluşturulmasıdır (Mehmetefendioğlu, 1997, s. 33).

Siyasî müsteşarlıkların oluşturulma yoluna gidilmesinde önemli bir etken de muhalefetin, İttihatçıların genç yaşta ve tecrübesiz şekilde Bakan olmalarını yoğun bir şekilde eleştirmeleridir. Muhalifler İttihat ve Terakki üyelerinin hiç birinin devleti idare edecek tecrübeye sahip olmadıklarını ve bu yüzden İttihatçıların ilk önce Bakanlıklara geçmemelerini, belli bir süre müsteşarlık yapmalarını önermişlerdir. Böylece, vezir ve Bakanların yanında tecrübe kazanacaklardır (Esatlı, 2007, s. 184-185). İttihatçıların özellikle Meclis kanadı, genç İttihatçı mebusların hükümet üyelerinin yanında yer alarak devlet yönetiminde bilgi sahibi olması düşüncesiyle siyasî müsteşarlıkların oluşturulması fikrine büyük oranda sıcak bakmışlardır. İttihatçılara göre siyasî müsteşarlıklar sayesinde hükümet ve meclis arasında sağlıklı bağlantı kurulabilecek, bu işbirliği ile önemli icraatlar yapılabilecekti. Fakat Fırka'nın Merkez-i Umumi (Genel Merkez) ve ordu kanadında muhalefet oluşmuştur. Siyasî müsteşarlık oluşturulma düşüncesine en fazla karşı çıkan Mahmut Şevket Paşa'ydı. Mahmut Şevket Paşa, genç İttihatçı mebusların siyasî müsteşarlıklar aracılığıyla ülke yönetimine gelmelerine sıcak bakmıyordu (Mehmetefendioğlu, 1997, s. 33).

Hüseyin Hilmi Paşa, her ne kadar siyasî müsteşarlıkların oluşturulmasına karşı olsa da, İttihatçılardan gelen baskılara dayanamayarak durumu Meclis-i

Mebusan’a bir tezkere ile bildirerek siyasî müsteşarlıkların oluşturulması için Kanun-i Esasî’nin değiştirilmesini istedi. İttihatçılar, siyasî müsteşarların, hem müsteşar hem de vekil olmalarını istedikleri için Anayasanın, memuriyetle vekilliğin bir kişide bir arada bulunamayacağını düzenleyen 67 nci maddesinin değişmesi gerekiyordu. Meclise sunulan teklif günümüz Türkçesi ile şöyleydi: *“Bakanlık ile memuriyet bir kişide birleşemez. Fakat Bakanlıkla milletvekilliği birleşebileceği gibi, milletvekilleri vekillik sıfatlarını koruyarak Bakanlık Müsteşarlığını alabilirler. Meclisten atanan müsteşarlar Bakanlık dairesinde vazifeli bulunan müsteşarların yetkilerine tamamen sahip olup oylamaya katılmak üzere Bakanlar Kurulu müzakerelerinde hazır bulunurlar.”* (TBMM Zabıtları, 1/4, s. 357).

Hazırlanan değişiklik teklifi Meclis-i Mebusan’da 1 Haziran’da görüşülmüştür. Teklifin okunmasından sonra mecliste yoğun tartışmalar yaşanmıştır. Siyasî müsteşarlığın statüsüne ve uygulamasına ilişkin yoğun tartışmalardan sonra mecliste öncelikle siyasî müsteşarlığın gerekli olup olmadığına ilişkin bir oylama yapılmasına karar verilmiştir. Oylamaya 176 Meclis-i Mebusan üyesi katılmış olup bunlardan 104’ü siyasî müsteşarlığın gerekli olduğu yönünde oy kullanmıştır. Fakat 17 Haziran’da yapılan oturumda oylamaya devam edilmemiş ve siyasî müsteşarlık oluşturmaya ilişkin mecliste yapılan görüşmelere son verilmiştir (TBMM Zabıtları, 1/4, s. 370). Böylece İttihat ve Terakki’nin, siyasî müsteşarlıklar aracılığıyla yönetimi ele alma düşüncesi de gerçekleşmemiştir.

II. Meşrutiyet Dönemi’nde uygulamaya konulmak istenen siyasî müsteşarlık Cumhuriyetin ilk yıllarında bu kez “Bakan Muavinliği” adı altında gündeme gelmiştir. Konu ilk defa 1922 yılında bütçe görüşmelerinde dolaylı olarak tartışılmıştır. Tartışmaların ve konuşmaların özünü müsteşarlık müessesesinin gerekli olup olmadığı oluşturmuştur. Cumhuriyet döneminde Mecliste konuyla ilgili ilk teklif Muş Milletvekili İsmail Müştak tarafından yapılmıştır. Müştak, siyasî müsteşarlık ihdas edilmesini istemesindeki gayelerini, Vekâlete adam yetiştirmek, vekillerin yükünü azaltmak ve herhangi bir hükümet krizinde meclisin toplantıda olmadığı zamanlarda ülkenin boşlukta kalmamasını sağlamak olarak açıklamış ve bu sistemin İngiltere, Fransa ve İtalya gibi Batı ülkelerinde de uygulandığını belirtmiştir. Fakat o dönemde bu teklifin üzerinde durulmamıştır (TBMM Zabıtları, 5/18, s. 488).

Müsteşarlıkların kaldırılarak Bakanlık Muavinliğine dönüştürülmesi tartışmaları 1924 Anayasası çalışmaları sürerken de gündeme gelmiştir. Meclise sunulan Teşkilâtı Esasiye'nin değiştirilmesine ilişkin teklifte, “Mebusluk ve Memuriyet” başlıklı 23 üncü maddesine mebusluk ile memuriyetin bir kişide birleşmeyeceğine dair hüküm konulmuş ve devamında Vekâletler ve Muavinliklerin bundan müstesna olduğu ifade edilmiştir. Aynı teklifin 49 uncu maddesinde ise Vekâletlerin ve Vekâlet Muavinlikleri'nin adedinin kanunla belirleneceği belirtilmiştir. Bakan Muavinliği unvanıyla oluşturulması düşünülen makamın oluşturulma gerekçesi ise “*Vekilin görevlerini kolaylaştırma, meclisle olan işlerinde kendisine yardım edecek tecrübeli ve güçlü Vekiller yetiştirmek*” olarak açıklanmıştır (TBMM Zabıtları, 2/7, s. 216-220).

Bakan Muavinliği, Cumhuriyet sonrasında kulağa pek yeni gelen bir öneriydi. Bu bakımdan itirazlar da yoğun olmuştur. Hele milletvekillerinin de Bakan Yardımcılığı yapabileceğini öngören Anayasa teklifi milletvekillerine iyice yabancı gelmiştir (Koçak, 2011, s. 4). Meclisteki bu tartışmalarda Bakan Muavinliği her yönüyle tartışılmıştır. Bu durum mecliste yapılan konuşmalardan da anlaşılmaktadır. Abidin Bey gibi bazı vekiller Bakan Muavinliğinin Heyet-i Vükela'nın (Bakanlar Kurulu) işleyişini bozacağı gerekçesiyle öneriye şiddetle karşı çıkarken, Celal Nuri Bey gibi vekiller de Avrupa örnekleriyle karşılaştırarak Bakan Muavinliğinin Bakanların vekillikle ilgili işlerine yardımcı olması açısından savunmuşlardır (TBMM Zabıtları, 7/1, s. 988).

Anayasa değişiklik teklifini savunan milletvekillerinin ümitli konuşmalarına rağmen Bakanlık Muavinliği daha fazla müzakere edilmemiş ve Yozgat Milletvekili Süleyman Sırrı Bey ve onun gibi düşünen birçok milletvekilinin öne sürdüğü benzer gerekçelerle oylamada kabul edilmemiştir (TBMM Zabıtları, 7/1, s. 991).

1.2. Tek Parti Döneminde Siyasî Müsteşarlık

Bakan Muavinliği'nin siyasî müsteşar adı altında yasalaşması 1937'de yapılan Anayasa değişikliği ile gerçekleşmiştir. Siyasî müsteşarlık ilk olarak parti müşaviri adı altında Cumhuriyet Halk Partisi için düşünülmüştü. Bu konuda İsmet İnönü, Sovyetler Birliği'ndeki yapılardan etkilenmişti. O dönemde Sovyetler Birliği'nde bir devlet-parti bütünleşmesi söz konusudur ve Komünist Parti güvenilir partilileri “komiser” adı altında Bakanlıklara getirerek işlere doğrudan müdahale etmiştir. Bu doğrultuda ilk olarak mevcut Bakanlıklara birer parti müşaviri atanması kararlaştırılmıştır (Bozdağ, 1986, s. 54).

Daha sonraki dönemlerde Başbakanlık da yapan Trabzon Milletvekili Hasan Saka, 1937 yılında siyasî müsteşarlığa ilişkin kanun teklifini meclise sunmuştur. Saka’nın teklifi, siyasî müsteşarlıkların oluşturulmasının yanı sıra Bakanlık yapılanmasını da içeriyordu. Kanun teklifinin gerekçesi genel olarak, Cumhuriyet’in ilanı ile hızlı ilerleme ve gelişme sürecine giren devletin üstlendiği görevlerin artması olarak gösteriliyordu. Önerilen siyasî müsteşarlık; hükümetin yeni idare ve ihtiyaçlara bunalmadan uyum göstermesi noktasında faydalı olan ikincil bir siyasi teşkilat olarak tanımlanmıştır (TBMM Zabıtları, 4/16, s. 145).

Hasan Saka, teklifini meclise sunarken bunun için Anayasanın ilgili maddelerinin de değiştirilmesi gerektiğini ifade etmiştir. Bu doğrultuda İsmet İnönü ve 153 arkadaşı tarafından Teşkilatı Esasiye’nin (Anayasanın) bazı maddelerinde değişiklik yapılmasına ilişkin kanun teklifi meclise sunulmuştur. Teklif mecliste görüşüldükten sonra 3115 sayılı Kanun olarak 5 Şubat 1937’de kabul edilmiştir. Böylece, siyasî müsteşarlık anayasal bir statü kazanarak idari teşkilatımıza girmiştir. Anayasa’nın değişen 47 nci maddesi ile Vekillerin (Bakanların) ve siyasî müsteşarların görev ve sorumluluklarının özel kanunla düzenleneceğine hükmedilmiştir. Değişen diğer Anayasa maddelerinde; siyasî müsteşarların vekâleti, Divan-ı Ali’ye (Yüce Divan) sevk ve görev suçları düzenlenmiştir. Bu kez siyasî müsteşarlık mecliste üzerinde hiçbir tartışma açılmaksızın kabul edilmiştir (Koçak, 2011, s. 4).

Anayasada belirtilen kanun olan 8 Şubat 1937 tarihli ve 3117 sayılı Devlet Dairelerinin Vekâletlere Tefriki ve Siyasî Müsteşarların Vazifeleri Hakkında Kanunda günümüz Türkçesi ile siyasî müsteşarlık ile ilgili şu düzenlemelere yer verilmiştir (TBMM Zabıtları, 4/16, s. 147):

- Siyasî müsteşarların sayısını ve hangi Bakanlıkta görevlendirileceğini Başbakan belirler. (m.3)

- Siyasî müsteşarların Bakanlar Kurulu toplantılarına katılımı Başbakanın davetiyle olur. Bakanlar Kurulunda oyları istişaridir. (m.4)

- Siyasî müsteşarlar, kendilerine verilen belirli işlerden dolayı şahsi sorumluluk yüklenmiş olurlar. (m.5)

- Mensup oldukları hükümetin toptan istifa veya azliyle siyasî müsteşarların vazifeleri de son bulur. Ancak bir Bakanın münferit istifa veya azli o Bakanlıktaki siyasî müsteşarın da çekilmesini gerektirmez. (m.6)

- Siyasî müsteşarların temel görevleri; Bakanlıkların Büyük Millet Meclisindeki işlerini Bakanlar adına izlemek ve sonuçlandırmak, Bakanlara yöneltilen sorulara Bakan adına cevap vermek, Bakanın bizzat yapacağı bütün işlerde ona yardım etmek ve yönetimi kendisine verilen belli Bakanlık hizmetleri hakkındaki kararlar almaktır. (m.7)

- Siyasî müsteşarların belirtilen vazifelerinin sınırı ve türleri Bakanlar Kurulu tarafından bir kararname ile belirlenir.(m.8)

Siyasî müsteşarlığa ilişkin anayasal ve yasal süreçler tamamlanmış olmasına rağmen uzunca bir süre atama yapıl(a)mamıştır. Siyasî müsteşarlıklara ilk atamalar 23 Mart 1937’de yapılmıştır. Bu ilk siyasî müsteşarlık atama kararnamesi ile sekiz siyasî müsteşar atanırken 2 Nisan 1937’de iki siyasî müsteşar daha atanmıştır. Gümrük ve İnhisarlar Bakanlığına ise siyasî müsteşar ataması yapılmamıştır.

Tablo 1. Siyasî Müsteşarlar

Bakanlığı	Adı Soyadı	Seçim Bölgesi	Atanma Tarihi
Adliye Vekâleti	Salah Yargı	Kocaeli	23.3.1937
Milli Müdafaa Vekâleti	Necip Ali Küçüka	Denizli	23.3.1937
Dâhiliye Vekâleti	Abdülmuttalip Öker	Malatya	23.3.1937
Hariciye Vekâleti	Numan Menemencioğlu	Gaziantep	2.4.1937
Ziraat Vekâleti	Rıza Erten	Mardin	23.3.1937
	Tahsin Coşkan	Kastamonu	10.6.1937
Maarif Vekâleti	NafiAtuf Kansu	Erzurum	23.3.1937
İktisat Vekâleti	Ali Rıza Türel	Konya	23.3.1937
Sıhhat Ve İçtimaî Muavenat V.	Dr. Hulusi Alataş	Aydın	23.3.1937
Maliye Vekâleti	Faik Baysal	Kayseri	2.4.1937
Nafia Vekâleti	Sırrı Day	Trabzon	23.3.1937
Gümrük Ve İnhisarlar V.	-	-	-

Resmi Gazete (25.03.1937, 07.04.1937 ve 10.06.1937 tarihli)

1937 yılında hükümet ve atanan siyasî müsteşarlar görevlerine devam ederken, Atatürk’ün isteği üzerine İnönü hükümetten çekilmiş ve yerine Celal Bayar hükümeti kurmuştur. Bayar 25 Ekim 1937 günü Bakanların listesiyle birlikte siyasî müsteşarların listesini de sunmuş ve bu listeler aynı gün Cumhurbaşkanı Atatürk tarafından onaylanmıştır. Bayar’ın Bakanları ve siyasî müsteşarları İnönü’nün ekibiyle neredeyse aynıdır. Tek fark İnönü Hükümeti’nin Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanı olan Dr. Refik Saydam, Bayar Hükümeti’ne girmemiş, onun yerine İnönü Hükümeti’nde Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı siyasî müsteşarı olan Dr. Hulusi Alataş Bayar Hükümeti’nde Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanı olmuştur. Fakat yine Gümrük ve İnhisarlar Bakanlığı ve Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı siyasî müsteşarlığına atama yapılmamıştır.

Oluşturulma amaçlarından biri, Bakanlar ile TBMM arasındaki ilişkileri düzenlemek ve Bakanlara yardım etmek olan siyasî müsteşarların bu görevlerini aktif olarak yerine getirdikleri söylenebilir. Siyasî müsteşarlar, çeşitli konularla ilgili hazırladıkları raporları hem ilgili Bakana hem de partiye sunarak, bir taraftan bir Bakan danışmanı gibi çalışırken diğer taraftan da Celal Bayar’ın deyimiyle bir parti müşaviri gibi çalışmışlardır (Bozdağ, 1986: 54). Ayrıca siyasî müsteşarlara Cumhurbaşkanı tarafından da görevler verilmiştir. Örneğin Atatürk, İçişleri Bakanlığı siyasî müsteşarı Abdülmuttalip Bey’e iki rapor hazırlatmıştır. Siyasî müsteşarlar yeri geldiğinde Bakanlara Vekâlet etmişler yeri geldiğinde de milletvekillerinden gelen soru önergelerine cevap vermişlerdir (Us, 2012, s. 207).

Uran, Atatürk’ün siyasî müsteşarları faydasız bulduğundan ve beğenmediğinden bahsetmektedir. Bazı Bakanların kendilerine yeteneksiz kişileri müsteşar seçmiş olmaları Atatürk’ü haklı çıkaracak vesile olmuştur (Uran, 2007, s. 255). Asım Us da bu konuda Uran’la aynı düşüncededir. Ona göre, Atatürk’ün siyasî müsteşarlığın kaldırılmasını istemesindeki sebep, siyasî müsteşarların çoğunlukla Bakanların yanında emir kulu vaziyetinde olmaları bir başka ifadeyle çok silik kalmalarıdır (Us, 2012, s. 207). Atatürk, siyasî müsteşarlıkların kaldırılması için uygun bir zaman kollamıştı. Bu uygun zaman; Atatürk’ün Dâhiliye (İçişleri Bakanlığı) siyasî müsteşarı Abdülmuttalip Öker’in hazırladığı iki raporu yetersiz bulmasıyla ve yanlış anlamadan dolayı Ankara’ya geldiği bir günde istasyonda karşılanmamasıyla doğmuştur (Mazıcı, 1996, s. 41).

Siyasî müsteşarlar 22 Kasım 1937’de Atatürk’ün talebi üzerine istifa etmişlerdir. İstifaların ardından siyasî müsteşarlıkların kaldırılmasını öngören Anayasa değişikliği teklifi Başvekil Bayar ve arkadaşları tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisine getirilmiştir. Teklifin gerekçesinde; siyasî müsteşarlıklardan beklenen yararın sağlanamadığı, siyasî müsteşarların güce ve yetkiye ortak olmaları nedeniyle Bakanların otoritesini azalttığı ve Bakan ile siyasî müsteşar arasındaki görüş ayrılığının doğurabileceği anlaşmazlığın da hükümeti zayıflatabilecek nitelikte olduğu belirtilmiştir (Göloğlu, 2009, s. 305). Yasa teklifi, 29 Kasım 1937’de oybirliğiyle kabul edilmiş ve böylece siyasî müsteşarlıklar Anayasadan çıkartılmıştır. Anayasa değişikliğine paralel olarak çıkartılan 3117 sayılı Kanun ile yasal olarak da siyasî müsteşarlıklar kaldırılmıştır (TBMM Zabıtları, 5/20, s. 87).

Böylece, siyasî müsteşarlık fiili olarak 8 ay kadar uygulanabilmiştir. Bu dönemde toplam on bir milletvekili siyasî müsteşarlık yapmıştır. Siyasî müsteşarlardan altısı, siyasî müsteşarlık yaptıktan sonra Bakanlık yapmışlardır (Us, 2012, s. 209). Bu, siyasî müsteşarlığın kaldırılma gerekçesinin de asılsız olduğunu gösterebilir. Çünkü ihdas edilmesindeki amaçların gerçekleşmediği düşüncesiyle kaldırılan ve bu yüzden sadece sekiz ay gibi kısa bir süre görev yapabilen siyasî müsteşarlar daha sonra Bakanlık yapmışlardır.

Siyasî müsteşarlık, 1937’de çok kısa süren uygulamadan sonra 1980’li yıllara kadar bir daha gündeme gelmemiştir. 1987’de konu Bakan Yardımcılığı adı altında tartışılmış, gayri resmi olarak kısa süre uygulanmış olmasına rağmen kalıcı olmamıştır. Dönemin Başbakanı Turgut Özal, Bakanlıkların yapısını değiştirerek Bakan Yardımcılığı sistemine geçmeyi istemişti. Bu düşüncesine en çokta parti içerisinde, sistemin Türkiye gerçeklerine uymadığını, Bakan Yardımcıları ile Bakanlar arasında sürtüşme çıkabileceği gerekçeleriyle karşı çıkmıştır. Muhalefete rağmen Özal, Bakanlara milletvekili olan birer yardımcı görevlendirilmiş ve bu Bakan Yardımcıları gayri resmi olarak çalışmaya başlamışlardır. Fakat bir süre sonra Bakan ile aralarında yetki çatışması başlamıştır. Bu yüzden sistem tıkanmış ve Bakan Yardımcılığı uygulamasından vazgeçilmiştir. (<http://www.sonsayfa.com/21.09.2011.html>).

2. HUKUKİ TEMELDE BAKAN YARDIMCILIĞI

Şu anda uygulanmakta olan Bakan Yardımcılığı, 06.04.2011 tarihinde TBMM’de kabul edilen 6223 sayılı Kanun’un verdiği yetki doğrultusunda hazırlanan 643 sayılı KHK ile idari yapımıza girmiştir. 3046 sayılı Kanun’un 21/A maddesinde Bakan Yardımcısı’nın atanması, görev ve sorumlulukları, mali hakları ve görevden ayrılması düzenlenmiştir. Ayrıca, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun istisnai memurluklar başlıklı 59 uncu maddesinde Bakan Yardımcılığına yer verilmiştir. Yine birçok mevzuatta gerekli değişiklikler yapılmıştır.

2.1. Bakan Yardımcılığının Statüsü ve Hiyerarşik Konumu

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’na göre, atama ve ilerlemelerinde farklı hükümler uygulanan memurluklara istisnai memurluklar denilir. Bu mevkilere yapılacak atamalarda, özellikleri nedeniyle normal atama usulleri uygulanmaz ve bu kişiler memuriyete girdikten sonra yapılacak yükselmelerde sınav ve kademe ilerlemesi gibi şartlar aranmaz. Bu tip memurlara ayrıcalıkların uygulanmasının ardında güven ve önem unsurları vardır. Örneğin, valilik ve elçilik siyasal güven ve önem unsurunun ağır bastığı memuriyetlerdendir (DPT, 2000, s. 54). Bakan Yardımcılığı da 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda düzenlenen bir istisnai memurluktur.

Bakan Yardımcıları’nın statülerinin istisnai memur olarak belirlenmesinin nedenlerinden birisi Bakan Yardımcılığı kadrolarına 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda yer alan **şartları taşımaya bile** dışarıdan atama yapabilme fırsatı sağlanmasıdır. Bu, bir anlamda Bakan Yardımcıları için atamada ayrıcalıklı statü oluşturulmasıdır (Kocaman, 2007, s. 12). Kemal Gözler’e göre, istisnailik, dışarıdan atama yapabilmeye ve kanunda öngörülen ilerleme sisteminin dışına çıkılarak daha yüksek derecelerden maaş verilebilmesindedir ki, Bakan Yardımcıları’nın bu nitelikte memuriyetten sayılmalarının temel sebebi de esasen istisnai memurluğun bu niteliğidir (Gözler ve Kaplan, 2012, s. 18).

Bakan Yardımcıları’nın idari hiyerarşide Bakanın altında ve müsteşarın üstünde olduğu, bu nedenle Bakanın sahip olduğu hiyerarşik yetkileri müsteşar ve altındaki memurlara karşı kullanabileceği kabul edilmektedir. (Gözler ve Kaplan, 2012, s. 19). Nitekim uygulamada da durum böyledir. Bunun dayanak noktasını 3046 sayılı Kanun’un 21/A maddesindeki, “Bakan Yardımcıları’nın

görevi, Bakana ve Bakanlığa verilen görevlerin yerine getirilmesinde Bakana yardımcı olmaktır” şeklindeki hüküm oluşturur.

Fakat özellikle hiyerarşi konusunda olmak üzere Bakan Yardımcılığı birçok düzenleme ile henüz uyumlu değildir. Bakanlıkların kuruluşuna ilişkin temel kanun olan 3046 sayılı Kanun’da ve özellikle Bakan Yardımcılığı ihdas edildikten sonra kurulan Bakanlıkların kuruluş KHK’lerinde hiyerarşik düzende Bakan Yardımcılığına yer verilmemiştir. Bu durum Bakanlıkların açıklanan teşkilat şemalarından görülebilir. Bazılarında Bakan Yardımcısı hiyerarşik düzene dâhil edilmezken, bazılarında sadece Bakana bağlı gösterilerek hiyerarşi dışı resmedilmiştir. Örneğin, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı teşkilat şemasında Bakan Yardımcısı sadece Bakana bağlı olarak gösterilmiş ve Bakan Yardımcısı ile müsteşar arasında herhangi bir hiyerarşik ilişki kurulmamıştır (<http://www.mfa.gov.tr/data/BAKANLIK/teskilat-semasi>).

Ayrıca, 3046 sayılı Kanun’un müsteşarın görev ve sorumluluklarını düzenleyen 22 nci maddesinde bir değişiklik yapılmamıştır. Belirtilen maddede müsteşarın Bakana bağlı, ona karşı sorumlu ve onun yardımcısı olduğu yazılıdır. Başka bir ifadeyle aynı kanunda Bakan Yardımcısı için kullanılan ifadeler burada müsteşar için kullanılmıştır. Kayar bu durumu adları farklı da olsa Bakanın iki yardımcısı olduğu şeklinde değerlendirmekte, her ikisi de doğrudan Bakana bağlı olarak görev yapacak olan kamu görevlileri arasında hiyerarşik ilişki bulunacağı görüşünü ileri sürmenin güç olacağını ifade etmektedir (Kayar, www.yayed.org/uploads/inceleme-bakanyardimcisi). Gözler de 3046 sayılı Kanun’un 22 nci maddesinde müsteşarın zaten Bakanın yardımcısı olarak tanımlandığını ve bu düzenlemenin hâlâ yürürlükte olduğunu ifade etmektedir. Ona göre Türkiye’de zaten bir Bakan Yardımcısı vardır ve o da müsteşardır. Bu hükmü ilga etmeden müsteşardan başka bir Bakan Yardımcısı görevi ihdas etmek çelişkilidir (Gözler ve Kaplan, 2011, s. 149).

Bakan Yardımcıları’nın hiyerarşik konumuna ilişkin önemli tartışmalar vardır. Günday iki argümanla Bakan Yardımcıları’nın Bakanlık hiyerarşisine dâhil olmadığını ileri sürmektedir. İlk olarak, 3046 sayılı Kanun’un Bakan Yardımcıları’nı *düzenleyen maddesinden hareketle*, Bakan Yardımcıları’nın hiyerarşik bir yetki kullanmasının mümkün olmadığını değerlendirmektedir. Ona göre, hiyerarşik yetki kullanamayan Bakan Yardımcıları olsa olsa bir

tür Bakan danışmanı olarak görev yapabilir. Günday’ın ikinci argümanı ise Bakanın, Bakan Yardımcısı’na yetki devredemeyeceği görüşüdür. Bu nedenle, Bakan Yardımcısı bir tür danışman gibi çalışacaktır (Günday, 2011, s. 397). Gözler Günday’ın bu argümanlarını reddetmektedir. Gözler’e göre, Kanunda belirtilen, Bakan Yardımcıları’nın görevinin, Bakana ve Bakanlığa verilen görevlerin yerine getirilmesinde Bakana yardımcı olmak şeklindeki hükümden, Bakanın ne görev ve yetkisi varsa Bakan Yardımcısı’nın da tüm bu yetki ve görevleri kullanabileceği sonucu çıkmaktadır. Yine, Bakan devredilmesi mümkün olan yetkilerinin bazılarını yetki ve imza devri yoluyla Bakan Yardımcısı’na devredebilecektir. 3046 sayılı Kanun’un yetki devri başlıklı 38 inci maddesinde Bakanın, Bakan Yardımcısı’na doğru yetki devri yapmasını yasaklayan bir hüküm yoktur. Ayrıca, bu yetkinin kendisine ayrıca ve açıkça kanunla verilmesine de gerek yoktur. (Gözler ve Kaplan, 2011, s. 149). Bakan Yardımcıları’nın 2451 sayılı Kanun’a göre müşterek kararname ile atanmalarının öngörülmüş olması da, Metin Günday’ın ifade ettiği danışmandan ziyade idare hukuku anlamında kamu görevlisi yahut memur sayılmaları gerektiğine ilişkin önemli bir göstergedir (Gözler ve Kaplan, 2012, s. 19). Uçman da Kanunda belirtilen Bakan Yardımcısı’nın görevine ilişkin hükmün Bakanın görevleri ile müsteşarın görevleri arasında gelmesini Bakan Yardımcısı’nın hiyerarşik yetkisi ile açıklamaktadır (Uçman, 2012, s. 180).

Kanaatimizce de Bakan Yardımcıları’nın Bakanlık hiyerarşisine dâhil olmalarının önünde herhangi bir yasal engel bulunmamaktadır. Bugüne kadar bazı Bakanlıklarca yapılan uygulamalar düşüncelerimizi doğrular niteliktedir. Örneğin, Maliye Bakanlığı ile Orman ve Su İşleri Bakanlığı tarafından Bakan Yardımcılarına açıkça hiyerarşik yetkiler verilmiştir. Yine, Dışişleri Bakanlığı ile Ekonomi Bakanlığı Bakan Yardımcılarına ise Bakan tarafından belli iş ve işlemler için imza yetkisi verilmiştir. Ayrıca, Dışişleri Bakanlığı Bakan Yardımcısı, Bakan tarafından kendisine verilen imza yetkisini bazı iş ve işlemler için daha alt kademedeki Bakanlık görevlilerine devretmiştir. Fakat birçok Bakanlıkta Bakan Yardımcıları’nın Günday’ın belirttiği gibi bir danışman gibi çalıştıkları da bir gerçektir. Bu anlamda Bakan Yardımcılığının Bakanlık hiyerarşisindeki yerinin ve müsteşarla olan ilişkisinin bütün Bakanlıklarda belirli bir statüye oturtulması için çerçeve niteliğinde genel bir yasal düzenlemeye ihtiyaç vardır.

2.2. Bakan Yardımcısı'nın Atanması, Görevden Alınması ve Özlük Hakları

İstisnai memur olmaları nedeniyle, Bakan Yardımcıları'nın atanması için kanunda öğrenim, kıdem, liyakat gibi bir şart öngörülmemiştir. 657 sayılı Kanun'un 60 ıncı maddesinde; kuruluş kanunlarındaki özel şartlar saklı olmak kaydıyla, 48 inci maddedeki genel şartları taşıyanların istisnai memurluklara atanabileceği belirtilmiştir. Bakan Yardımcısı olarak atanabilmek için ne 3046 sayılı Kanun'da ne de Bakanlıkların kuruluş kanunlarında özel bir şart olmadığına göre bu konudaki tek kısıt 657 sayılı Kanun'un 48 inci maddesinde sayılan memuriyet şartlarıdır. O halde, Bakan Yardımcısı olarak atanabilmek için;

- Türk Vatandaşı olmak,
- 18 yaşını tamamlamış olmak,
- İlköğretim mezunu olmak,
- Kamu haklarından kısıtlı olmamak,
- Kasten işlenen bir suçtan dolayı bir yıl veya daha fazla süreyle hapis cezasına ya da süresi ne olursa olsun TCK'da belirtilen bazı suçlardan mahkûm olmamak,
- Askerlik hizmetini yapmış olmak veya askerlikle ilgisi olmamak,
- Görevini devamlı yapmasına engel olabilecek akıl hastalığı bulunmamak şartlarını taşımak gereklidir.

48 inci maddedeki bu şartlara ek olarak yine 657 sayılı Kanun'un diğer maddelerinde de dolaylı olarak bazı şartlar getirilmiştir. Bunlar:

- Memuriyetten gelenler için son beş yıl içinde aylıktan kesme ve son on yıl içinde kademe ilerlemesinin durdurulması cezası almamış olmak. (m. 132) ve
- Herhangi bir siyasi partiye üye olmamaktır. (m. 7)

Bakan Yardımcıları, müşterek (üçlü) kararname ile atanmaktadır. Müşterek kararname, idare hukuku açısından aynı yönde ve aynı konu ve amaca yönelik birden fazla iradenin (ilgili Bakan, Başbakan ve Cumhurbaşkanı) bir sıra izlenerek açıklanması sonucu meydana gelen ve karma işlem olarak adlandırılan bir işlemdir (Günday, 2011, s. 119). 2451 sayılı Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanun'un müşterek kararname ile

atama yapılacak kadroları gösteren 2 sayılı cetvelinde Bakan Yardımcıları’na da yer verilerek Bakan Yardımcıları’nın atama usulünün müşterek kararname olduğu hüküm altına alınmıştır. Bakan Yardımcılığına müşterek kararname ile atama yapıldığı için, memuriyetten emekli olanlar 657 sayılı Kanun’un 93 üncü maddesi kapsamında ve diğer emekliler Kanunun 60 ıncı maddesi kapsamında atanabilmektedirler.

3046 sayılı Kanun’un 21/A maddesinde Bakan Yardımcıları’nın görev sürelerinin hükümetin görev süresiyle sınırlı olduğu vurgulanmıştır. Ayrıca Bakan Yardımcıları hükümetin görev süresi dolmadan da gerektiğinde görevden alınabilir. Dolayısıyla Bakan Yardımcıları’nın görev süresi hükümetin görev süresiyle sınırlı olmakla birlikte belirli değildir.

Bakan Yardımcıları’nın görevden alınmaları da müşterek kararname ile yapılmaktadır. Zira 2451 sayılı Kanun’un 2 nci maddesinde *“Bu Kanuna ekli ... (2) sayılı cetvelde gösterilen unvanları taşıyan görevlere müşterek kararla atama yapılır. Bunların nakilleri ve görevden alınmaları da aynı usule göre olur.”* denilerek müşterek kararnameyle atanan kişinin görevden de yine müşterek kararname ile alınması gerektiği ifade edilmiştir. Bakan Yardımcıları’nın görevlerini sona erdiren durumlar 657 sayılı Kanun’da geçen memuriyeti sona erdiren hallerdir. Bakan Yardımcıları üçlü kararname ile atandıklarına göre, görevden alma haricinde, görev süresinin dolması, istifa, emeklilik gibi hallerde kararnameye gerek olmaksızın görevleri sona erecektir.

Bakan Yardımcısının 657 sayılı Kanun’da sayılı sınırlı süreli memur olmaması ve Bakan Yardımcılığı’na atanarak memuriyete girmiş olması nedeniyle, Bakan Yardımcılığı görevinin sonra ermesi memuriyetini sona erdirmeyecek, Bakan Yardımcısı başka bir memuriyet kadrosuna atanabilecektir. 657 sayılı Kanun’un “İstisnai memurluklardan ayrılanların durumu” başlıklı 163 üncü maddesi de bu görüşümüzü destekler niteliktedir. Söz konusu maddeye göre, gerek 657 sayılı Kanun’a tabi kurumlardan gerekse 657 sayılı Kanun’a tabi olmayan kurumlardan istisnai memuriyetlere girenler, bu memuriyetlerden ayrılmalari durumunda istemeleri halinde başka bir göreve atanacaklardır. Söz konusu Kanun’un bu hükmü, daha önce memur olup istisnai memurluğa girenlerle ilk defa istisnai memurluğa atanma yoluyla memurluğa girenler arasında istisnai memurluk sonrası atamaya ilişkin bir fark

getirmemiştir. Buna karşın, Bakan Yardımcıları'nın görev sürelerinin bitmesiyle birlikte memuriyetlerinin de sona ereceğini ileri süren görüşün temel dayanak noktası, Bakan Yardımcılığının siyasi ve süreli bir görev olmasıdır. Fakat 657 sayılı Kanun'da bu görüşü destekler bir hüküm bulunmamaktadır.

3046 sayılı Kanun'un Bakan Yardımcıları'nı düzenleyen 21/A maddesinde Bakan Yardımcıları'nın özlük haklarına ilişkin olarak *“Bakan Yardımcılarına en yüksek Devlet memuruna mali haklar kapsamında yapılan ödemelerin yüzde yüz ellisi oranında aynı usul ve esaslar çerçevesinde aylık ücret ödenir”* hükmüne yer verilmiştir. En yüksek devlet memuru kadro karşılığı sözleşmeli olarak istihdam edilen Başbakanlık Müsteşarıdır. Başbakanlık Müsteşarı'nın mali hakları 1984 tarihli ve 8813 sayılı ve 1997 tarihli ve 9021 sayılı Bakanlar Kurulu Kararları'nda düzenlenmiştir. Söz konusu kararlara göre, Başbakanlık Müsteşarı'nın maaş unsurları, sözleşme ücreti, makam tazminatı tutarının yarısı, özel hizmet tazminatı, fazla çalışma ücreti ve sözleşme ücreti üzerinden belirli aylarda ödenmekte olan ikramiyeden oluşmaktadır. Bakan Yardımcıları'nın maaşını, Başbakanlık Müsteşarı'nın maaşından farklı kılan unsur, Bakan Yardımcıları için Başbakanlık Müsteşarı'nın maaş unsurlarının yüzde yüz ellisinin alınmasıdır. Belirtilen maaşın dışında 657 sayılı Kanun ve diğer mevzuatlar uyarınca devlet memurlarının yararlanmış olduğu sosyal hak ve yardımlar ile yabancı dil tazminatından Bakan Yardımcıları da yararlanmaktadır.

Bakan Yardımcıları bir memurun sahip olduğu haklara aynen sahiptir ve emeklilerden atanan Bakan Yardımcıları için emekli memurların çalışırken emekli maaşlarını alamayacağına dair hüküm geçerlidir. Yani, müşterek kararnameyle atanmalarına rağmen ne 3046 sayılı Kanun'un ilgili maddelerinde ne de başka bir mevzuatta Bakan Yardımcıları'nın emekli maaşlarını almaya devam edeceklerini düzenleyen bir hüküm bulunmadığı için daha önce herhangi bir sosyal güvenlik kurumundan emekli olan Bakan Yardımcıları görevde kaldıkları süre boyunca emekli maaşlarını alamamaktadırlar.

2.3. Bakan Yardımcısı'nın Görev, Yetki ve Sorumlulukları

643 sayılı KHK ile eklenen 3046 sayılı Kanunun 21/A maddesinde, *“Bakana ve Bakanlığa verilen görevlerin yerine getirilmesinde Bakana yardımcı olmak üzere Bakan Yardımcısı atanabilir. Bakan Yardımcıları bu*

görevlerin yerine getirilmesinden Bakana karşı sorumludur.” hükümlerine yer verilmiştir. Buradan; Bakanın ne görev ve yetkisi varsa Bakan Yardımcısı’nın tüm bu yetki ve görevlerin yerine getirilmesi noktasında Bakana Yardımcı olabileceği, Bakanın devredilmesi mümkün olan yetkilerinin bazılarını yetki ve imza devri yoluyla Bakan Yardımcısı’na devredebileceği anlaşılmaktadır (Gözler ve Kaplan, 2011, s. 148).

3046 sayılı Kanun’la Bakanların, Bakanlık hizmetlerini mevzuata, hükümetin genel siyasetine, milli güvenlik siyasetine, kalkınma planlarına ve yıllık programlara uygun olarak yürütmekle ve Bakanlığın faaliyet alanına giren konularda diğer Bakanlıklarla işbirliği ve koordinasyonu sağlamakla görevli oldukları hüküm altına alınmıştır. Yine aynı Kanuna göre her Bakan, ayrıca emri altındakilerin faaliyet ve işlemlerinden de sorumlu olup, Bakanlık merkez, taşra ve yurtdışı teşkilatı ile bağlı ve ilgili kuruluşların faaliyetlerini, işlemlerini ve hesaplarını denetlemekle görevli ve yetkili kılınmıştır. O halde, Bakan Yardımcıları da devredildiği ölçüde Bakanın görevlerine sahip olup yetkilerini kullanacaktır. Bakan Yardımcısı bu görevlerle ilgili olarak Bakana karşı sorumludur.

Kanunda Bakan Yardımcıları’nın görevleri hakkında bu şekilde çok genel bir ifade kullanılmış olup henüz bu genel ifadeyi açıklayıcı nitelikte ve Bakan Yardımcıları’nın görevlerinin net bir şekilde ifade edildiği bir ikincil mevzuat yürürlüğe konulmamıştır. Bazı Bakanlıklar tarafından genelge vb. düzenlemelerle Bakan Yardımcıları’nın yapacağı bazı iş ve işlemler ile paraf ve imza yetkisi olduğu durumlar genel olarak belirlenmişken bazı Bakanlıklar da ise herhangi bir düzenleme mevcut değildir. Mevcut uygulamada Bakan Yardımcılarına genellikle, halkla ilişkiler, birden fazla Bakanlığı ilgilendiren iş ve işlemlerin yerine getirilmesinde koordinasyon sağlamak, kanun yönetmelik gibi TBMM’ye ve Başbakanlığa gönderilen düzenleyici işlemlerin ve TBMM’den gelen soru önergelerinin takibi gibi iş ve işlemlerin görev olarak verildiği görülmektedir.

Örnek olarak, Orman ve Su İşleri Bakanlığı çıkardığı bir genelge ile Bakan Yardımcısı’na şu görev ve yetkileri vermiştir¹:



¹ Orman ve Su İşleri Bakanlığı’nın 18.05.2012 tarihli ve 2012/ÖKM-I sayılı Genelgesi.

- TBMM üyeleri ile ilişkileri yürütmek,
- Milletvekilleri tarafından verilen soru önergelerinin cevaplandırılmasını, Başbakanlık Bilgi Edinme Merkezi (BİMER) aracılığıyla iletilen meselelerin takip edilmesi ve cevaplandırılmasını koordine etmek.
- Bakanlık ve bağlı kuruluşların (sivil toplum örgütleri dâhil) halkla ilişkiler faaliyetlerini koordine etmek,
- Bakanlığın kanun ve diğer mevzuat düzenleme ihtiyaçlarının karşılanması açısından, kanun tasarı ve tekliflerini takip ve koordine etmek.
- Bakanlığın faaliyetleri ile ilgili olarak diğer Bakanlık, kurum ve kuruluşlarla ihtilafa sebep olan konuların çözümü için gerekli koordinasyonu yapmak.
- Afet ve acil durum yönetimiyle (orman yangınları dâhil) alakalı Bakanlık faaliyetlerini koordine etmek,
- Bakanlık ve bağlı birimlerin inşaat işlerini takip ve koordine etmek,
- Bakanlık Makamınca verilen diğer görevleri yerine getirmek.

Şimdi Bakan Yardımcıları'nın siyasi, cezai ve hukuki sorumluluklarını inceleyelim. Siyasi sorumluluk, uyguladıkları politikalar, aldıkları kararlar ve her türlü işlem ve eylemlerinden dolayı Bakanlar Kurulu'nun veya Bakanların TBMM karşısındaki sorumluluğudur (Onar, 1942, s. 616). Bakanın aksine, siyasi bir kişiliği olmayan, TBMM üyeleri arasından atanmayan ve istisnai bir memur olan Bakan Yardımcısı'nın siyasi sorumluluğu bulunmamaktadır.

Cezai sorumluluk, ceza kanunlarında suç sayılan eylem ve işlemlerin yapılması sonucu ortaya çıkan bir sorumluluktur. Cezai sorumluluk görevle ilgili ve kişisel olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Görevle ilgili cezai sorumluluk, kişinin görevlerini yerine getirirken yapmış oldukları ve görevleriyle ilgili bulunan işlem ve eylemlerinin yürürlükte bulunan ceza kanunlarında gösterilen şekilde bir suç oluşturması durumunda ortaya çıkan sorumluluktur. Kişisel cezai sorumluluk, kişinin göreviyle ilgisi olmayan eylem ve işlemlerinden dolayı ortaya çıkan sorumluluktur (Tülen, 1999, s. 40). Cezai sorumluluk açısından Bakan ve Bakan Yardımcısı'na bakıldığı zaman sorumluluk

anlamında bir fark olmadığı, farkın sorumluluğun ortaya çıkarılması ve gereğinin yapılması noktasında olduğu görülmektedir. Göreviyle ilgili bir suç işleyen Bakan, meclis soruşturması yoluyla yüce divana sevk edilebilmekte ve yüce divana sevk edilen Bakanın Bakanlığı ise düşmektedir. Göreviyle ilgili suç işleyen bir Bakan Yardımcısı ise genel mahkemelerde yargılanacak ve devlet memurluğuna atanmada aranan şartları kaybettiği takdirde devlet memurluğu ve dolayısıyla Bakan Yardımcılığı sona erecektir. Ayrıca bir memur olan Bakan Yardımcısı ceza kanunlarına tabi olduğu kadar 657 sayılı Kanunun disiplin hükümlerine de tabidir. Son olarak kişisel cezai sorumluluk kapsamında suç işleyen bir Bakan için yargılanma sürecinde milletvekillerinin tabi olduğu dokunulmazlığın kaldırılması söz konusu iken bir memur olan Bakan Yardımcısı için dokunulmazlık da söz konusu değildir.

Hukuki sorumluluk, eylem ve işlemleri ile bir zarar doğmasına sebep olan kişinin ortaya çıkan zararları tazmin yükümlülüğüdür (Derdiman, 2003: 204). Dolayısıyla eylem ve işlemleri ile bir zararın ortaya çıkmasına sebep olan Bakan Yardımcısı ortaya çıkan bu zararı tazminle yükümlü olacaktır. Bakan Yardımcıları’nın hukuki sorumlulukları tıpkı cezai sorumlulukta olduğu gibi hem görevleriyle ilgili hem de kişisel olabilir. Bakan Yardımcıları’nın görevleriyle ilgili hukuki sorumlulukları, Bakanlarda olduğu gibi hizmet kusurları dışında, şahsi kusurlarının mevcut olduğu durumlarda mevcut olacaktır. Görevleri dışındaki eylem ve işlemleri bakımından bir gerçek kişi olan Bakan Yardımcıları’nın diğer vatandaşlardan herhangi bir farkları yoktur.

3. BAKAN YARDIMCILARI

Bakan Yardımcılığı’nın 643 sayılı KHK ile ihdas edildiği 3 Haziran 2011 tarihinden itibaren 44 Bakan Yardımcısı atama kararnamesi ile 21 Bakanlığa 26 farklı Bakan Yardımcısı atanmıştır.² 62. Hükümet Dönemi’nde ise 21 Bakanlığa 20 Bakan Yardımcısı atanmış olup bir Bakanlığa, Enerji ve Tabii Kaynaklar



² Sadece 21 icracı Bakanlık için birer adet Bakan Yardımcısı kadrosu ihdas edildiğinden genel anlamda bir Bakanlık sayılan Başbakan Yardımcılıklarına Bakan Yardımcısı atanmamaktadır.

Bakanlığına, Bakan Yardımcısı atanmamıştır. Bu verilerden de anlaşıldığı üzere hükümetin görev süresi dolmadan da Bakan Yardımcıları arasında görevlerinden ayrılanlar ve farklı görevlere atananlar olmuştur. Varılabilecek bir diğer sonuç ise çok fazla atama kararnamesi çıkarılmış olmasına rağmen Bakan Yardımcısı olarak atanan farklı kişi sayısının azlığıdır. Bu da 62. Hükümet Dönemi'nde atanan Bakan Yardımcıları ile önceki dönemde görev yapan Bakan Yardımcıları'nın ekseriyetle aynı kişiler olmasıyla açıklanabilir. Yeni dönemde bugüne kadar atanan 20 Bakan Yardımcısı'nın 18'i bir önceki dönemde görev yapan Bakan Yardımcılarıdır.

Tablo 2. Bakan Yardımcıları³

Bakanlığı	Adı-Soyadı	Görev Süreleri
Adalet	Veysi Kaynak	05.11.2011 – 28.08.2014 11.09.2014 –
Aile ve Sosyal Politikalar	Aşkın Asan	24.09.2011 – 28.08.2014
	Çiğdem E. Atabek	09.10.2014 –
Avrupa Birliği	Hasan Nuri Yaşar	20.10.2011 – 01.06.2012
	Alaattin Büyükkaya	16.08.2012 – 28.08.2014 11.09.2014 –
Bilim, Sanayi ve Teknoloji	Davut Kavranoglu	05.08.2011 – 28.08.2014 11.09.2014 –
Çalışma ve Sosyal Güvenlik	Halil Etyemez	15.09.2011 – 28.08.2014 11.09.2014-
Çevre ve Şehircilik	Muhammed Balta	15.09.2011 – 28.08.2014 11.09.2014 –
Dışişleri	Ali Naci Kuru	05.03.2012 – 28.08.2014 11.09.2014 –



³ Tabloda sadece görevde olan Bakan Yardımcıları'na değil daha önce görev yapmış olan Bakan Yardımcıları'na da yer verilmiştir.

Ekonomi	Mustafa Sever	02.08.2012 – 29.11.2013
	Adnan Yıldırım	10.06.2014 – 28.08.2014 11.09.2014 –
Enerji ve Tabii Kaynaklar	H. Murat Mercan	02.02.2012 – 28.08.2014
	–	–
Gençlik ve Spor	Yusuf Tekin	19.08.2011 – 28.05.2013
	Metin Yılmaz	17.06.2013 – 28.08.2014 11.09.2014 –
Gıda, Tarım ve Hayvancılık	Kutbettin Arzu	15.09.2011 – 28.08.2014 11.09.2014 –
Gümrük ve Ticaret	Fatih Metin	13.12.2011 – 28.08.2014 11.09.2014 –
İçişleri	Osman Güneş	07.01.2012 – 28.08.2014 11.09.201 –
Kalkınma	Mehmet Ceylan	24.09.2011 – 28.08.2014 11.09.2014 –
Kültür ve Turizm	Abdurrahman Arıcı	29.10.2011 – 28.08.2014 13.09.2014 –
Maliye	A. Erdem Cantimur	29.05.2012 – 28.08.2014 11.09.2014 –
Milli Eğitim	Orhan Erdem	29.10.2011 – 28.08.2014 11.09.2014 –
Milli Savunma	H. Kemal Yardımcı	07.08.2011 – 28.08.2014 11.09.2014 –
Orman ve Su İşleri	Nurettin Akman	05.03.2012 – 28.08.2014 11.09.2014 –
Sağlık	Agâh Kafkas	24.09.2011 – 28.08.2014
	Erkan Kandemir	30.09.2014 –
Ulaştırma, D. ve Haberleşme	Yahya Baş	12.06.2012 – 28.08.2014 11.09.2014 –

Bakan Yardımcıları'nın memleket, yaş, meslek ve eğitim durumlarına göre incelenmesi, atama tercihleri konusunda bir eğilimi ortaya çıkaracaktır. Bakan Yardımcıları'nın memleketlerine baktığımızda, 26 Bakan Yardımcısı'nın 20 farklı ilden atandığı görülmektedir. En çok Bakan Yardımcısı çıkaran iller, üç Bakan Yardımcısıyla Rize ve Trabzon olurken Artvin ve Bolu ikişer Bakan Yardımcısı çıkarmıştır. Diğer Bakan Yardımcıları'nın ise her biri farklı illerden atanmıştır. Salt memleketlerine bakıldığında, Doğu Karadeniz illerinden önemli sayıda Bakan Yardımcısı çıktığı, bunun dışında iller açısından dağılımın geniş olduğu görülür. Bakanların memleketi ile Bakan Yardımcıları'nın memleketleri birlikte değerlendirildiğinde ise, Çalışma ve Sosyal Güvenlik, Çevre ve Şehircilik, Gıda, Tarım ve Hayvancılık ile Ekonomi Bakanlıklarının Bakanları ile Bakan Yardımcıları'nın aynı ilden olduğu, diğer Bakan yardımcılarının memleketlerinin Bakanlarının memleketlerinden farklı olduğu görülür.

Yaş durumu açısından Bakan Yardımcıları'na bakıldığında, Bakan Yardımcıları'nın 33-64 yaş aralığında olduğu görülür. Bu yaş aralığında olmalarında milletvekili seçilme yaşının 25 olması ve mecburi emeklilik yaşının 65 olması önemlidir. 25-40 yaş aralığında sadece iki Bakan Yardımcısı vardır. Bu bilgiler ışığında genel bir değerlendirme yaparsak 40 yaş üstü kişilerin Bakan Yardımcısı olarak tercih edildiği görülmektedir. Bu durum siyasi ve mesleki olarak belli bir deneyim elde etmiş kişilerin bu makam için tercih edildiğini ve bundan sonrada tercih edileceğini göstermektedir. Fakat yeni dönemde atanan iki yeni Bakan Yardımcısıyla birlikte bu analize istisna gelmiştir. Önceki dönemden farklı olarak 62. Hükümet Dönemi'nde atanan 2 Bakan Yardımcısı şimdiye kadar atananlar içerisinde en genç Bakan Yardımcılarıdır. Bu da ilerleyen dönemlerde daha genç kişilerin Bakan Yardımcısı olarak tercih edilebileceği izlenimlerini vermektedir.

Bakan Yardımcıları'nın önceki görevleri dikkate alındığında, karşımıza üç grup Bakan Yardımcısı çıkmaktadır. Birinci grup siyasetçilerden, özellikle de eski milletvekilleri, milletvekili adayları ve Ak Parti'nin çeşitli organlarında çalışanlardan oluşmaktadır. İkinci grup üst düzey görevlerde bulunanların

oluşturduğu gruptur. Üçüncü grup ise akademisyenlerden oluşmaktadır. 2011 yılından günümüze kadar atanan 26 farklı Bakan Yardımcısı’nın 18’i siyasi kökenlidir. Buradan Bakan Yardımcıları’nın daha çok siyasi kökenli olduğu görülmektedir. Halen görevde bulunan 20 Bakan Yardımcısı’nın 12’si daha önce en az bir dönem milletvekilliği, 1’i belediye başkanlığı yapmış ve 2’si ise Ak Parti’nin çeşitli organlarında görev almıştır. Bürokrat kökenli Bakan Yardımcısı sayısı 4 iken akademisyen kökenli Bakan Yardımcısı sayısı ise 1’dir. İlk dönem Bakan Yardımcıları ile mevcut Bakan Yardımcıları’na kariyer açısından bakıldığında zaman politikacılar lehine bir artışın, akademisyenler aleyhine bir azalışın olduğu görülmektedir. Burada dikkat çeken önemli bir husus da 62. Hükümet Dönemi’nde bir önceki dönemden farklı olan 2 Bakan Yardımcısı’nın politikacı olmasıdır. Bu durum bundan böyle Bakan Yardımcısı seçiminde politikacı Bakan Yardımcısı eğilimin daha da artacağını göstermesi bakımından önemlidir.

Bakan Yardımcıları’na meslekleri açısından bakıldığında bir genelleme yapmanın zor olduğu görülmektedir. Mühendis, avukat ve doktor gibi çok çeşitli meslek gruplarından Bakan Yardımcıları atanmıştır. Yine Bakan Yardımcıları’nın meslek, eğitim ve uzmanlık alanları ile atandıkları Bakanlıkların görev alanları karşılaştırıldığında bazı Bakan Yardımcıları’nın meslek, eğitim ve uzmanlık alanıyla Bakanlığın görev alanının örtüşmediği görülmektedir. Örneğin Kültür ve Turizm Bakanlığı Bakan Yardımcısı tıp doktoru, çok teknik bir görev alanı olan Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Bakan Yardımcısı ise mimardır.

Eğitim seviyeleri açısından Bakan Yardımcıları’na bakıldığında, seviyenin bir hayli yüksek olduğu görülmektedir. 2011 yılından günümüze kadar atanan 26 farklı Bakan Yardımcısı’nın 8’i doktora, 6’sı yüksek lisans ve 12’si de lisans mezunudur. Şu anda görev yapmakta olan 20 Bakan Yardımcısı’na baktığımızda doktora seviyesinde eğitim gören Bakan Yardımcısı sayısının 4, yüksek lisans düzeyinde eğitim gören Bakan Yardımcısı sayısının 6 ve lisans seviyesinde eğitim gören Bakan Yardımcısı sayısının ise 10 olduğu görülür.

Tablo 3. Doğum Tarihlerine, Eski Görevlerine, Mesleklerine ve Eğitimlerine Göre Bakan Yardımcıları

Adı-Soyadı	Doğum Tarihi	Eski Görevi	Mesleği	Eğitimi
Veysi Kaynak	1962	23.D. Milletvekili	Avukat	Lisans
Aşkın Asan	1965	23.D. Milletvekili	Akademisyen	Doktora
Çiğdem E. Atabek	1981	MKY Kurulu Üyesi	Öğretmen/Politikacı	Y. Lisans
Hasan N. Yaşar	1966	Öğretim Üyesi	Akademisyen	Doktora
Alaattin Büyükkaya	1950	23.D. Milletvekili	Serbest	Doktora
Davut Kavranoglu	1962	Öğretim Üyesi	Akademisyen	Doktora
Halil Etyemez	1965	Öğretmen	Sendikacı	Y. Lisans
Muhammed Balta	1966	İl Başkanı	Mühendis	Lisans
Ali Naci Kori	1958	Büyükelçi	Bürokrat/Diplomat	Lisans
Mustafa Sever	1968	Genel Müdür	Bürokrat	Lisans
Adnan Yıldırım	1959	Danışman	Emekli Bürokrat	Y. Lisans
H. Murat Mercan	1959	23.D. Milletvekili	Mühendis	Doktora
Yusuf Tekin	1970	Öğretim Üyesi	Akademisyen	Doktora
Metin Yılmaz	1968	22. D. Milletvekili	Bankacı	Lisans
Kutbettin Arzu	1955	23.D. Milletvekili	Mimar	Y. Lisans
Fatih Metin	1973	23.D. Milletvekili	Avukat	Lisans
Osman Güneş	1952	Müsteşar	Vali/Bürokrat	Lisans
Mehmet Ceylan	1958	23.D. Milletvekili	Bürokrat	Y. Lisans
Abdurrahman Arıcı	1951	23.D. Milletvekili	Doktor/Tıpçı	Doktora
A.Erdem Cantimur	1961	22.D. Milletvekili	Serbest Meslek	Lisans ¹
Orhan Erdem	1963	23.D. Milletvekili	Serbest Meslek	Lisans
H.Kemal Yardımcı	1950	23.D. Milletvekili	Serbest Meslek	Lisans ²
Nurettin Akman	1951	23.D. Milletvekili	Emekli Asker	Doktora
Agâh Kafkas	1956	23.D. Milletvekili	Sendikacı	Lisans
Erkan Kandemir	1981	Başbakan Müşaviri	Mühendis/Politikacı	Lisans
Yahya Baş	1952	22.D. Milletvekili	Mühendis/Politikacı	Y. Lisans

SONUÇ

Geçmişte farklı şekillerde uygulamaya konan ve hakkında girişimlerin ve tartışmaların çokça yaşandığı Bakan Yardımcılığı, 2011 yılından itibaren kamu yönetiminde varlığını sürdürmektedir. Bakan Yardımcılığı’nın 643 sayılı KHK ile ihdas edildiği 3 Haziran 2011 tarihinden bugüne kadar çıkarılan 44 adet Bakan Yardımcısı atama kararnamesi ile 21 Bakanlığa 26 farklı Bakan Yardımcısı atanmıştır. Başbakan ve hükümetin değişmesine karşın Bakan Yardımcılarının çok büyük bir kısmı değişmemiştir.

Bakan Yardımcısı’nın bulunduğu statü 657 sayılı Kanun’da belirtildiği üzere istisnai memurluktur. 3046 sayılı Kanun’da Bakan Yardımcıları’nın görevi, Bakana ve Bakanlığa verilen görevlerin yerine getirilmesinde Bakana yardımcı olmak şeklinde ifade edilmiştir. Bu temel görev tanımı bazı Bakanlıklar için çıkarılan genelge gibi düzenlemelerde ve uygulamada Bakanın devrettiği işlerde açıklık kazanmaktadır. Buna göre, Bakan Yardımcıları’na genellikle, halkla ilişkiler, birden fazla Bakanlığı ilgilendiren iş ve işlemlerin yerine getirilmesinde koordinasyon sağlamak, Bakanlık ile TBMM ve Başbakanlık arasında iş akışını sağlamak gibi iş ve işlemlerin görev olarak verildiği görülmektedir.

Özellikle hiyerarşik konumları konusunda Bakan Yardımcılığı ile ilgili sorunlar yaşanırken mevzuat açısından durum açıklığa kavuşmamıştır. Ayrıca, Bakan Yardımcılığı birçok düzenleme ile henüz uyumlu değildir. Uygulamada yaşanan sorunların yanında Bakan Yardımcılığı özellikle akademik alanda da tartışılmaktadır. Kanaatimizi de yansıtan genel kabul edilen görüşe göre, Bakan Yardımcıları hiyerarşik yetkilere sahip olarak Bakan ile müsteşar arasında bulunur. Açıklığa kavuşturulması gereken diğer bir husus da Bakan Yardımcıları’nın görev sürelerinin bitmesiyle birlikte memuriyetlerinin de sona erip ermediğidir. Önemli bir kesim, Bakan Yardımcılığının siyasi ve sınırlı süreli bir görev olduğunu bu yüzden Bakan Yardımcılığı görevinin sona ermesiyle birlikte Bakan Yardımcıları’nın memuriyetlerinin de sona ereceğini savunmaktadır. Fakat şahsi kanaatimize göre özellikle 657 sayılı Kanun’a tabi olmayan kurumlardan atanan Bakan Yardımcıları’nın hükümetin görevi

sona erdiğinde sadece Bakan Yardımcılığı görevinin sona erdiği, dolayısıyla memuriyetlerinin devam ettiğidir. Nitekim 62. Hükümet Dönemi'nde yapılan atamalar da bu doğrultuda yapılmıştır.

Bakan Yardımcılığı'nın ülkemizde kalıcı ve etkili bir makam haline gelmesi için Bakan Yardımcıları'nın somut görev ve yetkileri konusunda düzenlemeler yapılmalıdır. Bu şekilde bir düzenleme aynı zamanda Bakanın iş yükünü azaltacak ve siyasi temsiliyetini güçlendirecektir. Fakat bunu yaparken Bakan ve Bakan Yardımcısı arasındaki yetkiden kaynaklanan güç dengesi iyi kurulmalıdır. Ayrıca, Bakanla arasında siyasi ve kişisel güven ilişkisi söz konusu olan Bakan Yardımcıları'nın görev süreleri yeniden düzenlenmeli ve Bakan Yardımcıları'nın görevi hükümetin değil yardımcısı olduğu Bakanın görev süresiyle sınırlandırılmalıdır. Hem Bakan Yardımcılarının görevden alındıktan sonra memuriyetin bitmesi ile ilgili tartışmaları ortadan kaldırmak hem de özellikle hükümet değişikliği dönemlerinde Bakan Yardımcıları'na maaş ödeme ve sosyal güvenlik primi yatırma noktalarında karşılaşılabilecek sorunları gidermek adına bu konuyla ilgili gerekli mevzuat düzenlemeleri yapılmalıdır.

Ülkemizde hukuki anlamda siyasi bir niteliği olmamasına karşın Bakan Yardımcılığı'nın istisnai memurluğun ötesinde özel bir statü kapsamına alınarak aynı zamanda Bakana siyasi işlerde yardımcı olması da Avrupa örnekleri bakımından uygulanabilir bir husustur. Bakan Yardımcıları'nın özellikle siyasi görevler konusunda yaşadığı sorunların giderilmesi için bazı düzenlemelerin yapılması gereklidir. Bakan Yardımcıları ve diğer siyasi sayılabilecek kadrolar için özel bir statü getirilmesi gerekmektedir.

KAYNAKÇA

Bourgault, J. (2007). "Corporate Management At Top Level of Governments: The Canadian Case," International Review Of Administrative Sciences, London.

Bozdağ, İ. (1986). Zafer ve Şerefle Dolu Bir Hayat Celal Bayar, Tercüman Yayınları, İstanbul.

Derdiman, C. (2003). Türkiye İdaresinin Hukuksal Yönü ve Yapısı, Alfa Yayıncılık, İstanbul.

Dışişleri Bakanlığı

DPT (2000). Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı. Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara.

Esatlı, M. R. (2007). İttihat ve Terakki’nin Son Günleri: Suikastlar ve Entrikalar, Bengi Yayınları, İstanbul.

Giritli, İ. ve Akgüner, T. (1985). İdare Hukuku, Der Yayınları, İstanbul.

Goloğlu, M. (2009). Türkiye Cumhuriyeti Tarihi II Tek Partili Cumhuriyet (1931-1938), Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul.

Gözler, K. ve Kaplan, G. (2012). “Bakan Yardımcıları Bakanlık Hiyerarşisine Dâhil midir?,” TBB Dergisi.

Gözler, K. ve Kaplan, G. (2011). İdare Hukuku Dersleri, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa.

Günday, M. (2011). İdare Hukuku, İmaj Yayıncılık, Ankara.

Kayar, N. Kamu Yönetiminde Yönetim Karmaşası ve Siyasileşme, I: Bakan Yardımcıları <http://www.yayed.org/id216-gorusler/kamu-yonetiminde-yonetim-karmasasi-ve-siyasilesme-Bakan-yardimcilari-nihat-kayar.php> (10.03.2013).

Kocaman, H. (2007). “Hukuki Tarihçesiyle İstisnai Memuriyet ve TBMM Örneği,” Yasama Dergisi, Ocak-Şubat-Mart, Ankara.

Koçak, C. (2012). Türkiye’de Milli Şef Dönemi (1938-1945), İletişim Yayınları, İstanbul.

Mazıcı, N. (1996). Celal Bayar Başbakanlık Dönemi, (1937-39), Der Yayınları, İstanbul.

Mehmetefendioğlu, A. (1997). “İttihat ve Terakki ve Siyasî müsteşarlıklar,” Toplumsal Tarih Dergisi, Temmuz

Türkiye Millet Meclisi Zabıtları

Onar, S. S. (1942). İdare Hukuku, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul.

Orman ve Su İşleri Bakanlığı

Resmî Gazete

Tülen, H. (1999). Türk Anayasa Hukukunda Bakanların Sorumluluğu ve Meclis Soruşturması, Mimoza Yayınları, Konya.

Uçman, H. (2012). Türk Kamu Yönetiminde Bürokrasi Siyaset İlişkileri Çerçevesinde Bir İnceleme: Siyasî müsteşarlıktan Bakan Yardımcılığına, Devlet Personel Başkanlığı (yayımlanmamış) Uzmanlık Tezi, Ankara.

Uran, H. (2007). Meşrutiyet, Tek Parti, Çok Parti Hatıralarım (1908-1950), Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul.

Us, A. (2012). Hatıra Notları, Kitabevi Yayınları, İstanbul.

<http://www.sonsayfa.com/Haberler/Siyaset/Bakan-yardimciligi-Ozalin-hayaliydi-204733.html> (Erişim tarihi: 15.02.2013).

http://www.gazeteport.com.tr/yazar/17/emin_ozgonul/971 (Erişim tarihi: 17.02.2013) <http://www.mfa.gov.tr/data/BAKANLIK/teskilat-semasi> (Erişim tarihi: 13.02.2013).

(Footnotes)

1 A. Erdem Cantimur 4 yıllık yüksekokul mezunudur. Tabloda lisans olarak değerlendirilmiştir.

2 H. Kemal Yardımcı 4 yıllık yüksekokul mezunudur. Tabloda lisans olarak değerlendirilmiştir.

TÜRK İDARE DERGİSİ

YAYIN İLKELERİ VE YAZIM KURALLARI

YAYIN İLKELERİ

1-Türk İdare Dergisi ulusal hakemli bir dergi olup, 2012 yılı itibarıyla Haziran ve Aralık aylarında olmak üzere yılda 2 kez yayımlanmaktadır.

2-Derginin yayın dili Türkçedir. Yabancı dillerdeki çalışmaların yayımlanması, Yayın Kurulu'nun kararına bağlıdır. Yayımlanan makalelerin fikrî ve ilmî, çevirilerin ise hukukî sorumluluğu yazarlarına / çevirmenlerine aittir.

3-Türk İdare Dergisi'nde yayımlanmak üzere gönderilen telif ve işlenme eserler Strateji Geliştirme Başkanlığı'nca, Bakanlığın hizmet konuları itibarıyla personele sağlayacağı yarar ve akademik nitelikleri bakımından incelemeye tabi tutulur. İncelemede; Atatürk ilke ve inkılâplarına ve Türkiye Cumhuriyeti Anayasasına uygunluğu, kanunlara göre suç teşkil edip etmediği, kamu hukukunu, yönetim bilimini, sosyo ekonomik konuları içerip içermediği, Bakanlığın merkez ve taşra teşkilatı, bağlı kuruluşlar ile mahalli idareler personeline yardımcı ve yol gösterici olup olmadığı, bilimsel alanda yenilik getirip getirmediği, uygulamada personel ve teşkilatlanmaya ilişkin fiili veya hukuki sorunlara değinen, çözüm arayan veya çözüm getiren nitelik taşıyıp taşımadığı, ülke kalkınması, idareciler, merkezi ve mahalli idareler ile güvenlik alanlarında yeni yaklaşımlar içerip içermediği göz önünde bulundurulur. Türk İdare Dergisinde, özgün araştırma ve inceleme makalesi, derleme makalesi, olgu sunumu, proje tanıtımı, kitap tanıtımı (makale formatında olması kaydıyla) bölümleri bulunacaktır. Dergide siyasal bilgiler, kamu yönetimi, coğrafya, tarih, iletişim, ekonomi ve işletme, bilişim, psikoloji, sosyoloji ve şehir bölge planlama alanında öncelikle orijinal araştırmalar ile özgün derlemeler, kısa bildiri ve editöre mektup türünde Türkçe ve İngilizce yazılar yayımlanır.

4-Türk İdare Dergisi'ne gönderilen yazılar, Yayın Kurulu tarafından öncelik sırasına konur ve çalışmalar derginin yayın ilkeleri ve yazım kurallarına uygunluğu bakımından değerlendirilir. Bu yayın ilkelerine ve yazım kurallarına uygun biçimde hazırlanmayan makaleler değerlendirmeye alınmaz ve hakeme gönderilmez.

5-Ön değerlendirmeden geçen çalışmalar incelenmek üzere ilgili en az iki hakeme veya konusuna göre üç hakeme gönderilir. Hakemlere yazar

adı gönderilmez ve hakemlerin isimleri gizli tutulur. İki hakemden olumlu rapor alan yazılar yayıma kabul edilir. Hakem raporlarından biri olumlu diğeri olumsuz ise, yazı üçüncü bir hakeme gönderilir. Hakemlerin raporları birbirleriyle çelişirse çalışma editör tarafından değerlendirilir. Editör, esasa yönelik olmayan maddi hatalar, dergi bütünlüğü bakımından gerekli konular vb. durumlarda düzeltmeler yapabilir ve bunlar hakkında yazara bilgi verir.

6- Gelen raporlar beş yıl süreyle saklanır. Eğer hakemler tarafından düzeltme isteniyorsa çalışmalar gerekli düzeltmelerin yapılması için yazar(lar) a geri gönderilir. Yazarlara raporlar doğrultusunda geliştirilmek veya düzeltilmek üzere gönderilen yazılar, gerekli düzenlemeler yapılarak editörün verdiği süre içinde tekrar dergiye ulaştırılmalıdır. Bu süre içinde düzeltilmeyen yazı(lar)ın değerlendirme süreci sona erer. Yazarlar hakemlerin eleştiri, öneri ve düzeltme taleplerini dikkate alırlar; katılmadıkları hususlar varsa, gerekçeleriyle birlikte itiraz etme hakkına sahiptirler. Olumlu bulunduğu halde yazı çokluğu nedeniyle 1 yıl stokta bekleyen yazılar, güncelliği yitirmeleri nedeniyle olumsuz sayılır.

7- Yazılar, yazarları tarafından imzalanmış Makale Yayımlı Dilekçesinin ekinde gönderilir. Bu dilekçe ile birlikte Saymanlık Dilekçesi, Telif ve Tercüme Eser Temliknamesi ve Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliğinin ekinde yer alan 12 No'lu Örnek Harcama Pusulası yer almalıdır. Saymanlık Dilekçesinde, yazarın açık adresi, her zaman ulaşılabilir bir telefon numarası, e-posta adresi, telif ücretin ödeneceği bankanın adı ve şubesi, banka hesap numarası, vergi numarası ile bağlı olduğu vergi dairesi belirtilmelidir. (Formlar; Türk İdare Dergisi'nin 442. sayısında IX. X, XI sayfasında ve <http://tid.icisleri.gov.tr> adresinde Abone ve İlkeler penceresinde yer alan Yazardan İstenen Belgeler başlığında verilen Ek 1, 2,3).

8- Gönderilecek çalışmaların daha önce hiçbir yerde yayımlanmamış veya yayımlanmak üzere gönderilmemiş olması gerekir. Değerlendirmeler sonucu yazının yayına kabul edilmesi halinde, tüm yayın hakları Türk İdare Dergisi'ne geçer. Gönderilen yazılar yayınlansın-yayınlanmasın hiçbir nedenle geri verilmez. Yayımlanmayacak yazılar, sahibine 2 ay içerisinde iade edilir.

9-Yazısı kabul edilen yazarlara, Derginin yayımlanmasından sonra 23 Ocak 2007 tarih ve 26412 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmelik" çerçevesinde telif ücreti ödenir ve 5 (beş) adet dergi ücretsiz olarak gönderilir.

10-Belirtilen ilkelere uygun olarak hazırlanmış yazılar e-mail yoluyla tid@icisleri.gov.tr adresine ve yazılı metin “İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Meşrutiyet Caddesi, Karanfil 2 Sokak, No:67 Bakanlıklar/ANKARA” adresine gönderilmelidir. Posta ile gönderilen yazıların CD ortamında da gönderilmesi gerekir. Çeviri eserlerin orijinalinin nerede yayımlandığını da belirten bir nüshasının da çeviri ile birlikte gönderilmesi gerekmektedir.

11- Bir yazarın derginin aynı sayısında ilk isim olarak bir, ikinci ve diğer isim sırasında bir olmak üzere en fazla iki eseri basılabilir. Derginin birbirini takip eden iki sayısında üst üste yazısı yayımlanan yazarın bir diğer yazısı, en az derginin bir sayısında yayımlanmayarak ara verilecektir.

YAZIM KURALLARI

1- Yazılar, açık ve anlaşılır bir dil ile yazılacak, yabancı terimler yerine yerleşmiş Türkçe karşılıklar kullanılacak, anlatımda kişiselleştirilmiş ifadelerden kaçınılacak, bilimsel, akademik makale kriterlerine uyulanacaktır (Anı, şiir vb. tarzda yazılar olmayacaktır.).

2- Yazılar A-4 boyutundaki kağıda bilgisayar yazıcısı ile üst 3.5, alt 2.5, sol 3.0, sağ 2.5 ve cilt payı 0 cm olacak şekilde ve en az 1.5 en çok çift aralıklı olarak yazılmalıdır. Yazılar okunabilecek koyulukta basılmalı ve çoğaltılmalıdır. Sayfa kenar boşlukları en az 2 cm olmalıdır. Sayfaların sağ alt köşesine sayfa numarası konmalıdır.

3- Yazılar IBM/PC Microsoft Word 6.0 veya daha üst (Word 2000/XP) versiyonlarında hazırlanmalı, yazı başlığı 13 punto bold, bölüm başlıkları 11 punto bold, alt bölüm başlıkları 10,5 punto bold, metin içerikleri 10,5 punto normal, dipnotlar 8 punto normal, tablo ve şekil başlıkları 10,5 punto bold, tablo ve şekil içerikleri 9 punto normal, tablo ve şekle ait alt yazı (kaynak) 8 punto normal ve kaynakça 8 punto bold Calibri olmalıdır.

4- Yazının ilk sayfasında yazının başlığı, yazarların adları ve kurumları, öz ve anahtar kelimeler (en az 3, en çok 12) bulunmalıdır. Yazı başlığı 12 kelimeyi geçmeyecek şekilde kısa ve öz olmalıdır. Yazı başlığı, öz ve anahtar kelimeler, hem Türkçe hem de İngilizce olarak verilmelidir. Yazışmaların yapılacağı adres dipnot ile belirtilmeli ve yazarın açık posta adresi yanında varsa faks numarası ve elektronik posta adresi de verilmelidir. İlk sayfada ayrıca, dipnot olarak çalışmayı destekleyen kuruluşlar, vb. de belirtilebilir.

5- Öz, derleme ve araştırma makaleleri için 250; teknik notlar için 150 ve editöre mektup için 100 kelimeyi aşmamalıdır. Özde; denklem, atıf, standart dışı kısaltmalar, vb. yer almamalıdır.

6- Yazı, “GİRİŞ” bölümüyle ikinci sayfadan başlamalı ve uygun bölümlere ayrılmalıdır. Giriş, sonuç ve kaynakçaya numara vermeden; bölümler, ardışık olarak numaralandırılmalıdır. Bölüm başlıkları numaralarıyla birlikte büyük harflerle “1.” şeklinde yazılmalıdır. Tüm başlıklar koyu (bold) ve sola dayalı olarak yazılmalıdır. Başlıklarda üstten bir satır boş bırakılmalıdır. Gerekli durumlarda bölümler alt bölümlere ayrılabilir. Alt bölümler, her bölüm içinde bölüm numarası da kullanılarak “1.1.”, “1.2.” şeklinde numaralandırılmalıdır. Alt bölüm başlıkları numaralarıyla birlikte her kelimenin ilk harfi büyük olacak şekilde sola dayalı olarak yazılmalıdır. Son bölüm, “SONUÇ” bölümü olmalı ve bu bölümü takiben “KAYNAKÇA” ile varsa “TEŞEKKÜR VE EKLER” yer almalıdır.

7- Yazılar, şekil ve tablolar dahil, 2000 sözcükten az ya da 8000 sözcükten fazla olmamalı ve editöre mektuplar 1500 sözcüğü aşmamalıdır.

8- Kısaltmalar, ilgili bilim alanının olmalı ve metin içinde ilk geçtiği yerde tanımlanmalıdır. Gerekli durumlarda kısaltmalar “GİRİŞ” bölümünde veya bu bölümü izleyen ayrı bir bölüm içinde verilebilir.

9- Grafik ve şekiller ardışık olarak numaralandırılmalıdır. Bunlara metin içinde “Grafik 1.”, “Şekil 1.” şeklinde atıfta bulunulmalıdır. Her bir grafik ve şekil için uygun bir başlık kullanılmalı ve başlık grafik veya şeklin altına numarası ile birlikte yazılmalıdır.

10- Tablolar ardışık olarak numaralandırılmalıdır. Tablolara metin içinde numaralarıyla “Tablo 1.” şeklinde atıfta bulunulmalıdır. Her bir tablo için uygun bir başlık kullanılmalı ve bu başlık tablonun üzerine numarasıyla birlikte yazılmalıdır.

11- Metin içinde başka eserlere yapılan atıflar, yazar soyadı, yıl ve sayfa kullanılarak “(Yazar, 1999, s. 113)” şeklinde yapılmalıdır. İki yazarlı eserlerde iki yazarın soyadı “(Yazar ve Yazar, 2000, s. 120)” şeklinde kullanılmalıdır. Daha çok yazarlı eserler, yalnızca ilk yazarın soyadı verilerek “Yazar vd.” şeklinde ve yine benzer biçimde yıl ve sayfa numarası yazılarak kullanılmalıdır. Gerektiğinde, dipnotlar sayfa sonuna ardışık olarak numaralanarak verilmelidir. Dipnot metinleri 8 punto normal, tek satır aralıklı, yazar adı ve soyadı normal, eser ismi ise italik olarak yazılmalıdır. Atıfta bulunulan

eserler Kaynakça bölümünde ilk yazarın soyadına göre alfabetik liste olarak sıralanmalıdır. İlk yazarı aynı olan eserlerde sıralamayı belirlemek için sırasıyla ikinci ve daha sonra gelen yazarların soyadları kullanılmalıdır. Tüm yazarları aynı olan eserler yılına göre eskiden yeniye doğru sıralanmalıdır. Tüm yazarları ve yılları aynı olan eserler ise yılın sonuna eklenen küçük harfler kullanılarak “1999a” ve “1999b” şeklinde birbirlerinden ayrılmalıdır. İlk yazarı ve yılı aynı olan üç ve daha fazla yazarlı eserler de aynı şekilde ayrılmalıdır. Kaynakçada tüm yazarların soyadları ve diğer adlarının ilk harfleri yer almalıdır. Kaynaklar aşağıdaki örneklerle uygun olarak yazılmalıdır. Özellikle koyu (bold) yazımlara dikkat edilmelidir.

White, L. (1995a). Universal Grammar. The MIT Press, Cambridge, Mass.

White, L. (1995b). Some influences on the structure of interlanguage phonology. IRAL18(2),139-52.

White, L. ve Manzini, M.R (1987). The acquisition of parametrized grammars: subacency in second language acquisition. Second Language Acquisition 7(1), 43-68.

White, L. , Wexler, K. ve Tarone, E. (1985). Sonority constraints on prosodic structure. Stanford University Press: Stanford.

Lynch, Tim (1997). DS9 Trials and Triable-ations Review. In Psi Phi: Bradley's Science Fiction Club (Online). Peoria, IL: Bradley University, 1996 (erişim tarihi 8 Ekim 1997) (<http://www.bradley.edu/campusorg/psiphi/DS9/ep/503r.html>).

Zwick Jim, Anti-Imperialism in the United States, 1898-1935, <http://www.rochester.ican.net/fjzwick/ail98-35.html> (erişim tarihi 28 Ekim 1997).

Yayımlanmamış çalışmalar da gerekirse Kaynakça'ya eklenebilir.

12- Yazıların gönderildiği dilekçede gönderilen yazının Türk İdare Dergisi'nde yayımlanmak üzere gönderildiği ve türü (derleme, araştırma makalesi veya editöre mektup) belirtilmeli ayrıca yazının daha önce yayımlanmadığı, yayımlanmak üzere kabul edilmediği ve halen başka bir yerde yayımlanmak üzere değerlendirilme aşamasında olmadığı açıkça ifade edilmelidir. Dilekçe ile birlikte yazarların 150 kelimeyi geçmeyecek kısa özgeçmişleri de gönderilmelidir

www.tid.gov.tr
www.tid.gov.tr

www.strateji.gov.tr
www.strateji.gov.tr

www.icisleri.gov.tr
www.icisleri.gov.tr



ISSN 1300-3216



Meşrutiyet Cad. Karanfil 2 Sok. No:67 Bakanlıklar - ANKARA

Telefon: (0312) 422 40 00 **Faks:** (0312) 430 88 96

web: www.tid.icisleri.gov.tr • **e-mail:** tid@icisleri.gov.tr