

TÜRK İDARE DERGİSİ

Ulusal Hakemli Dergi

Yayın Sahibi

İçişleri Bakanlığı Adına Strateji Geliştirme Başkanı Yunus SEZER

Sorumlu Yazı İşleri Müdürü

Yunus SEZER/ 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 Ulusal Hakemli Dergi olup yayımlanan makaleler en az iki hakem tarafından değerlendirilmektedir.

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 Kuruluşlarının 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 (malmüdürlükleri) 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](http://www.tid.gov.tr)

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

Grafik Tasarım

Tasarım Ofset Matbaa ve Kağıt

Murat AKÇA

Büyük Sanayi 1. Cad. No: 99/49 İskitler / ANKARA

Tel: 0312 384 75 04 - Fax: 0312 384 75 23

tasarim-ofset@hotmail.com

www.tasarimofset.com

İçişleri Bakanlığı tarafından 1928 yılından itibaren yayın hayatına başlayan, 2009 yılından itibaren de ulusal hakemli dergi statüsünde yayımlanan "Türk İdare Dergisi" 2015 yılından itibaren de TÜBİTAK ULAKBİM İndeksinde Sosyal ve Beşeri Bilimler Veritabanı B Grubunda, <http://uvf.ulakbim.gov.tr/uvf/> adresinde yayımlanmaktadır.



Türk İdare Dergisi

Ulusal Hakemli Dergi

Editör / Editor

Mehmet Fazıl KARABAŞ / SGB Daire Başkanı

Yayın Kurulu / Board of Editors

Prof. Dr. Tayyip Sabri ERDİL	Müsteşar Yardımcısı	Başkan
Yunus SEZER	Strateji Geliştirme Başkan V.	Üye
Sinan GÜNER	Nüf. ve Vat. İşl. Gen. Müd.	Üye
Doç. Dr. İlker GÜNDÜZÖZ	İller İdaresi Genel Müdürü	Üye
Dr. Selim ÇAPAR	AREM Başkanı	Üye
Mustafa ÇİT	Personel Genel Müd. Yrd.	Üye
Mehmet Fazıl KARABAŞ	SGB Daire Başkanı/Editör	Üye
Volkan Barış GÖÇMEZ	SGB Daire Başkanı	Üye

Danışma Kurulu / Advisory Board

Prof. Dr. Birol AKGÜN	Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
Prof. Dr. Ömer ANAYURT	Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Prof. Dr. Muhittin ATAMAN	Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
Prof. Dr. Mehmet BARCA	Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi Rektörü
Prof. Dr. Mehmet Emin ÇAĞARAN	Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Prof. Dr. Mustafa ÇUFALI	Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi
Prof. Dr. Yılmaz ÇOLAK	Polis Akademisi Başkanı
Prof. Dr. Bilal ERYILMAZ	İstanbul Medeniyet Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
Prof. Dr. Hasan Tahsin FENDOĞLU	Hacettepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Prof. Dr. Yılmaz ÇOLAK	Polis Akademisi Başkanlığı
Prof. Dr. Orhan GÖKÇE	Selçuk Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Fakültesi
Prof. Dr. Yusuf Şevki HAKYEMEZ	Anayasa Mahkemesi Üyesi
Prof. Dr. Muhsin KAR	Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
Prof. Dr. İbrahim KAYA	İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Prof. Dr. Önder KUTLU	Necmettin Erbakan Üniversitesi Rektör Yardımcısı
Prof. Dr. Sedat MURAT	İstanbul Üniversitesi Rektör Yardımcısı
Prof. Dr. Fatih SAVAŞAN	Sakarya Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
Prof. Dr. Yusuf ŞAHİN	Aksaray Üniversitesi Rektörü
Doç. Dr. Asım BALCI	Ankara Büyükşehir Belediyesi Genel Sekreteri
Doç. Dr. Bünyamin BEZCİ	Sakarya Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
Doç. Dr. Mahmut BİLEN	Sakarya Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
Doç. Dr. Kudret BÜLBÜL	Başbakanlık Müşaviri
Doç. Dr. İlker GÜNDÜZÖZ	İller İdaresi Genel Müdürü
Doç. Dr. Tarkan OKTAY	İstanbul Medeniyet Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
Doç. Dr. Ali Osman ÖZTÜRK	Başbakanlık Müşaviri
Yrd. Doç. Dr. Mustafa YAYLA	Polis Akademisi Başkanlığı
Abdullah AYAZ	Göç İdaresi Genel Müdür V.

**Türk İdare Dergisi'nin 484. Sayısında Yayımlanan Makalelerin
Değerlendirilmesinde Hakemlik Yapan Akademisyenler**

GÜNDÜZÖZ, Doç. Dr. İlker (5)	İçişleri Bakanlığı
GÖKÇE, Prof. Dr. Gülise (2)	Selçuk Üniversitesi
YAYLA, Yrd. Doç. Dr. Mustafa (3)	Polis Akademisi Başkanlığı
LAMBA, Doç. Dr. Mustafa	Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi
DUMAN, Doç. Dr. Fatih(2)	Hitit Üniversitesi
GENÇ, Prof. Dr. Fatma Neval (2)	Adnan Menderes Üniversitesi
KESKİN, Doç Dr. Nuray ERTÜRK	Ondokuz Mayıs Üniversitesi
ERENÇİN, Prof. Dr. Arif	Abant İzzet Baysal Üniversitesi
GÖRÜN, Doç. Dr. Mustafa	Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi
KARAKAŞ, Prof. Dr. Mehmet	Afyon Kocatepe Üniversitesi
ARSLAN, Prof. Dr. Çetin	Hacettepe Üniversitesi
GÜL, Doç. Dr. Serdar Kenan	Kastamonu Üniversitesi
ALODALI, Doç. Dr. M.Fatih Bilal	Necmettin Erbakan Üniversitesi
SAKLI, Doç. Dr. Ali Rıza	Recep Tayyip Erdoğan Üniversitesi
ERENTÜRK, Prof. Dr. Köksal	Atatürk Üniversitesi
BAKIRTAŞ, Doç. Dr. Hülya	Aksaray Üniversitesi
YILDIZ, Doç. Dr. Asiye KAKIRMAN	Marmara Üniversitesi
KILINÇ, Doç. Dr. Zeynel Abidin	Sakarya Üniversitesi
YAKIŞIK, Doç. Dr. Harun	Çankırı Karatekin Üniversitesi
TUNA, Prof. Dr. Yusuf	İstanbul Ticaret Üniversitesi
YILDIRIM, Doç. Dr. Oğuz	Alanya Alaaddin Keykubat Üniversitesi
ŞAHİN, Prof. Dr. Ali	Selçuk Üniversitesi

TÜRK İDARE DERGİSİ

İÇİNDEKİLER

BULUT, Prof. Dr. Yakup – KARA, Mehmet

Çevre Sorunlarına Duyarlılık: Hatay’da Bir Uygulama

Sensitivity For The Environmental Problems: The Case Study For Hatay Province In Turkey

13

ÇAPAR, Dr. Selim – DEMİR, Recep

Türkiye’de Büyükşehir Yapılanması ve 6360 Sayılı Kanuna Uygulayıcıların Bakışı

An Overview Of Executives On Reconstruction Of Metropolitans And Law No. 6360 In Turkey

39

ÇOLAKOĞLU, Doç. Dr. Elif

Güncel Gelişmeler Işığında Ortadoğu’da Su ve Gıda Güvencesi İlişkisi

The Recent Developments In The Issue Of Food Security Of The Middle East And Turkey

91

DİKİCİ, Doç. Dr. Ali

Atatürk Dönemi İç Güvenlik Politikaları ve Türk Polis Teşkilatı

Homeland Security Policies During Atatürk Era And Turkish Police Organization

115

ERCİYES, Dr. Erdem

Applicability Of Change Management Models In The Turkish Gendarmerie

Değişim Yönetim Modellerinin Türk Jandarmasına Uygulanabilirliği

155

GÖKÇE, Prof. Dr. Gülise – GÖKÇE, Prof. Dr. Orhan

Başarısız Devlet Konsepti ve Yönetebilirlik Sorunu: Ortadoğu’da Devletlerin Başarısızlığı ve Türkiye’ye Etkileri

The Concept Of Unsuccessful State And The Problem Of Manageability: Failure Of States In Middle East And Their Effects On Turkey

175

KARTAL, Doç. Dr. Zeki – ACAROĞLU, Yrd. Doç. Dr. Hakan – DURA, Yahya Can

Türkiye’de Sosyal Sermaye ve Ekonomik Büyüme İlişkisi: İktisadi Kalkınma Perspektifinden Parçalı ve Bütünsel Bir Analiz

Social Capital And Economic Growth Relationship In Turkey: A Partial And Holistic Analysis From The Perspective Of Economic Development

203

ÖZMEN, Doç. Dr. Alper

Yönetim - Ahlak İlişkisi Bağlamında Ahlaklı Yönetim Arayışı: Kinalizade Ali Efendi'nin Ahlak-i Alai İsimli Eseri Çerçevesinde Bir Değerlendirme
Search For Moral Administration In The Context Of Administration -moral Relationship: An Evaluation Of Kinalizade Ali Efendi's Ahlak-i Alai

251

ÖZTÜRK, Prof. Dr. Ali – Namık Kemal - OK, Ahmet Şenol

Siyasal Meşruiyet Düşüncesinin Evrimi
The Evolution Of The Idea Of Political Legitimacy

271

ŞAHİN, Prof. Dr. - ACAR, Prof. Dr. Ali – GÖKSU Yrd. Doç. Dr. Vahap

Vatandaşların Beklentisi Açısından Belediye Başkanlarının Yönetim Tarzı ve Yerel Hizmet Memnuniyeti İlişkisi Üzerine Bir Analiz: Selçuklu Belediyesi Örneği
An Analysis Upon The Relation Of Mayor's Management Style And Local Services Satisfaction In Terms Of Citizens' Expectations: Example Of Selcuklu Municipality

307

TOZLU Ahmet

"Gerçek" Yeni Kamu Yönetimi Hareketi Nedir?
What Is The "Real" New Public Administration Movement

331

TUNÇ, Yrd. Doç. Dr. Bilal

Cumhuriyet Döneminde İzmit İlçesinin İdari Yapısı ve Nüfusu (1923-1960)
Administrative Structure And Population At The İzmit District In The Republican Era (1923-1960)

351

TÜRKMEN, Doç. Dr. İsmet

İlk Dâhiliye Vekillerimizden Mehmet Ata Bey'in Siyasi Faaliyetleri (1920-1923)
The Activites Of One Of The First Interior Minister Mr. Mehmet Ata (1920-1923)

377

ÜSTÜN Tuncay

Elektronik Belge Yönetim Sistemi (Ebys)'nin Kamu Çalışanları Üzerindeki Etkilerinin İncelenmesi Zonguldak İli Örneği
The Impact Of Electronic Document Management System On Publig Sector Employees And Comparison Among Different Institutions Zonguldak Case

403



İdareciler,

bana içten sevgilerini haykırırlar;

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 ilmi telâkkilere göre tebellür ettirmeye çalışmış

ve çalışan yüksek değerde arkadaşlarımdır.





İdarecilerimiz, sadece devletin gücünü değil, aynı zamanda şefkatini de temsil ederler. Sizler, Devletin ve Hükümetin o illerdeki, ilçelerdeki eli, ayağı, gören gözü, duyan kulağı, hisseden kalbi konumundasınız. Vatandaşımız, devlet deyince ilçesinde kaymakamı, vilayetinde valiyi bilir; onları sorumlu görür.

Recep Tayyip ERDOĞAN
Cumhurbaşkanı



Kıymeyli Okurlarımız,

Değerli yazarlarımızın özveriyle kaleme aldıkları, Yayın Kurulu Üyelerimizin ve Hakemlerimizin görüş ve önerileri doğrultusunda hazırlanan on dört makaleyi okurlarımıza ve akademik camiayla paylaşmanın hazzını yaşamaktayız.

Ulusal hakemli bir dergi olarak yayın hayatını sürdüren Dergimizde yer alan değerli çalışmaları bilim dünyasına kazandırarak, gelişen dinamikler doğrultusunda kendimizi geliştirerek görevimizi yerine getirmenin huzuru içerisinde olacağız.

Makaleleri, büyük bir özenle inceleyip değerlendiren Yayın Kurulu Üyelerimize, hakemlerimize, tavsiyeleriyle bizi yalnız bırakmayan okurlarımıza, birbirinden nitelikli çalışmalarını bizlerle paylaşan güzide yazarlarımıza ve derginin hazırlanmasında emeği geçen bütün çalışma arkadaşlarımıza teşekkür ediyorum.

89 yıldır aralıksız yayın hayatına devam etmekte olan Türk İdare Dergisi'nin 2017 Aralık dönemine ait 485. sayısı; farklı ve zengin içerikli makalelerimizle tekrar görüşmek dileğiyle...

Mehmet Fazıl KARABAŞ
Strateji Geliştirme Başkanlığı
Daire Başkanı
Editör



ÇEVRE SORUNLARINA DUYARLILIK: HATAY’DA BİR UYGULAMA

Yakup BULUT*

Mehmet KARA**

Öz

İnsanların sağlıklı bir çevrede yaşaması hemen her dönem arzu edilen bir olgu olmakla beraber, yaşadığımız çevrenin her zaman sağlıklı olmadığı aşikardır. Çevre sorunlarının birden bire ortaya çıkmadığı, bu sorunları tetikleyen birçok faktörün olduğu söylenebilir. Özellikle yaşam biçimlerinin, kültürel farklılıkların, alışkanlıkların, eğitim düzeylerinin sosyo-ekonomik imkânların bu faktörlerin başında geldiği söylenebilir. İşte Hatay ölçeğinde yapılan bu saha çalışması, Hatay’daki çevre sorunlarında yerel halkın duyarlılığının nasıl olduğunu ortaya koymayı amaçlamaktadır. Bu bağlamda, Hatay ölçeğinde çevresel konulara karşı bireysel ve toplumsal duyarlılık veya toplumun bakış açısının nasıl olduğu, bu duyarlılık için yerel halkın davranış, algı ve beklentilerinin neler olduğu, anket yöntemiyle elde edilen veriler çerçevesinde irdelenmiştir.

Anahtar Kelimeler: Çevre, Çevre Sorunları, Çevresel Kirlilik, Toplumsal Duyarlılık.

*Prof. Dr., M.K.Ü. İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü, yakupbulut@hotmail.com

**Doktora Öğrencisi, MKÜ SBE., mehmetkara2007@outlook.com

SENSITIVITY FOR THE ENVIRONMENTAL PROBLEMS: THE CASE STUDY FOR HATAY PROVINCE IN TURKEY

ABSTRACT

People's living in a healthy environment has been a desirable phenomenon in almost every period. However, it is obvious that the environment we live in is not always healthy. It is a well-known fact that environmental problems do not arise only at individual level. Hence, it can be said that there are many factors that trigger these problems in a society. Among these factors, some items such as life styles, cultural differences, habits, socio-economic opportunities of education levels come first. In this study; a field study on Turkey's Hatay province scale will be performed, and it aims to reveal the sensitivity of local people to the environmental problems in Hatay. In this context, the individual and social sensitivities towards the environmental issues on the scale of Hatay, how the viewpoint of the society is, and the behaviour, perceptions and expectations of the local people for this sensitivity are examined in a scope under the related questionnaire survey.

Keywords: *Environment, Environmental Problems, Environmental Pollution, Social Sensibility.*

GİRİŞ

Günümüzde çevre- insan ilişkisi yeni bir boyut kazanmakta, hatta insanın çevreye karşı bakış açısı çevrenin değişimine neden olan en önemli etmen olarak görülmektedir. Bu bağlamda insanların yaşadıkları alanlarda kendilerinin kültürü, çevreye bakış açıları, duyarlılık düzeyleri gibi birçok etmen çevreyi şekillendirmektedir. Temiz çevre ya da çevre kirliliği gibi olguların insan tutum ve davranışlarıyla yakından ilgili olduğu aşîkardır. Hatta çevre kirliliğine neden olan etkenler arasında insan tutum ve davranışları ilk sıralarda yer almaktadır. İnsanın çevreyi koruması veya zarar vermemesi, o kişinin çevre kirliliği konusundaki bilinç düzeyi, sosyalleşme süreci, eğitimi, kültürel ve toplumsal yapısı ile çevreyi nasıl algıladığına bağlıdır. Bu da kişinin aile, eğitim vb. özelliklerinin yanı sıra toplumun bu konuya nasıl yaklaştığı ve genel hareket tarzının ne olduğu ile yakından ilişkilidir. Çevresel konulara toplumsal duyarlılığın yüksek olduğu bir toplumsal yapı içerisindeki bir kişi ile duyarlılığın gelişmediğı bir toplumsal yapı içerisinde bir kişinin hareket tarzı birbirinden çok farklı olacaktır.

Bu bağlamda bir yerdeki çevre kirliliğinin nedenlerini bulabilmek için o toplumda nelerin çevre kirliliğı olarak görüldüğü, çevre kirliliğinin insanlar nezdinde ne kadar önemli olduğu ve çevrenin korunması için bireysel olarak neler yapıldığı, yerel düzeyde bir duyarlılığın olup olmadığı gibi sorulara odaklanmak gerekmektedir. İşte Hatay ölçeğinde yapılan bu çalışmayla çevresel konulara karşı bireysel ve toplumsal duyarlılık veya toplumun bakış açısı ölçülmeye çalışılmaktadır. Bu amaçla uygulanan anket, kentin değişik mahallelerinde tesadüfi örnek yöntemiyle belli sayıda kişilere uygulanmış ve elde edilen veriler analiz edilmiştir.

1. ÇEVRE VE ÇEVRESEL SORUNLAR

Çevre, çevre kirliliğinin sorun olarak algılandığı veya çevre bilincinin gelişmeye başladığı son yarım yüzyıldır ön plana çıkan bir kavram olmuştur. Kısaca “canlıların yaşamlarını sürdükdleri ortam, yer” olarak kavramsallaştırılan çevreyi daha geniş olarak, “insan etkinlikleri ve canlı varlıklar üzerinde hemen ya da uzunca bir süre içinde dolaylı veya dolaysız bir etkide bulunabilecek fiziksel, kimyasal, biyolojik ve toplumsal etkenlerin belirli bir zamandaki toplamı” şeklinde açıklanabilir (Keleş vd., 2009: 51; Keleş, 2013: 23; Özey, 2009: 4).

Tarih boyunca insanoğlu canlı- cansız çevre ile etkileşime girmiş ve ondan yararlanmıştır. Bu etkileşim neticesinde özellikle sanayi devrimi ile başlayan süreçte doğal kaynaklar hızla tüketilmeye ve çevre kirliliği hızla yayılmaya başlamıştır. Önceleri sadece gözle görünen kirler olarak algılanan çevre kirliliği, sonraları hayatı etkileyen ve fark edilmeyen birçok kirliliği de içinde barındıran bir sorun haline gelmiştir. Bu bağlamda çevre kirliliği veya sorunu; çevreyi etkileyerek hem çevrenin sürdürülebilirliğini hem de canlıların yaşamlarını olumsuz yönde etkileyen her etki olarak tanımlanabilir. “Kirlilik” ve “sorun” kavramları çevre açısından değerlendirildiğinde hangisinin kapsayıcı olduğu, çevre söz konusu olduğunda ayırt etme imkânı bulunmamaktadır. Aşağıda da üzerinde durulacağı gibi bazı çevre kirlilikleri sorun olarak görülmediği gibi bazı sorunlar da çevre kirliliği olarak görülmemektedir. Bu bağlamda çevre kirliliği ve sorunun aslında bir algı olduğu ve hangi sorunun kirlilik, hangi kirliliğin sorun olduğu kişinin çevreye bakış açısına yani çevresel bilincine bağlıdır.

Bugün hava, su, toprak, biyolojik doğal yaşam, tarihi kültürel alanlarda kendisini gösteren çok çeşitli çevre kirliliği sorunları ile karşı karşıya bulunmaktayız. Bu kirliliklerin oluşum şekilleri iki şekilde gerçekleşmektedir. Bunlar noktasal ve noktasal olmayan kaynaklardır. Noktasal olan kaynaklardaki sorunları çözmenin daha kolay olmasına rağmen noktasal olmayan kirlilik kaynaklarının belirlenmesi sınırlandırılması ve çözülmesinin zor olduğu görülmektedir (conserve-energy-future, 2016). Noktasal ve noktasal olmayan kaynaklardan oluşan kirlilik sorunlarından başlıcalarını kısaca saymak gerekirse; ozon tabakasının incelmesi, küresel ısınma, asit yağmurları, ormanların yok olması, nükleer atıklar ve radyoaktif kirlilik, erozyon ve çölleşme, sulak alanların yok olması ve su kaynaklarının kirlenmesi, deniz kıyılarında yapılaşma, kimyasal gübre ve tarımsal ilaç kullanımı, genetiği değiştirilmiş gıdalar, çarpık ve aşırı kentleşme, gürültü, katı atık ve çöp, kıtlık ve açlık, salgın hastalıklar, bazı hayvan türlerinin yok olması vb. saymak mümkündür (Bozkurt, 2013: 19- 79; Keleş, 2013: 27- 68; Ökmen, 2003: 41- 46; Özey, 2009: 84- 232).

2. ÇEVRE SORUNLARINA ETKİ EDEN FAKTÖRLER

Çevre sorunlarına etki eden faktörlerin çok çeşitli olmakla beraber, bunları doğal ve insani faktörler olarak iki ana başlık altında toplamak mümkündür (universetoday, 2015).

Doğal Faktörler: çevrenin kirlenmesine sebep olan durumun insan merkezli olmadığı halleri kapsamaktadır. Bunlar; organik ve inorganik sebeplerdir. Organik sebepler, hayvansal ve bitkisel sebeplerdir. Özellikle büyükbaş hayvanların sindirim sırasında orta çıkarttıkları gazlar ve bazı ağaçların oluşturduğu gazların sera etkisi yapması neticesinde ozon tabakasına zarar veren gazlardır. İnorganik sebepler ise, depremler, volkanik patlamalar, seller gibi dünyanın oluşumundan beri belli aralıklarla dönemsel olarak ortaya çıkan, bir anlamda dünyanın kendi yapısının yine kendisine verdiği zararları anlatmaktadır (universetoday, 2015).

İnsani faktörler: özellikle tarım toplumundan sanayi toplumuna geçiş ile birlikte insanlar belli merkezlerde toplanmaya başlamıştır. İnsanın doğadan kopması ve giderek yaygınlık kazanan kentleşmenin çıkarttığı kirlilikler, insanlık tarihinde yeni bir durum oluşturmuştur. Bu yeni durum neticesinde oluşan insan merkezli faktörler ise şu şekilde sıralanabilir; konutların sayısının artması, iş yerleri ve taşıtlarda petrol ve türevlerinin kullanımı, kömür gibi fosil yakıtların aşırı ve bilinçsiz kullanımı, sanayi atıkları ve evsel atıkların depolanması ve geri dönüştürülmesi konusunda yaşanan sorunlar, kimyasal ve biyolojik silahların kullanılması, orman yangınları, ağaçların kesilmesi, bilinçsiz ve zamansız avlanmalar, bilinçsiz ve gereksiz tarım ve böcek ilaçları, iklimlendirme ve spreylerde kullanmak üzere üretilen zararlı gazlar, nükleer silahlar, nükleer reaktörler ve nükleer denemeler gibi etmenlerle radyasyon yayılması olarak sıralanabilir (ametsoc.org, 2016). Bilim insanları saymış olduğumuz bu faktörleri nüfus artışı, kentleşme, sanayileşme, turizm başlıkları altında tasnif etmektedirler (Bozkurt, 2013:9- 16; Özey, 2009: 19- 20)

Bu sıralanan faktörler göstermektedir ki, çevre kirliliğini etkileyen ana faktör insandır. 2001'de yayınlanan Birleşmiş Milletler Raporu'nda, küresel ısınmadaki insan sorumluluğunun %70 olduğu belirtilirken, 2007 yılında yayınlanan Birleşmiş Milletler Raporu'nda bu oran %90 olduğu ifade edilmiştir. Nitekim insanlar, küresel ısınma başta olmak üzere, çevre problemlerinin hem sorumlusu, hem etkileneni hem sorunu çözme durumunda olmalıdır (Ayten, 2010: 205).

3. ÇEVRE BİLİNCİ

İnsanın tutum ve davranışlarına etki eden birçok faktör bulunmaktadır. Bilgi, inanç, değerler, alışkanlıklar vb. şeklinde ifade edilebilecek olan bu

faktörler, bireyin çevreye karşı sergilemiş olduğu davranışlarda da belirleyici rol oynamaktadır. Bu bağlamda bireyin çevreye karşı tutumu iki şekilde gerçekleşmektedir. Biri, bireysel karakterin etkisi ile gelişen tutum, diğeri ise son dönemde pro- çevreci diyebileceğimiz politikalar sayesinde bilinç artışının ortaya koyduğu tutumlardır (Sanchez and Lafuente, 2010: 741).

Çevre bilincinin amacı çevre bilgisi, çevreye olan tutum ve çevreye yararlı davranışlar geliştirmektir. Çevre sorunları hakkında çok yönlü bilgilerin olması beraberinde etkin çözümler getirebilir. Özellikle çevre algısı ve çevreye karşı tutumları belirleyen korkular, kızgınlıklar, huzursuzluklar, değer yargıları gibi kişilerin çevre hakkındaki yaklaşımları iyi bir şekilde etüt edilmelidir. Çevrenin korunması için gösterilen faydalı davranışlar, literatürde; çevre dostu veya çevreye yararlı davranışlar olarak yer almaktadır. Ancak şimdiye kadar çevre bilinci alanında gerçekleştirilen araştırmalar, çevre bilgisinin, çevreye yararlı davranışlar üzerine olan etkisinin düşük olduğunu ve çevreye yönelik olan tutumların da çevreye yararlı davranışlar üzerinde çok fazla anlamlı olmadığını göstermiştir (Erten, 2004: 4- 5).

4. ÇEVRE SORUNLARININ NEDENLERİ

Çevre sorunlarının en önemli nedenlerinden biri *hava kirliliğidir*. Hava kirliliği, havaya bırakılan karbon dioksit, kükürt dioksit gibi gazlar ile toz ve kül gibi atıklar nedeni ile oluşmaktadır. Bunlar havayı kirletmenin yanında ozon tabakasının delinmesine ve küresel ısınmaya da sebep olmaktadır. Havaya salınan bazı gazlar sera etkisi göstererek dünyanın ısınmasına sebep olmaktadır. Bu ısınmanın çok çeşitli sonuçları olmakla birlikte en önemli sonuçları kutuplardaki buzulların erimesi ve deniz seviyesinin yükselmesi olarak gösterilebilir (Keleş, 2013: 28). Sera gazı da denilen bu gazlar Karbon dioksit (CO₂), Metan (CH₄), Nitröz Oksit (N₂O), Hidroflorür karbonlar (HFCs), Perfloro karbonlar (PFCs), Sülfürhekza florid (SF₆) gazlarıdır. Bunlar, atmosferde ısı tutma özelliğine sahip bileşiklere sahiptirler (seragazidogrulama, 2016).

Diğeri bir neden *toprak kirliliğidir*. Doğaya bırakılan zehirli gazlar doğal süreçlerden geçerek asit yağmuru vb. olarak suya ve toprağa karışarak toprağın kirlenmesine sebep olur. Bunun yanında kirli suların tarımda kullanılması, bazı gübre ve tarım ilacı kullanımı da toprağın kirlenmesine sebep olmaktadır. Ayrıca

toprağın fiziksel ve kimyasal yapısının değişmesiyle birlikte bir yerden bir yere taşınmasına sebep olan erozyon, tarım arazilerinin imara açılarak yapılaşması gibi faktörler de bir toprak kirliliği çeşididir (Keleş, 2013: 30).

Başka bir neden *gürültü kirliliğidir*. Kısaca insanı rahatsız eden ve istenmeyen ses olarak tanımlanan gürültü kirliliği, daha çok kentsel mekanlarda trafik, fabrika ve imalathane, metro, havaalanı vb. faaliyetlerden kaynaklanmaktadır (Keleş, 2013: 52).

Dolayısıyla çevre sorunları bütünlük bir insani meseledir. Çevre ile ilgili sorunlar ve çözüm önerilerinin sadece teknisyenlerden ve bilim insanlarından beklenmesi çok büyük bir yanıltır. Çevre sorunu, insan hayatına temas eden tüm bilim, sanat ve hatta spor gibi insani etkinliklerin tümünün konusudur (Keleş, 2013: 165). Bu bağlamda çevre ile ilgili konularla genelde toplum ve özelde bireyin bizzat ilgilenmesi gerekmektedir. Dolayısıyla çevre bilinci, sürdürülebilir bir çevre için çok gereklidir.

5. HATAY’DA YAPILAN ALAN ARAŞTIRMASINDA ELDE EDİLEN VERİLERİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Yerelde çevre kirliliğinin nedenlerini bulabilmek için o toplumda nelerin çevre kirliliği olarak görüldüğü, çevre kirliliğinin insanlar nezdinde ne kadar önemli olduğu ve çevrenin korunması için bireysel olarak neler yapıldığı ve yerel düzeyde bir duyarlılığın olup olmadığı gibi soruların araştırılması gerekmektedir. Bu çalışma da belirtilen sorular çerçevesinde Hatay ölçeğinde çevresel konulara karşı bireysel ve toplumsal duyarlılık veya toplumun bakış açısının nasıl olduğu ölçülmeye çalışılmıştır. Bu amaçla hazırlanan anket formu, pilot uygulamaya alanı olarak seçilen Antakya merkezindeki köprü üzerinde 15 kişiye uygulanarak test edilmiş ve eksiklikleri giderilmiştir. Daha sonra hedeflenen 150 kişiye Köprü, Sümerler Mahallesi, Narlıca Beldesi, Aksaray Mahallesi ve Üniversite Kampüsü/ Alahan gibi şehrin 5 değişik noktasında tesadüfi örnekleme yöntemi ile anket uygulanmış ve bunlardan 100 denek ile anket yapılması sağlanmıştır. Uygulanan anketlerin geri dönüşümü %66 olunca değerlendirme için yeterli görülmüş ve değerlendirmeye geçilmiştir.

Araştırma ile elde edilen veriler, birkaç farklı yöntem ile analiz edilmiştir. İlk aşamada, tüm soruların frekans değerleri alınmış, ikinci aşamada ise, istatistiksel

testler ile bağımsız değişkenlerin diğer sorular üzerindeki etkisi araştırılmıştır. Bu bağlamda, parametrik olmayan istatistik yöntemlerinden Ki Kare Bağımsızlık testi, Mann- Whitney U, Kruskal- Wallis H ve Spearman Korelasyonu (r_s) testleri uygulanmıştır¹.

5.1.Araştırma Alanının Sosyo-Ekonomik Durumu

Hatay, Türkiye'nin en önemli ve eski yerleşim yerlerinden biridir. Farklı dinlerin ve toplulukların hoşgörü içinde yaşamını sürdürdüğü bir kent merkezi olarak önemli bir tarihi mirasa sahiptir. Aynı bir devlet iken, 1939'da Türkiye'ye katılmıştır. Bir arada yaşamayı öğrenen, etnik köken ve farklı dini inanışlara sahip birçok topluluğa ev sahipliği yapan Hatay ili, UNESCO barış kenti olarak da seçilmiştir (Bulut ve Kara, 2011: 16).

Akdeniz Bölgesinde yer alan Hatay, 5.867 km²'lik yüzölçümü ile Türkiye'nin 58. büyük ili olup Türkiye yüzölçümünün %0,7'sini oluşturmaktadır. Hatay ilinin nüfusu, 2013 Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi sonuçlarına göre 1.503.066 iken 2015'te 1.533.507, 2016'da, 1.555.165 olmuştur. Bu nüfusun 2017'de 1.568.989 olacağı tahmin edilmektedir (DİE, <http://www.nufusu.com/il/hatay-nufusu>).

Nüfus büyüklüğü açısından Türkiye sıralamasında 13. sırada yer almaktadır. 2013 yılından itibaren Hatay il nüfusunun %100'ü il ve ilçe merkezinde yaşamaktadır. Kilometrekareye 261 kişi olan nüfus yoğunluğu ile kilometrekareye 100 olan ülke nüfus yoğunluğunun üstündedir. İl nüfus yoğunluğu bakımından, Türkiye sıralamasında 7. sırada yer almaktadır. İlin nüfus artış hızı %12,99'dur. Aynı yılda 6 yaş üzeri nüfus için okuryazarlık oranı %97,27 olup Türkiye sıralamasında 14. sıradadır (TÜİK, 2013).

Çevre açısından baktığımızda; Türkiye'nin hemen her yerinde yaşanan çevre sorunlarının Hatay'da da yaşandığını söylemek mümkündür. Genelde hava, toprak, su kirliliği gibi kirlilik sorunları olarak karşımıza çıkmaktadır. Başta hava kirliliği ile kentin merkezinde geçen Asi nehrinin kirliliği ön plana çıkmaktadır. Temel de kirliliği aşan en önemli sorun ise çevre kalitesi düşüklüğüdür. Kontrolsüz ve yeşilsiz bir kentleşme yaşanmaktadır (Hatay Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü, 2015).

¹ Test uygulanacak soru setleri normallik ve homojenlik temel varsayımlarını karşılamadığı için, parametrik olmayan test yöntemleri uygulanmasına karar verilmiştir.

5.2. Ankette Elde Edilen Bağımsız Değişkenlerin Değerlendirilmesi

Ankete katılanlarla ilgili elde edilen bağımsız değişkenlerle ilgili elde edilen veriler tablo 1'de verilmiştir². Tablo 1 incelendiğinde, ankete katılanların çoğunun (%70) erkek, orta yaş grubunda, serbest meslek sahibi, DSTK üyesi yok denecek kadar az olduğu görülmektedir.

Tablo 1. Bağımsız Değişkenlerin Değerlendirilmesi

Cinsiyet	%	Hataylı mısınız?	%
Erkek	70	Hataylıyım	49
Kadın	30	Hataylı değilim	51
Yaş		İkamet Süresi	
18- 28	39	1 yıldan az	12
29- 38	15	1- 5	23
39- 48	20	6- 10	10
49- 58	18	11- 20	6
59 ve üstü	8	21 yıl ve üstü	49
STK üyesi misiniz?		Meslek	
Hayır	97	Kamu Çalışanı	11
Evet	3	Ücretli Çalışan	16
		Çiftçi	2
Eğitim Durumu		Serbest meslek	7
İlkokul	15	Esnaf	13
Ortaokul	13	Emekli	14
Lise	33	Ev hanımı	3
Ön lisans	23	Öğrenci	32
Lisans	16	Çalışmıyor	2

n: 100

² Ankete toplam 100 kişi katıldığından frekans ve yüzdelik değerler aynı değeri ifade ettiğinden sadece yüzdelik değerleri ile belirtilmiştir.

5.3. Bireysel Çevre Bilinci ile İlgili Soruların Değerlendirilmesi

Bu bölümde ankete katılanların bireysel çevre bilincini ölçmeye yönelik sorulan soruların değerlendirilmesi yapılacaktır. Bu kapsamda ankete katılanlara ilk olarak Çevre Sizin İçin Ne Kadar Önemlidir? Sorusu yöneltilmiş ve alınan cevaplar Tablo 2’de gösterilmiştir. Tablo incelendiğinde çevrenin ankete katılanların tamamına yakını (%96) tarafından çok önemli ve önemli olarak değerlendirildiği görülmektedir. Bireyler için çevre önemli olmakla beraber çevresel kaynakların onların hayatını nasıl etkilediği de önemlidir. Bu bağlamda deneklere Çevresel kaynakların hayatınızda direk etkisi var mıdır? şeklinde bir soru yöneltilmiştir.

Tablo 2. Çevre Sizin İçin Ne Kadar Önemlidir?

Önem Derecesi	%
Çok Önemli	88
Önemli	8
Önemli Değil	1
Hiç Önemli Değil	3
Toplam	100

Tablo 3’te görüldüğü gibi ankete katılanların tamamına yakını (%97) çevresel kaynakların hayatlarını doğrudan etkilediği görüşündedir. İki tablo birlikte değerlendirildiğinde ankete katılanların tamamına yakınının çevreyi önemli olarak gördüğü gibi, onu hayatlarına direk etki eden bir faktör olarak da görmektedir.

Tablo 3. Çevresel Kaynakların Hayatınızda Direk Etkisi Vardır

Seçenekler	%
Evet	88
Kısmen	9
Hayır	3
Toplam	100

Bağımsız değişkenler arasında yapılan istatistiki test sonuçları dikkate alındığında yaş ve meslek değişkenlerinin etkili olduğu ve “Çevresel kaynakların hayatımda direk etkisi vardır” düşüncesinin yaş ile meslek farklılıklarına göre

değişiklik gösterdiği görülmektedir (Tablo 4)

Tablo 4. “Çevresel Kaynakların Hayatınızda Direkt Etkisi Vardır” Önermesi ile Bağımsız Değişkenler Arasında Yapılan Test Sonuçları

Bağımsız Değişkenler	Ki Kare	Kruskal Wallis	r_s
Yaş	,020	,048	
Meslek	,026		-,232*

* Korelasyon 0,05 düzeyinde anlamlıdır.

Ankete katılanlara *Bireysel olarak çevrenin korunmasında bir rol oynayabilir misiniz?* sorusu yöneltildiğinde katılanların büyük çoğunluğunun (%70) bireysel olarak çevrenin korunmasında etkilerinin olacağını kabul etikleri görülmüştür. Bağımsız değişkenler arasında yapılan istatistik testlerin sonuçları (Tablo:) dikkate alındığında bu soruya verilen cevaplar üzerinde eğitim, meslek ve anketin yapıldığı yer değişkenlerinin etkili olduğu görülmektedir. Buna göre *Bireysel olarak çevrenin korunmasında bir rol oynayabilirim* düşüncesinin eğitim düzeyine, meslek farklılıklarına ve kentin değişik noktalarında yaşayanlara göre değişiklik gösterdiğini söylemek mümkündür.

Tablo 6. “Bireysel Olarak Çevrenin Korunmasında Bir Rol Oynayabilirsiniz” Önermesi ile Bağımsız Değişkenler Arasında Yapılan Test Sonuçları

Bağımsız Değişkenler	Ki Kare	Kruskal Wallis	r_s
Eğitim	,034	,009	
Meslek	,008	,028	-,199*
Anketin yapıldığı yer	,029		-,212*

* Korelasyon 0,05 düzeyinde anlamlıdır.

5.4.Çevre Dostu Ürünlerin Alınması

Günümüzde ticari amaçlı olarak üretilen birçok ürünün farklı boyutlarda çevreye zararlı olduğu bilinmektedir. Bazı ürünlerin ambalajları, bazılarının hammadde olarak kullanılan maddenin özellikleri bazıları da, kullanımları ile ortaya çıkardıkları atıklar ile çevreye zarar vermektedir. Bu bağlamda piyasaya “çevre dostu”, “yeşil ürün” vb. adlarla değişik ürünler çıkmıştır. Ankete katılanların bu ürünlerle ilgili farkındalık düzeylerini ölçmeye yönelik olarak *fiyatı biraz daha*

pahalı olsa bile çevre dostu ürün alınmalı mıdır? şeklinde bir soru sorulmuştur. Alınan cevaplara göre (Bkz. Tablo 7) bu görüşe katılma oranının diğerlerine göre kısmen düşük (%52) olduğu görülmektedir. Bunda ekonomik imkânlar, çevresel şartlar gibi faktörlerin de etkili olduğu söylenebilir. Bununla beraber çevre dostu etiketiyle piyasaya sürülen ürünlere rağbet konusunda önemli bir düzeyin yakalandığı söylenebilir.

Tablo 7. Fiyatı Biraz Daha Pahalı Olsa Bile Çevre Dostu Ürün Alınmalı

Seçenekler	%
Evet	52
Kısmen	28
Hayır	20
Toplam	100

Bağımsız değişkenler arasında yapılan istatistik testlerin sonuçlarına göre (Bkz. Tablo 8) bu soruya verilen cevaplar üzerinde meslek ve anketin yapıldığı yer değişkenlerinin etkili olduğu görülmektedir. Buna göre *Fiyatı biraz daha pahalı olsa bile çevre dostu ürün alınmalı* düşüncesinin kentin değişik noktalarında yaşayanlara ve özellikle meslek farklılıklarına göre değişiklik gösterdiğini ve anlamlı olduğu söylenebilir.

Tablo 8. “Fiyatı Biraz Daha Pahalı Olsa Bile Çevre Dostu Ürün Alınmalı” Önermesi ile Bağımsız Değişkenler Arasında Yapılan Test Sonuçları

Bağımsız Değişkenler	Ki Kare	Kruskal Wallis	r_s
Meslek	,001	,045	-,235*
Anketin yapıldığı yer		,006	

* Korelasyon 0,05 düzeyinde anlamlıdır.

Tablo 9 incelendiğinde “bir ay içerisinde çevrenin korunmasına yönelik aşağıda belirtilen aktivitelerden hangilerini yaptınız”? Sorusuna verilen cevaplardan anlaşıldığına göre ankete katılanların çevrenin korunmasına yönelik yaptıkları aktivitelerin başında “karşılaşılan çöplerin çöp kutusuna atılması” (%28,3) ve “çöplerimi geri dönüşüm için ayrılması” (%26,7) seçeneklerinin öne çıktığı görülmektedir.

Tablo 9. Bir Ay İçerisinde Çevrenin Korunmasına Yönelik Aşağıda Belirtilen Aktivitelerden Hangilerini Yaptınız?

Seçenekler	n	%
Karşılaştığım çöpleri çöp kutusuna attım	53	28,3
Çöplerimi geri dönüşüm için ayırdım	50	26,7
Şahsi aracımı daha az kullandım	29	15,5
Çöplerimi azaltmaya çalıştım (uzun ömürlü ürün aldım vb.)	27	14,4
Ulaşımда çevre dostu yöntemleri kullandım (yürüdüm, bisiklet, toplu taşıma araçları vb.)	24	12,8
Hiçbir şey yapmadım	4	2,1
Toplam	187⁵	100

Ayrıca Tablo:10'da görüldüğü gibi ankete katılanların yaptıkları aktivite sayıları dikkate alındığında, genel olarak 1 veya 2 aktivite yaptıkları görülmektedir. İki tablo birlikte değerlendirildiğinde, genelleme yapma imkânı olmasa bile toplumda çevre ve çevrenin korunması ile ilgili yeterli aktivitelerin yapılmadığı söylenebilir. Dolayısıyla toplumda çevre bilincinin yeterli olmadığı ve bu bilincin geliştirilmesi için çaba sarf edilmesi gerektiği ileri sürülebilir.

Tablo 10. Çevrenin Korunmasına Yönelik Yapılan Aktivitelerin Sayısı

Yapılan aktivite	%
Hiçbir şey yapmayan	4
1 aktivite	45
2 aktivite	39
3 aktivite	8
4 aktivite	2
5 aktivite	2
Toplam	100

5.5.Hatay'da Çevre Sorunları ile İlgili Soruların Değerlendirilmesi

Hatay'ın fiziki mekân olarak daha ilk bakışta birçok çevre sorununun olduğu görülmektedir. Bununla beraber, ankete katılanlara "Hatay'ın En Önemli Çevre Sorunu Hangisidir?" şeklinde sorulan bir soruya, su, hava ve tarımsal kirlilikten çok

daha fazla önemli olarak görülen ve bir çevre sorunu olarak algılanan “*kentsel problemler (trafik, alt yapı eksikliği, yeşil alan azalması vb.)*” (%43) ve “*kentsel mekânların kirliliği (cadde, sokak vb.)*” (%35,5)) öne çıktığı görülmektedir.

Bununla beraber bağımsız değişkenlerle bu soru arasında yapılan *ki kare* analizine göre bu soru ile meslek bağımsız değişkeni arasında 0,05 düzeyinde istatistiksel olarak anlamlı farklılık tespit edilmiştir. Buna göre Hatay’ın çevre sorunlarının kişinin mesleğine göre değişik şekilde algılandığını söylemek mümkündür.

Tablo 11. Hatay’ın En Önemli Çevre Sorunu Hangisidir?

Çevre Sorunları	n	%
Kentsel problemler (trafik, alt yapı eksikliği, yeşil alan azalması vb.)	86	43
Kentsel mekanların kirliliği (cadde, sokak vb.)	71	35,5
Hava Kirliliği	21	10,5
Tarımsal kirlilik (aşırı veya bilinçsiz zirai kimyasal veya gübre kullanımı)	12	6
Su kirliliği	10	5
Toplam	200⁶	100

Tablo 12’de görüldüğü gibi Hatay’da yaşanan çevre sorunlarının sebeplerini bulmaya yönelik *Hatay’ın Çevre Sorunlarına Etki Eden Faktörler Nelerdir? Şeklinde* bir soru sorulmuştur. Bu bağlamda tablo incelendiğinde “*Toplumsal duyarsızlık*” (%39) faktörünün, Hatay’ın çevre sorunlarına etki eden faktörler içerisinde öne çıktığı görülmektedir. Yukarıda da üzerinde durulduğu gibi insanın çevreyi koruması veya zarar vermemesi ancak kişinin çevre kirliliği konusunda bilinç düzeyine yani çevresel konuları nasıl algıladığına bağlıdır. Çevresel bir sorun, kişinin örf, adet ve gelenekleri, toplumsal bakış ve toplumun değerleri ile yaşam şekline göre sorun olarak görülmeyebilir ve bu yüzden çevreye zararlı bir davranış kişi için normal olan bir davranış olarak algılanabilir. Bu bağlamda duyarsızlık olarak tarif edilen olgu, temelde toplumsal bakışın anlamlandırılmış bir yönü olarak görülebilir.

İkinci etkin faktör ise “*Yerel birimlerin iş bilmemesi*” (%21) olarak görülmektedir. Bu durum, toplumun yerel yönetimlerden beklentileri ve bu yönetimlere bakış açısını göstermesi açısından anlamlı bir sonuçtur.

Bununla beraber bu soru ile bağımsız değişkenler arasında yapılan *ki kare* ve *Kruskal- Wallis* testlerinde, anketin yapıldığı yer ile aralarında 0,01 düzeyinde istatistiksel olarak anlamlı farklılık ve ilişki tespit edilmiştir. Buna göre Hatay'ın farklı noktalarında yaşayan insanların çevresel sorunlara neden olan faktörleri farklı şekillerde algılandığını söylemek mümkündür. Diğer bir ifade ile, kentin farklı noktalarında farklı çevresel sorunlar yaşanabildiği gibi farklı toplumsal özelliklere sahip insanların çevreye bakışında da değişimler görülmektedir.

Tablo 12. Hatay'da Çevre Sorunlarına Etki Eden Faktörler Nelerdir?

Nedenler	N	%
Toplumsal duyarsızlık	76	39,0
Yerel birimlerin iş bilmemesi	42	21,5
Kültürel sorun	33	16,9
Toplumsal konuyu sorun olarak görmemesi	25	12,8
Bireysel bıkkınlık	15	7,7
Hatay'ın coğrafik konumu ve iklim özellikleri	4	2,1
Toplam	195⁷	100

Hatay'da çevre sorunlarının ortaya çıkmasına etki eden faktörler kadar bu sorunların nasıl çözülmesi gerektiği de önemlidir. Tablo:13'te görüldüğü gibi ankete katılanlara "*Hatay'ın çevre sorunlarının düzeltilmesi için en önemli görev kime düşmektedir?*" şeklinde bir soru yöneltilmiştir. Buna göre çevre sorunlarının düzeltilmesi için görevli olarak ilk sırada (%43) belediyeler görülürken, valilik (%7,5) son sırada görevli olarak görülmüştür. Ancak kamu yönetimi sistemi açısından değerlendirildiğinde çevre yönetiminden, doğal kaynakların sürdürülebilir bir şekilde kullanılmasından, çevrenin korunup geliştirilmesinden ve kirletilmesinin önlenmesinden belediyeler kadar, valilik de sorumlu ve yetkili bir birimdir. Hatta belediyelere çevre yönetimi sürecinde aktif görev ve yetki verilmemiştir. Ancak bu belediyelerin çevre ile ilgili herhangi bir görevleri olmadığı anlamına gelmemektedir. Belediyeler açısından çevre, daha çok yerel nitelikli hizmetleri yerine getirirken gözetmeleri gereken önemli bir husus olarak yapılandırılmıştır. Özellikle çevre ve çevrenin korunması, belediyelerin; imar düzenlemeleri, inşaat yapı ruhsatı verme, alt yapı inşası ve işletme çalışmaları, kentleşmenin düzenlenmesi vb. görevleri yerine getirirken göz önünde bulundurmaları

gereken hususlar arasında yer almaktadır. Ankete katılanların çevre sorunlarının düzeltilmesi noktasında belediyeleri sorumlu görmesi aslında toplumda yerel yönetimlere bakışı ve bu birimlerden beklentileri göstermesi bakımından dikkate değer bir sonuçtur.

Tablo 13. Hatay’ın Çevre Sorunlarının Düzeltilmesi İçin En Önemli Görev Kime Düşmektedir?

Seçenekler	N	%
Belediyelere	86	43
Hatay’da yaşayan her bireye	80	40
Ailelere	19	9,5
Valiliğe	15	7,5
Toplam	200^s	100

Bu soru ile bağımsız değişkenler arasında yapılan istatistik testlerin sonuçları tablo 14’de gösterilmiştir. Tabloya göre bu soruya verilen cevaplar üzerinde ikamet süresi, meslek ve eğitim değişkenlerinin etkili olduğu görülmektedir. Buna göre çevre sorunlarının çözümünde sorumluluğun kimlere düştüğü düşüncesinin, Hatay’da ikamet süresine, meslek ve eğitim düzeyi farklılıklarına bağlı olarak değişiklik gösterdiğini söylemek mümkündür. Diğer bir anlatımla bireylerin ikamet süreleri, meslekleri ve eğitim düzeyleri çevreye bakışlarında anlamlı farkındalıklara sebep olmaktadır.

Tablo 14. “Hatay’ın Çevre Sorunlarının Düzeltilmesi İçin En Önemli Görev Kime Düşmektedir?” Sorusu ile Bağımsız Değişkenler Arasında Yapılan Test Sonuçları

Bağımsız Değişkenler	Ki Kare	Kruskal Wallis	r_s
Eğitim		,040	,259**
Meslek	,000		
İkamet süresi	,032		

** Korelasyon 0,01 düzeyinde anlamlıdır.

Ankete katılanlara tablo 13’de açıklanan sorunun devamı olarak Hatay’da faaliyet gösteren kurumların çevre ile ilgili faaliyet ve çalışmalarını nasıl değerlendirdiklerini belirlemek üzere “*Hatay’ın çevre sorunlarıyla yeterince ilgileniliyor*” şeklinde bir önerme sunulmuştur. Bu önermeye verilen cevaplar

tablo 15’de gösterildiği gibidir. Tablo incelendiğinde ankete katılanların büyük çoğunluğunun (%75) Hatay’ın çevre sorunları ile yeterince ilgilenilmediğini göstermektedir.

Ayrıca daha önce belirtildiği (Bkz. Tablo:12) “*Hatay’da çevre sorunlarına etki eden faktörler*” arasında “*Yerel birimlerin iş bilmemesi*” en önemli ikinci faktör olarak görülmüştür. Yine Tablo: 13’te açıklandığı gibi, ankete katılanların yaklaşık yarısının çevre sorunlarının çözümünden birinci dereceden sorumlu olarak belediyeleri gördüğü göz önünde bulundurulduğunda buradaki eleştirel düşüncenin belediyelere yöneltildiği ortaya çıkacaktır.

Tablo 15. Hatay’ın Çevre Sorunlarıyla Yeterince İlgileniliyor

Seçenekler	%
Evet	12
Kısmen	13
Hayır	75
Toplam	100

Ankete katılanlara, “*Hatay halkı çevre konusunda yeterince duyarlı*” şeklinde bir önerme sunulmuş ve alınan cevaplar tablo 16’da gösterilmiştir. Tablo incelendiğinde bu önermeye katılmayan ve hayır cevabı verenlerin büyük çoğunluğu (%73) oluşturduğu görülmektedir. Daha önce Tablo 12’de *Hatay’ın Çevre Sorunlarına Etki Eden Faktörler* incelenirken *toplumsal duysızlık* seçeneği (%39) çevre sorunlarına etki eden en önemli faktör olduğu üzerinde durulmuştu. Bu bağlamda ankete katılanların büyük çoğunluğunun Hatay halkının çevre konusunda yeterince duyarlı olmadığını düşündüğünü söylemek mümkündür.

Tablo 16. Hatay Halkı Çevre Konusunda Yeterince Duyarlı

Seçenekler	%
Evet	4
Kısmen	23
Hayır	73
Toplam	100

Bu soru ile bağımsız değişkenler arasında yapılan istatistik testlerin sonuçları tablo 17’de gösterilmiştir. Tabloya göre bu soruya verilen cevaplar üzerinde birçok bağımsız değişkenin etkili olduğu görülmektedir. Ancak özellikle korelasyon sonuçları üzerinde durulması gereken bazı veriler içermektedir. Korelasyon sonuçlarına göre bu soru ile yaş ($r_s = -,243$) ve ikamet süresi ($r_s = -,270$) ile arasında zayıf da olsa negatif yönlü, eğitim düzeyi ($r_s = ,230$) ile pozitif yönlü ilişki tespit edilmiştir. Buna göre yaş ve ikamet süresi azaldıkça, eğitim düzeyi arttıkça, “*Hatay halkı çevre konusunda yeterince duyarlı*” önermesine verilen cevapların hayır seçeneğine doğru kaydığını, yani duyarlı değildir düşüncesinin güçlendiğini söylemek mümkündür.

Buna göre *Hatay halkı çevre konusunda yeterince duyarlı* düşüncesinin bireyin yaşına, eğitim düzeyine, meslek farklılıklarına, ikamet süresine, Hataylı olup olmadığına ve yaşadığı muhite göre değişiklik göstermektedir denilebilir.

Tablo 17. “Hatay Halkı Çevre Konusunda Yeterince Duyarlı” Önermesi ile Bağımsız Değişkenler Arasında Yapılan Test Sonuçları

Bağımsız Değişkenler	Ki Kare	Mann-Whitney	Kruskal Wallis	r_s
Yaş			,020	-,243*
Eğitim	,000		,011	,230*
Meslek	,004		,023	
İkamet süresi			,011	-,270**
Hataylımısınız		,041		,206*
Anketin yapıldığı yer	,000		,007	,267*

* Korelasyon 0,05 düzeyinde anlamlıdır.

** Korelasyon 0,01 düzeyinde anlamlıdır.

Tablo 18’de görüldüğü gibi ankete katılanlara “Hatay’da Çevre Sorunlarının Çözümü İçin Aşağıdaki Önlemlerden Hangisi Alınmalıdır?” şeklinde bir soru sorulmuştur. Tablodan anlaşıldığı üzere çevre sorunlarının çözümü için öne çıkan önlem, “*Eğitim faaliyetlerine ağırlık vermeli*” (%35) seçeneğidir. Hemen herkesin kabul edeceği üzere çevre ile ilgili sorunların çözümü için alınması gereken ilk önlem çevre eğitimlerinin verilmesi gerektiğidir. İkinci olarak bu konuda “*Kamu-*

halk işbirliği sağlanmalı” (%31,5) seçeneği belirtilmiştir ki, bu da çevre konusunda sadece kamunun alacağı tedbirlerin yeterli olmayacağı, halkın da bu sürece aktif olarak katılması gerektiğini ortaya koymaktadır.

Tablo 18. Hatay’da Çevre Sorunlarının Çözümü İçin Aşağıdaki Önlemlerden Hangisi Alınmalıdır?

Seçenekler	n	%
Eğitim faaliyetlerine ağırlık vermeli	70	35,0
Kamu- halk işbirliği sağlanmalı	63	31,5
Çevreyi kirletenler idari para cezası ile cezalandırılmalı	26	13,0
Bilgilendirme toplantıları yapılmalı	23	11,5
Hatay’da çevre durum raporu ve eylem planı yapılmalı	18	9,0
Toplam	200⁹	100

Daha önce belirtildiği gibi çevre sorunlarının toplumsal ve bireysel farklı boyutları vardır. Toplumsal olması yönü ile toplum içerisinde yaşanan bilgi alışverişi, iletişim ve etkileşim, toplumsal çevre bilincinin gelişmesinde etkili olmaktadır. Bu bağlamda ankete katılanlara “*Hatay’ın çevre sorunlarıyla ilgili topluma yeterince bilgilendirme yapılmaktadır*” şeklinde bir önerme sunularak çevre sorunları ile ilgili toplumsal iletişim ve etkileşim ölçülmeye çalışılmıştır. Tablo:19’da görüldüğü gibi ankete katılanların büyük çoğunluğunun (%78) Hatay’ın çevre sorunlarıyla ilgili toplumun yeterince bilgilendirilmediği görülmektedir.

Tablo 19. Hatay’ın Çevre Sorunlarıyla İlgili Topluma Yeterince Bilgilendirme Yapılmaktadır

Seçenekler	%
Evet	10
Kısmen	12
Hayır	78
Toplam	100

Bu önerme ile bağımsız değişkenler arasında yapılan istatistik testlerin sonuçları tablo 20’de gösterilmiştir. Tabloya göre bu önermeye verilen cevaplar üzerinde cinsiyet ve ikamet süresi değişkenlerinin etkili olduğu görülmektedir. Buna göre “*Hatay’ın çevre sorunlarıyla ilgili topluma yeterince bilgilendirme*

yapılmaktadır” düşüncesinin ikamet süresi ve özellikle cinsiyette göre değişiklik gösterdiği söylenebilir.

Tablo 20. “Hatay’ın Çevre Sorunlarıyla İlgili Topluma Yeterince Bilgilendirme Yapılmaktadır” Önermesi ile Bağımsız Değişkenler Arasında Yapılan Test Sonuçları

Bağımsız Değişkenler	Ki Kare	Mann-Whitney	Kruskal Wallis	r_s
Cinsiyet	,048	,017		,239*
İkamet süresi			,043	

* Korelasyon 0,05 düzeyinde anlamlıdır.

Yukarıda da belirtildiği gibi toplumsal ve bireysel çevre bilincinin gelişmesi açısından bilgi alışverişi, iletişim ve etkileşim önemli bir faktördür. Bu kapsamda ankete katılanlara “*Son bir ay içerisinde Çevre ile ilgili konularda bilgi aldığınız kaynaklar hangileridir?*” şeklinde bir soru sorulmuştur. Tablo: 21’de görüldüğü gibi her seçenek belli bir düzeyde işaretlenmiş olmasına rağmen “*hiç bilgi almadım*” seçeneğinin (28 kişi- %18,3) en yüksek orana sahip seçenek olarak çıkması, üzerinde durulması gereken bir konudur. İletişim imkânlarının oldukça çeşitlendiği günümüzde çevre konusunda bilgi almayan veya herhangi bir haber görmeyen bu kadar bireyin varlığı, ancak toplumsal düzeyde bu konuların gündeme gelmemesi ile açıklanabilir. Nitekim zaman zaman açıklandığı gibi toplumda, çevreye karşı yaşanan duyarsızlığın bir sonucu olarak gündeme gelmediğini veya hiç gündeme gelmediği için toplumsal duyarsızlığın geliştiğini söylemek mümkündür. Çünkü bu iki olgu birbirini besleyerek toplumsal bilinci etkilemektedir.

Tablo 21. Son Bir Ay İçerisinde Çevre ile İlgili Konularda Bilgi Aldığınız Kaynaklar Hangileridir?

Seçenekler	n	%
Hiç bilgi almadım	28	18,3
Sosyal ağlar	25	16,3
Yerel Televizyon haberleri	24	15,7
İnternet	24	15,7
Yerel Gazete	18	11,8

Belgeseller	11	7,2
Halkın görebileceği billboardlara asılmış afişler	11	7,2
Dernek, vakıf vb. yayınları	7	4,6
Yerel Radyo	5	3,3
Toplam	153¹⁰	100

Bu önerme ile bağımsız değişkenler arasında yapılan istatistik testlerin sonuçları Tablo: 22'de gösterilmiştir. Tabloya göre bu önermeye verilen cevaplar üzerinde eğitim, meslek ve anketin yapıldığı yer değişkenlerinin etkili olduğu görülmektedir. Buna göre çevre ile ilgili konularda son bir ay içerisinde bilgi alınan kaynakların, bireyin eğitim seviyesine, mesleğine ve yaşadığı muhite göre değişiklik gösterdiği söylenebilir.

Tablo 22. “Son Bir Ay İçerisinde Çevre İle İlgili Konularda Bilgi Aldığınız Kaynaklar Hangileridir” Sorusu ile Bağımsız Değişkenler Arasında Yapılan Test Sonuçları

Bağımsız Değişkenler	Ki Kare	Kruskal Wallis
Eğitim		,018
Meslek	,037	,029
Anketin yapıldığı yer	,004	,036

* Korelasyon 0,05 düzeyinde anlamlıdır.

Bütün bu verilere ek olarak birtakım gözlem, eleştiri ve önerileri dikkate alan değerlendirmeler de mevcuttur. Örneğin, çevre korunması konusunda yapılan çalışmalar ciddi ve kalıcı şekilde planlanarak yapılması, çarşı içerisinde yeterli temizlik ekibi ve çöp kovasının bulunmasına dikkat edilmesi, mahallelerde çöp kovaları dolmadan alınmadığı için birtakım pis kokuların yayılacağı hesap edilmesi, kent merkezinde yeşil alan ve çocuk parkı yeterli miktarda olmadığı gibi olanlarında bakımsız olduğunun görülmesi, alt yapı sorunlarının çevre kirliliğini de tetikliyor olması, çevreyi korumanın sadece çöp toplamaktan ibaret olmadığına görülmesi gerekmektedir. Ayrıca Hatay'da çevreyle ilgili çalışma veya projelerin yapılmadığı, geri dönüşüme önem verilmediği, bilinçlendirme faaliyetlerinin çok yetersiz olduğu konularında ciddi eleştiriler vardır.

SONUÇ

Çevre sorunları ve çevre duyarlılığı hemen her kentte aynı düzeyde değildir. Kentlerin sosyal, kültürel ve ekonomik gelişmişlik düzeylerine göre değişiklik göstermekle beraber, bunda yaşam kültürünün ve alışkanlıkların da etkisinin olduğu söylenebilir. Özellikle Hatay’da bu faktörlerin çok daha etkin olduğu görülmektedir. Diğer bir ifade ile çevre duyarlılığı konusunda kentin sosyal katmanlarının tamamında bir eksiklik olduğu göze çarpmaktadır. Yapılan bir çalışmada çevre sorunların giderilememesinde veya çevre duyarlılığının yeterince sağlanamamasında, halk-belediye diyalogunun eksikliğinin yanı sıra Suriyeli mültecilerin de kısmen bu sorunlarda payının olabileceği görülmektedir. Ancak Hatay’ın Büyükşehir olmasıyla bu sorunları giderici ve bu duyarlılığı sağlayacağına ilişkin bir beklentinin varlığı da hissedilmektedir (Bulut- Karaca, 2016: 14- 21). Bu çalışma ise şunu göstermektedir ki, çevre bilinci ve çevre ile ilgili konulara bakış, kişinin bireysel özelliklerine, içinde bulunduğu toplumun gelenek ve göreneklerine, temizlik ve çevre anlayışına, bulunduğu çevrede ikamet süresine ve hatta aynı şehrin farklı mahallelerinde yaşamaya kadar birçok faktörün etkisiyle değişiklik göstermektedir. Ayrıca Hatay’ın en önemli çevre sorunlarının altyapı ve kentsel alanların kirliliği olduğu, bu sorunlara toplumsal duyarsızlığın ve yerel yönetimlerin neden olduğu ileri sürülmekle beraber, bu sorunlarının düzeltilmesi için en önemli görevin de yine yerel yönetimlere ve yerel halka düştüğü dillendirilmektedir. Ancak bunun çok da kolay olmadığı özellikle çevre kirliliğinin önlenmesi ve azaltılması için eğitim faaliyetlerine ihtiyaç duyulduğu, bu ihtiyaç için de yerel yönetim- yerel halk işbirliğinin gerekli olduğu görülmektedir. Ayrıca, medya, sivil toplum, sosyal ağlar vb. gibi iletişim platformları aracılığı ile toplumun çevre duyarlılığı artırılması sağlanarak, hem örgütsel hem de bireysel aktivitelerin yapılmasının önü açılması gerekmektedir.

KAYNAKÇA

Ayten, A. (2010). Sahip Olma’ mı ‘Emanet Görme’ mi? Çevre Bilinci ve Dindarlık İlişkisi Üzerine Bir Araştırma, Din Bilimleri Akademik Araştırma Dergisi, Cilt 10, Sayı 2, s. 203- 233.

Bozkurt, Y. (2013). Çevre Sorunları ve Politikaları, Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.

Bulut, Y. - Kara, M. (2011). Mahalle Muhtarlarının Kent ve Mahalle Güvenliğine İlişkin Yaklaşımları: Antakya Örneği. Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt: 8, Sayı: 15, s. 1- 27.

Bulut, Y, - Karaca, Z. (2016). Hatay’da (Antakya) Kent Ve Çevre Sorunlarının Nasıl Algılandığına İlişkin Bir İnceleme. Kent Kültürü ve Yönetimi Hakemli Elektronik Dergisi, Cilt:9 Sayı: 1, s. 14- 21. www.kentakademisi.com. ET.12.01.2016.

DiE, <http://www.nufusu.com/il/hatay-nufusu>, ET, 06.04.2017

Erten, S. (2004). Çevre Eğitimi Ve Çevre Bilinci Nedir, Çevre Eğitimi Nasıl Olmalıdır? Çevre ve İnsan Dergisi, Çevre ve Orman Bakanlığı Yayın Organı, Sayı 65/ 66.

Hatay Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü (2015), Hatay İlinin Öncelikli Çevre Sorunları ve Çözüm Önerileri. Hatay Çevre Sorunları ve Çözüm Önerileri Sempozyumu, Hatay.

İnternet. <http://www.ametsoc.org/sloan/cleanair/>, ET. 05.06.2016.

İnternet. <http://www.conserve-energy-future.com/PollutionTypes.php>, ET. 05.06.2016.

İnternet. <http://www.seragazidogrulama.com/>, ET. 05.06.2016.

İnternet. <http://www.universetoday.com/81977/causes-of-air-pollution/>, 2015, ET.05.06.2016.

Keleş, R - Hamamcı, C. - Çoban, A. (2009), Çevre Politikası, Ankara: İmge Kitabevi.

Keleş, R. (2013), 100 Soruda Çevre, Çevre Sorunları ve Çevre Politikası. İzmir: Yakın Kitabevi.

Ökmen, M. (2003), Kent Çevre ve Globalleşme, İstanbul: Alfa Basım Yayın Dağıtım.

Özey, R. (2009). Çevre Sorunları, İstanbul: Aktif Yayınevi.

Sanchez, M. J. – Lafuente, R. (2010), Defining and Measuring Environmental Consciousness, Revista Internacional de Sociología (RIS), Vol. 68, no: 3, Septiembre-Diciembre, pp. 731- 755. <http://www.iesa.csic.es/publicaciones/201120131.pdf>. ET.05.06.2016.

Türkiye İstatistik Kurumu, TÜİK (2013), Seçilmiş Göstergelerle Hatay 2013, Ankara: TÜİK.

(Footnotes)

1 Ankete katılanlardan bu soru için belirlenen seçeneklerden uygun gördükleri seçenekleri işaretlemeleri istenmiştir.

2 Ankete katılanlardan uygun gördükleri iki seçeneği işaretlemeleri istenmiştir.

3 Ankete katılanlardan uygun gördükleri iki seçeneği işaretlemeleri istenmiştir.

4 Ankete katılanlardan uygun gördükleri iki seçeneği işaretlemeleri istenmiştir.

5 Ankete katılanlardan uygun gördükleri iki seçeneği işaretlemeleri istenmiştir.

6 Ankete katılanlardan uygun gördükleri iki seçeneği işaretlemeleri istenmiştir.



TÜRKİYE’DE BÜYÜKŞEHİR YAPILANMASI VE 6360 SAYILI KANUNA UYGULAYICILARIN BAKIŞI

Selim ÇAPAR *

Recep DEMİR **

Öz

2014 yılında 6360 sayılı Kanunun uygulanmasıyla Türkiye’de yerel yönetim alanındaki reformlar ile büyükşehir sayıları arttırılmış, ilçe ve büyükşehir belediyeleri olarak iki kademeli bir yapı kabul edilmiş, büyükşehir belediye sınırları aşama aşama il sınırlarına genişlemiş ve büyükşehir alanındaki yerel yönetim kademe ve sayısı azaltılmıştır. Bu makale, bu değişimin uygulanmasından sonra büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyelerinin görüşlerine dayanan bir araştırmaya dayanmaktadır.

Gerek büyükşehir belediyesi ve gerekse büyükşehir ilçe belediyelerinin; büyükşehir belediyesinin kırsal yerleşimlere etkin ve etkili biçimde ulaşabilmesi, büyükşehir belediye sistemi içinde hizmetlerin etkin ve dengeli olarak yürütülmesi açısından merkez (metropol) ilçeler ile merkez dışındaki ilçeler arasında görev, yetki ve kaynak bakımlarından farklılık oluşturulmasına ihtiyaç olup olmadığı, Kanunun uygulanmasında vatandaşların yerel hizmetlere ulaşması ve yönetime katılımının konusundaki düşünceleri ile büyükşehir belediyesince yerine getirilmesi gereken hizmetlerin ilçelerde etkin biçimde verilip verilemediği hususlarındaki görüşlerde, bir birliğin bulunmadığı görülmektedir.

Genelde büyükşehir belediyeleri 6360 sayılı Kanunla yapılan düzenlemelere olumlu yaklaşmaktadır. Ancak büyükşehir belediyesinin hizmet sunum alanının il mülki sınırları ile eşlenmesinin, hizmetlerin etkin bir şekilde yerine getirilemeyeceğine yönelik eleştiriler de bulunmaktadır. İlçe belediyelerinin, özellikle merkez dışındaki belediyelerin, 6360 sayılı Kanunla yapılan düzenlemeleri olumlu yönde değerlendirdiği ifade edilememektedir. Belediyeler kendi idarelerinin perspektifleri açısından değişimi ele almakta, büyükşehir belediyeleri kaynaklarının arttırılmasını isterken ilçe belediyeleri de görev yetkilerinin ve

* Dr. İçişleri Bakanlığı AREM Başkanı, selim.capar@icisleri.gov.tr

** İçişleri Bakanlığı AREM Başkan Yardımcısı-Başkontrolör, recep.demir@icisleri.gov.tr

kaynaklarının arttırılmasını azda olsa eski siteme dönülmesini istemektedir.

Reformun özünde “değişim” olduğundan, yerel yönetim reformlarında uygulamada karşılaşılan eksiklikleri giderecek düzenlemeleri yapacak biçimde sürekliliği içermesi gerekmektedir.

Anahtar Kelimeler: Yerelleşme, Belediye, Büyükşehir Belediyesi, Büyükşehir İlçe Belediyesi.

AN OVERVIEW OF EXECUTIVES ON RECONSTRUCTION OF METROPOLITANS AND LAW NO. 6360 IN TURKEY

ABSTRACT

Metropolitanisation reforms for local governments in Turkey with the enforcement of Law No. 6360 in 2014 have led to an increasing number of metropolians, adopting a two-tier structure for sub provincial and metropolitan municipalities, gradually expanding the boundaries of metropolitan municipalities to provincial borders and decreasing the grade and number of local governments in metropolitan area. Subsequent to implementation of the said reform, a research was conducted based on the views of metropolitan and sub-provincial municipalities.

It is obvious that there exists no consensus between metropolitan municipality and metropolitan sub-provincial municipalities on whether metropolitan municipality effectively and efficiently accesses rural settlements or not and whether it is needed to make a difference as to duties, authorities and resources between metropolitan sub-provinces and non-metropolitan sub-provinces with regard to effective and well-balanced implementation of services within metropolitan municipal system and whether those services that need to be fulfilled by the metropolitan municipality are effectively and efficiently rendered in sub-provinces and also on accessibility of local services and contribution to government by the citizens in the enforcement of law.

In general, metropolitan municipalities tend towards regulations enacted pursuant to Law No. 6360. However, criticisms suggest that synchronization of service delivery by metropolitan municipality with provincial administrative boundaries will probably cause a failure to effectively and efficiently fulfill services.

One cannot utter that sub-provincial municipalities, expressly non-metropolitan municipalities, look favorably on regulations enacted with Law No. 6360. While municipalities look from their own administerial perspective and demand an increase in resources of metropolitan municipalities, sub-provincial municipalities demand their duties and authorities as well as resources increased and revert back to former system at the least.

Since reform is inherently a “change”, sustainability shall be achieved so that any regulations can be made to fix any deficiencies that may be encountered in implementation of local government reforms.

Keywords: Decentralisation, Municipality, Metropolitan Municipality, Metropolitan Sub-Provincial Municipality.

GİRİŞ

2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun idari, siyasi, mali ve anayasal olmak üzere çok boyutlu bir zeminde tartışma alanı yaratmış, Türkiye’nin idari yapısında gerçekleşen hızlı ve önemli bir dönüşüm sürecine tanık olunmuştur.

2014 yılındaki mahalli idareler seçimi ile uygulamaya konulan büyükşehir modeli, Türkiye’deki il yönetimi üzerinde de önemli değişiklikler getirmiştir (Oktay, 2016b: 73). 6360 sayılı Kanun çerçevesinde on dört ilde büyükşehir belediyesi kurularak Türkiye’deki büyükşehir belediyesi sayısı 30’a yükseltilmiş, bu belediyelerin hizmet sınırları il mülki sınırları ile bütünleştirilerek, İstanbul’da ve Kocaeli’de il ölçeğinde uygulanan yerel yönetim modeli, 2012 yılındaki düzenleme tüm büyükşehir belediyelerine yaygınlaştırılmıştır. Aynı zamanda bu illerdeki il özel idarelerinin ve bu illere bağlı ilçelerin mülki sınırları içerisinde yer alan köy ve belde belediyelerinin tüzel kişilikleri kaldırılmış, köyler mahalle olarak; belediyeler ise belde ismiyle tek mahalle olarak bağlı bulundukları ilçenin belediyesine katılmıştır.

Yapılan bu düzenlemelerle idarenin bütünlüğü ilkesinin zedelenmesi; eşitlik ilkesine aykırılık, hukuk sisteminde ikilik, merkezî idarenin denetim ve vesayet yetkisinin zaafa uğratılması, üniter yapının tahrip edilerek federasyona

dayalı bir sistemin altyapısının hazırlanması, büyükşehir belediyelerinin sınırlarının mülkî sınırlar olmasının Anayasa'daki büyükşehirlerin kuruluşuna ilişkin hükme aykırılık taşıması gibi gerekçelerle Anayasa'ya aykırılığı iddia edilen Kanun; gerek TBMM'deki görüşmeler sırasında gerekse kamuoyunda eleştiri konusu olmuştur.

Ayrıca bazı belediyelerin beklenmedik bir şekilde görev ve yetki sınırlarını aşarak; terör örgütü faaliyetlerini destekleyici eylemlere destek vermesi, belediye iş makinalarının yol ve hendek kazma işlerinde kullanılması gibi eylemleri nedeniyle terör olaylarının artmasının müsebbibi olarak 6360 sayılı Kanun gösterilmiş, bu nedenle 6360 sayılı Kanunla yapılan bazı düzenlemelerde revizyon yapılması gerektiği ifade edilmiştir.¹ Bu nedenle Büyükşehirlerin yeniden yapılandırılmasına ilişkin yasal düzenlemenin tüm boyutları ve özellikle de uygulayıcısı konumunda bulunanların perspektifinden değerlendirilmesi bir gereklilik olarak ortaya çıkmıştır.

Bu çalışmanın konusu, Türkiye'de büyükşehirlerin yeniden yapılandırılmasıdır. Amacı ise Türkiye'de büyükşehirlerin yeniden yapılandırılması hedefiyle uygulamaya konulan 6360 sayılı Kanunun getirdiği değişimin değerlendirilmesidir. Yöntem olarak, değişimin uygulayıcısı konumunda olan büyükşehir ve ilçe belediyelerinin açık uçlu sorular esasında yazılı olarak görüşleri alınmıştır.² Bu görüşler mümkün olduğunca akademik çalışmalar ile yargı kararları çerçevesinde ele alınmıştır. Büyükşehir belediyeleri sisteminde ortaya çıkan değişime karşı yöneltilen görüş ve eleştirilerin; ölçek, hizmet, katılım ve mali konular esasında analiz edilmesi amaçlanmıştır.

Bu çerçevede metropoliten alan yönetim ve uygulama modelleri, dünyada metropoliten alan yönetimi ile ülkemizdeki metropoliten alan gelişme sürecine değinilerek, büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyelerinin görüşleri değerlendirilecektir.

¹ 674 sayılı KHK ile 5393 sayılı Belediye Kanununun 45 ve 57. maddelerine eklenen fıkralar ile bu eleştirilerin çözümlendiği düşünülmektedir.

² Bu araştırma ile ilgili ilk bulgu ve bilgiler Çapar ve Demir (2016) tarafından özet halde yayımlanmıştır. Bu makalede araştırma ve sonuçları kapsamlı biçimde ele alınmaktadır.

1.METROPOLİTEN ALAN YÖNETİM YAKLAŞIMLARI VE UYGULAMA MODELLERİ

Metropolis kavramı Yunanca asıllı metro (ana, asıl) ve polis (kent) sözcüklerinden oluşmuş ve ilk olarak Antik çağların kent devletlerini tanımlamak için kullanılmıştır (Soyda ve Türk, 2012: 51). “Metropol” ile “metropoliten” kavramları büyük kentleri diğer kentlerden ayırt etmek için, sanayi devriminden sonra ortaya çıkan Londra, Paris, Tokyo ve New York gibi büyük ölçekli yerleşim yerleri için kullanılmaya başlanmıştır. Bu kavramlaştırma genel kabul görmüştür. Böylece büyük ölçekli yerleşim yerleri “metropol” ya da “metropoliten kent” olarak adlandırılmaktadır (Oktay, 2016a: 52). Metropoliten alanlar, genellikle bir merkez anakent ile onu çevreleyen ve onunla ekonomik olarak bütünleşik yörekentler (suburbs) ve ilçe yerel yönetimlerinden oluşmaktadır. Metropoliten alan, nüfusun yoğun olduğu ve ekonomik, sosyal ve kültürel açıdan bölgenin merkezi olarak kabul görebilecek kent ya da kentlerin tamamının oluşturduğu bütün olarak tanımlanabilmektedir (Görmez, 1993; Gül ve Batman, 2013: 9).

Büyükşehir olgusu, toplumsal ve ekonomik yapıdaki değişikliklere koşut biçimde ortaya çıkmıştır (Çınar, Ciner ve Zengin, 2009). Dünyada 2014 verilerine göre 3.9 milyar kişi kentlerde yaşamaktadır. Dünya genelinde 1950’lerde kentli nüfus oranı %30 seviyesinde iken, günümüzde %53’e ulaşmıştır (Oktay, 2016a: 51).

Metropol kentlerin gelişme sürecinde nüfus artışı yanında kentin ekonomisi ve organizasyonu da etkilenmektedir. Tarım dışı sektörlerden ziyade sanayi, ticaret ve hizmetler alanı gelişme göstermektedir. Mesleki hizmetler, haberleşme, müteahhitlik, mühendislik, hukuk, eğitim, çevre, finans, sağlık, ulaşım, turizm, bilişim gibi hizmet alanları gelişmektedir. Kentin dünya ekonomik, sosyal ve siyasal sistemi ile entegrasyon düzeyi yükselmektedir. Kentteki şirketlerin ölçeği büyümekte, havalimanı ve liman gibi tesislerin sayısı ve kapasitesi artmakta, iş yerleri ile konut alanları ayırmaya başlamakta, yerel hizmetlerin ölçeği artarak birden fazla yerel yönetim birimleri ortaya çıkmaktadır (Oktay, 2016a: 53).

Metropoliten alan yönetimi anlayışında, her ülkenin kendi siyasal koşulları içerisinde merkezi yönetime ya da yerinden yönetime önem verilebilmekte ve bu öneme göre de metropoliten yönetimlerin dayanacağı temel değerler

şekillenmektedir. Ölçek ekonomileri ve metropoliten hizmetlerin tek merkezden yürütülmesi hizmetlerde etkinliği ön plana çıkarırken, metropoliten yönetimde alt kademe yönetim birimlerinin oluşturulması da demokrasi ilkesine verilen önemin bir göstergesidir (Tekel, 2009: 193).

Metropoliten yönetimlerin nasıl olması gerektiğine ilişkin dönemin koşulları içerisinde geliştirilmiş iki farklı yaklaşım bulunmaktadır. Bunlardan ilki reform kuramı diğeri ise kamu tercihi kuramıdır (Tekel, 2009: 194). Gül (2012: 68) ise Kübler ve Heinelt (2005)'in metropoliten alan biçimlerine ilişkin metropoliten reform geleneği, kamu tercihi okulu ve yeni bölgecilik akımı olmak üzere üç yaklaşımı vurguladığına işaret etmektedir.

Metropoliten Reform Geleneği, 1930'dan sonra egemen olan Keynesyen ekonominin, müdahaleci devlet anlayışının geçerli olduğu bir dönemde Fordist üretim tarzına uygun biçimde, Amerika'da ortaya çıkmıştır. Metropoliten Reform Geleneği, günümüzde “eski bölgecilik” olarak da tanımlanmaktadır (Oktay, 2016a: 55). Metropoliten reform geleneği üyeleri, bir kentsel alanda çok sayıda irili ufaklı yerel yönetim biriminin olmasının etkin, adil ve eşgüdümlü hizmet sunmaya engel olduğunu savunurlar. Reform geleneğinin temsilcilerine göre, “Bölgesel ya da metropoliten sorunlarla uğraşmak birbirinden bağımsız çok sayıda belediyenin her biri için oldukça güçtür” (Gül, 2012: 68).

Reform kuramına göre, metropoliten alanda idari birim sayısının azaltılması, mümkünse bire indirilmesi öngörülmektedir. Böylece, yerel hizmetlerde tasarruf ve etkinlik gerçekleştirilebilecektir. Metropoliten alanda ‘parçalı yönetim’ hizmetlerin dağıtım ve üretim fiyatını arttırmaktadır. Bu sebeple, metropoliten alanın yönetimi tek elde toplanmalıdır (Tekel, 2009: 194; Gül, 2012:68).

1950’li yıllardan itibaren gelişmeye başlayan **Kamu Tercihi Teorisi** siyasetin ekonomik açıdan analizine dayanmaktadır (Çınar, Ciner ve Zengin, 2009: 15). Yaklaşımının esaslarını, neo-klasik iktisatçıların öne sürdüğü piyasa başarısızlığı yaklaşımına karşılık geliştirdikleri Devletin başarısızlığı teorisi oluşturmaktadır (Aktan, 2017). Bu yaklaşım, siyasi süreçlerin işleyişini piyasa süreçleri ile benzer kabul etmekte, piyasanın serbestliğine paralel olarak siyasi süreçlerin de serbest olması gerektiğini vurgulamaktadır (Oktay, 2016a: 57). Kamu tercihi yaklaşımında küçük yerel yönetimlerin birleştirilerek tek bir metropoliten

yönetim oluşturulmasına karşı çıkılır ve adem-i merkeziyetçi metropoliten yerel yönetim yapılarının korunması savunulur. Çünkü birleştirme yönetimler arası rekabetin faydalarını ortadan kaldıracak, tekelci hizmet sunumu oluşturacak, merkezileşmeye yol açarak demokratik kontrol kanallarını ve seçme özgürlüğünü azaltacaktır (Gül, 2012:69).

Kamu Tercihi Yaklaşımının metropoliten alan için önerdiği yaklaşımlar dört ana kavram altında ele alınabilir (Oktay, 2016a: 57, 59): İlki, kamu işlemlerindeki karmaşıklığın azaltılması, şeffaflığın artırılması, vatandaşların bireysel tercihlerinin sistem tarafından daha sağlıklı tespiti ve karşılanması için tekçi metropoliten yönetimde “desantralizasyon” yapılmasıdır. İkincisi, vatandaşların daha az vergi ödeyerek en çok hizmeti alma konusunda tercihte bulunabilmeleri için metropoliten alanın yönetim olarak “parçalanması”dır. Üçüncü kavram “kendi kendine idare”dir. Dördüncüsü ise, “siyasi kontrol” kavramı ile bürokrasinin tüm boyutları ile siyasi kontrol altında olması ifade edilebilir. Sonuç olarak, kamu tercihi yaklaşımında, çok sayıda yönetim biriminden oluşan, kamusal hizmetlerinin üretim ve sunumunun birbirinden ayrı birimlerce gerçekleştirildiği farklı bir kent örgütlenmesi önerilmektedir (Tekel, 2009: 194).

Metropoliten Reform ve Kamu Tercihi yaklaşımlarının metropoliten alanla ilgili anlayışları, 1970’li yıllara kadar temel iki akım oldu. 1970’den sonra meydana gelen ekonomik ve siyasi gelişmeler “Yeni Bölgecilik” adıyla metropoliten alanların yönetimi ve organizasyonu ile ilgili yeni bir anlayışın gelişmesine yol açtı. 1980’lerde en iyi metropoliten yönetim konusundaki arayışlar ilgisini, metropoliten alanın bir bütün olarak ekonomik kalkınmada ve küresel rekabette avantaj sağlayacak biçimde nasıl organize edilmesi gerektiğine yönüne çevirdi. 1990’lı yıllarda, Avrupa ve Kuzey Amerika’da metropoliten yönetim konusundaki uygulamalar günümüzde “yeni bölgecilik” olarak bilinen üçüncü bir yaklaşımın ortaya çıkmasına yol açtı (Oktay, 2016a: 60).

Bu yaklaşımda; bölgesel düzeyde yönetsel yapılar oluşturulması ya da çok sayıdaki yerel birim arasında bir rekabet ortamı yaratılması yerine; var olan aktörler arasındaki ilişkilerin yeniden düzenlenerek, yönetim yaklaşımı çerçevesinde etkinleştirilmesi savunulur. Lefèvre (1993)’ye göre, esneklik, çeşitlilik, özel, sivil ve kamusal kentsel politika aktörler arası müzakere ve network oluşumu ile bölgesel düzeydeki kentsel gönüllü hizmet işbirliklerini temel alması,

bu yaklaşımın temel özellikleridir.

Yeni bölgencilik yaklaşımı, metropoliten alanda “yönetimden-yönetişime” geçişi hedefleyen bir görünüm kazandı. Yönetişimin kamu kurumları aracılığı ile değil, metropoliten alandaki çok çeşitli aktörler arasındaki etkileşime dayalı olarak hayata geçebileceğini savundu. Bu süreçte aktörlerin rollerinin katı kurallara dayanmayan biçimde belirlenmesi, metropoliten üstü düzeylerdeki ulusal veya ulus-üstü yapılar tarafından bölgesel işbirliği teşvik mekanizmalarının iyi kurgulanmış olması ve etkili siyasi liderlik önemli başarı unsurları olarak öne çıkarılmıştır (Oktay, 2016a: 62).

Metropoliten yönetim kavramı, genel olarak metropoliten alanın yönetimi ile ilgili yapı ya da kurumsal düzenlemeler anlamına gelmektedir. En temel hali ile metropoliten model olarak adlandırılabilir. Metropoliten kentlerin yönetimleri konusunda dünyada birbirinden farklı modellerle karşılaşılmaktadır (Oktay, 2016a: 62,63).

Dünyada anakentlerdeki yönetim modellerinin çeşitliliğine paralel olarak bu konuda literatürde farklı tasnifler yapılmaktadır. Dünyadaki değişik modelleri inceleyerek dünya uygulamalarını sınıflayan Shah (akt. Gül ve Batman, 2013: 13), metropoliten yönetimleri altı grupta toplamaktadır:

- (i) Üniter metropoliten yönetim modeli,
- (ii) Dikey olarak koordine edilmiş iki kademeli metropoliten yönetim modeli,
- (iii) Yatay olarak koordine edilmiş iki kademeli metropoliten yönetim modeli,
- (iv) Yatay olarak örgütlenmiş iki kademeli gönüllü metropoliten yönetimler,
- (v) Koordine edilmemiş iki kademeli metropoliten yönetim modeli,
- (vi) Koordine edilmemiş ve parçalanmış tek kademeli metropoliten yönetim modeli.

Metropoliten yönetim modellerini etkinliğini değerlendirmek için bazı araştırmacılar tarafından kriter setleri de geliştirilmiştir. Bu ölçütler yetki ve görev

alanının mevzuat ve mekân düzleminde yeterli genişliğe sahip olması, kurumsal yapı ve hizmet organizasyonunda ölçek ekonomisinin temel alınması, geniş yerel özerkliğe sahip olması, meşruiyeti yüksek bir siyasi temsil sistemi ve yönetim kapasitesinin yüksekliği olarak sıralanabilmektedir (Oktay, 2016a: 66, 67).

2. TÜRKİYEDE METROPOLİTAN ALAN YÖNETİMİ GELİŞİM SÜRECİ

Türkiye’de, “büyükşehir belediyeleri” 1982 Anayasasının 127. maddesindeki “büyük yerleşim yerlerinde özel yönetim biçimleri oluşturulabilir” hükmüne dayanılarak, 1984 yılından itibaren kurulmaya başlanmıştır (Keleş, 2016: 321; Çınar, Ciner ve Zengin, 2009). Türk kamu yönetimi sistemi içinde büyükşehir belediyelerinin kuruluşundan itibaren, “büyükşehir belediyeleri içinde yer alan ilçeler” olarak yeni bir ilçe statüsü oluşmaya başlamıştır.

1984 yılında kurulan büyükşehir belediyeleri olan İstanbul’un on beş, Ankara’nın beş ve İzmir’in de üç metropoliten ilçesi vardı. 1986-1988 yılları arasında yeni beş büyükşehir belediyesi daha kuruldu. 1986 yılında 3306 sayılı Kanun ile Adana, 1987 yılında 3391 sayılı Kanun ile Bursa, 3398 sayılı Kanun ile Gaziantep ve 3399 sayılı Kanun ile Konya, 1988 yılında ise 3508 sayılı Kanun ile Kayseri büyükşehir statüsü kazandılar. Adana’nın dört, Bursa ve Konya’nın üç, Gaziantep ve Kayseri’nin iki metropoliten ilçesi vardı.

Nüfus artış hızı, iç-göç gibi etkenlerle, kent nüfusları hızla artıyordu. Bu gelişmelerle birlikte 1993 yılına gelindiğinde, Antalya, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Mersin, İzmit ve Samsun olmak üzere yedi büyükşehir belediyesi daha kuruldu (Keleş, 2016: 321). Büyükşehir belediyeleri kurulmakla birlikte bu defa değişik bir tutum takınıldı ve 505 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kurulan büyükşehirlerde ilçe belediyesi yerine, birinci kademe belediyeler oluşturuldu. Böyle olunca, bu kademelerde ilçe örgütlenmesi oluşmamış oldu. Bu şekilde kurulan büyükşehir içindeki ilk kademe belediyelerinin sayısı; Antalya, Diyarbakır, Mersin ve İzmit’de üçer iken, Eskişehir, Erzurum ve Samsun’da ise ikişer oldu. Daha sonra 1999 Marmara depremi akabinde, 2000 yılında çıkarılan 593 sayılı KHK ile Sakarya da Büyükşehir statüsüne geçti. Sakarya’nın üç birinci kademe belediyesi vardı.

Özetlemek gerekirse, ilk sekiz büyükşehir sınırları içinde, merkez ilçeler ve kaymakamlık örgütlenmesi bulunuyordu. 1993 yılı ve sonrasında kurulan

sekiz büyükşehirin sınırları içindeki belediyeler ise, birinci kademe belediyesi niteliğindeydi. Dolayısıyla, bu kademelerde ilçe örgütü kurulmamıştı. Bu durum 2008 yılında değiştirildi. 5747 sayılı Kanun ile son sekiz büyükşehirde de ilk kademe belediyeleri ilçe belediyelerine dönüştürüldü ve genel yönetimin ilçe örgütlenmesi oluşturulması yoluna gidildi. Aynı Kanun ile ayrıca çeşitli büyükşehirlerde yeni ilçe belediyeleri ile birlikte yeni ilçeler kuruldu. Gerek dönüştürülen ve gerekse yeni kurulan ilçelerin sayısı 43'ü bulmuştur. Böylece 2010 yılı sonu itibarıyla 16 büyükşehir içerisinde 143 ilçe ve ilçe belediyesi bulunmaktaydı. Dolayısıyla, 2010 yılında Türkiye'deki toplam 892 ilçenin 143'ü metropoliten ilçe niteliği taşımaktaydı. Öte yandan, 2005 yılında kabul edilen 5286 sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün kaldırılmasına ilişkin Kanun ile İstanbul ve Kocaeli il sınırları büyükşehir belediye sınırları ile eşleştirilmiştir. Dolayısıyla bu illerin tüm ilçeleri metropoliten ilçe statüsü kazanmıştır. Bu sebeple 2010 yılında 39 ilçe ile en fazla metropoliten ilçesi olan il, İstanbul'dur. İstanbul'u 22 ilçe ile İzmir, 18 ilçe ile Ankara, 12 ilçe ile Kocaeli izlemektedir (Çapar, 2015: 235).

"İl sınırı-büyükşehir belediye sınırı eşlemesi", 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı Kanun ve 2013 yılında çıkartılan ve bu Kanunda değişiklik yapan 6447 sayılı Kanun ile yeni oluşturulanlar dâhil, toplam 30 büyükşehire yaygınlaştırılmıştır. Dolayısıyla, büyükşehir statüsündeki illerin tüm ilçeleri metropoliten ilçe olmuştur. Böylece 2014 yılı itibarıyla Türkiye'deki 919 ilçenin 519'u metropoliten ilçe statüsünde iken, diğer ilçelerin sayısı ise 400'dür (Çapar, 2015: 236). 2012 yılında yapılan yasal değişiklikler sonucunda (Karakılçık ve Koyuncu, 2016: 366);

- Toplam büyükşehir sayısı 30 olmuştur.
- Bütün büyükşehir belediye sınırları ve Büyükşehirlerdeki bütün ilçe belediyelerinin sınırı, il mülki sınırı olmuştur.
- Büyükşehir Belediyeleri olan 30 ilde il özel idareleri kaldırılmıştır ve bu illerde Merkezi Yönetime bağlı Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı (YİKOB) birimleri kurulmuştur.
- Yeni ilçeler kurulmuştur.
- Büyükşehir belediyeleri dışındaki illerde nüfusu 2.000'den az olan belde belediyeleri köye dönüştürülmüştür.

- Büyükşehir olan illerdeki bütün belde belediyeleri kaldırılmış ve bunlar bir belediyenin mahallesine dönüştürülmüştür.

- Büyükşehir olan illerdeki bütün köy yönetimleri kaldırılmış ve bunlar mahalle yapılmıştır.

Tüm bu değişiklikler Türk yönetim tarihinde bugüne kadar yapılan en kapsamlı değişikliklere işaret etmektedir (Karakılçık ve Koyuncu, 2016: 366).

4. ARAŞTIRMA İLE ELDE EDİLEN BULGULAR VE DEĞERLENDİRME

Bu çalışma, 6360 sayılı Kanunun uygulamasında karşılaşılan sorunların tespiti ve analizini hedeflemektedir. Bu ise ancak sahadan veri ve bilgi toplamakla mümkündür. Çalışmanın amacı doğrultusunda açık uçlu sorulardan oluşan bir görüşme formu hazırlanmıştır. Bu çerçevede büyükşehir belediyelerine (Ek-1) ve ilçe belediyelerine (Ek-2) yönelik olarak formüle edilmiş olan sorular 13 büyükşehir belediyesi³ ile 19 büyükşehir ilçe belediyesine⁴ gönderilmiştir. Belediyelere yazılar, 2015 yılı Aralık ayı başlarında gönderilmiş, Aralık ayı sonunda ve 2016 yılı Ocak ayı başlarında cevaplar alınmıştır.

Amaç, genellemelere ve ilkelere ulaşmaktan ziyade kanunun uygulayıcılarının karşılaştığı sorunları tanımak ve buradan hareketle sistematik yorum ve analizler oluşturabilmek olduğundan böyle bir yol benimsenmiştir.

Elde edilen bulgular ve bu bulgular hakkındaki değerlendirilmeler aşağıda alt başlıklarda yer almaktadır.

4.1. Büyükşehir ile ilçe belediyeleri arasında görev, yetki ve kaynak paylaşımı

Büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında görev, yetki ve kaynak paylaşımı konusunda büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında farklı düşünüldüğü görülmektedir.

³ Trabzon, İzmir, Eskişehir, Ordu, Balıkesir, Denizli, Mardin, Ankara, Antalya, Malatya, Muğla, Konya, Mersin (Trabzon, Mardin, Malatya görüş belirtmemiştir.)

⁴ Kumru (Ordu), Akhisar (Manisa), Dargeçit (Mardin), Burhaniye (Balıkesir), Karesi (Balıkesir), Marmaris (Muğla), Onikişubat (Maraş), Fethiye (Muğla), Kemer (Antalya), Karaburun (İzmir), Cihanbeyli (Konya), Şereflikoçhisar (Ankara), Hekimhan (Malatya), Elmalı (Antalya), Keçiören (Ankara), Savaştepe (Balıkesir), Akşehir (Konya), Polatlı (Ankara), Ortahisar (Trabzon); (Dargeçit, Onikişubat, Hekimhan, Elmalı belediyeleri görüş göndermemiştir.)

4.1.1. Görev ve yetki

Büyükşehir belediyeleri; büyükşehir ile ilçe belediyeleri arasında görev, yetki ve kaynak paylaşımının dengeli olduğunu ifade etmektedir. Ancak görev, yetki konusunda yetersizlik ve belirsizlik olduğu belirtilmektedir. Bu bağlamda bazı temel hizmetlerde dahi (yol yapımı, temizlik, zabıta, imar, yağmursuyu deplase hattı gibi) büyükşehir belediyeleri ile su ve kanalizasyon idareleri daha da önemlisi ilçe belediyeleri arasında yetki çakışmalarının olduğu vurgulanmaktadır. Hatta 6360 sayılı Yasa ile büyükşehir belediyesinin görev yetki ve sorumlulukları içerisine alınan hal işletmeleri, mezbahalar ve yolcu terminallerinin, gelir açısından ilçe belediyelerini zora soktuğu belirtilmektedir. Öte yandan, su-kanalizasyon, itfaiye, toplu taşınma ve karla mücadele hizmetlerinin büyükşehir belediyelerine devredilmesi sonucunda bu hizmetlerin tek elden daha etkili sunumunun gerçekleştirildiği, eski sisteme göre aksaklıkların daha az görüldüğü, eski sistem ile yapılamayan büyük projelerden olan katı atık düzenli depolama tesislerinin, büyükşehir belediye öz kaynakları ile yapılabildiği vurgulanmıştır.

İlçe belediyeleri tarafından ise görev, yetki ve kaynak paylaşımında büyük dengesizlikler bulunduğu, ilçe belediyelerinin hizmet ve yetki yönünden etkisiz hale getirildiği, büyükşehir belediyesine devrolan hizmetler nedeniyle sorunların çözümü ve hizmet sunumunda büyük aksamaların ve karmaşaların meydana geldiği ifade edilmiştir.

Yeni düzenleme ile ilçe belediyelerine hiç bir getiri sağlanmazken, büyükşehir belediyelerinin görev alanına giren hayvan rehabilitasyon hizmetleri, mezarlık hizmetleri, adres ve numarataj hizmetleri gibi yükümlülüklerin istenmemesine rağmen, ilçe belediyelerine devrinin yapıldığı belirtilmiştir. Yeni Yasaya göre, mezbahaların ilçe belediyelerine devredilmesinin, hatta işletmesinin devredilmesinin mümkün olduğu, ancak ilçelerin bunu ödenek bakımından yapmasının kolay olmadığı ifade edilmiştir. Öte yandan, otogar ve ulaşım işlerinde de hizmetin yerelden yürütülmesi açısından ilçe belediyelerine devir yapılabilmesi gerektiği, vurgulanmıştır. Kanalizasyon şebekeleri olmayan yerlerde münferit foseptiklerin temizlenmesi ve yağmur suyunun uzaklaştırılması konularının su ve kanalizasyon idaresinin görev alanına girmesine rağmen sorunlar yaşandığına dikkat çekilmiştir. Başboş hayvanlar ile ilgili çalışmalar ve haşerat ile mücadele konusunda da belediyeler arasında kimin görevi olduğu konusundaki ihtilafın

giderilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Büyükşehir ile ilçe belediyeleri arasında; zabıta yetkileri ve ilan reklam gelirlerinin toplanması ile temizlik işlerinde görev ve yetki çatışması ve kargaşası yaşanmakta olduğu, büyükşehir bağlı kuruluşlarının toplamış oldukları çevre ve temizlik vergilerini zamanında ödemedikleri de vurgulanmıştır.

Bu nedenlerden dolayı; sokak, cadde ve pazar yerlerinin paylaşımının gözden geçirilmesi, trafik yönlendirilmesi konusunda kurum ve kuruluşları arasındaki yetki ve görev paylaşım problemlerinin çözülmesi, ruhsat işlemlerindeki yetki karmaşasının giderilmesi, imar yönünden 1/5000’lik yapma yetkisi de ilçe belediyelerine verilmesi böylece işlerin çabuk yürümesinin sağlanması, merkezileştirme olmaması gerektiği dile getirilmiştir.

Parlak (2012), yönetim kademelerinin ve birimlerinin sayılarının azaltılması yoluyla gerçekleştirilen optimal ölçek düzenlemesinin, çağdaş dünyadaki eğilimlere uygun düşen bir idari reform uygulaması olduğuna işaret etmekte; hizmet ve yatırımların en ekonomik düzeyde sağlanmasını ve alan-nüfus optimalitesinin elde edilmesini, reformun amaçları arasında görmektedir. Gürbüz vd. (2014: 104)’lerine göre, idari anlamda tüzel kişiliklerin kaldırılması, yeni tüzel kişilik ihdas edilmesi, idari bağlılık-isim değişikliği, birleşme-katılma, sınır değişiklikleri ve yetki bölüşümü gibi değişiklikler yapan 6360 sayılı Kanun’la belediye yönetim anlayışında bir ezber bozulmakta ve kent yönetiminden mekânsal alan yönetimine doğru bir geçiş yaşanmaktadır.

Her ne kadar farklı görüşler olsa da (Akıllı ve Özasan, 2015: 159), büyükşehir belediyesi sınırının mülki sınır olarak genişletilmesi, hizmet kalitesini iyileştirilmesi, imar planlarının yapılmasında bütüncüllük, hizmet sunumunda standardın sağlanması, hizmet üretme kapasitesinin artması ile malî kaynakların etkin kullanımı açısından fayda sağlayabilecektir.

6360 sayılı Kanun büyükşehir belediyesini, kır ya da kent, yakın ya da uzak demeden, ilin tümüne, hizmet vermekle sorumlu kılınmaktadır. Oysa Ankara, Eskişehir, Şanlıurfa Konya, Muğla ve Balıkesir gibi hem alan olarak çok büyük, hem kırsal alanları çok fazla ve birbirinden çok uzak ilçeleri olan illerde büyükşehir modelinin uygulanması açısından güçlükler olabilecektir (Gül ve Batman, 2013: 35,36). Mesafesi uzak yeni eklenen belde belediyelerine ve köylere hizmet

götürülmesinde sıkıntı yaşanabilecek ve hizmet sunum maliyeti artabilecektir.

Gürbüz vd. (2014: 130)'lerine göre ise, belde belediyelerinin kapatılması hizmet maliyeti ve nüfus ilişkisi açısından olumlu sonuçlanacaktır. Ancak uzaklık unsuru hizmet maliyetine ek olarak ulaşım maliyetlerini ortaya çıkaracak ve birim maliyetlerini artıracığından büyükşehir belediyelerinin bu noktalara hizmet götürmede gönülsüz veya eşitsiz davranmasına neden olabilecektir. Ayrıca, nüfusu yoğun olan ilçeler de hizmet maliyetlerinden olumsuz etkilenecektir. Koyuncu ve Köroğlu (2012: 7) tarafından köylerin kaldırılmasıyla o yöre halkına verilecek hizmetlerin, kentin öncelikleri sıralamasında adil bir düzeyde olmayacağı öngörülmektedir.

Büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında uyumsuzlıklardan birisi de hayvan barınakları hususudur. İlçe belediyeleri, hayvan barınaklarının büyükşehir belediyesinin görev alanına girdiğini, büyükşehir belediyesince işletilmesi gerektiği halde ilçe belediyelerine devrinin yapılmasını eleştirmektedir.

Bu konuda İçişleri Bakanlığı Hukuk Müşavirliğince verilen görüşte, Hayvanların Korunmasına Dair Uygulama Yönetmeliğinin 7 nci maddesindeki *“Belediyeler; a) Sahipsiz veya güçten düşmüş hayvanların toplatılması, kısırlaştırılması, aşılanması, gerekli tıbbî bakımlarının yapılması ve işaretlenmesi, alındığı ortama geri bırakılması, sahiplendirilenlerinin kayıt altına alınmasıyla,...”* hükümleri çerçevesinde ilçe belediyelerinin sorumluluk sınırları içerisindeki hayvan barınaklarının işletilmesinin öncelikle ilçe belediyelerinin sorumluluğunda olduğu, ancak büyükşehir belediye meclisinin yönlendirici ve düzenleyici kararlar almaya yetkili olduğu değerlendirilmiştir (Gündüzöz, 2016: 62).

İlçe belediyelerinin en çok itiraz ettikleri konulardan birisini de ilan ve reklam vergisi oluşturmaktadır. Büyükşehir belediyelerinin mülkiyetinde olan kent mobilyalarının (Billboard, Raket, Megalight vb.) kullanım hakkının, asılacak yerleri ile ebatlarının belirlenmesi ve tasarruf yetkisi hususunda İçişleri Bakanlığı Hukuk Müşavirliği 18.09.2015 tarihli ve 13278 sayılı “İlan ve Reklam Billboardları” konulu görüşünde; 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun “Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları” başlıklı 7 nci maddesinin (g) bendi ve “Belediyeler arası hizmet ilişkileri ve koordinasyon” başlıklı 27 nci maddesi hükümleri ile 5393 sayılı Belediye Kanunun “Belediyenin yetkileri ve imtiyazları”

başlıklı 15 inci maddesinin (n) fıkrasında; “Reklam panoları ve tanıtıcı tabelalar konusunda standartlar getirmek”, hükmü çerçevesinde, büyükşehir belediye sınırları içerisinde ilan ve reklam asılacak yerler ve ilan ve reklamların şekil ve ebadını belirleme yetkisinin büyükşehir belediyelerinde olduğu; büyükşehir belediyelerinin meydan, cadde, bulvar, park vb. alanlarda hizmet sunumunda yetki ve görev paylaşımını kendisinin yapacağı; bu paylaşıma göre büyükşehir belediyesince inşa edilen ve hizmet sunumu kendisince yapılan meydan, cadde, bulvar, park vb. alanlardaki ilan ve reklam panolarında tasarruf yetkisinin büyükşehir belediyesinde olduğu; bu alanlar dışında ise tasarruf yetkisinin ilçe belediyelerine ait olduğu şeklinde görüş tesis edilmiştir (Gündüzöz, 2016: 63).

Şehir alanlarında yerel hizmetleri yürütmek üzere tasarlanmış belediyelerin il bütünündeki hizmetleri yürütebilmesi, il ölçeğindeki yapılanma 6360 sayılı Kanunun sorgulanan temel noktalarından biridir. Oysa 6360 sayılı Kanun ile düzenlenen modelin en güçlü yanı, yerel düzeydeki hizmet etkinliğini ve organizasyonunu geliştirmesidir. Ayrıca, il ve ilçe merkezlerinde yoğunlaşmış bir nüfus söz konusudur. Kırsal alandaki nüfus yoğunluğu ve ihtiyaçları çok yüksek düzeyde değildir. Daha gelişmiş kurumsal kapasite ve mali kaynağa sahip, diğer taraftan siyasal taleplere duyarlı büyükşehir belediyelerinin il özel idaresinden doğan açığı özellikle özel sektörün de kapasitesinden yararlanarak daha hızlı ve etkin biçimde kapatması beklenebilir. Bu noktada, hizmet açıklarının doğması muhtemel alanlar, sabit tesis veya yatırım gerektiren ya da günlük rutin işleyişe sahip hizmetlerden daha çok, acil müdahale gerektiren hizmetler noktasında ortaya çıkabilmektedir. Belediyelerin organizasyon ve hizmet becerisi, modelin niteliği kadar etkili olmaktadır (Oktay, 2016b: 87).

Öte yandan, sistem model olarak tasarlanırken öngörülemeyen problemler sebebiyle, ilçe belediyelerinin kendilerini zayıf gördükleri anlaşılmaktadır. Bu sebeple, bütüncül ve katılımcı bir anlayışla görev, yetki ve sorumluluk paylaşımının yeniden ele alınmasında yarar bulunduğu ifade edilebilir.

4.1.2.İmar ve bayındırlık düzenlemeleri

Büyükşehir belediyelerince, planlama (nazım) yetkisinin büyükşehirli devri ile birlikte kentin ulaşım ve imar planlaması alanlarında doğru kararlar verilmeye başlanıldığı, ancak bölgesel kalkınma ve bölgesel ekonomik kalkınma

planlamalarında da büyükşehirlerin yetkisinin artırılması gerektiği ifade edilmektedir.

Belediye yetki sınırları içerisinde plan onama yetkisini haiz farklı kurumların bulunması, bu kurumların planlama yaklaşımlarındaki farklılıklar da göz önüne alındığında büyükşehir bütününde planlamada uygulama birlik ve bütünlüğünün sağlanmasının güç olduğu belirtilmektedir. Ayrıca 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7/b maddesi ile büyükşehir belediye başkanlığında bulunan nazım imar planı ve uygulama imar planı onama yetkisinin mevzi ölçekte onanan plan ve plan değişiklikleri ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından kullanıldığı ifade edilmektedir. Bu durumun mevcut planlarda parçacı değişiklikleri ortaya çıkardığı, plan bütünlüğünü bozan uygulamalara neden olduğu vurgulanmaktadır.

Öte yandan, ilçe belediyelerince 1/5000'lik imar planlarını yapma yetkisinin ilçe belediyelerine devredilmesi gerektiği belirtilmiştir.

5216 sayılı Yasaya göre, nazım planlarının hazırlanması konusunda büyükşehir belediyesi, uygulama imar planlarının hazırlanması konusunda ise ilçe belediyeleri yetkilendirilmiştir. 2014 yılında büyükşehir belediyesi statüsüne kavuşmuş olan illerde, bütün belediyelerin kendi nazım ve uygulama imar planlarını yapma yetkileri vardı. Birden fazla belediyenin bulunduğu bütünleşik kentsel alanlarda, farklı imar planlarından kaynaklanan bir takım kentsel sorunların olduğu da kabul edilmekteydi. Yeni düzenleme ile birlikte, tüm il alanı büyükşehir belediyesi sınırı içinde kalacağı için, büyükşehir belediyesi ildeki tüm imar ve planlama düzeninin başlıca sorumlusu olmakta ve ilçe belediyelerinin hazırlamış oldukları imar planlarını denetleme yetkisini de elinde bulundurmaktadır (Adıgüzel, 2012: 168).

Belde belediyelerinin kapatılmasının ve planlama yetkisinin ilçe belediyelerine aktarılması ile alt ölçekli planların hazırlanmasında yerel halkın yetersiz olan katılım olanakları iyice daraltılmıştır. Nitekim Keleş (2012: 6), imar ve planlama açısından teklik ve bütünsellik önemli olmakla birlikte, imar planlarının uygulama ve denetim araçlarının kullanılması açısından uzaklığın olumsuz bir etmen olduğunu vurgulamaktadır. Bu yönden, merkezden uzaklaşmanın hizmetin etkin ve verimli görülmesini güçleştireceğini varsaymaktadır.

Keleş (2012: 8), büyükşehir belediyelerinde, özellikle imar ve planlama

konularında “son sözü” ilçe belediyelerinin değil, fakat anakent düzeyindeki organların söyleyecek olmasının doğal olduğunu, gerçekte, bu konulardaki duraksamaların 3030 sayılı Yasayla 1984 yılından beri giderilerek ilçe belediyelerinin bu konulara ilişkin yetkilerinin tırpanlandığını, ama yine de, yeni yasayla getirilen düzenlemeler içinde en rahat savunulabilecek olanın imarda ve planlamada birlik ve bütünsellik kuralı olduğunu ifade etmektedir. Bununla birlikte, büyükşehir belediyelerinin çok geniş yetkilerle donatılmış ve büyükşehir düzeyinin ilçe belediyeleri karşısında güçlendirilmiş olmasının, bir anlamda, merkeziyetçiliğin yerel düzeyde güçlendirilmesi anlamına geldiğini ifade etmektedir.

6360 sayılı Kanun ile mahalleye dönüşen köylerdeki mimari gelişimi desteklemek üzere ilçe veya büyükşehir belediyesince yörenin geleneksel, kültürel ve mimari özelliklerine uygun binalar için tip mimari projeler hazırlanması ve vatandaşların kullanımına ücretsiz sunulması görevi verildi. Köylerdeki özel projelerin onaylanma yetkisi de ilçe belediyelerine verildi. Bina projesi desteği ile vatandaşlar için önemli bir maliyet unsuru olacak yükün azaltılması ve bina stoku kalitesinin artırılması hedeflenmektedir. Bununla birlikte projelerin mümkün olduğunca köylerde tek tiplendirmeye de yol açmaması gerekmektedir (Oktay, 2016b: 87).

6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyesi sınırları içindeki tüm köyler mahalleye dönüştürülmekle birlikte köylere ait bazı haklar da korundu. İlgili mevzuat gereği orman köyleri ve orman köylüsüne tanınan hak, sorumluluk ve imtiyazlar orman köyü iken mahalleye dönüşen yerler için devam ettirildi. Benzer şekilde köy tarafından kullanılan mera, yaylak, kışlak gibi yerlerden bu mahalle sakinleri ve varsa diğer hak sahiplerinin 4342 sayılı Mera Kanunu hükümleri çerçevesinde yararlanmaya devam etmesi kabul edildi (Oktay, 2016b: 87).

İldeki büyük ölçekli büyükşehir belediye yapısının en olumlu yansıyacağı hizmet alanı planlama ve kalkınmadır. İlin bir bütün olarak kalkınması bakımından büyükşehir belediye modeli esneklik, hızlı hareket etme, tüm kaynakları koordine etme gibi önemli fırsatlar sunmaktadır. Büyükşehir belediyelerinin küresel ekonomik aktörlerle temasta bulunma, yatırımları kendi iline yönlendirme ve bu konuda önemli teşvik fırsatları üretme potansiyelleri daha yüksektir (Oktay, 2016b: 114).

6360 sayılı Kanunun büyükşehir kentsel alanlarında daha iyi kentsel yapılaşmaların ortaya çıkması yönünde olumlu katkılarının olacağı düşünülmektedir. İstanbul ve Kocaeli Büyükşehir Belediyeleri hariç, diğer büyükşehirlerin ilçe belediyeleri, yatırım bütçelerinin en az %10'unu on yıl süre ile bu Kanun kapsamında belediye sınırlarına yeni dâhil edilen yerleşim yerlerinin altyapı hizmetleri için ayıracaklardır. Böyle olunca, büyükşehir belediyelerinin sınırları içerisinde, altyapıları için standart harcamaların yapılmış olduğu yeni kentsel alanlar ortaya çıkması beklenmektedir (Akıllı ve Özasan, 2015: 161).

4.1.3.Kaynak dağılımı

Büyükşehir belediyeleri, belediyelerinin sınırlarının il mülki sınırı olarak belirlenmesinden sonra büyükşehir belediyelerinin kaynaklarının artırılması gerektiğini, çünkü görev alanlarının oldukça genişlediği ve dolayısıyla daha fazla kaynak ihtiyacı doğduğunu, kaynak paylaşımının da verilen yetkilere göre tekrar düzenlenmesi gerektiğini belirtmiştir. Bu çerçevede, 6360 sayılı Kanunun 25. maddesi ile değişen 5779 sayılı Kanunun 2. maddesinde düzenlenen %4,5'lük oranın %6'ya çıkarılması ve Yasa metnindeki "6/6/2002 tarihli ve 4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanununa ekli (I) sayılı listede yer alan mallardan (akaryakıt, madeni yağ gibi ürünlerden) tahsil edilen özel tüketim vergisi hariç olmak üzere" ibaresinin çıkarılması gerektiği ifade edilmiştir. Sonuçta büyükşehir belediyelerinin hizmetlerinde etkinliği artırabilmek için büyükşehir belediyesi gelirlerinin artırılmasının uygun olacağı da belirtilmiştir.

Ayrıca su ve kanalizasyon yapımı, ıslah, bakım ve onarım işleri ile atıksu arıtma tesisi yapım, bakım ve revizyon işleri yapılan yatırım harcamalarının ağırlığını oluşturduğundan, su ve kanal idarelerinin kaynak paylaşımındaki payının en az %10'dan %30'a çıkarılması, su ücretlerinin köy ve merkez uygulamasındaki farklılığın kaldırılması, özellikle yatırım projelerini, öz gelirleri ile karşılamakta zorlanan belediyelerin yüksek finansal ihtiyaçların karşılanmasının bir gereği ve zorunlu olarak borçlanmaya gitmekte olduğu, borçlanma işlemlerinde İller Bankası komisyon ve hizmet bedelinin kaldırılmasının, projelere göre uygulanan faiz oranlarının ise minimum seviyeye (%3-%7) düşürülmesinin uygun olacağı da ifade edilmektedir.

İlçe belediyelerince, ilçe belediyelerinin su ve kanal hizmetleri, mezarlık

hizmetleri, otogar hizmetleri, toptancı hal hizmetleri, itfaiye hizmetleri ile mezbaha ve hayvan pazarının büyükşehir belediyesinin görevleri arasına dâhil edilmesinden yakınılmıştır. Ayrıca çevre ve temizlik vergisi gelirlerinden ayrılan %25 payın, yangın ve sigorta vergilerinin büyükşehir belediyesine aktarılmasıyla ilçe belediyelerinin çok büyük bir ölçüde gelir kaybına uğradığı ifade edilmiştir. İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkındaki Kanun uyarınca belediye ve özel idarelere ayrılan paydan büyükşehir ilçe belediyeleri % 4,5 pay alıp bunun da % 30’u kesilip büyükşehir belediyelerine aktarılması nedeniyle ilçe belediye pay oranının 3,15 olarak kaldığı, bu durumun ise toplam nüfusun % 77’sine hizmet veren 519 belediye göz önüne alındığında büyükşehir ilçe belediyeleri açısından, kaynak paylaşımında adil olmayan bir durum oluşturduğu ifade edilmektedir.

Bu bağlamda; Yasa ile ayrılan % 4,5’luk paydan büyükşehir lehine herhangi bir kesinti (%30) yapılmadan doğrudan ilçe belediyelerine gönderilmesinin haksızlığı kısmen giderebileceği ifade edilmiştir. İlçe belediye sınırları içerisinde bulunan cadde ve sokakların ilan ve reklam vergisi gelirlerinin, büyükşehir belediyelerinden alınıp tekrar ilçe belediyelerine verilmesi, Maliye Bakanlığı ile yatırım projelerinde ödenen KDV’lerin şirketlerde olduğu gibi mahsuplaştırılması gerektiği, taşıt vergi ve cezalarından elde edilen gelirlerden büyükşehir ilçe belediyelerine hisse verilmesi gerektiği yönünde görüş belirtmişlerdir.

İlk bakışta Kanunun sadece büyükşehir belediyelerini güçlendirdiği ve bunun politik yansımalarının yanı sıra yatay ve dikey mali adaletsizliğe de yol açtığı söylenebilir. Yeni yasa ile birlikte kırsal alanlarda yaşayanların da artık emlak vergisi, çevre ve temizlik vergisi, harç ve katılım payları ödemek zorunda kalmalarının kırsal yoksulluğu daha da derinleştireceği (Adıgüzel, 2012: 172-173) yönünde değerlendirmeler de yapılmıştır (Yüksel, 2016: 745).

6360 sayılı Kanunun getirdiği en önemli düzenlemelerden biri, 5779 sayılı Kanunda yapılan değişikliklerle genel bütçe gelirleri tahsilatından yapılan dağıtımın yeniden düzenlenmesidir.

6360 sayılı Kanun’un getirmiş olduğu düzenleme ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının % 1.50’si büyükşehir dışındaki belediyelere, % 4.50’si büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ve % 0.5’i de il özel idarelerine aktarılması

öngörülmüştür. Benzer biçimde, Özel Tüketim Vergisi Kanunu'na ekli (I) sayılı listede yer alan mallardan tahsil edilen özel tüketim vergisi hariç olmak üzere, büyükşehir belediyesi sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının % 6'sı ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların % 30'u büyükşehir belediyesi payı olarak ayrılmaktadır. Söz konusu % 6'lık payın % 60'ı doğrudan o ilin büyükşehir belediyesine aktarılırken, kalan % 40'lık paylardan bir havuz oluşturulacak ve bu havuzda biriken kaynağın % 30'u büyükşehir belediyelerinin yüzölçümleri, % 70'i ise nüfuslarına göre bütün büyükşehir belediyeleri arasında pay edilmektedir. Bu da göstermektedir ki, bir ilde bulunan büyükşehir belediyesi, bir yandan kendi sınırları içerisinde yapılacak olan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının % 6'sı kapsamında bir pay alırken, bir yandan da o ilde bulunan ilçe belediyelerine ayrılacak olan payların % 30'unu alacaktır. Ayrıca dağıtım ve paylaştırma konusunda nüfusun yanı sıra, artık "yüzölçümü" ölçütü de göz önünde bulundurulacaktır. Böylece, yüzölçümü bakımından geniş olan ve bu geniş alanlara yerel hizmet sunmak zorunda kalan büyükşehir belediyeleri için olumlu bir düzenleme olduğunu söyleyebilir (Adıgüzel, 2012: 169).

Keleş (2012: 8), 6360 sayılı Kanun ile 5779 sayılı (2008) Yasada yapılan değişiklikleri, merkeziyetçi yaklaşımın bir anlatımı olarak değerlendirmektedir.

Yeni modelde büyükşehir belediyelerinin aldığı pay miktarında toplamda % 20 ve kişi başına ise %18'lik bir artış görülmektedir. İstanbul gelir artışından % 4 civarında yararlanırken Tekirdağ, Muğla, Erzurum, Van ve Balıkesir % 90'ın üzerinde artış elde etmiştir. Yıllık % 9'luk vergi artışı dikkate alındığında İstanbul'da bir azalma da söz konusudur. İlçe belediyelerinin gelir dağılımındaki payında ise düşme olmuştur (Oktay, 2016b: 89). Ayrıca büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların %10'u 2560 sayılı Kanunun 13. maddesi uyarınca su ve kanalizasyon idarelerine aktarılmaktadır.

6360 sayılı Kanun ile özellikle büyükşehir ilçe belediyelerinin gelirlerinde artışa neden olacak daha farklı düzenlemeler de yapılmıştır. Örneğin, yeni yasa ile büyükşehir sınırlarına dâhil edilecek olan köylerde yaşayanlar da artık, 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu gereğince emlak vergisi, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu uyarınca da vergi, harç ve katılım payları ödemekle mükellef olmuşlardır. Bilindiği gibi, Emlak Vergisi Kanunu'nun 8 ve 16. maddeleri gereğince bina, arazi

ve arsa vergileri büyükşehir belediye sınırları ve mücavir alanları içinde % 100 artırımlı olarak uygulanmaktadır. Bu durumda köylerde yaşayanların da artık bu vergileri % 100 artırımlı ödemeleri ile birlikte ilçe belediyelerinin vergi gelirlerinde artışlar söz konusu olacaktır. Kırsal alalarda yaşayanların da harç ve katılım payları ödemek zorunda kalmaları ve çevre temizlik vergisini % 25 oranında artırımlı ödemeleri ilçe belediyelerinin gelirlerinde artışlara neden olabilecektir. Bununla birlikte 6360 sayılı Kanun ile bu vergi, harç ve katılım payları uygulaması beş yıl süre ile ertelenmiştir (Adıgüzel, 2012: 171).

Kanunun mali konularda yarattığı gerçek değişimi görmek ve yorumlayabilmek içinse ampirik bir analizin yapılması kaçınılmazdır. 6360 sayılı Kanun ile birlikte büyükşehir belediyelerinin toplam vergi gelirlerinden en büyük payı alması ve il özel idarelerinin payının azalmasına rağmen, büyükşehir belediyelerinin çoğalması ve hizmet sunmakla mükellef olduğu nüfusun artması nedeniyle genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları kişi başına payın düşük bir oranda arttığını; il özel idarelerinin ise sayısının azalması nedeniyle genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları kişi başına payın daha yüksek oranda arttığı söylenebilir. Buradan çıkarılabilecek sonuç, yeni uygulamayla birlikte yatay mali dengenin il özel idareleri lehine yeniden düzenlendiğidir. Ayrıca 6360 sayılı Kanun’un içerdiği düzenlemelerin, dolaylı da olsa, büyükşehir belediyelerinin vergi gelirlerini artırıcı yönde olduğu da bilinmektedir. Zira yeni düzenlemeye göre, büyükşehir sınırlarına dâhil edilen köylerde yaşayanlar da Emlak Vergisi mükellefi olacak ve büyükşehir sınırları içinde olmaları nedeniyle %100 artırımlı olarak vergi ödeyeceklerdir. Bunun yanı sıra, Çevre Temizlik Vergisi’nde de köylerde yaşayanlar artık büyükşehir sınırları içinde olmaları nedeniyle %25 artırımlı vergi ödeyeceklerdir. Bu uygulama beş yıllığına ertelense de, uzun vadede büyükşehir ve ilçe belediyelerinin öz gelirlerini artırmaya yönelik bir uygulamadır (Yüksel, 2016: 745,753,754).

4.1.4. Büyükşehir belediyesi hizmetlerinin kırsal yerleşimlere etkin ve etkili biçimde ulaşılabilirliği

Büyükşehir belediyelerince, 6360 sayılı Kanun ile kentsel alanlar dışında kalan yerleşim yerlerinin büyükşehir kapsamına dâhil edilmesi; imar yönünden planlı yapılaşma ve gelişme, kanalizasyon, yol, su ulaşım ve çevre hizmetlerinin tek elden yürütülmesi bütünsellik açısından önemli olarak görülmektedir.

Ancak kırsal alanlara ulaşacak teşkilat yapısında standart geliştirilmediğinden büyükşehir belediyesinin hizmetlerinin ifasında problemlerin yaşanmasının söz konusu olabileceği de ifade edilmektedir. Ancak görüşüne başvurulmuş büyükşehir belediyelerinden biri, büyükşehir belediyeleri tarafından kırsal alanlara, özellikle uzak mesafelere hizmet götürmek ekonomik açıdan verimli olmadığı bunun içinde yerinden yönetim göz önünde bulundurularak bu tür hizmetlerin ilçe belediyeleri tarafından yerine getirilmesinin daha gerçekçi ve ekonomik olacağı şeklinde değerlendirilmedi bulunmuştur. Dolayısıyla genel olarak büyükşehir belediyelerince kırsal alandaki hizmetlerin büyükşehir belediyesi tarafından yapılması olumlu bulunmuştur.

Söz konusu hususla ilgili olarak ilçe belediyelerinin büyükşehir belediyelerinin belirttikleri görüşleri desteklemediği görülmektedir. Genelde 6360 sayılı Kanun kapsamında büyükşehir belediyesince, kırsal yerleşimlere etkin ve etkili bir biçimde ulaşamadığından hizmetlerde aksamalar ve gecikmelerin görüldüğü; büyükşehir belediyesi görev alanında bulunan ulaşım, itfaiye ve yolların bakım ve onarımı konularında sorunlar yaşandığı, özellikle kırsal alandan kar ile mücadelede büyükşehir ekiplerinin yetersiz kaldığı belirtilmiştir. Ayrıca büyükşehirlere verilen yetkilerin aşırı boyutlarda olduğu da ifade edilmiştir. Ancak az da olsa büyükşehir belediyesince kırsal mahallere sunulan hizmetin yeterli olduğu, büyükşehir belediyesince mevcut imkânların etkin olarak kullanıldığına da işaret edilmiştir.

6360 sayılı Kanuna ilişkin olarak, büyükşehir belediyelerinin daha geniş bir alana su, kanalizasyon, toplu ulaşım, itfaiye, zabıta vb. hizmetleri sunmaya yetkili olduğu, ancak bu hizmetleri etkin ve verimli olarak sunamayacağı konusu yaygın söylemlerden biridir. Büyükşehir belediyelerinin hizmet alanı içine giren merkezden uzak yerlere hizmet götürmesinde aksamaların olduğu belirtilmektedir. Ancak hizmetlerin bundan sonra bu alanlarda teknik, mali ve personel olarak daha iyi imkânlarla sahip olan uzmanlaşmış büyükşehir belediyeleri tarafından daha kaliteli bir şekilde sunulacağı beklenebilir. Ayrıca il düzeyinde daha bütüncül, planlı, etkin ve verimli bir ulaşım sisteminin organize edilebilecek; herhangi bir il veya ilçe belediyesinin tek başına yapamayacağı ulaşım ve altyapı projeleri; su ve kanalizasyon hizmetlerinin yapılması, artık daha kolay bir şekilde hayata geçirilebileceği de düşünülebilir.

4.1.5. 5216 sayılı Kanuna göre, büyükşehir belediyesinden devredilmesi istenen ve büyükşehir belediye meclisince devredilen görevler

Büyükşehir belediyesinin sorumluluk alanlarına giren bölgelerde bulunan işyerlerine işyeri açma ve çalışma ruhsatlarını düzenleme yetkisinin belediyece verilmek istendiği, bu teklifin büyükşehir belediyesi tarafından olumlu karşılanmadığı ancak bu hizmetlerin halen ilçe belediyelerince yapıldığı, belirtilmiştir.

Toptancı hali ve otogar hizmetlerinin ilçe belediyesine devri konusunda talepte bulunulmuş ise de yetki, görev ve kaynak paylaşımının büyükşehir belediyesinin bakış açısına göre yorumlandığından, olumsuz yanıt alındığı, ifade edilmiştir. Büyükşehir belediyesinin görevleri arasında geçen mezarlık hizmetleri ile numarataj işlemleri yine aynı Kanunda, ilçe belediyelerine devredilebilir, hükmüne istinaden istekte bulunulmadığı halde ilçe belediyelerine devredildiği belirtilmiştir. Öte yandan, bir başka ilçe belediyesi, 5216 sayılı Yasa gereğince 2 ayrı bölgede kentsel dönüşüm uygulanması konusunda büyükşehir belediyesinden yetki devri talebinin olumlu karşılandığını ifade etmiştir.

Bir büyükşehirde, şehir içi toplu taşıma işinin ilçe bazında devredilmesi ile 30 metre ve altındaki bulunan tüm yolların devredilmesi taleplerinin olumlu karşılanmadığı ifade edilmiştir.

Bir ilçedeki otogar işletmesinin, büyükşehir meclisinde ilçe belediyesine devrinin gerçekleştirildiği ifade edilirken bir başka ilçe belediyesi otopark düzeni konusunda büyükşehir belediyesi ile görüşmeler ve resmi yazışmaların sürmesine karşılık bu konuda bir gelişme olmadığı ifade edilmiştir. Yasa gereği büyükşehir belediyesince yürütülmesi gereken hayvan rehabilitasyon merkezinin büyükşehir belediyesi tarafından devralınması için defalarca girişimde bulunulmasına karşın gelişme sağlanamadığına işaret edilmiştir. Yasa gereği su ve kanalizasyon idaresi tarafından yapılması gereken yüzeysel yağmur suları drenaj hatlarının ilgili kurum tarafından yapılmadığı da belirtilmiştir.

Şimdiye kadar sadece mezarlık hizmetlerinin devir alındığı, devir alınmasa da ilçedeki büyükşehir belediyesine ait alanların temizliğinin de ilçe belediyesince yapıldığı, vatandaşların her türlü sorunun çözümünü halen ilçe belediyesinden beklemekte olduğu, ifade edilmiştir.

İstem dışında mezbaha ve terminal hizmetinin ilçe belediyesi tarafından yürütülmekte olmasına karşın, E 90 Karayolunda bulunan trafik sinyalizasyonun bakım ve onarımının ilçe belediyesince yürütüldüğü belirtilmiştir.

Yukarıda ifade edilen hususlardan anlaşılacağı üzere, büyükşehir ait görevlerin ilçe belediyelerine devrinde uygulama birliği olmadığı görülmektedir. Genelde ilçe belediyelerinin istemediği personel ve maliyet içeren görevlerin devrinin yapıldığı görülmektedir.

4.1.6. Merkez (metropol) ilçeler ile merkez dışındaki ilçeler arasında görev, yetki ve kaynak bakımlarından farklılaştırma ihtiyacı

Bu konuda görüşüne başvurulmuş büyükşehir belediyelerinde bir fikir birliği bulunmamaktadır. Bazı büyükşehir belediyeleri, görev, yetki ve kaynak bakımlarından merkez ilçeler ile merkez dışındaki ilçeler arasında farklılık oluşturulmasına ihtiyaç bulunmadığını belirtilirken, büyükşehir belediye sistemi içinde hizmetlerin etkin ve dengeli olarak yürütülmesi açısından merkez ve merkez dışındaki ilçeler arasında görev, yetki ve kaynak bakımından farklılık oluşturulmasına ihtiyaç olduğu da ifade edilmiştir.

Bu hususta ilçe belediyeleri; büyükşehir belediye sistemi içinde hizmetlerin etkin ve dengeli olarak yürütülmesi açısından merkez ilçeler ile merkez dışındaki ilçeler arasında görev, yetki ve kaynak bakımlarından farklılık oluşturulmasına ihtiyaç olduğunu söylemektedir. Buna gerekçe olarak, merkez ilçelerdeki bazı hizmetlerin (cenaze hizmetleri, sosyal yardımlar, sportif tesisler, büyük parklar, birçok cadde-bulvar, meydan, katlı otoparklar ulaşımı kolaylaştıran birçok alt ve üst geçitler, kültür ve kongre merkezleri) hala büyükşehir belediye marifetiyle yapılması nedeniyle, merkez ilçelerin görev ve yükümlülükleri hafiflediğinden bunun için merkez dışındaki ilçe belediyelerin kaynak tahsisinde farklılık yapılmasına kesinlikle ihtiyaç olduğu vurgulanmıştır.

Büyükşehir merkezinde yer alan ilçeler ile merkezden uzak konumlanmış ilçeler arasında açıkça farklılık bulunmaktadır. Bu sebeple, statü olarak bir farklılaşma yapılması konusu düşünülmelidir.

4.1.7.Vatandaşların yerel hizmetlere ulaşması ve yönetime katılımı

Büyükşehir belediyeleri tarafından, büyükşehir belediyeçiliğinin belediyeçilik hizmetinde birlik ve bütünlüğü sağladığı ve koordinasyon oluşturduğu, hizmette getirdiği uzmanlık ile daha etkin ve verimli hizmet verilebildiği belirtilmiştir. Ancak ihtiyaçların yerel düzeyde belirlenmesi, hizmet alıcılarının hizmet sunucusuna kolay ve en kısa sürede ulaşabilmesi amacıyla yerel düzeyde teşkilatlanma ihtiyacına vurgu yapılmıştır. Ayrıca yeni büyükşehir düzenlemesi ile birlikte yerel yönetimler üzerinde merkezi idarenin vesayeti bir taraftan (görece) azaltılırken, diğer taraftan büyükşehir belediyelerine verilen “uyum ve koordinasyon” yetkileri çerçevesinde yerelde farklı bir vesayet mekanizması oluşturulduğuna dikkat çekilmiştir. Hatta büyükşehir belediyesi sınırlarının il mülki sınırı olması, büyükşehre bağlı ilçelerin mülki sınırları içindeki belde belediyelerinin tüzel kişiliklerinin kaldırılması ve köylerin mahalleye dönüştürülmesinin, sistemi yerelleşmekten çok merkezileştirdiği de ifade edilmiştir.

Bu bağlamda, belde belediyelerinin ve köy tüzel kişiliklerinin kaldırılmasıyla buralarda ikamet eden vatandaşların bağlı oldukları belediyelere mesafe bakımından uzak olması nedeniyle yerel hizmetlere ulaşması ve yönetime katılımlarında sıkıntılar yaşandığı ifade edilmiştir. Yerel kalkınmanın yerinden yönetimle olacağı düşüncesinden hareketle, birden fazla yerleşim yerinin birleştirilerek buralarda yeni belediye teşkilatları oluşturularak, hizmete yakınlştırmanın yapılabileceği de belirtilmiştir.

Planlama kararları açısından, yerel meclislerin aldığı kararların, büyükşehir belediye meclisinin onayına tabi olmasının, büyükşehir içinde bir merkezileşme belirtisi olarak ifade edilmiştir.

Öte yandan, 6360 sayılı Kanunun getirdiği sistemin yerelleşmekten ziyade, büyükşehirlerin merkezi yönetimin uydusu halinde çalışmasını sağladığı görüşü vurgulanmıştır. Bununla birlikte, büyükşehir belediyesinde hizmetlerin büyük oranda tek elden yürütülmesi, kararların büyükşehir belediye meclisinde alınması, büyükşehir belediye meclisinde her ilçe belediye başkanının doğal üye olması, ilçe belediye meclisinden üyelerin bulunması nedeniyle il genelinde aynı hizmetlerin yürütülmesinde bir homojenlik sağlandığı da belirtilmiştir. Ayrıca

büyükşehir belediyesi gücü (bütçesi ve personel sayısı) ile her türlü hizmetin daha kısa sürede ve etkili biçimde verilebildiği ifade edilmiştir.

İlçe belediyeleri ise çoğunlukla yetki, görev ve hizmetlerin tek merkezden yürütülmesinin yerelde merkezileşmeye yol açtığına dikkat çekmiştir. Bu yapılanmanın, halkın yönetime katılımını zorlaştırdığı görüşü de dile getirilmiştir. Bu çerçevede, daha büyük alanlara hizmet götürmekle yükümlü hale gelen belediyelerin, her noktaya aynı anda ve verimlilikle ulaşmasının mümkün görünmediği ifade edilmiştir. İtfaiye, cenaze, su-kanalizasyon, haller, otogar gibi hizmetlerde çözüm iradesinin yerelde olmaması ve karar mercisinin merkezde bulunması nedeniyle, bu hizmetler bağlamında merkezleşmenin söz konusu olduğu dile getirilmiştir. Çözüm olarak, büyükşehir belediye sisteminin yenilenmesi gerektiği, büyükşehirde bulunan daire başkanlıklarının birimlerinin kırsala kaydırılması veya kırsalda bulunan belediyelere yetki verilmesinin merkezleşmeyi önleyeceği görüşü belirtilmiştir.

Yukarıda ki açıklamalardan anlaşılacağı üzere vatandaşların yerel hizmetlere ulaşması ve yönetime katılımı konusunda belediyeler arasında olduğu gibi akademik alanda da görüş birliği bulunmamaktadır.

İzci ve Turan (2013: 135), Genç (2014: 9) ve Adıgüzel (2012: 166) 6360 sayılı Kanun'un yerel yönetimlerde yarattığı politik ve idari değişimleri açıklamış ve düzenlemenin yerelde güçlü bir merkezileşmeye yol açacağı, demokratik katılımı azaltacağı ve yerel seçimlerde iktidar partisini güçlendireceği sonucuna varmıştır. Hizmet sunumunda vatandaşa en yakın kamu örgütleri olan köy ve belde belediyelerinin seçmenlerin görüşü alınmadan 6360 sayılı Kanun'la tasfiye edilmesinin, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 5. maddesinde öngörülen "yerel yönetimlerin sınır değişikliklerinde yerel topluluklara danışılması" ilkesiyle çeliştiği (Günel vd., 2014: 67) yönünde değerlendirmeler de yapılmıştır (Yüksel, 2016: 745).

Ayrıca Akçay (2013: 66) yerel ölçekte mahalle yönetiminin güçlendirilmesi ve demokratikleştirilmesi için 5393 sayılı Belediye Kanununun 9. maddesi ile iyi bir imkân sunulduğuna işaret etmektedir. Bununla birlikte 6360 sayılı Kanunun büyükşehir hizmet alanını il sınırı ile eşleştirdiğinden, katılım açısından, özellikle kapatılan belediyelerdeki vatandaşların ve normal büyüklükteki kentlerdeki

düşük katılım oranları beraber düşünüldüğünde, çok büyük nüfusa hizmet edecek büyükşehirlerin sorumlu organlarına ulaşmanın vatandaş açısından pek mümkün gözükmediğini ifade etmektedir.

Öte yandan, 6360 sayılı Kanunun getirdiği yeni model siyasal katılım ve demokratik nitelikler bakımından birçok farklı unsuru bir arada barındırmaktadır. Demokratik temelli eleştirilerin başında, Avrupa Yerel Özerklik Şartı’ndaki yerel yönetimlerin sınırlarında yapılacak değişikliklerin yerel halka sorulması konusundaki ilkeye aykırı biçimde merkezi yönetimin çok sayıda tüzel kişiliği kaldırması gelmektedir (Oktay, 2016b: 115).

Tüzel kişiliği kaldırılan belde belediyeleri ve köylerin yerel demokrasi ve siyasal katılım bakımından, üst ölçeklere göre daha elverişli ortam sunduğu açıktır. Yüz yüze ilişkilere dayalı siyasal ilişkilerin geçerli olduğu bu düzey ölçeklerde vatandaş tercihlerinin hizmetlere yansması daha kolaydır. Belde belediyeleri ve köylerde seçilen temsilciler ve adaylık yarışına giren vatandaşlardan oluşan önemli bir kitle yerel siyasetin parçası durumundadır. Bu anlamda küçük ölçekli yapıların kaldırılması yerel siyasetin alt katmanındaki alanı da daraltıcı bir etki oluşturmuştur.

Yeni modelde ilk basamak siyasal katılımın sağlandığı yerel yönetim birimi ilçe belediyesi, ikinci basamak ise büyükşehir belediyesidir. İlçe belediyelerinin varlığı, küçük yönetimlerin kaldırılmasının yerel siyaset üzerindeki olumsuz etkisini azaltıcı bir etki yapmaktadır. Büyük ölçekli yapılarda vatandaşların talepleri güçlü bürokratik yapılar tarafından daha fazla filtre edilmektedir. Büyük ölçekli belediye yapısı demokratik katılım bakımından belirtilen dezavantajları içinde barındırmakla birlikte, bazı avantajlara da sahiptir. Küçük bir belde belediyesinde ya da köyde yaşayan vatandaşların siyasal etki alanları da küçük ölçeklidir. Yeni modelde vatandaşlar büyükşehir belediye başkanı, ilçe belediye başkanı ile meclis üyeleri ve dolaylı olarak büyükşehir belediye meclisi üyelerini de seçmektedir. Diğer taraftan ilçe belediyesi yanında büyükşehir belediyesinden de hizmet almaktadırlar. Bu bakış açısından vatandaşların siyasal etki alanının genişlemesi söz konusudur (Oktay, 2016b:115,116).

Büyükşehir belediye modelinde siyasal katılım ve demokratik mekanizmaların işletilmesi konusunda temel rol ilçe belediyelerine düşmektedir.

Belde ve köylerin kaldırılmasının daralttığı siyasal alanı genişletecek çözümler üretecek düzey halka yakınlığı dolayısıyla ilçe belediyesidir. Ayrıca, tüzel kişiliği kaldırılan yerlerin mahalle statüsü ile kimliğini koruması, buralarda oluşacak siyasal taleplerin özellikle muhtarlıklar üzerinden takibi bakımından önem taşımaktadır. Nitekim uygulamada muhtarlıklarla ilgili olarak ilçe ve büyükşehir belediyesi düzeyinde “muhtarlık işleri müdürlüğü/daire başkanlığı” adıyla birimler oluşturularak mahallelerden gelecek talep, beklenti ve öneriler yönetilmeye çalışılmaktadır. Büyükşehir belediyesinin yetki ve kapasitesi ile çok güçlü olduğu bir modelde, karar organı olan meclisin üye yapısında il merkezi dışındaki ilçe belediyelerinin ağırlığından da söz edilebilir (Oktay, 2016b: 117).

Az nüfuslu ilçe belediyelerinin büyükşehir belediye meclisinde çoğunluğa sahip olmaları yerel siyaset bakımından yukarıda belirtilenler yanında yeni dengelere de yol açabilmektedir. Meclisteki üye çoğunluğundan yararlanmak isteyen büyükşehir belediye başkanları, yerel hizmet talepleri büyükşehir belediyesinin kapasitesi karşısında düşük düzeyde kalan bu ilçe belediyelerinin taleplerini hızlı ve yoğun bir şekilde karşılayarak çoğunluğu oluşturan üyelerin desteğini sağlama çabasına girebilmektedir. Bu mekanizma belediye başkanı ile aynı siyasal partiden olanlar yanında muhalefette bulunanlar bakımından da işleyebilmektedir. Yeni sistemde oldukça güçlü konuma gelen belediye başkanlarının, bu yöntem ile güçlerini daha da arttırmaları olasıdır (Oktay, 2016b: 118).

4.1.8. Büyükşehir belediyesince yerine getirilmesi gereken hizmetlerin ilçe düzeyinde etkin biçimde verilebilirliği

Büyükşehir belediyeleri ilçe belediye sınırları içinde yerine getirilmesi gereken hizmetlerin (zabita hizmetleri, işyeri açma ruhsatları ve denetimi, meydan, ana bulvar ve caddelerin yapımı-bakımı-onarımı-temizliği) etkin ve verimli biçimde verilebilirliği hususunda; merkezin dışındaki ilçelere personel, araç-teçhizat ve maddi kaynak yetersizliği ile mesafelerin uzunluğu gibi nedenlerden dolayı etkin ve verimli hizmet sunumunun mümkün olmadığını, kırsal alandaki ilçelere hizmetin etap-etap götürülebildiğini ifade etmiştir. Bu çerçevede, büyükşehir belediyesi zabıtası tarafından yerine getirilmesi gereken denetimi süreklilik arz eden (işgal, çevre, seyyar satıcı, dilenci vb.) diğer zabita görevlerinin yerine getirilmesinde yeterli denetimin sağlanabilmesi için yeni

düzenlemelere ihtiyaç duyulduğu, denetimi süreklilik arz eden bu gibi işlemlerin ilçe belediyesi zabıtası tarafından yerine getirilmesinin uygun olacağı beyan edilmiştir.

İlçe belediyeleri de benzer biçimde; 6360 sayılı kanunla sınırları genişleyen büyükşehir belediyesi tarafından yerine getirilmesi gereken hizmetlerin (zabıta hizmetleri, işyeri açma ruhsatları ve denetimi, meydan, ana bulvar ve caddelerin yapımı-bakımı-onarımı-temizliği), ilçede etkin ve verimli bir biçimde verilemediğini ifade etmişlerdir. Ayrıca şehirdeki bütün yol ve kaldırım hizmetlerinden sadece bir belediyenin sorumlu olmasının daha doğru ve bütüncül bir yaklaşım olacağı vurgulanmıştır. Benzer biçimde parkların bakımı, yapımı gibi sadece bir belediyenin yetkisinde olması, parkların sulamanın mutlaka ücretsiz olması, temizlik hizmetlerinde de sadece bir belediyenin sorumlu olması, kaynaklarında buna göre yeniden pay edilmesi gerektiği, önerilerini dile getirmişlerdir.

Büyükşehir belediyesi bakımından düşünüldüğünde yeni Kanun ile getirilen yeni görevlerin ve genişleyen hizmet alanında ortaya çıkan yeni isteklerin yerine getirilmesinde, saptanan hedeflerin gerçekleşme düzeyi ilgili hizmetin etkin bir şekilde sunulup sunulmadığı bir performans boyutu olarak görülebilir (Biricikoğlu ve Duyar, 2015: 375).

Genelde kamu yönetiminde, özelde de büyükşehir belediyelerinde hizmet sunumundaki verimlilik ölçümünde en az kaynaklarla en fazla çıktıya ulaşılması hesabının yanında diğer bazı unsurlar da verimli hizmet sunumunun ölçütü olarak ele alınmaktadır. Yerel idarecinin belde halkıyla olan ilişkisi seçimler aracılığıyla meşrulaştırılmakta, bu bağlamda devamlılığın sağlanması halka sunulacak hizmet kalitesi ile doğru orantılı olmak zorunluluğunda görülebilir. Hizmetlerde etkinlik ile kalite arasında da doğru yönlü bir ilişki olduğu söylenebilir. Bu nedenle, büyükşehir belediyelerinin hizmet sunumunda etkin olabilmesi hem gereklilik hem de yalnızca ölçek maliyet hesaplamalarına indirgenemeyecek kadar karmaşık olabilmektedir (Biricikoğlu ve Duyar, 2015: 376-377).

4.1.9.Su-kanalizasyon, itfaiye, toplu taşıma ve karla mücadele hizmetlerinin büyükşehir belediyelerine devredilmesinin bu hizmetlerin sunumuna etkisi

Büyükşehir belediyeleri; su-kanalizasyon, itfaiye, toplu taşıma ve karla mücadele hizmetlerinin büyükşehirlere devredilmesinin isabetli olduğu, bu hizmetlerin daha iyi organize olabilecek ve kesintisiz hizmet sunabilecek büyükşehirlerce yapılmasında fayda sağlanıldığını ifade etmiştir. Böylece küçük ilçelerde yüksek maliyetler yüzünden çalıştırılmayan atıksu arıtma tesislerinin çalıştırılıp, yenilediği ya da takviye edildiği, yağmur suları bakımından da havza planları yapılabilmesine imkân sağlandığı, problemlerin tek elden daha hızlı ve sağlıklı mühendislik kurallarına göre çözülebilmesinin önünün açıldığı dile getirilmiştir. Bununla birlikte 6360 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesi ile gerek büyükşehir belediyesinin gerekse kuruluşlarının görev alanının oldukça genişlediğinden merkezden çok daha uzak alanlara hizmet götürülmesi gerekliliğinin ortaya çıktığı, bu durumun ise merkeze uzak yerlere götürülecek hizmetin çabukluğunu, verimliliğini ve kalitesini olumsuz yönde etkileyeceği düşünceleri açıklanmıştır. Bu bağlamda, 6360 sayılı Kanunun merkeziyetçi bir anlayışla düzenlemeler getirdiği görüşlerine katıldıkları anlaşılmıştır.

Ayrıca, 6360 ve 5216 sayılı Yasalar kapsamında su-kanalizasyon hizmetlerinin, su-kanalizasyon idarelerine devredilen mahallelerde 5 yıl süreyle uygulanan en düşük tarifenin %25 oranında uygulanması, yine su-kanalizasyon tesisleri harcama katılım paylarının bu 5 yıllık süre içerisinde alınamayacağı hüküm altına alınması ve kırsal alanlarda hizmet bedelleriyle ilgili tahsilatta yaşanan sorunlar nedeniyle genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payın önemli ölçüde artırılmasına ihtiyaç olduğu ifade edilmiştir.

İlçe belediyeleri ile büyükşehir belediyesi arasında yağmur suyu hakkında yetki ve sorumluluk karmaşasının çözümlenmesinin gerekliliğine değinilmiştir. Tüm yetkilerin su ve kanalizasyon idarelerine verilmesi ve su kaynaklarında köy, mahalle gibi sınırlar dikkate alınmadan kullanma yetkisinin su-kanalizasyon idarelerine verilmesi yönünde düzenleme yapılması gerektiğine işaret edilmiştir. Ayrıca tarımsal sulama suyunun yetki ve sorumluluk alanının hangi kurum ya da kuruluşa verileceğinin belirlenmesi ve bu yetkinin büyükşehir belediyeleri ve su-kanalizasyon idarelerinin sorumluluğundan çıkarılmasının faydalı olacağının

düşünüldüğü ifade edilmiştir.

6360 sayılı Kanunun sunulan hizmetlere parçacıl değil bütüncül bakma ve bütüncül hizmet verme imkânını sağlandığı, ulaşım, su-kanalizasyon gibi hizmetlerin büyük yatırımlar gerektirmesi, hizmet önceliği ve politikaların belirlenmesi gibi nedenlerle il mülki sınırları içinde tesis edilecek hizmet yapılanmasının zaman alacağına dikkat çekilmiştir. Özellikle toplu ulaşımda belediye eliyle yürütülen hizmetlerde büyükşehir yapılanmasına farklılık arzeden (Muğla gibi) büyükşehirlerde ne derece sürdürülebileceğinin tartışılmasının gerektiği belirtilmiştir. Trafik komisyonlarının ve ilçe/belde belediyelerinin karmaşık ve düzensiz uygulamalarının geçiş sürecini zorlaştırdığı, toplu taşıma ile ilgili hizmetlerde, kaynakların (personel, mal-malzeme, araç vb.) kısıtlı olması, yürürlükteki yolcu taşıma mevzuatına uyulma gerekliliği, merkez ile kırsal yerleşimler arası mesafenin çok uzun olması ulaşım hizmetlerinin sunumunu etkilediği dile getirilmiştir. Bu hizmet yükünün büyükşehir belediyesine verilmesinin ve bunun için belediyelerin yüzlerce otobüs alıp işletmesi ne derece doğru olduğunun tartışılması gerektiği, büyükşehir yasası ile birlikte kapsam alanının genişlemesiyle denetim ve kontrollerin zorlaştığının gözlemlendiği ifade edilmiştir.

Ayrıca toplu taşıma sistemi içinde ulaşım ile ilgili ya da ilgisiz bakanlıkların ücretsiz taşıma hakkı bulunanlara ilişkin yaptığı yasal düzenlemelerle hizmetin sunumu açısından, hizmet kalitesini, toplumun bakış açısını ve sosyal dengeyi bozucu unsurlardan olduğu ifade edilmiştir. Büyükşehir statüsüne kavuşan ilin tamamının şehir içi kavramına girdiği, 5378 Sayılı Engelliler Hakkında Kanun gereği şehir içi toplu taşıma araçlarının (belediye ya da Özel) engelli erişimine uygun olması gerektiği, bu kadar uzun mesafede vatandaşları konforlu şekilde taşıyacak, uygun nitelik ve boyutta engelli erişimine uygun aracın ülkemizde bulunmadığı, bu nedenle şehir içi toplu taşımada engelli erişimine uygunluk kriterlerinde 50 km. sınırının baz alınmasının önem arz ettiğine işaret edilmiştir. Ulaştırma Bakanlığı tarafından dağıtılmaya devam eden D2, A1 gibi belgelerle il içinde taşımacılık faaliyetlerinin yapıldığı, UKOME ya da trafik zabıtasının 4925 Sayılı Kanuna göre verilen bu belgeli araçlara işlem yapma ya da sınırlama yetkisinin bulunmadığı, Ulaştırma Bakanlığı tarafından büyükşehirlerde yetki belgesi verilmesinin durdurulması ya da UKOME’den uygun görüş alındıktan

sonra verilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Ücretsiz veya indirimli ulaşım hizmetinden yararlanacakların yeniden tanımlanmasının büyük zaruret olduğu ve hizmetin sağlanabilmesi için makul bir kilometre bazında kıstas konulmasının uygulama kolaylığı sağlayacağı görüşleri açıklanmıştır.

İtfaiye hizmetlerinin her ilçe için 24 saat hizmet verebilecek bir yapılanmanın içinde olması gerektiği ve her grupta en az üç itfaiye eri ve bir itfaiye çavuşu bulunmasının zorunlu olduğu, idari kadro olarak da en az bir itfaiye amirinin istihdamının söz konusu olduğu belirtilmiştir.

İlçe belediyeleri ise bu hususta; su ve kanalizasyon, itfaiye, toplu taşıma ve karla mücadele hizmetlerinin büyükşehir belediyelerine devredilmesi sonucunda ilçelerde bu hizmetlerin sunumunda etkinlik açısından aksamaların ortaya çıktığı vurgulanmıştır. Bu bağlamda;

- Büyükşehir belediyesi tarafından yapılması gereken yağmur suyu kanal hatlarının yeni bağlantı hatları ve ızgaraları yapılmadığı, yağmur suyu ızgaralarının yıllık rutin bakımlarının yapılmadığı,
- Karla mücadele konusunda vatandaş beklentisine dayalı yetki sorunu olduğu, kar temizliğinde zaman zaman gecikmeler meydana geldiği,
- Alt yapı bakım ve onarımı sırasında kazı ve yol kaplamalarının yapılması konularında koordinasyon sorunu yaşandığı,
- İtfaiye hizmetinin toplumun mal ve can güvenliğini yakından ilgilendirdiği için merkezileşmekten ziyade alt düzeyde kalmasının personel, araç bakım ve onarımlarında ve tedarik açısından yerel belediyenin daha etkili olacağı,
- Toplu taşımanın metropol dışında kırsal ilçelerde muhakkak ilçe belediyesine bırakılması gerektiği,
- Özellikle, köy tüzel kişiliğini kaybederek ilçe belediyesine bağlanan mahallelerde içme suyu ve kanalizasyon hizmetlerinin sunumunda henüz gelişme olmadığı, tespitleri yapılmıştır.

Bu konuda yapılan çalışmalar incelendiğinde, farklı görüşlerin olduğu

görülmektedir. Ökmen ve Aslan (2014: 99), bu yeni yapılanmanın daha bütüncül, planlı, etkin ve verimli hizmet sunabilme imkânı oluşturduğunu ifade etmektedir. Bu bağlamda, bir il veya ilçe belediyesinin kendi imkânlarıyla tek başına yapamayacağı düzeyde çok sayıda yol, cadde, sokak gibi projeler daha kolay hayata geçirilebilecektir. Bilhassa su ve kanalizasyon hizmetlerinde etkinlik ve verimliliğin artabileceği belirtilmektedir. Parlak (2013) ise yeni düzenlemenin hizmet ve yatırımların ekonomik olarak yürütülmesi ve alan ve nüfusun optimalitesinin sağlanması bakımından katkıları olduğunu ifade etmektedir. Ayrıca köy tüzel kişiliklerinin sonlandırılıp mahalleye dönüşmesiyle, merkeze uzaklığı kimi yerlerde 200 km’yi bulan yerleşimlere büyükşehir belediyelerinin hizmet sunumunda zorlukların olacağı ileri sürülmektedir (İzci ve Turan, 2013: 149). Gözler (2013: 31), büyükşehir belediyesi sınırlarının genişletilmesinin her il için farklı sonuçları olabileceğine işaret etmektedir. Bu bağlamda, nüfusu yüksek, arazisi küçük illerde bu düzenlemenin başarısı artmasına karşılık; nüfusu az, yüzölçümü büyük illerde başarısı azalmaktadır (Biricikoğlu ve Duyar, 2015: 373, 374).

Yeni büyükşehir sisteminin başarılı olup olmadığına karar vermek için en azından bir hizmet döneminin (5 yıl) geçmesi gerektiğini söylemek mümkündür. Yeni büyükşehir sistemi Türk yerel yönetim yapısına köklü bir değişiklik getirmektedir. Büyükşehir Belediyesi sınırlarının il mülki sınırına genişletilmesi ve il özel idarelerinin de kaldırılması, büyükşehir için hizmet sunumunu zorlaştıracaktır. Yeni kurulan büyükşehir belediyelerinin büyükşehir hizmetleri hakkında deneyim kazanmaları zaman alacaktır. Konya gibi yüzölçümleri geniş ve merkeze çok uzak belde ve köyleri bulunan illerde, büyükşehir ve ilçe belediyelerinin coğrafi zorluklar, mesafe, maliyet ve zaman noktasında önemli sıkıntıları olması muhtemeldir (Tekin, 2016: 1260-1261).

4.1.10. Modelin uygulanmasında büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyeleri açısından karşılaşılan eksikler ve ortaya çıkan problemler

Büyükşehir belediyelerince bu hususla ilgili olarak; 6360 sayılı Kanun gereği mücavir alan sınırının il sınırlarına çıkmasına bağlı olarak Büyükşehir Belediyesinin görev ve sorumluluklarını kat kat arttığı, mevcut personel, ekipman ve bütçe kaynakları ile hizmetlerin aksatılmadan yürütülmesinin mümkün görülmediği ifade edilmiştir. Merkez dışındaki ilçelerdeki caddelerin yapım-

bakım ve onarımlarında yetki kargaşası yaşandığından, hizmetler etkin ve verimli olarak yerine getirilemediği dile getirilmiştir. Bu konuda ilçe belediyelerinin görevlendirilmesinin gerektiği, göl alanlarında kamulaştırma yapılmadığı için il özel idareleri adına tapuda tescil edilmemiş durumda bulunan sulama amaçlı sulama tesisleri ile sulama göletlerinin kimin tasarrufunda bulunduğu hususunun netlik kazanmadığı belirtilmiştir.

Tüzel kişilikleri sona eren sulama birliklerinin hangi kurum ya da kuruluşa devir edileceği hakkında hüküm bulunmamakla beraber işletme, bakım ve onarım D.S.İ Genel Müdürlüğü görev alanına girmesine rağmen büyükşehir belediyelerine verilmiş olması nedeniyle problemler yaşandığı ifade edilmiştir. 500 Lt/Sn'den daha düşük debili su kaynakları üzerinde kırsal kesimlerde sulama tesisi yapılması hususunda D.S.İ Genel Müdürlüğünün daha ağır hareket edeceğinden çiftçilerin mağdur olacağı vurgulanmıştır.

İlçelerden büyükşehir belediyesine devrolunan terminaller, mezbahalar, itfaiye istasyonları, mezarlıklar ve toptancı hallerinde imar planı (1/5000 ve 1/1000), mülkiyet, inşaat ruhsatı, yapı kullanma izin belgesi, yolcu terminali işletmeciliği belgesi noksanlığı gibi sorunlarının yaşanmakta olduğu belirtilmiştir. Dolayısıyla bu gibi işyerleri için işyeri açma ve çalışma ruhsatlarının yenilenmesinde ve toplu taşıma izni verilmesinde de sorunlar olduğuna dikkat çekilmiştir.

Büyükşehir belediyesine bağlanan ilçe belediyelerinin numarataj işlemlerinde binalara ait ada parsel bilgileri bulunmadığı, bu nedenle genişleyen alanda tüm binaların tespitinin yapılması, haritalarının oluşturulması ve yanlışlıkların düzeltilmesinin gerektiği, bu alanlarda hiçbir verinin bulunmamasından dolayı belediye açısından ekstra bir iş yükü artışının olduğu belirtilmiştir.

İl özel idarelerinin yerine getirmedikleri kaçak yapı ile mücadele ve yıkılmamış binlerce yasal olmayan yapının yeni büyükşehir ve ilçelerin eline bırakıldığı, hali hazırdaki uygulamada 24 saat çalıştırılan personele 3 öğün yemeğin zorunlu olarak verilmesi gerekirken mesafe sıkıntısından dolayı personele yemek götürülemediği, aynı zamanda yasadaki engeller sebebiyle nakdi yardım da yapılmadığından mağduriyet doğduğu, ifade edilmiştir.

İlçe belediyeleri tarafından ise; Kanun kapsamında azalan belediye

gelirleri nedeniyle ilçe belediyelerinin etkisiz hale gelmesi ve hizmet sunumunda kaynak yetersizliği nedeniyle sorunlar yaşandığı belirtilmiştir. Ayrıca ulaşım ve su gibi belediyelerin öz kaynaklarının ilçe belediyelerinden alınarak büyükşehir belediyelerine verilmesi ve genel bütçe vergi gelirlerinden de büyükşehirlere büyük oranda pay aktarılması sebebiyle ilçe belediyelerinde ciddi ekonomik sorunlar yaşandığı ifade edilmiştir. Özetle ifade edilen sorunlar:

Yağmur su kanallarının ilçe belediyelerine yüklenmesine çalışılması,

Köy tüzel kişiliği zamanında veya belde belediyesi zamanında yapılmış uzun süreli kiralamaların akıbeti,

Kırsal yaşama devam eden mahallelerdeki tarımsal faaliyetlerin düzenlenmesi,

Hem büyükşehir belediyesinin hem de ilçe belediyesinin denetim yetkisi bulunması nedeniyle zabıta hizmetlerinin yerine getirilmesinde ve denetimde karmaşanın ortaya çıkması,

Temizlik hizmetlerinde süpürme, toplama ve taşıma işlerinde cadde ve sokak ayrımı nedeniyle büyükşehir belediyesi tarafından yerine getirilmeyen temizliğe ilişkin her türlü aksaklığın faturasının vatandaşlar tarafından ilçe belediyelerine çıkartılması,

İmar açısından büyükşehir belediyelerinin resen 1/1000’lik uygulama imar planı yapımı ve değişikliklerinde ilçe belediyesinin yetkilerini *by-pass* ettiği,

Haşere ile mücadele doğası gereği bütünlük içerisinde yapılması gereken bir hizmet olmasına rağmen, sağlık açısından örneğin ilaçlama konusunda çifte yetkilendirmenin söz konusu olması,

Büyükşehir belediyesinin numarataj yetkisi bulunması, sağlıklı bir şekilde ilçe belediyeleri ile bu numarataj bilgisinin *online* olarak paylaşılamıyor olması,

Hayvan barınağı, adres numarataj, mezarlık gibi büyükşehir belediyesinin yetki ve sorumluluğunda bulunan hizmetlerin ilçe belediyesine devredilmesine karşın kaynak aktarılmaması,

Sosyal yardımlar kapsamında verilen yardımlarla ilgili olarak paylaşılan

ortak bir veri tabanı oluşturulması,

Altyapı çalışmalarında özellikle kırsal bölgelere yetersiz hizmet götürülmesi,

Büyükşehir belediyesince gelir getirici tüm iş ve hizmetlerin merkez tarafından yürütülmesi, maliyeti olan belli başlı hizmetlerin ise ilçe belediyesince yapılmak zorunda bırakılması.

4.1.11. Önceki sistem ile yeni sistem karşılaştırıldığında büyükşehir ve ilçe belediyelerinin getirdikleri öneriler

Büyükşehir belediyeleri tarafından;

Büyükşehir belediyeleri ile gıda tarım ve hayvancılık il müdürlüklerinin yetki ve sorumluluk alanlarının belirginleştirilmesi,

6360 sayılı Kanun ile merkez dışı ilçelerde görevlendirilecek personel için İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından norm kadrolar oluşturulması,

İl özel idaresinden büyükşehir belediyelerine devredilen ve bundan sonra büyükşehir belediyelerince yaptırılacak olan tarımsal altyapı (sulama göleti, sulama tesisi, tarla içi drenaj kanalları vs.), tarımsal üstyapı (soğuk hava deposu, süt sağım ünitesi, hayvan barınağı, yem hazırlama tesisi, balyalama tesisi vs.) tesislerinin sulama kooperatifleri, sulama birlikleri ya da tarımsal amaçlı üretici birlikleri tarafından sadece işletme masrafları karşılığında herhangi bir ücret veya kiralamaya tabi olmadan işlettirilebilmesi için Büyükşehir Belediyesi Kanununa ilave yapılması,

Tarımsal amaçlı çalışan kalkınma kooperatifleri, sulama kooperatifleri ve üretici birlikleri ile ortaklaşa proje çalışması yapılabilmesi için 5393 sayılı Yasanın 75 inci maddesinin (a) bendinde sayılanlar arasına adı geçen kooperatif ve birliklerin de dahil edilmesi,

6831 sayılı Kanunun 17. maddesine göre kâr gayesi bulunmaksızın büyükşehir belediyelerince yapılacak olan kamu yatırımı niteliğindeki sulama tesisleri ve sulama göletleri için ormanlık alandan geçiş izninin büyükşehir belediyelerine bedelsiz olarak verilmesi için gerekli yasal düzenleme yapılması,

5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunun “Şirket kurulması” başlıklı 26. maddesinde yapılacak olan düzenleme ile belediyelerin mülkiyetindeki taşınmazların, yolcu ve yük terminalleri, her çeşit toptancı halleri, liman ve yat çekek yerlerinin belediye şirketlerine devrinin imkânının getirilmesi, 6360 sayılı Yasaya istinaden faaliyete geçen su ve kanalizasyon idarelerine ait devredilen borçların 5393 sayılı yasanın 68. maddesi kapsamına alınmaması veya geçici bir madde ile belirli bir süre tanınması,

Tüm mahalli idarelerin ülke genelinde uluslar-arası standartlara uygun bir muhasebe yazılım sistemine geçmesi ile ilgili yasal mevzuatın düzenlenmesi,

İl özel idarelerince vatandaşlardan muvafakat alınarak açılan köy yollarında çok sayıda kamulaştırmasız el atma davaları açıldığından idareye ciddi bir kamulaştırma külfeti ve iş yükü oluşturduğu, bu konuda ilçe belediyeleri ile yetki paylaşımına gidilmesi,

Plan onama yetkisi bulunan farklı kurumlarca mevzi olarak birçok imar planı onayı yapıldığı, birbirinden kopuk olan bu planlar bütünleştirildiğinde bölgesel olarak etkileşim alanlarının oldukça geniş olduğu göz önüne alınarak, bu tür uygulamaların büyükşehir belediyeleri koordinasyonunda bütünleşik olarak ele alınması yönünde hukuki düzenlemelerin yapılması,

6360 sayılı Yasa ile hizmet alanı genişlediği için personellere yemek yardım yönetmeliği kapsamında farklı noktalarda yemek sunumu yapmak, yemekhane hizmeti sunmak zorlaştığı, bu nedenle ilgili yönetmelikte değişiklik yapılarak yemek yardımının kuponlu ve kartlı şekilde yapılabilmesi yönünde yasal değişiklik yapılması,

Büyükşehir belediyesi olarak kırsal yerleşimlerde öncelikle engelliler olmak üzere, dezavantajlı gruplara etkin ve etkili biçimde ulaşılabilmesinin daha zor olduğu, ancak kadın çalışmaları gibi benzer sosyal hizmetlerin ilçe belediyeleri ile işbirliği halinde gerçekleştirilmesi,

2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun’un “Hizmet alanındaki belediyelerin, iller Bankasınca Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun gereğince nüfus esasına göre dağıtılan paylardan

bu bankaca tutularak İSKİ'ye gönderilecek %10'lar" şeklindeki 13/c maddesinin "Hizmet alanındaki belediyelerin, İller Bankası'na 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun gereğince nüfus esaslı ve gelişmişlik endeksine göre dağıtılan paylardan bu bankaca tutularak İSKİ'ye gönderilecek %20'ler" şeklinde değiştirilmesi,

6360 sayılı Kanunun Geçici 1. maddesinin 15. fıkrasında içme ve kullanma suları ücretinin 5 yıl süreyle %25 oranında tahsil edileceği hususunun, bu yerlerde aile başı 30 m³'e kadar olan içme ve kullanma suları için alınacak ücret beş yıl süreyle en düşük tarifenin % 25'ini geçmeyecek şekilde belirlenmesi,

Yeni katılan belde ve köylerin su ve kanalizasyon hizmetlerine ilişkin bütün borçlarının su kanalizasyon idarelerine devredildiği, böylece bir tarafta gelirler kısıtlanmışken diğer yandan giderlerin aşırı şekilde artırıldığı, su ve kanalizasyon hizmetlerine ilişkin tesisat çok yetersiz olduğundan su ve kanalizasyon harcamaları bütçenin kaldıramayacağı kadar büyük rakamlara ulaştığı, bu sebeplerle idare görev alanına katılan yerlere ilişkin su ve kanalizasyon hizmetleri kaynaklı borçların hazine tarafından üstlenilmesi gerektiği,

Ulaşım hizmetlerinin ilçe sınırları içerisinde ilçe belediyeleri tarafından planlama, denetim ve yönetilmesi durumunda daha etkili olacağı, ilçeler arası ve il merkezi bağlantılarının büyükşehir belediyesi tarafından kontrolü uygun olacağı, ulaşım ihtiyaçlarının farklılaşması ve artmasına bağlı olarak karmaşık olan toplu ulaşım mevzuatının daha açık ve net hale getirilmesi ile ilgili yasal düzenlemelerin yapılması gerektiği,

Mevzuatın ruhunda yer bulan kıyıların büyükşehir belediyeleri tarafından kamunun kullanımına sunulması ile ilgili olarak 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 7. maddesine, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15. maddesinin (j) bendinde olduğu gibi "ilgili mevzuata göre her çeşit liman, iskele, çekek yeri, bağlama yeri kurdurmak, işletmek, işlettmek" ibaresinin ekleneceği bir kanun değişikliğinin kıyı tesislerinin büyükşehir belediyeleri tarafından mı yoksa ilçe belediyeleri tarafından mı yaptırılıp işletileceği konusundaki tereddüt ve aksaklıkları gidereceği,

Merkezi idarenin kuralları ölçüsünde her tür ve ölçekteki planlama kararlarının büyükşehir belediyelerine bırakılması, ancak merkezi idarenin de

etkin ve verimli denetim yaparak, görüşleri ve mevzuat maddeleri ile ana kuralları koyması,

6360 sayılı Yasaya istinaden faaliyete geçen su ve kanalizasyon idarelerine ait devredilen borçların 5393 sayılı Yasanın 68. maddesi kapsamına alınmaması veya geçici bir madde ile belirli bir süre ertelenmesi gerektiği,

Özel çevre koruma alanlarında (Örneğin Datça İlçesi) plan yapma yetkisi, Bakanlığın olduğundan büyükşehir belediyeleri bu alanlarda planlama açısından hizmet veremediği, bu alanlarda plan yapma yetkisinin büyükşehir belediyelerine, kontrol yetkisinin Bakanlığa verilmesi için yasal düzenleme yapılması,

5216 sayılı Kanunda deniz turizmi araçlarının indirme-bindirme ve bağlama yerleri ile ilgili büyükşehir belediyesinin yetkili olduğu hususunda düzenlemenin yapılması,

Büyükşehir belediyesince yolu olmayan köy yollarının ve sulama suyu kanalları gibi hizmetlerin yapılması bir kamu hizmeti olmasına rağmen ormandan geçen yol, kanal gibi hizmetlerden kira ücreti tahakkuk ettirildiği, kamu hizmetinin yerine getirilmesinde bu tür kira ve tahsis bedellerin ödenmemesi için yasal düzenleme yapılması,

Büyükşehir belediyelerine ilçelerden yeterli bina, arsa ve arazi tahsisi yapılmadığı, ilçelerde kamu hizmeti yürütülmesinde taşınmazlara ihtiyaç olduğundan hazine arazilerinin büyükşehir belediyelerine ücretsiz verilmesi konusunda yasal düzenleme yapılması,

Hazine, Orman, Çevre ve diğer Bakanlıklara ait olan ve daha önce il özel idarelerine tahsis edilen alanların büyükşehir belediyelerine tahsis edilmesi, önerileri yapılmıştır.

Büyükşehir ilçe belediyeleri tarafından ise;

Büyükşehir ilçe belediyelerince Kanunun, yerel alanda yeni bir “merkeziyetçilik” ürettiği, “yerinden yönetim” ilkesi ile de esasen bağdaşmadığı genel olarak ifade edilmektedir. Bu doğrultuda eski sistem ile yeni sistem karşılaştırıldığında;

ilçe belediyeleri eski sisteme göre daha etkin ve ekonomik yönden

güçlüyken yeni sistemde etkin ve güçlü belediyeciliğin kalmadığı, öncelikle yeni sistemde belediyelerin acilen ekonomik yapılarının güçlendirilmesi, yeni gelir kaynakların sağlanması, yetki ve etkinliklerinin arttırılmasının gerekli olduğu, ilçe belediyelerine kaynak aktarımında nüfusla birlikte ilçenin coğrafi yerleşim alanları, fiziki durumu ve sosyo-kültürel yapısı yanında kırsal yaşam yoğunluğu ve kalkınmışlıklarının göz önünde bulundurulması gerektiği,

Belde belediyelerinden ve ilçe belediyelerinden kalan borçların yapılandırılması ya da tasfiye edilmesi,

Personelin kamu havuzuna aktarımı hususunda ek fırsat verilmesi,

Her ay İller Bankası payından su kanal idaresine kesilen %10 oranındaki kesintinin kaldırılması,

İller Bankası payından büyükşehir belediyesine kesilen % 30 oranındaki kesinti oranının düşürülmesinin gerektiği,

Büyükşehir belediye meclisinin yetkisinde olan paylaşımların meclisin takdirinden ziyade objektif olarak kanunla düzenlenmesinin daha doğru olacağı,

Belediyelerde ödenen KDV'lerin mahsuplaşmasının sağlanarak ek kaynak üretilmesi,

Yerel üretici ve üretim artışı için mevcut üretici veya üreticilere ait kuruluşlarla (kooperatif, dernek vs.) yapılacak işbirliklerinin teşviki, kolaylaştırılmasına yönelik düzenlemelerin olması,

Motorlu taşıt vergilerinden ve trafik cezalarından belediyelere kaynak aktarılması,

İmar, yol yapım ve bakımı, mezbaha, otogar, mezarlık vb. konularda yetki devrinin kaynağı ile beraber ilçe belediyelerine aktarılacak merkezileştirme yerine yerinden yönetime geçilmesi önerileri yapılmıştır.

SONUÇ

Türkiye’deki yönetim sisteminde 6360 sayılı Kanunun getirdiği reform ile yerel yönetimler alanında il ölçeğinde yaşanan ve her alanda etkisi görülen problemler büyükşehir belediye modeli üzerinden aşılmaya çalışılmıştır. Reformun kurgusunun, il yerel yönetim sistemini esas alıp, büyükşehir belediye modelini geliştirmek olduğu görülmektedir.

6360 sayılı Kanun, büyükşehirlerde mahalli idarelerin yönetim sistematüğini değıştirmiştir. Yasa ile büyükşehir belediyelerinin sayısı arttırılmış ve sınırları il mülki sınırı olarak belirlenmiştir. Büyükşehir belediyesi olan illerde il özel idareleri kaldırılmıştır.

Yerel yönetimlerin kurulmalarındaki amaç yerelde yaşayanlara hizmet etmektir. 6360 sayılı Kanun ile kanun koyucu, etkin, etkili, vatandaş odaklı, hesap verebilen, katılımcı, saydam ve olabildiğince yerel bir yönetim anlayışı ilke ve değerleri kapsamında bir yandan vatandaşlar için hizmet kalitesini geliştirerek vatandaş memnuniyetini arttırmayı, diğeryandan da vatandaşların kamu yönetimine daha fazla katılımını sağlamayı öngörmüştür. Zaten belediye yönetiminde esas olan halkın karar almaya katılımı ile belediyenin uygulama ve kararlarını denetiminin sağlanmasıdır.

Yeni oluşturulan ve geniş ölçekte hizmet üretecek olan büyükşehir modelinden; yerel yönetim birimlerinin gelişmiş teknolojilerle donatılabilmesi, nitelikli teknik personel istihdam edilebilmesi, iş gücünde uzmanlaşma ve bunun sonucunda verimlilik artışının sağlanması, merkezden gönderilen kaynakların etkin kullanımının sağlanması, yerel yönetim birimleri arasında kaynakların kullanımı ve sahip olunacak imkânlar açısından daha adil bir yapının ortaya çıkması, düzenleyici üst imar planları çerçevesinde il çapında uyumlu imar uygulamalarının gerçekleştirilmesi gibi olumlu gelişmelerin olması beklenmektedir.

Gerek büyükşehir belediyesi, gerekse ilçe belediyelerinin; büyükşehir belediyesinin kırsal yerleşimlere etkin ve etkili biçimde ulaşıp, ulaşılmadığı, büyükşehir belediye sistemi içinde hizmetlerin etkin ve dengeli olarak yürütölmesi açısından merkez (metropol) ilçeler ile merkez dışındaki ilçeler arasında görev, yetki ve kaynak bakımlarından farklılık oluşturulmasına ihtiyaç olup olmadığı, Kanunun uygulanmasında vatandaşların yerel hizmetlere ulaşması ve yönetime

katılım konusundaki düşünceleri ile büyükşehir belediyesince yerine getirilmesi gereken hizmetlerin ilçelerde etkin ve verimli biçimde verilip verilemediği hususlarındaki görüşlerinde bir birliğin bulunmadığı görülmektedir.

6360 sayılı Kanunla getirilen yeni büyükşehir belediye modeli, Kanun gerekçesinden anlaşılacağı üzere idari, ekonomik ve sosyal nedenlerle ihtiyaçtan kaynaklanmıştır. Ancak 5779 sayılı Kanunda yapılan düzenlemeler dışında mali alanda yerel yönetimler lehine düzenlemelerin yapılmamış olması, yeni modelin zayıf noktalarından birisini oluşturmaktadır. Büyükşehirlerin hizmet götürmesi gereken alanların genişlemesi, il ve ilçe düzeyinde hizmet maliyetlerini arttırmış olmasına rağmen, 6360 sayılı Kanuna göre tüzel kişiliği kaldırılan köylerde, Emlak Vergisi Kanununa göre alınması gereken emlak vergisi ile 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu uyarınca alınması gereken vergi, harç ve katılım payları beş yıl süreyle alınmayacak olması ve bu yerlerde içme ve kullanma suları için alınacak ücretin beş yıl süreyle en düşük tarifenin % 25'ini geçmeyecek şekilde belirlenmesi yerel yönetimlerde bir gelir kaybına yol açmıştır. Diğer taraftan kapatılan il özel idaresi ve diğer belediyelerden devredilen yüksek meblağlardaki borçların yükü idarelere sıkıntı oluşturmuş ve oluşturmaya devam etmektedir. Yılların biriktirdiği ve özellikle kırsal alanlara yerel hizmet ihtiyacı ile karşılaşan yeni büyükşehir ve ilçe belediyeleri, bu ilk dönemde ilave gelir kaynağına ihtiyaç duymaktadır.

Genelde büyükşehir belediyeleri, 6360 sayılı Kanunla yapılan düzenlemelere olumlu yaklaşmaktadır. Ancak büyükşehir belediyesinin hizmet alanının il mülki sınırları ile eşleşmesinin, hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde yerine getirilmesini zorlaştırdığına yönelik eleştiriler de bulunmaktadır. İlçe belediyelerinin ise özellikle merkez dışındaki belediyelerin 6360 sayılı Kanunla yapılan düzenlemelerden hoşnut olmadığı ifade edilebilir. Bu bağlamda, her belediye kendi konumları açısından durumu değerlendirmektedir. Buna göre, büyükşehir belediyeleri kaynaklarının arttırılmasını isterken ilçe belediyeleri de görev yetki ve kaynaklarının arttırılmasını az da olsa eski sisteme dönülmesini istemektedir.

İlçe belediyelerinin imara ilişkin kararlarının büyükşehir belediyesi meclisince nazım imar plânına uygunluğu yönünden incelenerek aynen veya değiştirilerek kabulünün öngörülmesi uygun görülmemekte, büyükşehir belediyesi sınırının mülki sınır olarak belirlemelerinin hizmetlerin etkin

sunumunda sorunlara neden olduğu ifade edilmektedir.

İlçe belediyeleri; 6360 sayılı Kanunla sınırları genişleyen büyükşehir belediyesi tarafından kendi yetki ve sorumluluk alanındaki, zabıta hizmetleri, işyeri açma ruhsatları ve denetimi, meydan, ana bulvar ve caddelerin yapımı-bakımı-onarımı-temizliği gibi hizmetlerin ilçede etkin ve verimli bir biçimde verilemediğini belirterek, bu hizmetlerin ilçe belediyesi tarafından verilmesini istemektedirler.

Aslında mevcutta büyükşehir belediyeleri tarafından yürütülen birçok hizmetin, büyükşehir belediyesi tarafından yürütülmesi zorunlu olmamalıdır. Bazı üst ölçekli büyük maliyet getiren faaliyetler büyükşehir belediyesi tarafından yerine getirilmeli, diğer faaliyetler ise büyükşehir belediyesinin koordinasyonunda ilçe belediyeleri tarafından yerine getirilebilmelidir. Örneğin su ve kanalizasyon hizmetlerinde, ‘suyun temini’ ve ‘arıtılması’ gibi ortak yürütülmesi gereken faaliyetlerin su kanalizasyon idaresi tarafından verilmesi kalanının ise ilçe belediyeleri tarafından büyükşehir belediyesinin koordinesi altında yürütülmesi yeterli olabilir. Buna göre, büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyesi arasında görev ve yetki paylaşımı, bulvar ve sokak gibi ayrımlara dayalı ölçek üstünden bir paylaşım yerine, faaliyet alanlarında olmalıdır. Dolayısıyla büyükşehir belediyesinin görev ve yetkileri, büyük ölçekli hizmetlerin yerine getirilmesini sağlamak, alt ölçekleri hizmet faaliyetlerini koordine etmek ve il düzeyindeki projeleri hayata geçirmek ve uygulanabilirliğini sağlamak, metropoliten alan düzeyinde kentsel bölgenin planlanmasını yürütmek olmalıdır. Bunun için gerekli yasal düzenlemelerin yapılmasının yerinde olacağı değerlendirilmektedir.

Büyükşehir belediyelerinin bazıları tarafından bir yerel yönetim birimi olmasına ve belediye sınırı mülki sınır olmasına rağmen, yerel düzeyde teşkilatlanma istemeleri ise ilginç bir durum olarak ortaya çıkmaktadır. Bu istemlere aslında Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelikte hizmetlerin vatandaşla en yakın ve en uygun yöntemle sunulması ve ilçe belediyesi ile gerekli eşgüdümün sağlanabilmesi için yetki alanı bir veya birden fazla ilçeyi içine alacak şekilde koordinasyon birimleri kurulabileceğine yönelik yapılan düzenlemeyle çözüm getirilmiştir.

İşyeri açma ve çalışma ruhsatı verilmesi ve denetimi, imarsız durumdaki binalarda faaliyet gösteren işletmelerin durumu, büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyesinin zabıta teşkilatları arasındaki koordinasyon ve işbirliğinin zayıflığı, zaten sayı olarak yetersiz olan zabıta personelinin hizmet sunacağı alanların genişlemesi ve büyükşehir belediyesinin il merkezi dışındaki örgütlenmesinin yetersizliği, işyeri ruhsatı konusunda yetkili idare konusundaki yetki kargaşası, trafik ile ilgili her türlü alt yapıyı yapan idarenin trafiği yönetme ve cezalandırma konusunda herhangi bir yetkisinin olmaması; 5326 sayılı Kabahatler Kanununun 38. maddesi kapsamında taşıt işgallerinden dolayı doğrudan plakaya ceza yazılamaması, işyeri açma ve çalışma ruhsatını vermede büyükşehir belediyesinin yetkili idare olduğu; büyükşehir belediyesi tarafından yapılan veya işletilen alanlar ile sorumluluğunda bulunan alanlarda işletilecek yerlere özellikli nitelikte olmayan iş yerleri için bile işyeri açma ve çalışma ruhsatı işlemleri için vatandaşların il merkezinde işlerini halletmek zorunda kalması çözüm bekleyen başlıca konulardır. Bunun için bu problemlerin çözümüne yönelik gerekli çalışmalar yapılmalıdır. Bu kapsamda güçlü büyükşehir belediyesi yanında başta mali kaynak olmak üzere güçlü bir ilçe belediyesini destekleyici çok yönlü düzenlemeler; büyükşehirin sorumlu olduğu alanlardaki birinci sınıf gayrisihhi işyerleri dışındaki işyerlerinin ruhsatlandırılması, denetimi, zabıta hizmetleri işleri ile 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununa göre büyükşehir belediyesi tarafından tahsil edilen ilan ve reklam vergisi, işgal harcı ile işyeri açma izni harcının tahsili ilçe belediyelerine bırakılabilir.

Sonuç itibarıyla Eren (2011: 110)'in de ifade ettiği gibi, her reformun özünde “değişim” olgusu bulunmaktadır. Değişimin sürekliliği esasına göre, yerel yönetim reformları da sürekli olmalıdır. Yapılan düzenlemeler bugün için belediyelerin öncelikli sorunlarına kısmi çözümler sunmakta ise de, bu alanı tüketilmiş bir sorun haline getirmemektedir. Yerel yönetimlerde reform konusu güncelliğini bir nebze yitirse de, varlığını yitirmemiştir. Nitekim reformlara yöneltilen eleştirilerin oranı da bu yargıyı desteklemektedir. Bu nedenle konuyla ilgili bilimsel çalışmalar yapılması ve gelecekteki reformların bilimsel verilerinin bu çalışmalarla hazırlanmasının önemli olduğu değerlendirilmektedir.

KAYNAKÇA

Adıgüzel, Ş. (2012) “6360 Sayılı Yasa’nın Türkiye’nin Yerel Yönetim Dizgesi Üzerine Etkileri: Eleştirel Bir Değerlendirme”, *Toplum ve Demokrasi*, Yıl 6, Sayı 13-14, Ocak-Aralık, s. 153-176.

Akçay, M. (2013) “Belediyeler ve İyi Yönetişim” Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi (Yönetim Bilimleri) Anabilim Dalı.

Akıllı, H. ve R. K. Özaslan (2015) “6360 Sayılı Kanun’a İlişkin Literatür Taraması”, *Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi*, (30) , 155-184.

Aktan, C. (2017) <http://www.canaktan.org/ekonomi/devlet-basarsiz/aktan-makale.htm> (13/05/2017).

Aslantaş, M. E. ve R. Demir (2014) “1980’den Günümüze İçişleri Bakanlığı”, içinde İçişleri Bakanlığı Tarihi (1920-2014), Ed.: M. Çelik, Ankara, TİAV (Türk İdari Araştırmalar Vakfı), ss. 420-617.

Biricikoğlu, H. ve D. D. Duyar (2015) “6360 Sayılı Yasa’nın Genişleyen Büyükşehir Belediyesi Hizmet Sınırının Etkinlik Ve Verimliliğe Etkisi Bağlamında Değerlendirmesi: Sakarya Büyükşehir Belediyesi Örneği”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Y.2015, C.20, S.4, s.369-393.

Çapar, S. (2015) Türkiye ve Fransa’da Neo-liberal Dönemde Mülki İdare, Ankara: TİAV.

Çapar, S. ve R. Demir (2016) «Uygulayıcılar perspektifinden büyükşehir uygulaması», İdarecinin Sesi Dergisi, Ocak-Şubat 2016, Sayı: 169, s.31-35.

Çınar, T., Ciner, C. V. Ve O. Zengin (2009) *Büyükşehir Yönetimi Bütünleştirme Süreci*, Ankara: TODAİE.

Eraydın A. (2012) “Girişimci Devlet, Otoriterleşen Populizm: Neoliberalizmin Yeni Evresinde Devletin Yeni Davranış Kalıpları”, *‘Kent Bölgeler, Metropoliten Alanlar ve Büyükşehirler: Değişen Dinamikler ve Sorunlar’ Bildiri Kitabı*, 2012, Ankara, ss. 13-34.

Eren, V. (2011), “Belediye Yöneticilerinin Yerel Yönetim Reformları Hakkındaki Algıları” *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Yıl: 2011, Cilt: 8, Sayı: 16, s. 89-111.

Genç, F. N. (2014), “6360 Sayılı Kanun ve Aydın’a Etkileri”, *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1 (Özel Sayı): 1-29.

Görmez, K. (1993) “Türkiye’de Anakent Yönetiminin Sorunları”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 2, (1), s. 19-29.

Gözler, K. (2013) “6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler”, <http://www.idare.gen.tr/6360-elestiriler.pdf>, 28.12.2014.

Gül, H. (2012) “ABD’de Metropoliten Alan Yönetimi, Türkiye İçin Çıkarımlar ve Yeni Anakent Yönetimi (Bütüncent) Kanun Taslağı Üzerine Düşünceler”, *KBAM 3. Kentsel ve Bölgesel Araştırmalar Sempozyumu, ‘Kent Bölgeler, Metropoliten Alanlar ve Büyükşehirler: Değişen Dinamikler ve Sorunlar’ Bildiri Kitabı*, 2012, Ankara, s.65-80

Gül, H. ve S. Batman (2013) “Dünya ve Türkiye Örneklerinde Metropoliten Alan Yönetim Modelleri ve 6360 Sayılı Yasa”, *Yerel Politikalar*, Sayı: Ocak Haziran 2013, s. 7-47.

Günel, A., S. Atvur ve K. O. Dernek (2014) “6360 Sayılı Yasanın Yerelleşme Bağlamında Değerlendirilmesi”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, 19 (3): 5570.

Gündüzöz, İ. (2016)“ Büyükşehir Belediyeleri ile İlçe Belediyeleri Arasındaki Uyuşmazlıklar Üstüne Güncel Tartışmalar” *İdarecinin Sesi Dergisi*, Sayı: 169, s. 60-65,

Gürbüz, M., Yıldırım, U. ve A. Belli (2014) “Büyükşehir Belediye Kanunu’nun Kahramanmaraş İli Ölçeğinde Analizi”, *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt: 1, Özel Sayı, 102-135.

İzci, F. ve M. Turan (2013), “Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Sistemi ve 6360 Sayılı Yasa İle Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Y.2013, C.18, S.1, s.117-152.

Karakılıç, Y. ve B. Koyuncu (2016) “Türkiye’de yeni büyükşehir (bütünşehir) uygulamasının yerellik ilkesi ve yerel yönetim açısından irdelenmesi”, *Yerelleşme/Merkezileşme Tartışmaları, 9. Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, Ankara: TODAİE. S.366.

Keleş, R. (2012), “Anakentlerin Dünü, Bugünü, Yarını” KBAM 3. Kentsel ve Bölgesel Araştırmalar Sempozyumu, ‘*Kent Bölgeler, Metropolitan Alanlar ve Büyükşehirler: Değişen Dinamikler ve Sorunlar*’ Bildiri Kitabı, 2012, Ankara, ss. 1-12.

Keleş, R. (2016) *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, 10. Baskı, İstanbul: Cem Yayınevi.

Koyuncu, E. ve T. Köroğlu (2012) “Büyükşehirler Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme”, TEPAV, Kasım, www.tepav.org.tr. (15.04.2017).

Köroğlu, N. T. (2012) “Yerel Yönetimlerin Mekânsal Organizasyonu: Kentsel Bölgeler ve Alternatif Bir Metropolitan Alan Tanımlaması”, *KBAM 3. Kentsel ve Bölgesel Araştırmalar Sempozyumu*, ‘*Kent Bölgeler, Metropolitan Alanlar ve Büyükşehirler: Değişen Dinamikler ve Sorunlar*’ Bildiri Kitabı, 2012, Ankara, s. 35-48.

Kübler, D. ve H. Heinelt (2005) “Metropolitan Governance, Democracy and the Dynamics of Place”, içinde *Metropolitan Governance*, D. Kübler ve H. Heinelt (eds.), s. 828, Londra ve New York: Routledge.

Lefèvre, C. (1998) “Metropolitan Government and Governance in Western Countries: A Critical Review”, *International Journal of Urban and Regional Research*, 22 (1), s. 9-25.

MİGM (2013), 2012 “Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu”, T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, <http://www.migm.gov.tr/Dokumanlar/2012MAHALLİİDARELERGENELFAALİYETRAPORU.pdf> (05.04.2017).

Oktay, T. (2016a) “Metropol Kent Yönetimi Yaklaşımları ve Uygulama Modelleri”, *Strategic Public Management Journal (SPMJ)*, Issue No: 4, November 2016, ISSN 2149-9543, pp. 49-71, <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/274311> (15.04.2017)

Oktay, T. (2016b) “6360 sayılı Kanuna Dayalı Büyükşehir Belediye Reformunu Anlama ve Anlamlandırma”, *Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 1/1 (2016), ss. 71-131.

Ökmen, M. ve R. Arslan (2014), “Türkiye’de 6360 Sayılı Yasa İle Yeni Kurulan Büyükşehir Belediyeleri: Manisa Büyükşehir Belediyesi Örneği”, Adnan Menderes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 1(Özel Sayı): 88-101.

Parlak, B. (2013), “Yeni Büyükşehir Belediye Yasasının Analizi”, <http://www.bursayerelyonetim.com/index.php/yeni-buyuksehir-belediye-yasasinin-analizi/>, (21.06.2014).

Soyda, Ö. M. ve Ş. Ş. Türk (2012) “Yeni Yasal Düzenlemelerle Büyükşehir Belediyesi Olma Kriterleri Ve Sınır Tespitinin Değerlendirilmesi”, *KBAM 3. Kentel ve Bölgesel Araştırmalar Sempozyumu, ‘Kent Bölgeler, Metroliten Alanlar ve Büyükşehirler: Değişen Dinamikler ve Sorunlar’ Bildiri Kitabı*, 2012, Ankara, ss.49-64.

Tekel, A. (2009) “Türkiye’de Metroliten Alan Yönetiminden Metroliten Yönetişime Geçiş: Ankara Örneğinde Bir Değerlendirme”, *SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, Sayı: 18, s. 191-214.

Tekin, Ö. F. (2016) “6360 Sayılı Yasanın Büyükşehirlere Bağlı İlçeler Bağlamında Getirdiği Değişim: Bozkır İlçesi Örneği”, *Uluslararası Sempozyum: Geçmişten Günümüze Bozkır (06-08 Mayıs 2016) Bildiri Kitabı*, Selçuk Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Enstitüsü Yayınları: 9, s. 1245- 126.2

Yenigül, S. B. ve K. C. Çamur (2012) “Türkiye’de Metroliten Alan Yönetimine İlişkin Yasal Düzenlemeler: Ankara Metroliten Alan İncelemesi”, *‘Kent Bölgeler, Metroliten Alanlar ve Büyükşehirler: Değişen Dinamikler ve Sorunlar’ Bildiri Kitabı*, 2012, Ankara s. 93-112.

Yüksel, C. (2016) “Yerel yönetimlerde kaynak paylaşım sistemleri ve 6360 sayılı Kanun’la Türkiye’deki değişimler”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 71 Sayı: 3, S: 731 - 756.

Ek-1

1- Büyükşehir belediye sistemi içinde. “büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında görev, yetki ve kaynak paylaşımının” dengeli olup olmadığı konusunda düşünceleriniz nelerdir?

2- 6360 sayılı Kanun, büyükşehir belediyesini kentsel alanlar yanında kırsal alanlara da hizmet götürmek için görevlendirmektedir. Büyükşehir belediyesinin kırsal yerleşimlere etkin ve etkili biçimde ulaşabildiğini düşünüyor musunuz?

3- Büyükşehir belediye sistemi içinde hizmetlerin etkin ve dengeli olarak yürütülmesi açısından merkez (metropol) ilçeler ile merkez dışındaki ilçeler arasında görev, yetki ve kaynak bakımlarından farklılık oluşturulmasına ihtiyaç var mıdır?

4-Büyükşehir belediye sisteminin yerleşme eğilimine uygun olmadığı ya da yerelde merkezileşmeye yol açtığı iddia edilmektedir. Bu bağlamda vatandaşların yerel hizmetlere ulaşması ve yönetime katılımı konusundaki düşüncelerinizi bizimle paylaşır mısınız?

5- 6360 sayılı Kanun’a göre, büyükşehir belediyesince yerine getirilmesi gereken hizmetler (zabıta hizmetleri, işyeri açma ruhsatları ve denetimi, meydan, ana bulvar ve caddelerin yapımı-bakımı-onarımı-temizliği) belediyeniz sınırları içindeki her ilçede etkin ve verimli biçimde verilebilmekte midir?

6- Su-kanalizasyon, itfaiye, toplu taşıma ve karla mücadele hizmetlerinin büyükşehir belediyelerine devredilmesi sonucunda, ilçenizde bu hizmetlerin sunumunda etkinlik açısından aksamalar ortaya çıkmakta mıdır?

7- 6360 sayılı Kanun’un uygulanmasında, büyükşehir belediyeleri açısından karşılaştığınız eksikleri ve problemleri özetle sıralayabilir misiniz?

8- Bu doğrultuda eski sistem ile yeni sistem karşılaştırıldığında önerileriniz nelerdir?

Ek-2

1-Büyükşehir belediye sistemi içinde, “büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında görev, yetki ve kaynak paylaşımının” dengeli olup olmadığı konusunda düşünceleriniz nelerdir?

2-5216 sayılı Kanun’a göre, ilçe belediyenizce hizmetlerin etkin biçimde yerine getirilmesi için BŞB’den devredilmesini istediğiniz görevler oldu mu? Olduysa Büyükşehir Belediye Meclisince devredildi mi? Ayrıca isteminiz dışında belediyenize devredilen görevler oldu mu?

3- 6360 sayılı Kanun, büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyelerini kentsel alanlar yanında kırsal alanlara da hizmet götürmek için görevlendirmektedir. Büyükşehir belediyesinin kırsal yerleşimlere etkin ve etkili biçimde ulaşabildiğini düşünüyor musunuz?

4- Büyükşehir belediye sistemi içinde hizmetlerin etkin ve dengeli olarak yürütülmesi açısından merkez (metropol) ilçeler ile merkez dışındaki ilçeler arasında görev, yetki ve kaynak bakımlarından farklılık oluşturulmasına ihtiyaç var mıdır?

5-Büyükşehir belediye sisteminin yerleşme eğilimine uygun olmadığı ya da yerelde merkezileşmeye yol açtığı iddia edilmektedir. Bu bağlamda vatandaşların yerel hizmetlere ulaşması ve yönetime katılımı konusundaki düşüncelerinizi bizimle paylaşır mısınız?

6-6360 sayılı Kanuna göre sınırları genişleyen, büyükşehir belediyesince yerine getirilmesi gereken hizmetler (zabıta hizmetleri, işyeri açma ruhsatları ve denetimi, meydan, ana bulvar ve caddelerin yapımı-bakımı-onarımı-temizliği) ilçenizde etkin ve verimli biçimde verilebilmekte midir?

7-Su-kanalizasyon, itfaiye, toplu taşıma ve karla mücadele hizmetlerinin büyükşehir belediyelerine devredilmesi sonucunda, ilçenizde bu hizmetlerin sunumunda etkinlik açısından aksamalar ortaya çıkmakta mıdır?

8-6360 sayılı Kanun’un uygulanmasında, ilçe belediyeleri açısından karşılaştığınız eksikleri ve problemleri özetle sıralayabilir misiniz?

9- Bu doğrultuda eski sistem ile yeni sistem karşılaştırıldığında önerileriniz nelerdir?



GÜNCEL GELİŞMELER IŞIĞINDA ORTADOĞU’DA SU VE GIDA GÜVENCESİ İLİŞKİSİ¹

Elif ÇOLAKOĞLU*

Öz

Bugün küresel ölçekte suyun sektörel kullanımındaki en büyük artış, tarımsal su kullanımında yaşanmaktadır. Yeryüzündeki erişilebilir tatlı su kaynaklarının sınırlı olmasına ve bu kaynakların yaklaşık yüzde 70’inin tarımda kullanılmasına rağmen, ülkeler pahalı besinler ithal etmek durumunda kalmakta ve bu durum giderek bu ülkelerin gelişmiş ülkelere bağımlı hale gelmelerine yol açmaktadır. Tarım alanlarının genişletilmesi olasılığı azaldığından; besin üretiminin artması, mevcut tarım alanlarından daha çok ürün elde edilmesine ve daha çok sulama yapılmasına neden olmaktadır. Bu yüzyıl boyunca beslenmesi gereken insan sayısındaki artış, tarımda su kullanımını yaklaşık beş kat artırmıştır. Bunun yanı sıra su dağıtım sistemlerinin adil olmaması, yoksulluk ve satın alma gücünün yokluğu ve ayrıca sayıları artan taşkınlar ve kuraklıklar, yıllık ortalama sıcaklıklarda görülen artışlar ve ani sıcaklık değişimleri şeklinde kendini gösteren iklim istikrarsızlığı, gıda güvencesizliğinin diğer temel nedenleri arasında yer almaktadır. Mevcut sorunun şiddetli bir şekilde yaşandığı bölgeler arasında Ortadoğu ön plana çıkmaktadır. Beslenme sorunuyla karşı karşıya olan bölge ülkeleri için gıdada kendi kendine yeterlilik giderek önem kazanmaktadır. Bu çalışmada yarı kurak-kurak iklim şartlarının hakim olduğu bir bölgede yer alan Ortadoğu’nun gıda güvencesizliği sorunu ele alınmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Ortadoğu, Arap Baharı, Gıda Güvencesi, Tarım, Sürdürülebilirlik, Türkiye.

¹ Güncellenen bu çalışma, 11 – 13 Ekim 2016 tarihleri arasında gerçekleşen III. Ortadoğu’da Siyaset ve Toplum Kongresi’nde “Ortadoğu’da Gıda Güvenliği” başlıklı bir bildiri olarak sunulmuştur.

* Doç. Dr., Atatürk Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Bölümü, elifco@atauni.edu.tr

THE RECENT DEVELOPMENTS IN THE ISSUE OF FOOD SECURITY OF THE MIDDLE EAST AND TURKEY

ABSTRACT

The greatest increase of sectoral water use globally is seen in the usage of agricultural water. Despite the limited availability of accessible freshwater resources on the Earth and the use of about 70 percent of these resources in agriculture, countries are forced to import expensive food and this situation makes them more dependent on developed countries. Due to the reduced possibility of enlargement of agricultural lands, the increase in food production rely on the availability of more crops from the existing agricultural lands and lead to much more irrigation water. Because of the increase in the number of people to be fed during this century, the water use in agriculture has increased almost fivefold. In additon, unjust water-distribution systems, poverty and lack of purchasing power, and also floods and droughts, climatic instability in the form of more frequent heat waves and freezing winters, are among the other major causes of food insecurity. The Middle East comes in the first places in regions with this problems seen severely. The issue of food self-sufficiency is important for the region's countries with nutritional problems. This study addresses the food security of the Middle East with its predominantly arid and semi-arid areas.

Keywords: *The Middle East, The Arab Spring, The Food Security, Agriculture, Sustainability, Turkey.*

GİRİŞ

Yaşamın vazgeçilmez bir unsuru olan tatlı su kaynakları, tarımın vazgeçilmez bir girdisi olup, yaklaşık yüzde 70'i tarım sektöründe kullanılmaktadır. Ancak dünyada beslenmesi gereken nüfusun artması daha çok besin üretimini ve dolayısıyla daha çok sulamayı gerektirdiğinden, tarımda kullanılan suya yönelik talepte büyük artışlar yaşanmaktadır. Yine besin üretimini artırabilmek adına tarımda kullanılan girdilerin yanı sıra, işlenen toprağın ve hayvancılık faaliyetlerinin yarattığı atıklar, su kaynaklarının kirlenmesine neden olmaktadır. Küresel düzeyde gıda üretimine yönelik gereksinmenin, bugüne (açlık sınırındaki 795 milyon insanla) (United Nations General Assembly, 2015: 3) kıyasla 2050 yılında yüzde

60 oranında artacağı (FAO, 2015, s. 2) ileri sürülmektedir. Ortadoğu² ülkelerinde ise bu durumun etkileri doğrudan görülebilmektedir. Bölgede zaten sınırlı olan tatlı su kaynaklarına yönelik talep arttıkça, tarımda kullanılan su miktarı daha da kısıtlanmakta ve bu ise, gıda güvencesizliğine neden olmaktadır.

1950'li yıllarda yaklaşık 92 milyon olan bölge ülkelerinin nüfusu, bugün yaklaşık 411 milyona (World Population Review, 2017) ulaşmıştır. Bu ise bölgede sulu tarım alanlarını üç, kaynaklardan çekilen suyu dört katına çıkarmıştır. Tarımda kullanılan su miktarı ise, bugün yaklaşık yüzde 84 oranındadır. (Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2009, s. 37) Daha fazla gıda üretme isteği, su kaynaklarının verimsizce kullanımına yol açmakta ve kaynakların sürdürülebilir kullanımını (Maden, 10.09.2016) engellemektedir.

Bölgede ithal gıdaya bağımlılık düzeyi ise, oldukça yüksektir. Dünya genelindeki gıda fiyatlarındaki dalgalanmalardan olumsuz etkilenen söz konusu bölge, özellikle buğday gereksinmesini büyük ölçüde ithal etmek durumunda kalmaktadır. Bu durumun en somut yansımalarından biri, bölgeyi büyük ölçüde etkileyen Arap Baharı'dır³. Gıda fiyatlarının hızla artması (yüzde 40 oranında) ve küresel gıda güvencesinin zayıflaması, bu halk hareketlerinin esas nedenlerinden biri olarak görülmektedir. Gıda fiyatlarının yükseldiği 2010 yılında bir seyyar satıcının ekonomik sıkıntıları sebebiyle kendisini yakmasıyla Tunus'taki ayaklanmaların başladığı (Hough, 2014: 44) ileri sürülmektedir. Bu dönemde uluslararası piyasalarda buğday fiyatlarının yüzde 30'luk bir artış göstermesi (Spencer, 2008: 4) ve derinleşen yoksulluk, sokak protestolarının başlamasının ve yayılmasının gerekçelerinden biri olarak kabul edilmektedir. Bölgenin en kırılgan devletleri Sudan, Yemen, Suriye, Irak ve Mısır'dır. Tarımsal üretimi ve ihracatı bakımından göreceli iyi durumda olan Türkiye, Suudi Arabistan ve Fas (Nigatu, 2015: 6) önceki yıl göreceli siyasal istikrarın olduğu ülkeler arasında gösterilirken, bu yıl Ürdün, Tunus ve Bahreyn ile birlikte bu ülkeler mevcut coğrafyadaki olaylar

² "Geniş olarak yapılan Orta Doğu tanımı; Batı'da Fas, Doğu'da Pakistan'a kadar, Kuzey'de ise Orta Asya Cumhuriyetleri ve Türkiye'yi, Güney'de ise Yemen'e kadar uzanan hattı içine alır. Dar anlamda yapılan Orta Doğu tanımı ise Doğu'da Mısır'dan başlayıp, Afganistan'a Kuzey'de Türkiye'ye Güney'de ise Yemen'e kadar uzanan bölgeyi içermektedir. Geniş anlamda yaklaşık 22 devletin olduğu oldukça büyük bir coğrafya kastedilirken, dar anlamda Orta Doğu tanımının içine 13 devlet (Filistin'i de bir devlet olarak kabul edersek 14 devlet) girmektedir." (İdrisoğlu, 2010, s. 9-10)

³ Ortadoğu'lu ülkeler, özellikle Batılı ülkeler tarafından yaygın olarak kullanılan "Arap Baharı" kavramının yerine, "Arap Halkları Devrimi" kavramının kullanılması gerektiğini ifade etmektedirler. (III. Ortadoğu'da Siyaset ve Toplum Kongresi, 12.10.2016)

nedeniyle güvenli olmayan ülkeler arasında gösterilmektedir. The Fund for Peace, 2016: 6-7)

Ortadoğu, yarı kurak-kurak iklim şartlarının hakim olduğu bir bölgede yer almaktadır. Bu nedenle söz konusu bölgede gıda sorunsalı, su güvenliği ile birlikte ele alınmalıdır. Bu çalışmanın temel amacı, genel olarak Arap Baharı sonrasında söz konusu coğrafyanın gıda güvencesi sorununu nedenleriyle ortaya koyarak, Türkiye'nin bölge ülkeleri için önemini açıklamaktır. Çalışmanın başlangıcında söz konusu bölgenin gıda güvencesizliğine yol açan nedenler sıralanmakta ve sonrasında bölge ülkelerinin tarıma dair durumları ile gıda üretimi, tüketimi ve fiyat konuları detaylı olarak açıklanmaktadır. Ayrıca Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP), bölgedeki mevcut gıda güvencesizliği sorununun çözümü için önemli bir potansiyel olarak bu çalışmada ele alınmaktadır.

1. ORTADOĞU'DA SU SORUNU, İKLİM DEĞİŞİKLİĞİ VE KURAKLIK

Ortadoğu'da tarihin ilk çağlarından bu yana tatlı su kaynakları, bir yaşamsal değere sahiptir. Bu bölgede kıt bir kaynak olarak su, ülkelere ekonomik, tarımsal ve kentsel gelişimleri bakımından stratejik avantaj kazandırmaktadır. Bölgedeki devletlerden sadece Irak, İran ve Lübnan'ın kendilerine yeter düzeyde su kaynaklarına sahip oldukları görülmektedir. Suudi Arabistan, Kuveyt, Katar, Bahreyn, Birleşik Arap Emirlikleri gibi devletler su kaynakları yönünden fakir devletlerarasında sayılırken, yapay olarak su sıkıntısına itilen Ürdün ve Filistin gibi devletler de bulunmaktadır. Zira kişi başına düşen tatlı su yaklaşık 320 m³ (United Nations Development Programme, 2006: 135) olan Filistin'de bu durum, daha ciddi ölçüde yaşanmaktadır. Bölge devletlerindeki su kaynaklarının yaklaşık otuz yıl içinde sadece içme suyu gereksinmesini karşılayabileceği (Kaufman vd., 1997: 38) ve ortalama suyun elde edilebilirliği yönünden yaşanabilecek sorunların büyük ölçüde suyu kıt olan ülkelerde derinleşeceği (United Nations Development Programme, 2006: 136) tahmin edilmektedir. Kuraklığın yanı sıra, dinsel düşmanlıklar, ideolojik ayrılıklar, sınır tartışmaları ve ekonomik rekabet, bir "yüksek öneme sahip bir politika" (*high policy*) meselesi olarak suya ilişkin şiddeti arttırabilecek (United Nations Development Programme, 2006: 84) nedenler olarak sıralanabilir.

Nil, Ürdün, Fırat ve Dicle bölgenin en önemli akarsuları olurken, bölgenin

büyük bir kısmı sürekli akan sulardan yoksun kalmaktadır. Sadece bu nehirlerin geçtiği yerlerde su sıkıntısı yaşanmamaktadır. Bu nedenle söz konusu nehirlerin havzaları, zaman zaman devletlerarasında uyuşmazlıklara konu olabilmektedir. Özellikle son elli yıl içinde şiddet içeren yaklaşık 37 çatışmanın yaşandığı bilinirken, bunların 30'unun İsrail ve komşularından birisi arasında gerçekleştiği (Wolf vd., 2003: 39) ifade edilmektedir. Örneğin Nil Nehri'nin suları, Mısır, Sudan, Güney Sudan, Etiyopya, Uganda, Kenya, Tanzanya, Zaire (yeni adıyla Demokratik Kongo Cumhuriyeti), Burundi ve Ruanda arasında paylaşılmakta ve bundan dolayı bölgede uyuşmazlıklar doğabilmektedir. Mısır'ın İsrail ile uzun bir sınıra sahip olması, bu nehirden İsrail ya da Filistin'e su götürme yönünde ortaya konan görüşler ile Mısır'ın Arap ülkesi olarak Arap-İsrail uyuşmazlığında oynadığı büyük rolden dolayı, bölgeye ilişkin sorunlar gündeme gelebilmektedir. (Erol vd., 2003: 53) Çünkü bugün aşağı kıyıdaş ülke olmasına rağmen, Nil Nehri'nin yönetiminde büyük ölçüde Mısır, söz sahibidir. Bölgeye ilişkin stratejik kararların alınmasında baskın olan Mısır, genellikle Sudan ile birlikte hareket etmektedir. Ancak uluslararası hukuka göre bir kaynak ülkesi olarak Nil Nehri'nin kaynaklarına daha çok sahip olabilme hakkı olan Etiyopya ve Sudan ise bu nehirde Mısır'a oranla daha az söz sahibidir. Mısır, Etiyopya'nın Nil Nehri'ne ilişkin gerçekleştirmeyi istediği projeleri engellemektedir. Mısır'ın bunu kabul etmemesinin arkasında, bu projelerin İsrail tarafından gerçekleştirilmesi önerileri ile havzada etkin güç olma isteği, yani bölgede jeopolitik ve stratejik açıdan değerli bir kaynak olan suyu kontrol altında tutmak için yukarı havza ülkelerini kontrol altında tutmaya devam etmesi bulunmaktadır. (Erol vd., 2003: 54-55)

Buna ek olarak, Türkiye ve komşuları Irak ve Suriye arasında, Dicle ve Fırat sularının tahsisinden dolayı sorunlar ortaya çıkabilmektedir. 1950'li yıllara kadar bu üç taraf devlet, temel gereksinmelerini nehirlerin doğal rejimleri çerçevesinde karşılamışlardır ve bu nedenle, büyük ölçekli biriktirme tesislerine gereksinme duymamışlardır. Ancak zamanla suyun jeopolitik ve stratejik özellik kazanmasıyla ve gereksinmelerin artmasıyla birlikte, bu üç devletin tek taraflı birtakım projeleri hayata geçirmeleri (Toklu, 1999: 101), bu kaynakların kullanıma ilişkin bazı sorunları ortaya çıkarmıştır.

Örneğin Irak, Türkiye'nin Dicle Nehri suyunu azaltacak projelerinden rahatsızlık duymaktadır. Ancak Türkiye'nin GAP kapsamında Dicle üzerinde inşa

ettiği altı proje, Irak'ın alacağı suda önemli bir azalmaya yol açmamaktadır. Çünkü bu nehir havzası, sulu tarımın yapılmasına uygun değildir. Dicle Nehri'nin sularını düzenlemeye yönelik bu barajlar, elektrik üretimi amaçlı olup, bu durum Irak'a herhangi bir zarar vermemekte, aksine işine yaramaktadır. Oysa Irak'ın sahip olduğu coğrafi koşullar (kurak ve yarı kurak bir iklime sahip olması); su altyapısının uzun süredir devam eden savaş, ambargo, işgal ve iç savaş döngüsü nedeniyle tahrip olması ve ayrıca kötü planlama, yetersiz ve uygun olmayan donanım kullanımı ile birlikte yeterli teknik personelin yokluğu, su sorununu karmaşık bir hale dönüştürmektedir. Birleşmiş Milletler Gıda ve Tarım Örgütü'ne göre; bahsedilen bu nedenlerden dolayı ülkede su ve sağlık hizmetleri (*sanitation*) konusunda acil yardıma ihtiyaç duyan yaklaşık 5 milyon Iraklı bulunurken, bunlardan yaklaşık 2.8 milyonu gıda güvencesizliği içinde yaşamaktadır. Ancak toplam gıda gereksinmesinin sadece yüzde 32'sinin (347 milyon ABD Doları) karşılandığı belirtilmektedir. (FAO, 2014: 3, 50) Ülkede çatışmaların devam etmesi, tarımsal üretimi tehlikeye sokmaktadır. Selahaddin ilinde mısır, buğday ve arpanın ekildiği alanların yüzde 70-80'i zarar görmüş ya da yıkılmıştır. Ninova ilinde buğday ekim alanlarına tahsis edilmiş yüzde 32 dönümlük alanların verimliliğini düşürecek ölçüde ağır hasar görmüş ve bu alanların yüzde 68'i kaybedilmiştir. Bunun gibi, arpa için kullanılan alanların yüzde 43'ü hasar görmüş ve yüzde 57'si ise tamamen yıkılmıştır. (FAO/ WFP, 2016: 21)

Buna karşın Irak, ülkede yaşanan su sıkıntısının kaynağı olarak genellikle komşu ülkeleri ve özellikle Türkiye'yi görmektedir. Türkiye'nin, uygulamaya koyduğu çok yönlü bir kalkınma projesi olan ve kökleri 1930'lara dayanan GAP nedeniyle ülkeye giren Fırat ve Dicle nehirlerinin sularında bir azalma meydana geldiğini ve Irak'ta su sıkıntısının baş gösterdiğini iddia etmektedir. Bu iddia kabul edilebilir olmaktan uzaktır. Çünkü özellikle Irak'ın ana su kaynağı durumunda olan Dicle Nehri'nde henüz su tüketen bir proje uygulamaya girmemiştir. Ayrıca uluslararası kuruluşların verileri dikkate alındığında, Irak komşu ülkelere göre oldukça yüksek kişi başına düşen su miktarına sahiptir. Irak'ta kişi başına düşen su miktarı yıllık 2461 metreküptür. Bu miktar çevre ülkeler ile karşılaştırıldığında yüksek bir miktardır. Kişi başına düşen yıllık su miktarı, Türkiye'de 1519 metreküp (Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü, 2017), Suriye'de 837 metreküp ve İran'da ise 1880 metreküptür. Irak'ın tarımsal üretimi, ithalatı ve aldığı yardımlar dikkate alındığında, ülkenin bu üretiminin kendine yeterli düzeyde olmadığı ve söz konusu

üretim açığının ise ithalatla kapatılmaya çalışıldığı (Özel, 2003: 34) görülmektedir.

Öte yandan bölgede azalan yıllık ortalama yağışların, özellikle Mısır, İsrail, Ürdün, Lübnan ve Filistin'i etkileyebileceği düşünülmektedir. Artan sıcaklıklar, suya bağımlı bölge ülkelerindeki nehirlerin akışını azaltabilecektir. Lübnan'daki sıcaklıklarda görülebilecek 1,2 °C'lık bir artışın, akış rejimlerinin değişmesine ve nehir sularının buharlaşmasına yol açabileceği ve suyun yüzde 15 kadar kullanılabilirliğini azaltacağı tahmin edilmektedir. Kuzey Afrika'da da benzeri bir durumun görülebileceği düşünülmektedir. Örneğin 1°C'lık bir artışın, 2020 yılına kadar Fas'ın Ouergha Havzası'nda yüzde 10 oranında su akışını azaltabileceği öngörülmektedir. Eğer diğer havzalarda da aynı durumlar yaşanırsa, her yıl büyük bir barajı dolduracak kadar su kaybedileceği varsayılmaktadır. Ortalama sıcaklıkların 0,5 °C'lık arttığı Kıbrıs Adası'nda yıllık yağış miktarı 20 mm azalırken, suyun elde edilebilirliği yüzde 40'ın altına düşmüştür. (Bergkamp et al., 2003: 22) Suriye için yapılan tahminlerde ise 2025 yılına kadar yenilenebilir suyun kullanılabilirliğinde yüzde 50'lik bir azalış ile birlikte daha ciddi sorunların yaşanabileceği belirtilmektedir. (United Nations Development Programme, 2007: 95) 2025 yılına kadar tüm bölgede kişi başına düşecek yıllık su miktarının, ortalama 667 metreküp olacağı (Kıran, 2005: 24) varsayılmaktadır. Kısaca, bölgede taban suyu düzeyinin düşmesi, nehir akışlarının azalması, yeni tedarik projeleri için gerekli ekonomik ve çevresel açıdan sağlam alanların olmaması ve kente dair talebin giderek artması, tarım için kullanılabilecek su miktarının kısıtlanmasına (Postel, 1996: 49); dolayısıyla gıda güvencesizliğine yol açmaktadır.

2003 ile 2009 yılları arasındaki 7 yıllık bir dönemi kapsayan ve Şubat ortasında (2013) yayınlanan bir çalışmaya göre (NASA, 04.03.2013; Voss et al., 2013), yaşanan kurak dönemin ve iklim değişikliğinin de etkisiyle, 2003 yılından itibaren yaklaşık 144 milyar metreküplük bir su kaybının gerçekleştiğini ve bu kaybın ya da eğilimin bölge ülkelerinden Türkiye, Suriye, Irak ve İran'ı doğrudan etkileyebileceği öne sürülmüştür. Bu Rapor'a göre; tatlı su kaybı, hem yüzey, hem yer altı sularında yaşanmakla birlikte, daha çok yüzde 60'lık bir kayıpla yer altı sularında gerçekleşmiştir. Bu tatlı su kaybının, İsrail ve Ürdün arasında yer alan Lut Gölü'nün toplam su miktarına eşit miktarda olduğu belirtilmiştir. Özellikle kuraklığın şiddetli yaşandığı 2007 yılında özellikle tarımsal amaçlı yer altı sularının kullanımının çok arttığı gözlemlenmiştir. Kuşkusuz bölgeye dair bu örnekleri

arttırılabilmek mümkündür. Yeni sulama kaynakları geliştirilmeden ekim alanları genişletilememektedir. Kurak ve yarı kurak bir iklime sahip bu bölgede mevcut su kaynakları, yetersiz düzeydeki su yönetim mekanizmaları yüzünden zaten verimsizce kullanılmaktadır. Dolayısıyla, gıda arzının artırılabilmesi için bu algı değişikliğine ek olarak, toprak veriminin artırılması ve iklim değişikliğinin sulama için gerekli olan su kaynakları üzerindeki etkilerinin azaltılması gerekmektedir.

2. ARAP BAHARI SONRASI ORTADOĞU'DA GIDA GÜVENCESİ

Bugün yeryüzünde nüfus artışıyla birlikte gözlemlenen sorunlardan biri, gıda güvencesizliğidir. Eskiden coğrafi bölgelerde kıtlık nedeniyle oluşan açlık, şimdilerde ekonomik entegrasyon sonucunda yetersiz üretim ve gelirden kaynaklanmaktadır. Bir taraftan kırsal alanda yaşayanlar yeterince gıdayı yetiştirememekte, diğer taraftan kentlerde yaşayanların kazançları ise gıdayı almaya yetmemektedir. Bu yüzyıl boyunca beslenmesi gereken insan sayısındaki artış, tarımda su kullanımını neredeyse beş kat artırmıştır. (Postel, 2000: 3) Bölgede kişi başına 0.19 hektarlık ekilebilir alan bulunmakta ve bu rakam dünyanın en düşük oranlarından birisidir. (Nigatu, 2015: 9) Önceleri gözle görülür biçimde belirgin olan ve sadece bazı bölgelerde ortaya çıkan açlık, bugün satın alma gücünün yokluğu (Türkiye Çevre Vakfı, 1989: 36) nedeniyle kötü ve yetersiz beslenme şeklinde çok daha geniş bir alana yayılmıştır. Bu alanlar içerisinde Ortadoğu, dikkat çekmektedir.

Beslenme sorunuyla karşı karşıya olan Ortadoğu ülkeleri için gıdada kendi kendine yeterlilik meselesi, önemlidir. Tarımsal üretim son on yılda büyümesine rağmen, bölgede tahıl üretimi hektar başına, dünya ortalamasının (3,7 ton) altında olup, yaklaşık 1,9 tondur. (Nigatu, 2015: 9) Genel olarak tarım sektöründe kullanacakları su kaynaklarına kolay erişemediklerinden, verimli tarım arazilerini yeterli bir şekilde değerlendiremediklerinden ve sınırlı teknolojilere sahip olduklarından (Özel, 2003: 82-83) bu ülkeler, üretim istikrarını ve artışını sağlayamamakta, pahalı besinleri ithal etmekte ve gelişmiş ülkelere bağımlı ülkeler olarak varlıklarını sürdürmektedirler. Bu nedenle sahip oldukları petrol gelirlerini büyük ölçüde gıda ithalatına ayırmaktadırlar. Öyle ki yüksek gelire sahip olan ülkeler daha fazla hububat ithal edebilmektedirler. Örneğin Suudi Arabistan dünya petrol rezervinin yüzde 16'sına sahip ve Kanada'dan sonra ABD'ye petrol

ihraç eden ikinci gelir düzeyi yüksek (günlük 2.9 milyon varil tüketen) (U.S. Energy Information Administration, 2014) ülke konumunda olup, mısır, buğday ve pirincinin yaklaşık yüzde 80'ini ithal etmektedir. Kendi petrolünün yüzde 20'sini Afrika'ya ihraç eden (U.S. Energy Information Administration, 2015) ve daha düşük gelirli (günlük 1.7 milyon varil tüketen) Mısır ise, yaklaşık yüzde 40'ını ithal etmektedir. (Nigatu, 2015: 10) Körfez Arap Ülkeleri İşbirliği Konseyi (*Gulf Cooperation Council*) üye ülkelerinde bu durum daha ciddidir. Suudi Arabistan'ın da üye olduğu bu Konsey ülkelerinin gıda güvencelerini sağlayabilmek için gıda gereksinimlerinin neredeyse tamamını (yüzde 90) dış ülkelere sağlamaktadırlar. Katar yüzde 97 ile dış ithalata bağımlılık yönünden Konsey'de üst sırada iken, onu yüzde 92 ile Bahreyn, yüzde 91 ile Kuveyt ve Birleşik Arap Emirlikleri, yüzde 89 ile Umman izlemektedir. (Taha, 29.09.2016) Ancak Ortadoğu ülkeleri, genel olarak ulusal gıda tüketiminin yüzde 25-50'sini (Maden, 2014: 62) ithal etmektedir. Bölgede gıda güvencesinin olumlu seyrettiği dönemler olsa bile, bunlar yerel düzenlemeler ya da yapısal önlemlerden dolayı değil, uluslararası piyasalardaki olumlu seyir ya da dönemsel iklim koşullarının elverişli olması nedeniyle yaşanmaktadır.

Diğer taraftan, bölgedeki üretim koşulları ve güçlü talep dikkate alındığında, buğday tüketimi, üretimini aşmış ve bölge ülkeleri ithalata ağırlık vermek zorunda kalmıştır. Bu konuda ABD'nin bölgedeki hakimiyeti ise, çoktandır bilinmektedir. Ancak son 20 yıldır bu ülkenin tahıl ihracatındaki pazar payı büyük ölçüde düşüş göstermektedir. Zira 1990'lı yıllarda ABD'nin yüzde 30 olan buğday ihracatı, son yıllarda özellikle Karadeniz ülkelerinin ve Avrupa Birliği ülkelerinin bölgeye olan ilgisinin yarattığı rekabet nedeniyle, yaklaşık yüzde 10'a düşmüştür. Bölgedeki ABD buğdayının en büyük alıcısı ise, Mısır ve Yemen'dir. Ancak Arap Baharı'nı yaşayan ülkelere olan bu iki ülke, gıda ithalatının finanse edilmesiyle ilgili zorluklar yaşamaktadır. Bilindiği üzere, yaşanan olaylar nedeniyle turizm ile sağlanan gelir ve doğrudan yabancı yatırımlarda büyük düşüşler meydana gelmiştir. Özellikle Mısır, uluslararası buğday talebini doğrudan etkileyen ülkelere biri olup dünyanın en önemli buğday ithalatçılarından. Mısır, 2008 yılında Rusya'dan yaklaşık 3 milyon ton buğday alırken iki yıl sonra bu rakam yaklaşık 2 milyon tona gerilemiştir. Bu gibi bölge ülkelerinde gıda sübvansiyonu, gayrisafi yurt içi hasıllarının yüzde 1.2 – 1.8'ini oluşturmaktadır. (Maden, 2014: 60, 62) Türkiye, Cezayir, İsrail ve Fas, aynı zamanda ABD buğdayının en büyük ithalatçılarıdır. (Nigatu, 2015: 12) Bölgenin en temel gıda maddesi olan buğdayın

yanı sıra, bu ülkeler şekerinin yüzde 70'ini ve bitkisel yağlarının yüzde 80'ini ithal etmektedirler. (OECD/FAO, 2016: 49)

Ortadoğu ülkelerinin gıda ithalatına yönelmelerinde kuraklığın büyük bir payı bulunmaktadır. 2006 – 2011 yılları arasında bölgede yaşanan kuraklık, bu bakımdan dikkate değerdir. Buna artan petrol fiyatları da eklenince, küresel ölçekte buğday ihracatçısı ülkeler üretim yönünden ve ithal eden bölge ülkeleri ise gıda fiyatlarının yarattığı yüksek enflasyondan dolayı zorluk yaşamıştır. 2011 yılında gıda fiyatlarından dolayı tüm dünyada 44 milyon kişinin günlük geliri yoksulluk sınırının altına (1,25 ABD Doları) düşmüştür. Bölgedeki bazı ülkelerde gıda fiyatları bu dönemde oldukça yükselmiştir; 2011 yılının gıda fiyat endeksi Mısır'da yüzde 19, Suriye'de yüzde 13, İran'da yüzde 26'dır. (The World Bank, 26.09.2016) Bu dönemde Çin, Ukrayna, Rusya, Kanada, Kazakistan ve Avustralya gibi ülkeler, küresel ölçekte buğday arzı baskısına neden olmuştur. Bu bölgede hakim ana sağlayıcılardan biri olan Rusya'da ayrıca iç piyasada sıkıntı yaratması endişesiyle tahıl, arpa ve çavdar ihracatına kısıtlamalar getirilmiştir. Rusya'da, örneğin buğday üretim miktarı yaklaşık 97 milyon ton iken, 2009 yılında 60 milyon tona düşmüştür. Amerika'dan sonra dünyanın ikinci büyük buğday ihracatçısı olan Kanada'da yağış oranlarının düşmesi elde edilen mahsulü dörtte bir oranında düşürmüştür. (Maden, 2014: 62) Bu çerçevede gıda fiyatlarının hızla artması, Arap Baharı olarak adlandırılan bu halk hareketlerinin esas nedenlerinden biri olarak görülmektedir.

Suriye'de devam eden iç savaş, ülkede gıda güvencesizliğine yol açmaktadır. Bu nedenle, devletin temel yapılarına ve hizmetlerine zarar vermesi nedeniyle savaş öncesi dönemlere göre ülkede kişi başına düşen gelir neredeyse yarı yarıya (yüzde 42) düşerken, gıda fiyatları ikiye katlanmıştır. (Maden, 2014: 63) Ülkede çatışmadan önce (2007-2011), ortalama 3.4 milyon ton buğday üretirken, sonrasında yaklaşık 2.4 milyon tona düşmüştür. (FAO/ WFP, 2016: 38) Bugün 8.7 milyon Suriyeli (2015 yılında 6.3 milyon kişi) açlık tehdidi altında bulunmaktadır. Halep, Şam kırsalı, Haseke, Hama ve Dara valiliklerinde durum daha kötü olup yöre insanların yüzde 40'ı gıda güvencesizliği içinde yaşamaktadır. (FAO/ WFP, 2016: 2) Buna ek olarak 6.5 milyondan fazla insan ülke sınırları içerisinde yer değiştirmiş, yaklaşık 5 milyon insan ise diğer ülkelere (Türkiye, Ürdün, Lübnan, Irak ve Mısır) sığınmıştır. (Food and Agriculture Organization of the United

Nations, September 2016) Örneğin, 2014 yılından bu yana Lübnan'daki Suriyeli mültecilerin yaklaşık yüzde 89'u, gıda güvencesizliğini yaşamaktadır. (FAO/ WFP, 2016: 25) Suriye hükümeti bu gergin ortamda bile ekonomik reformlarla kısa vadede istikrarı sağlamaya yönelik programlar yürütse de, hala halkın yarısından fazlası bu güvencesizliği yaşamak durumunda kalmıştır. 2015 yılında Birleşmiş Milletler Gıda ve Tarım Örgütü tarafından 1.5 milyon Suriyeli'ye gıda yardımı yapılmıştır. Bu yıl ise, insani yardım kapsamında yaklaşık 3 milyon insana yardım edebilmek için 86.5 milyon ABD Doları değerinde bir meblağa ihtiyaç bulunduğu belirtilmektedir. (Food and Agriculture Organization of the United Nations, April 2016) Ülkenin üreticileri, nakliyatçıları ve tüccarları, artan işlem maliyetleri ve güvenlik riskleriyle mücadele etmektedirler. Ulaşım engeliyle birlikte bütün bunlar, tahıl birikimine neden olmuş; kent merkezlerinde talep karşılanamamış ve üretim alanlarında meyve ve sebzeler israf olmuştur. (FAO/ WFP, 2016: 38)

İç savaşın yaşandığı ve hemen her gün ölüm haberlerinin geldiği bölge ülkelerinden bir diğeri, Yemen'dir. İnsani durumun alarm verdiği Yemen'de ülke nüfusunun yarıdan fazlası, gıda güvencesi yoksunluğu ve kötü beslenme sorunları ile karşı karşıya bulunmaktadır. 2014 yılının sonlarından bu yana gıda güvencesizliği, yüzde 33 artış göstermiştir. Gıda güvencesizliğinin düzeyi, özellikle çatışmanın devam ettiği valiliklerde alarm vermekte ve önümüzdeki haftalarda ve aylarda bu durumun daha kötüleşeceği beklenmektedir. Yemen'in 20 valiliğinden 9'unda bugün gıda güvencesi durumunun insani bir felakete dönüşeceği belirtilmektedir. (FAO/ WFP, 2016: 4) 4.4 milyon Sudan'lı da gıda güvencesizliği içinde yaşamaktadır. Ülke nüfusunun yaklaşık yüzde 12'sini oluşturan bu insanların büyük çoğunluğu (yüzde 60), Darfur eyaletlerinde ve geriye kalanı ise Güney Kordofan, Kassala ve Kızıl Deniz eyaletlerinde yoğunlaşmaktadır. Bunda; yerel halk ile çiftçiler arasında doğal kaynak rekabetinden kaynaklı iç çatışmalar, yetersiz gıda üretiminin bir sonucu olarak ve makroekonomik etkenlerden dolayı yüksek gıda fiyatları, içme suyu kıtlığı ve kırsal alanlarda yaşanan kuraklık etkili olmuştur. (FAO/ WFP, 2016: 35-36)

3. TÜRKİYE’NİN GIDA GÜVENCESİ

1960’lı yılların ortalarından bu yana ülkenin gelişme stratejisinde öncelik sanayiye verilirken, tarım sektörü, bu politikada genel olarak destekleyici bir rol oynamıştır. Tarım politikaları, ucuz ve yeterli düzeyde gıda ürünleri ile sanayi için hammadde sağlamaya yönelik olmuştur. Bu doğrultuda uzun yıllar gıdaya yönelik olarak iç piyasa, büyük ölçüde korunmuştur. (Özel, 2003: 53, 57) Ancak sonraki yıllarda Türkiye, özellikle ihracat talebi doğrultusunda tarım ürünlerinde çeşitliliğe giderek, tarım sektörünü hem Ortadoğu, hem diğer ülke pazarları için büyük ölçüde genişletmiştir. Zira gıda güvencesini sağlamak, sosyal ve ekonomik kalkınmanın temel koşullarından biri olarak görülmektedir. Bu kapsamda; ülkenin tarım ihracatı, 2006 yılında 3,6 milyar ABD Doları (gıda ve içecek sanayii dâhil 8 milyar ABD Doları), ithalatı ise 2,9 milyar ABD Doları (gıda ve içecek sanayii dâhil 5,4 milyar ABD Doları) seviyesinde gerçekleşmişken, 2012 yılında ihracat 5,4 milyar ABD Doları (gıda ve içecek sanayii dâhil 14,9 milyar ABD Dolar) ve ithalat ise 7,5 milyar ABD Doları (gıda ve içecek sanayii dâhil 12,6 milyar ABD Dolar) yükselmiştir. Meyve ve sebze grubu, ihracatın yaklaşık yarısını oluştururken, bu grubu ülkenin son yıllarda Ortadoğu pazarlarına yönelmesiyle ihracatı hızlı bir şekilde artan tahıl ve tahıl ürünleri grubu izlemektedir. Hayvancılık, su ve orman ürünlerine yönelik ihracatın ise, gerilediği görülmektedir. Tarım ürünleri ithalatı dikkate alındığında, tarımsal hammaddelerin payının yüzde 40 – 50 düzeyinde olduğu görülmektedir. 2007 yılında ülkede yaşanan kuraklığa rağmen, bu sektör yıllık ortalama yüzde 2,1 büyümüştür. 2007 – 2012 döneminde tarım ve gıda ürünleri ihracatı, yüzde 70 artarak, 9 milyar ABD Doları’ndan 15 milyar ABD Doları seviyesine çıkmıştır. 2013 yılında gerçekleşen ihracat ise, 16 milyar ABD Doları’nı aşmıştır. Ülkenin tarım ürünleri ithalatı ise, 14 milyar ABD Doları’na kadar yükselmiş ve sektörün toplam ithalat içerisindeki payı, yüzde 5 – 6 arasında gerçekleşmiştir. (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2014b: 29) En çok ihraç edilen ürünler arasında; genel olarak fındık, kuru üzüm, kuru kayısı ve kuru incir bulunurken, Türkiye, son yıllarda bakliyat, zeytin, havuç, vişne, çilek, patates, domates, pırasa, biber, soğan gibi ürünler de yetiştirerek ihraç ettiği ürünlerini çeşitlendirmiştir. Yine dünyada bal üretimi konusunda öne çıkmakla birlikte, 2015 yılında toplam 18.6 milyon ton süt, 38.6 milyon ton tahıl, 28.5 milyon ton sebze, 17.5 milyon ton meyve, 2 milyon ton kümes hayvanı eti ve 1.1 milyon ton kırmızı et üretmiştir.

Aynı yıl 190 ülkeye 16.8 milyar ABD Doları değerinde 1.781 çeşit tarım ürünü ihraç etmiştir. (Invest in Turkey, 05.10.2016; USDA Foreign Agricultural Service, 2014)

Tarım sektörünün bu istikrarlı büyüme politikasındaki kararlılığı, kalkınma planlarına da yansımıştır. Zira halkın sağlığı ve ekonomik boyutları nedeniyle önem kazanan gıda güvencesi meselesi, 2014-2018 yıllarını kapsayan Onuncu Kalkınma Planı'nda (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2013: 98-101) esasen “Yenilikçi Üretim, İstikrarlı Yüksek Büyüme” başlığı altında düzenlenmektedir. Bu planda; toplumun yeterli ve dengeli beslenmesini esas alan, ileri teknolojiye dayalı, altyapı sorunlarını çözmüş, örgütlülüğü ve verimliliği yüksek, etkin ve talebe dayalı üretim yapısıyla uluslararası rekabet gücünü artırmış, doğal kaynakları sürdürülebilir kullanan bir tarım sektörünün oluşturulmasının önemi vurgulanmıştır. 2023 yılında ülkenin temel hedefleri arasında; tarıma dair gayrisafi yurt içi hasılayı 150 milyar ABD Doları'na çıkarma, tarım ihracatını 40 milyar ABD Doları'na yükseltme ve sulanabilir alanı ise 5,4 milyon hektardan 8,5 milyon hektara çıkarma (Invest in Turkey, 05.10.2016) bulunmaktadır.

Türkiye, tarım politikaları bakımından yeni bir döneme geçme kararlılığını Milli Tarım Projesi'yle ortaya koymaktadır. Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı bünyesinde “Milli Tarımı Destekleme Modeli” olarak adlandırılan proje kapsamında yapısal reformlar ile orta ve uzun vadeli politikaların gerekliliği vurgulanmaktadır. Proje'de temel hedefin; tarımda ithalata duyulan bağımlılıktan kurtulup, yeniden ihracatçı konuma gelebilmek olduğu vurgulanmakta ve tarımda havza bazlı üretime destek verileceği belirtilmektedir. Bu amaçla yapılan saha çalışmaları sonucu 941 havza belirlenmiş; hangi bölgenin, hangi ürüne uygun olduğu tespit edilmiştir. İlgili Bakanlık tarafından bu çerçevede 19 stratejik ürün belirlenmiştir. Söz konusu ürünlerden buğday ve yem bitkilerinin ülkenin her yerinde, özellikle belirlenen havzalarda koşulsuz destekleneceği belirtilmiştir. Tarımın dışında, hayvancılıkta da yerli üretimi destekleme modelini uygulanacağı ayrıca belirtilmektedir. Ülkenin 25 ilinde mera hayvancılığı yetiştirici bölgelerinin oluşturulacağı söylenmiştir. (Donat, 12.11.2016; T.C. Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, 12.11.2016; HT Business, 12.11.2016)

Öte yandan Türkiye'nin gıda güvencesine yönelik bu stratejik hedefleri doğrultusunda, GAP hem ülkenin ve hem Ortadoğu ülkelerinin gıda gereksinmelerini sağlayacak potansiyele sahip olduğu söylenebilir. Zira bu proje,

tarımsal üretim yönünden büyük bir potansiyele sahiptir. Ancak bugüne değin söz konusu bölgede gıda ihracatında istenen düzey yakalanamamıştır. Bunda; örgütlenememe, tarımsal işletmelerin küçük ve dağınık yapıda olması, tanıtımda ve pazara erişimdeki yetersizlik, finansman ve ürün kalitesi (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2013: 98-99) etkili olmuştur. Söz edildiği üzere, başta ABD olmak üzere, Avrupa Birliği, Avustralya, Yeni Zelanda, Brezilya ve Kanada, bölgedeki gıda ithalatında etkin olan ülkeler arasında gösterilmektedir. Bu bakımdan, Türkiye'nin GAP'ı kapsayan bölgede iyi bir üretim planlamasını gerçekleştirmesi ve ayrıca söz konusu coğrafyanın gıda pazarına uygun bir şekilde kendini yeniden yapılandırması gerekmektedir. (Kılıç ve Maden, 2011: 95) Bölgedeki mevcut tarımsal üretim, ağırlıklı olarak tahıl, pamuk ve bakliyata dayanmaktadır. Ortadoğu ülkelerine karayoluyla güneybirlik mesafede olunulması, pazarlama bakımından stratejik bir özellik yaratmaktadır. Zira bu bölgede yetiştirilecek tarımsal ürünler, hem süre, hem taşıma maliyetleri yönünden dış pazarlama sorununu azaltabilecektir. (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2014a: 51)

GAP, başlangıçta Fırat ve Dicle'den elektrik elde etmek, ekim alanlarını sulamak ve bölgenin içme suyu gereksinmesini temin etmek amacıyla planlanmıştır. Ancak zamanla dünyada yaşanan gelişmelere koşut olarak 1989 yılında GAP Master Planı'nın hazırlanmasıyla birlikte bir sosyal ve ekonomik kalkınmışlık hedefine dönüştürülmüştür. (Eren, 2008: 84) Başlangıçta bu proje, bölgenin sadece su ve toprak kaynaklarının geliştirilmesi için tasarlanmıştır; bu çerçevede söz konusu havzada sulama ve hidroelektrik enerji üretimine yönelik 22 baraj, 19 hidroelektrik santrali ile 1,8 milyon hektar alanda sulama yatırımlarının yapımı planlanmıştır. GAP enerji santrallerinin toplam kurulu gücü, 7476 megavat olup, yılda 27 milyar kilovat-saat enerji üretimi öngörülmektedir. İnsan odaklı bir kalkınma projesi olarak sunulan GAP, bölgenin sahip olduğu kaynakları değerlendirerek, yöre halkının gelir düzeyini ve yaşam kalitesini yükseltmek, bu bölge ile diğer bölgeler arasındaki gelişmişlik farkını gidermek, kırsal alandaki verimliliği ve istihdam olanaklarını artırarak ulusal düzeyde ekonomik gelişme ve sosyal istikrar hedeflerine katkıda bulunmayı amaçlamaktadır. (T.C. Kalkınma Bakanlığı GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, 02.10.2016) GAP'ın tamamlanmasıyla, su kaynaklarını geliştirme programının yanı sıra, kişi başına gelirden yüzde 209'luk bir artışın ve yaklaşık 3.8 milyon kişiye istihdam olanağının yaratılması amaçlanmaktadır. (T.C. Başbakanlık Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge

Kalkınma İdaresi Başkanlığı, 2007: 2)

GAP'ın alanı; Fırat ve Dicle havzaları ile yukarı Mezopotamya ovalarında yer alan 9 ili (Adıyaman, Batman, Diyarbakır, Gaziantep, Kilis, Mardin, Siirt, Şanlıurfa, Şırnak) kapsamakta ve bu illerin alan ve nüfus büyüklüğü, ülke ortalamasının yüzde 10'unu oluşturmaktadır. Ülkenin hidroelektrik gücünün neredeyse yarısını (yüzde 40) oluşturan GAP, tam kapasiteyle uygulanmaya başlandığında ülkenin toplam elektriğinin yüzde 25'ini karşılayabilecektir. (Aktaş Acabey, 2006: 286) Yapımı öngörülen hidroelektrik santrallerinin, kurulu güç itibarıyla önemli bir bölümü tamamlanabilmiştir. 2015 itibarıyla 13 hidroelektrik santralinin tamamlandığı ve santral kurulu güçleri itibarıyla hidroelektrik enerji projelerinin yüzde 74'ünün gerçekleştirildiği yetkililer tarafından dile getirilmektedir. Bölgede yılda 20,6 milyar kilovat-saat elektrik üretimi kapasitesi oluşturulmuştur. Ayrıca proje kapsamında bugüne değin 19 baraj tamamlanmıştır. GAP'ın tamamlanmasıyla 1,8 milyon hektar alanın sulamaya açılması, yılda 27 milyar kilovat-saat hidroelektrik enerji üretimi ile ülke enerji ihtiyacının büyük bir bölümünün karşılanması öngörülmektedir. (T.C. Kalkınma Bakanlığı GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, 01.05.2017)

Ülkede yaklaşık 28 milyon hektar alan işlenmekte olup, bu alanın yüzde 11,4'ü (3,2 milyon hektar) ve ülkenin su potansiyelinin dörtte biri GAP Bölgesi'nde yer almaktadır. Zira bölgenin başat sektörü, tarımdır. Bu bölgede 7.5 milyon hektar alanın 3,2 milyon hektarlık kısmı tarımsal faaliyetlere elverişlidir. Tarımsal sulama GAP'ın en önemli altyapı yatırımlarından biri olmakla birlikte, yaklaşık 2,1 milyon hektarlık brüt alan sulama potansiyeline sahiptir. Bu ise, ülkenin ekonomik olarak sulanabilir arazisinin yüzde 20'sine karşılık gelmektedir. 2014 yılından bu yana, Fırat ve Dicle havzalarında toplam 424.710 hektar alan sulamaya açılmıştır. (T.C. Kalkınma Bakanlığı GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, 03.10.2016)

Türkiye'nin bölgesel kalkınmaya yönelik en büyük yatırımı olarak tanımlanan GAP'ın sulama projeleri tamamlandığında şimdiye kadar devlet eliyle gerçekleştirilen sulama alanına eşit bir alan, sulu tarıma açılmış olacaktır. Böylece, projenin tamamlanmasıyla ortaya çıkacak yüksek tarım ve sanayi potansiyeli ile bölgedeki ekonomik hasılanın 4,5 kat artacağı ve yaklaşık 4 milyon kişiye istihdam olanağının sağlanacağı ileri sürülmektedir. (T.C. Kalkınma Bakanlığı GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, 03.10.2016) Bu bakımdan, söz konusu

projeyle tarıma dayalı sürdürülebilirliği teşvik etme ve kırsal üretkenliği geliştirme amaçlanmaktadır. (T.C. Kalkınma Bakanlığı GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, 04.10.2016)

GAP Bölgesi, 2013 yılı verilerine göre, ülke pamuk üretiminin yarısından fazlasını (yüzde 58) karşılamakta olup, ülke genelinde yetiştirilen kırmızı mercimeğin yüzde 98'i, antepfıstığının yüzde 85'i, arpanın yüzde 16'sı, durum buğdayının yüzde 46'sı ile mısırın yüzde 27'si bu bölgeden karşılanmaktadır. Bölge'de sulama altyapı sistemlerinin tamamlanmasıyla birlikte özellikle yaş sebze, meyve ve endüstri bitkilerinin (pamuk, mısır, soya) üretiminde büyük artış beklenmektedir. Bölgede 1985 ve 1990 yılları arasında buğday, arpa, mercimek, pamuk, nohut ve sebze üretilirken, 1995 yılında sulama imkânlarının gelişmesiyle birlikte pamuk ve son yıllarda ikinci ürün olarak mısır üretimi ön plana çıkmıştır. (T.C. Kalkınma Bakanlığı GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, 03.10.2016)

GAP Bölgesi'nin sulu tarıma açılması ile beraber sanayide önemli gelişmeler meydana gelmiştir. Son yıllardaki dış ticaret rakamlarında kayda değer artışlar gözlemlenmektedir. 2000 yılında 503 milyon ABD Doları olan ihracat, 2005 yılında 2,2 milyar ABD Doları'na, 2007 yılında 3,3 milyar ABD Doları'na ve 2013 yılında 8,9 milyar ABD Doları'na ulaşmıştır. GAP Bölgesi'nden yapılan ihracatın Türkiye toplam ihracatı içindeki payı ise, 2000 yılında yüzde 1,8'den 2013 yılında yüzde 5,9'a yükselmiştir. İhracat değerinin artmasında; mevcut ticaret ağlarının bölge ile entegre hale getirilmesi, mevcut ulaşım ağlarının iyileştirilmesi ve yenilerinin yapılması etkili olmuştur. GAP kapsamında tamamlanacak sulama projeleriyle birçok tarımsal üründe yüzde 15'lere ve hatta yüzde 100'lere varacak bir üretim payına erişilebileceği varsayılmaktadır. (T.C. Kalkınma Bakanlığı GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, 03.10.2016)

SONUÇ

Beslenme sorunuyla karşı karşıya olan Ortadoğu ülkeleri için gıdada kendi kendine yeterlilik, önemli bir meseledir. Yarı kurak-kurak iklim koşullarının hakim olduğu bir bölgede yer alan söz konusu ülkeler, tarım sektöründe kullanacakları su kaynaklarına kolay erişememekte ve verimli tarım arazilerini yeterli bir şekilde değerlendirememektedirler. Bu nedenle, sahip oldukları petrol gelirlerini büyük ölçüde gıda ithalatına ayırmakta ve gelişmiş ülkelere bağımlı olarak varlıklarını sürdürmektedirler. Bölgede gıda güvencesinin olumlu seyrettiği dönemler olsa bile, bunlar söz konusu ülkelerin yerel düzenlemeleri ya da yapısal önlemlerinden dolayı değil, uluslararası piyasalardaki olumlu seyir veya dönemsel iklim koşullarının elverişli olması nedeniyle yaşanmaktadır.

Kırılgan bir coğrafyada bulunan Ortadoğu ülkeleri, yaşanan siyasal ve sosyal istikrarsızlıklardan dolayı Türkiye'nin komşu ve çevre ülkelerle oluşturmaya çalıştığı ekonomik bütünleşmenin önünde kısa vadede önemli bir risk oluşturmaktadır. Uzun yıllar bölge ülkeleri, sahip olduğu stratejik doğal kaynaklar ile etnik ve dinsel farklılıklardan dolayı su, enerji gibi alanlarda ortak işbirliği ve projeler geliştirememişlerdir. Aksine, dünyada kıt olduğu söylenen bu kaynakların bölgede çatışmaların esas nedeni olduğu vurgusu yapılmaktadır. Oysaki yürütülecek ikili ya da çoklu müzakerelerle, verimliliği artıracak ortak plan ve projeler geliştirilebilir. Bölge ülkeleri, önyargısız oluşturacakları göreceli güven ortamı içinde gıdaya dayalı işbirliğine yönelik projeler geliştirebilirler.

Bu doğrultuda, artan nüfusunun ve gelirinin yanı sıra, kültürel yakınlığıyla önemli bir potansiyel taşıyan Ortadoğu'nun Türkiye için gıda ürünlerinde daha büyük bir dış pazar haline gelmesi beklenebilir. Zaten Türkiye, son yıllarda özellikle ihracat talebi doğrultusunda tarım ürünlerinde çeşitliliğe giderek, tarım sektörünü bu bölge ülkelerine yönelik genişletmektedir. Ülke ihracatının yaklaşık yarısını meyve ve sebze grubu oluştururken, son yıllarda bu pazarlara yönelik hızlı bir şekilde tahıl ve tahıl ürünleri grubuna yönelinmiştir. Son olarak, Türkiye'nin gıda güvencesinin sağlanması için geliştirilen stratejik hedefleri doğrultusunda GAP hem ülkenin, hem Ortadoğu coğrafyasında bulunan ülkelerin gıda gereksinmelerini sağlayacak potansiyeli bulunmaktadır. Bu bölgeden yapılan ihracat değerinin artmasında, mevcut ticaret ağlarının bölge ile entegre hale getirilmesi, iyileştirilmesi ve yenilerinin yapılması bulunmaktadır.

KAYNAKÇA

Aktaş A., M. (2006). Sınıraşan Sular: Hukuki Rejim, Dicle-Fırat ve Türkiye'nin Diğer Sınıraşan Suları, Beta Yayınları, İstanbul.

Bergkamp, G., Brett O. and Burton I. (2003). Change: Adaptation of Water Resources Management to Climate Change, IUCN, Gland.

Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü, Toprak Su Kaynakları (2017), <http://www.dsi.gov.tr/toprak-ve-su-kaynaklari> (erişim tarihi 01 Mayıs 2017).

Donat, İ., Tarımda Milli Dönem (Ekim 2016), <http://www.bloomberght.com/yorum/irfan-donat/1930943-tarimda-milli-donem> (erişim tarihi 12 Kasım 2016).

Eren, E. (2008). "Suya Yazılan Tarih: GAP", National Geographic Türkiye, No. 83.

Erol, M. S., Şen, A., Şüküroğlu, M., Baycaun S., Ekrem N. H., Kaya, İ. ve Ökmen, M. (2003). Dünyada Su Sorunları ve Stratejileri (Edit.: Aziz Koluman), Avrasya Stratejik Araştırmalar Merkezi, Ankara.

FAO (2015). The State of Agricultural Commodity Markets: Trade and Food Security: Achieving a Better Balance between National Priorities and the Collective Good, 2015–16, Rome.

FAO (2014). 2014/2015 Iraq Strategic Response Plan.

FAO/ WFP (2016). Monitoring food security in countries with conflict situations: A joint FAO/WFP update for the United Nations Security Council (July 2016).

Food and Agriculture Organization of the United Nations (2009). Irrigation in the Middle East region in figures: AQUASTAT Survey – 2008 (Edit. Karen Frenken), FAO Water Reports 34, Rome.

Food and Agriculture Organization of the United Nations (April 2016). Syrian Arab Republic Situation Report.

Food and Agriculture Organization of the United Nations (September 2016). Syrian Arab Republic Situation Report.

Hough, P. (2014). Environmental Security: An Introduction, Routledge: New York.

HT Business, 6 maddede Milli Tarım Projesi nedir? (Ekim 2016), <http://www.businessht.com.tr/ekonomi/haber/1310398-6-maddede-milli-tarim-projesi-nedir> (erişim tarihi 12 Kasım 2016).

Invest in Turkey, Agriculture and Food, <http://www.invest.gov.tr/en-US/sectors/Pages/Agriculture.aspx> (erişim tarihi 05 Ekim 2016).

İdrisoğlu, R.E. (2010). Rusya'nın ve ABD'nin SSCB Sonrası Orta Doğu Politikaları, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Konya.

Kaufman, E., Oppenheimer, J. and Wolf A. T. (1997). "Transboundary Fresh Water Disputes and Conflict Resolution: Planning an Integrated Approach", Water International, Vol. 22, No. 1.

Kılıç, S. ve Maden, T. E. (2011). "Prof. Dr. Ahmet Şahingöz: "GAP Ortadoğu'yu Doyurur"", Ortadoğu Analiz, Cilt: 3, Sayı: 28, ss. 93-97.

Kıran, A. (2005). Ortadoğu'da Su: Bir Çatışma ya da Uzlaşma Alanı, Kitap Yayınevi, İstanbul.

Maden, T. E., " "Susuz ve Çaresiz: Ortadoğu'da Su Sorununa Çözüm Arayışları" Konferansı: 14-18 Mayıs 2014, İstanbul", <http://www.orsam.org.tr/files/OA/63/etkinlik4.pdf> (erişim tarihi 10 Eylül 2016).

Maden, T. E. (2014). "Arap Baharı ve Gıda Güvenliği", Ortadoğu Analiz, Cilt: 6, Sayı: 62, ss. 60-63.

NASA, NASA Satellites Find Freshwater Losses in Middle East (02.12.13), http://www.nasa.gov/mission_pages/Grace/news/grace20130212.html (erişim tarihi 04 Mart 2013).

Nigatu, G. and Motamed, M. (2015). Middle East and North Africa Region: An Important Driver of World Agricultural Trade, A Report from the Economic Research Service, United States Department of Agriculture.

OECD/FAO (2016). OECD-FAO Agricultural Outlook 2016-2025, OECD Publishing, Paris.

Özel, L. (2003). Ortadoğu Ülkelerinin Gıda Güvenliği ve Gıda Politikaları, Hacettepe

Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.

Postel, S. (2000). Son Vaha: Su Sıkıntısıyla Karşı Karşıya (Çev.: F. Şebnem Sözer), TÜBİTAK-TEMA Vakfı Yayınları, Ankara.

Postel, S. (1996). “Sürdürülebilir Bir Su Stratejisi Yaratmak”, Dünyanın Durumu1996: Sürdürülebilir Bir Toplum Yolundaki Gelişmeler Hakkında Bir Worldwatch Enstitüsü Raporu (Çev. Sinem Gül), TÜBİTAK-TEMA Vakfı Yayınları, Ankara.

Spencer, C. (2008). North Africa: New Challenges, Old Regimes, and Regional Security, Africa Program Working Paper Series, International Peace Institute.

T.C. Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, Başbakan Yıldırım, Milli Tarım Projesi’ni açıkladı (Ekim 2016), <http://www.tarim.gov.tr/Haber/1037/Basbakan-Yildirim-Milli-Tarim-Projesini-Acikladi> (erişim tarihi 12 Kasım 2016).

United Nations Development Programme (2007). Human Development Report 2007/ 2008 (Fighting Climate Change: Human Solidarity in a Divided World), New York.

United Nations Development Programme (2006). Human Development Report (Beyond Scarcity: Power, Poverty and the Global Water Crisis), New York.

USDA Foreign Agricultural Service (2014). International Agricultural Trade Report: Turkish Agricultural Exports Continue to Surge.

U.S. Energy Information Administration (2015). International Energy Data and Analysis: Egypt.

U.S. Energy Information Administration (2014). Country Analysis Brief: Saudi Arabia.

Taha, S. M., Kingdom imports 80% of food products (20 April 2014), <http://www.arabnews.com/news/558271> (erişim tarihi 29 Eylül 2016).

T.C. Başbakanlık Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı (2007). Güneydoğu Anadolu Projesi’nde Son Durum: GAP İdaresi’nin Faaliyetleri, Ankara.

T.C. Kalkınma Bakanlığı GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, GAP Sürdürülebilir Kalkınma Programı, <http://www.gap.gov.tr/gap-surdurulebilir-kalkinma-programi-sayfa-28.html> (erişim tarihi 04 Ekim 2016).

T.C. Kalkınma Bakanlığı GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, GAP'ta Son Durum, <http://www.gap.gov.tr/gap-ta-son-durum-sayfa-32.html> (erişim tarihi 01 Mayıs 2017).

T.C. Kalkınma Bakanlığı GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, GAP ve Tarım, <http://www.gap.gov.tr/tarim-sayfa-15.html> (erişim tarihi 03 Ekim 2016).

T.C. Kalkınma Bakanlığı GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, GAP Nedir?, <http://www.gap.gov.tr/gap-nedir-sayfa-1.html> (erişim tarihi 02 Ekim 2016).

T.C. Kalkınma Bakanlığı (2014a). Gıda Ürünleri ve Güvenilirliği (Onuncu Kalkınma Planı 2014-2018, Özel İhtisas Komisyonu Raporu), Ankara.

T.C. Kalkınma Bakanlığı (2014b). Tarımsal Yapıda Etkinlik ve Gıda Güvenliği (Onuncu Kalkınma Planı 2014-2018, Özel İhtisas Komisyonu Raporu), Ankara.

T.C. Kalkınma Bakanlığı (2013). Onuncu Kalkınma Planı 2014-2018.

The Fund for Peace (2016). Fragile States Index 2016.

The World Bank, Food Price Watch (April 2011), http://www.worldbank.org/foodcrisis/foodpricewatch/april_2011.html (erişim tarihi 26 Eylül 2016).

Toklu, V. (1999). Su Sorunu: Uluslararası Hukuk ve Türkiye, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara.

Türkiye Çevre Vakfı (1989). Ortak Geleceğimiz (Çev. Belkis Çorakçı), Ankara.

United Nations General Assembly (2015). Right to food, Seventieth session, Promotion and protection of human rights: human rights questions, including alternative approaches for improving the effective enjoyment of human rights and fundamental freedoms, A/70/287.

Voss, K. A., J. S. Famiglietti, M. Lo, C. de Linage, M. Rodell, and S. C. Swenson (2013). "Groundwater depletion in the Middle East from GRACE with implications for transboundary water management in the Tigris-Euphrates-Western Iran

region”, Water Resources Research, Vol. 49.

Wolf, A. T., Yoffe, S. B., Giordano, M. (2003). “International Waters: Identifying Basins at Risk”, Water Policy, Vol. 5.

World Population Review, The Middle East Population 2017 (2017), <http://worldpopulationreview.com/continents/the-middle-east-population/> (erişim tarihi 30 Nisan 2017).

III. Ortadoğu’da Siyaset ve Toplum Kongresi (12.10.2016). Panel 9: Arap Devrimleri, Sakarya Üniversitesi Ortadoğu Enstitüsü, Sakarya, 11-13 Ekim 2016.



ATATÜRK DÖNEMİ İÇ GÜVENLİK POLİTİKALARI VE TÜRK POLİS TEŞKİLATI

Ali DİKİCİ *

ÖZ

1923 yılında Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulmasıyla birlikte hükümetlerin takip edecekleri politikaların belirlenmesi ve yenileşme ihtiyacı, hemen her kurumda olduğu gibi Türk Emniyet Teşkilatı'nda da kendini hissettirmiştir. Ancak uzun ve yıkıcı bir savaş döneminin ardından yeni bir devletin kurulması ve hedeflenen çağdaşlaşma seviyesine ulaşma sürecinde, Cumhuriyet Hükümetleri Osmanlıdan miras kalan politikaları belli bir süre devam ettirdiler. Milli Mücadeleyi başarıyla sonlandırabilmek için ülkenin iç güvenliğini sağlamanın kaçınılmaz bir olgu olduğunu düşünen Mustafa Kemal, Cumhuriyet döneminde de özellikle inkılapların kökleşmesi ve Cumhuriyetin varlığını sürdürebilmesi için iç güvenliğin öncelikli bir politika olarak ele alınması gerektiğini düşünmüş ve bu yönde politikalar belirlemiştir. Ancak dönemsel şartların zorluğundan dolayı, bu politikaları uygulamaya geçirmekle görevli polisi nitelik ve nicelik olarak arzulan seviyeye getirme, polisi ilgilendiren mevzuattaki eksiklikleri giderme, polis teşkilatını yeniden yapılandırma, polis eğitimindeki kaliteyi artırma gibi belli başlı konularda odaklanan bu yenileştirme çalışmaları, 30'lu yıllarda gerçekleştirilmeye başlanabilmektedir. Bu çalışmada, 1923 yılında Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulmasıyla iktidara gelen hükümetlerin takip ettikleri iç güvenlik politikaları ile Atatürk'ün emir ve direktifleri doğrultusunda şekillenen bu politikaların Türk Emniyet Teşkilatı'ndaki yansımaları incelenmektedir.

Anahtar Kelimeler: Atatürk Dönemi, Emniyet Teşkilatı, Türk Polisi, İç Güvenlik Politikaları.

* Doç. Dr., Emniyet Genel Müdürlüğü, Ankara, alidikici40@yahoo.com.tr

HOMELAND SECURITY POLICIES DURING ATATÜRK ERA AND TURKISH POLICE ORGANIZATION

ABSTRACT

The government policies and modernization efforts, following the foundation of Turkish Republic in 1923, emerged in Turkish Police Organization as in other institutions. Yet, Turkish governments pursued numerous policies the same as Ottoman governments during the modernization period going hand in hand with newly emerged Turkish state after a long and destructive period. Mustafa Kemal considered that homeland security should be provided in order to win the Turkish National War and he also pursued the same policy in early republican period to achieve the reforms and to make the Turkish Republic survive. However he had to postpone reforms regarding police organization including the enhancement of the police from the quantity and quality aspects, to reorganization of the police, increasing the quality of the police training and amending the police legislation until 1930's, due to hard conditions following the war years. In this article, the homeland security policies followed by governments established after the foundation of Turkish Republic in 1923 and the reflections of these policies in the Turkish Police Organization, which are shaped in accordance with the orders and directives of Atatürk, are examined.

Keywords: Atatürk Era, Police Organization, Turkish Police, Homeland Security Policies.

GİRİŞ

Bu makalenin amacı, Cumhuriyet'in ilanından Atatürk'ün ölümüne kadar geçen sürede, Atatürk'ün emir ve direktifleri doğrultusunda şekillenen ve hükümetlerin takip ettikleri iç güvenlik politikaları ile bu politikaların Türk Emniyet Teşkilatı'ndaki yansımalarını incelemektir. Ancak Cumhuriyet dönemi iç güvenlik politikalarını daha iyi değerlendirebilmek için Millî Mücadele döneminde takip edilen iç güvenlik politikalarını da araştırmak gerekmektedir. Bu nedenle makalede sadece cumhuriyet dönemi değil Millî Mücadele dönemi ve yeri geldiğinde Meşrutiyet dönemi iç güvenlik politikalarına da yer verilmiştir. Bu bağlamda iç güvenlik politikaları belirlenirken ve bunlar hayata geçirilirken, Osmanlı'dan miras kalan temel sorunların ve mevcut şartların ne kadar etkin olduğu, suçla mücadele eden güvenlik güçlerinin nasıl bir yapılanma içerisinde olduğu, bu dönemde gerçekleştirilen yasal düzenlemelerin iç güvenlik politikalarının hedeflenen seviyede uygulanması konusunda oynadığı rol ele alınacaktır. Ayrıca, Cumhuriyet Hükümetlerinin, bu politikaları daha rasyonel yürütebilmek için polis teşkilatına yönelik gerçekleştirdiği yeni polis eğitim-öğretim kurumları açma, polisin görev ve yetkilerini, özlük haklarını belirleyen yasal düzenlemelerin yapılması, teşkilatın personel politikaları, polisin nitelik ve nicelik olarak iyileştirilmesi gibi konular ele alınacaktır. Yine inkılâplara karşı gerçekleşen eylemler ve bu dönemde diğer dönemlerden farklı olarak önemli bir sosyal kırılma yaşayan Türk toplumunda ortaya çıkan yeni suç olgularının iç güvenlik politikalarının belirlenmesinde ne kadar etkili olduğu ele alınan diğer hususlar olacaktır. Bu çerçevede iç güvenliğin sağlanmasında askerden çok polisin ön plana çıkarılması, yabancı ülke polis tecrübelerinden istifade edilmesi, kurulan hükümetlerin programlarında yer alan iç güvenlik yaklaşımları gibi hususlar da ayrı başlıklar altında incelenecektir.

1. MİLLÎ MÜCADELE DÖNEMİNDE İÇ GÜVENLİK POLİTİKALARI

Birinci Dünya Savaşı sona erdiğinde ülkede iç güvenliğin sağlanmasında büyük bir zâfiyetin doğduğu ve kolluk kuvvetlerinin etkinliğinin neredeyse yok olma noktasına geldiği görülmektedir. Çok başlı bir yapı sergileyen iç güvenlik teşkilatları, yaşanan uzun ve yıkıcı savaşların da etkisiyle asayiş ve güvenliğin istenilen düzeyde sağlanmasında yeterli değildi. Jandarma kuvvetlerinin istisnasız cepheye gönderilmesinden dolayı cephe gerisinde özellikle kırsal kesimde büyük bir asayişsizlik ve başıboşluk baş göstermişti. Polis Teşkilatı ise personel sayısı ve

donanım bakımından ülkenin iç güvenliğini sağlamaktan çok uzak bir görüntü arz ediyordu. Mondros Mütarekesi'nin imzalandığı 30 Ekim 1918 tarihinden itibaren başlayan Mütareke dönemi işgal kuvvetlerinden cesaret alan azınlıkların türlü türlü taşkınlıklar sergilediği, kargaşa ortamından istifade eden zorbalara kuralısızca hareket ettiği, isyanların ve iç ayaklanmaların eksik olmadığı ve ülke geneline asayişsizliğin hâkim olduğu bir dönemdir. İşgalcilerin yol açtığı baskı ve zulümlerin yanı sıra onların tam desteğini alan azınlıkların ve bazı yerli unsurların yasadışı hareketleri yüzünden ülkede asayiş ve huzur kalmamıştı. Memleketin her tarafı asker firarileri, hapishane kaçkınları ile dolmuş, Anadolu adeta eşkiya yatağı olmuştu. Otorite boşluğundan istifade eden bu eşkiya her tarafa hüküm sürmeye başlamış, soygunlar, baskınlar, adam öldürmeler günlük adı olaylar haline gelmişti. Özellikle Karadeniz kıyısı ve Trakya, Rum Çetelerinin yuvası olmuş, güney bölgesinde Ermeni çeteler halka olmadık zulümleri uygulamaya başlamıştı. Gayrimüslim azınlıklar ve eşkiyalar, Müslüman halka yaptıkları zulümle yetinmiyor, hapishaneleri basıp mahkûmları serbest bırakıyorlardı. Sadece asayişsizlik değil ekonomik sıkıntı her tarafa hâkim olmuş ve bunun sonucu olarak sosyal çöküntü, açlık ve sefalet her tarafa yayılmıştı. Birçok erkek cephelerde hayatını kaybettiği için geride kalan aileleri büyük bir açlık ve sefalet tehlikesiyle karşı karşıya kalmıştı. Toplumun sosyal dokusu adeta parçalanmaya başlamıştı.

Kolluk kuvvetlerinin zâfiyetinden ve işgal güçlerinin tavrından dolayı Anadolu'nun diğer bölgelerinde olduğu gibi İstanbul'da da asayişsizlik had safhadaydı. 13 Kasım 1918'den 16 Mart 1920'ye uzanan süreçte İtilâf Devletleri, İstanbul'da asker sayılarını artırarak denetimi büyük ölçüde ellerine geçirdiler. İşgal kuvvetlerinin öncelik verdikleri hususların başında İstanbul'un güvenliğini kendi kontrollerine almak geliyordu. Bu nedenle Mondros Mütarekesi'nin hükümlerine aykırı bir karar alarak İstanbul'un asayişini sağlama işini kendi uhdelere alan işgalciler, İstanbul Polis Umum Müdürlüğü'nü devre dışı bırakacak faaliyetlere başladılar. İşgal kuvvetleri komutanlarından İngiliz General Wilson, şehirde asayişin bozulmasını gerekçe göstererek 17 Ocak 1919'da Osmanlı Harbiye Nezareti'ne yazdığı bir yazı ile Osmanlı Zabıtasının kontrolünü üzerine aldığını bildirdi (Türkmen, 2002: 345). Böylece asayişle ilgili kararları İngiliz Yüksek Komiserliği olarak uygulamayı da İngiliz asker ve polisiyle yerine getirmeye başladı. Bu çerçevede İngiliz polisi seyahat konusunda da bütün yetkileri kendilerinde toplayarak ulaşım vasıtalarını kontrol altına aldı. Bütün bu çabalara rağmen

İstanbul'un güvenliği konusu işgal güçlerinin zayıf bir noktasıydı. İngiliz polisinin güdümündeki bu polis komisyonu, Damat Ferit Paşa'nın iktidarda bulunduğu dönemler hariç, yerel kolluk kuvvetlerinden gerekli desteği bulamadığı için çok başarılı olamamıştır. İşin ilginç yanı ülkede iç güvenliğin bu derece bozuk olması, Mili Mücadele'yi başlatmak üzere Anadolu'ya geçmek için fırsat kollayan Mustafa Kemal için bir gerekçe sunmuştur. Karadeniz bölgesindeki "asayiş-i dâhilinin iade ve istikrarı ve asayişsizliğin esbab-ı hudusunun tesbiti" göreviyle Anadolu'ya "Dokuzuncu Ordu Müfettişi" sıfatıyla gönderilmiştir.

Mustafa Kemal ve Heyet-i Temsiliye Milli Mücadele boyunca iç güvenlik konusunda belirli politikaları takip etmişlerdir. Heyet, Millî Mücadele'yi millete mal edebilmek için öncelikle milletin can, mal ve namus güvenliğinin sağlanması gerektiğinin farkındaydı. Çünkü bu tedbirler alındıktan sonra milleti cephelerde uzun süre tutabilmek ve bağımsızlık savaşını kazanmak mümkün olabilirdi. Milli Mücadele'nin kazanılması için düzenli ordunun kurulması gerektiğine inanan TBMM, bunun öncelikle iç güvenlik sorununun halledilmesine bağlı olduğunu anlamıştı. Bu nedenle düzenli ordunun kurulmasının önündeki en büyük engel olan iç ayaklanmalar ve kaçak askerler sorunun çözülmesi öncelikli olarak ele alınan hususlar olmuştur. 1919 ile 1922 arasındaki dönemde "Ankara'daki yeni rejimin başlıca iki sorunu vardı: Yönetimi altındaki bölgelerde ikili iktidar durumuna son vermek için halkın rızasını kazanmak ve işgal ordularına karşı başarılı bir savaş verebilmek için cephe gerisinde iç güvenliği sağlamak. Devrimciler, her iki görevin de polislik işiyle bağlantılı olduğunun farkındaydı" (Ergut, 2004: 298).

Heyet-i Temsiliye, çizdiği bu politika çerçevesinde İstanbul Hükümeti'nden bağımsız bir Polis Teşkilatı kurulmasına karar vermiştir. Böylece Mustafa Kemal'in talimatıyla TBMM'nin kuruluşundan iki ay sonra 24 Haziran 1920 (1336) tarihinde İstanbul polisinden bağımsız Millî Polis Teşkilatı kurulmuştur. Böylece birisi İstanbul'da Osmanlı Hükümetine bağlı diğeri Ankara'da Millî Hükümete bağlı iki ayrı Emniyet-i Umumiye Müdürlüğü görev yapmaya başlamıştır. Polisteki bu iki başlılık, ancak Kurtuluş Savaşı kazanıldıktan sonra giderilebilmiştir. İstanbul'daki Emniyet-i Umumiye Müdüriyeti'nin 1922 yılında kaldırılmasından sonra, 24 Şubat 1923'de İstanbul Polis Müdüriyeti-i Umumiyesi de kaldırılarak yerine Ankara'daki Emniyet Umumiye Müdürlüğüne bağlı ve il teşkilatı düzeyinde İstanbul Polis Müdürlüğü ihdas edilmiştir (Alyot, 1947: 606). Ankara'daki teşkilat, günümüz Emniyet Genel Müdürlüğü'nün karşılığı olan Emniyet-i Umumiye Müdüriyeti

olarak, İstanbul'daki teşkilat ise İstanbul Polis Müdürlüğü (İl emniyet müdürlüğü) görevini sürdürmeye başlamıştır. Böylece Mondros Mütarekesi ve Kurtuluş Savaşı koşullarının Anadolu'da ortaya çıkardığı ikili polis sistemi ortadan kaldırılarak merkezi bir polis teşkilatı kurulmuştur (Dikici, 2007: 343).

Mustafa Kemal'in benimsediği bir başka politika ise, her alanda olduğu gibi Polis Teşkilatı'nda Milli Mücadele'ye inanmış insanların görev yapmasını sağlamak olmuştur. Çünkü görev başındaki bazı polisler milli çıkarlarımıza ters davranışlar sergiliyordu. Örneğin Damat Ferit Hükümeti'nin 31 Mart 1919 tarihinde göreve getirdiği İstanbul Polis Umum Müdürü Nurettin Bey, görevi süresince Millî Mücadele'ye karşı çıkmış ve İngiliz Muhipleri Cemiyeti'nin de koruyuculuğunu yapmıştır (Atatürk, 2007: 202–203). 23 Temmuz 1919 tarihinde siyasi partilerle cemiyetler ve yüksek tahsil gençliği, Sultanahmet Meydanı'nda Damat Ferit aleyhine bir protesto mitingi yapmak istemişlerdir. Ancak miting yabancı polis ve inzibat kuvveti kumandanı General Fuller tarafından yasaklanmış ve Polis Müdürü Nurettin'in emriyle polisler toplanan kalabalığı dağıtmıştır. (İstiklal Harbi Gazetesi, 24 Temmuz 1919). Bütün bu nedenlerle 20–22 Ekim 1919 tarihinde Millî Mücadelecilerle İstanbul Hükümeti Temsilcisi Bahriye Nazırı Salih Paşa arasında gerçekleştirilen Amasya Görüşmelerinde, gizli sayıldığı için imza altına alınmayan dördüncü protokolde, İstanbul Polis Müdürü'nün değiştirilmesi (Atatürk, 2007: 170)¹ talep edilmiştir. Daha sonra Mustafa Kemal, Harbiye Nazırı Cemal Paşa'ya 3 Kasım 1919 tarihinde çektiği bir telgrafta “Polis Müdürlüğü'nün hâlâ Nurettin Bey gibi bir kimsenin elinde bulunuşu, zâti devletinizin de bu pek önemli noktaya karşı kayıtsız davranmakta olduğunuz kanaatini vermektedir. Hâlbuki bu hoşgörülüğün sonucu hem hükümete hem de millî teşkilâta zararlı olacaktır” (Atatürk, 2007: 193) şeklinde ikaz etmiştir.²

¹ M. Kemal ve arkadaşları Emniyet-i Umumiye Müdürlüğüne Tümen Kumandanı Kemalettin Sami Paşa'nın getirilmesini istiyordu. Bkz. (Selek, 1981: 304).

² Ancak geçen sürede değişen bir şey olmayınca Mustafa Kemal, Cemal Paşa'ya gönderdiği 12.11.1919 tarihli bir şifre yazıda, memleketin geleceğini kurtarmak için gerekli olan millî birliği bozmaya çalışan İstanbul'daki bozguncuların zararlarını önlemenin çaresinin, polis müdürünü namuslu, milliyetçi, yetenekli, teşebbüs gücü taşıyan kimselerden seçmek ve atamak olduğunu belirtmiş, “oysa, zâtâîlilerince de bilinmektedir ki, bugünkü Emniyet Genel Müdürü, (Polis Müdür-i Umumisi) düşürülmüş olan vatan haini eski kabinenin ve ona bağlı olanların biricik koruyucusudur. Sait Molla'nın Mister Frew'a yazmış olduğu mektuplardan anlaşıldığına göre de bu zat, muhaliflere yani millet düşmanı olanlara bugün kucak açmakta, sığınaklık etmektedir. Amasya'da Salih Paşa Hazretleri de bunu doğrulamışlardır. Hâlbuki Dâhiliye Nâzırı, memleket ve milletin mukadderatını böyle bir şahsın elinde bırakmakta bir sakınca tasavvur etmiyor, belki yarar görüyor demektir” şeklinde endişesini ve tepkisini tekrarlamıştır. (Atatürk, 2007: 197–198).

Bu çerçevede belirlenen politikalardan bir diğeri ise, işgal edilen yerlerdeki Jandarma ve Polis Teşkilatlarında sadece Türklerin istihdam edilmesinin emredilmesidir (Avcioğlu, 1983: 1274). Sivas Kongresi’nden sonra işgal edilmiş bölgelerden Müslüman halkın göçe zorlanarak Ermenilerin bölgeye yerleştirilmesi üzerine gönderilen bu talimat, ‘millî bir polis’ teşkilatının oluşturulmasında, milleti oluşturan asli unsurlar olan Türklerin söz sahibi olması ve azınlıkların işgal bölgelerinde sergiledikleri insanlık dışı davranışlardan dolayı artık onlara güvenilmeyeceği düşüncesinden kaynaklanmaktadır. Türk Polisinin, Rum ve Ermeni azınlığın bu tavırlarının yanı sıra işgal edilen yerlere yönelik “çoğunluğu ele geçirme” göçlerini yakın takibe aldığı görülmektedir (Şimsir, 1973: 68). Ancak elde yeteri kadar kuvvet olmadığından alınan güvenlik tedbirleri yetersiz kalmaktaydı. Nitekim bu sebeple bazı bölgelerde ilgili makamlar jandarma ve polisin, askerle takviyesini istemişlerdir. Ankara Hükümeti de yerleşim birimlerinde asayiş sağlamaya üzere polisin teşkilatlanması konusunda duyarlı davranıyordu. Merkez Ordusu Komutanlığı, birliklerin yerleştirildikleri yerlerin uzağında kalan ve önemli kaza merkezlerinde emniyet ve asayiş sağlamada kullanılmak üzere, bulunduğu yerin önemine göre, yüzden iki yüze kadar mevcutlu Emniyet Teşkilatı kurulmasını istemiştir. Ancak Birinci Dünya Savaşı’ndan sonra çok zayıf bir şekilde bulunan Polis Teşkilatı’nın birçok mensubunun bu kez de Milli Mücadele’ye iştirak etmesiyle daha da zayıflamış ve Anadolu’nun özellikle de işgal edilen bölgelerinde asayişin sağlanmasında büyük zorluklar yaşanmaya başlanmıştır. (Dikici, 2007: 360).

Ankara Hükümeti, yurdu düşman işgalinden kurtarmanın yanı sıra iç güvenliğin sağlanmasında da polise büyük sorumluluklar düştüğünün farkındaydı. Bu nedenle, Türkiye Büyük Millet Meclisinde mebusların yeni devleti eskisinden ayırt etmek için kullandıkları ölçütlerden birisi de asayiş ve adalet olmuştur. (Ergut, 2004: 298). İstanbul Hükümeti’nden ayrı bir TBMM Hükümeti’nin kurulması, yeni hükümet üyelerini eski sistemden daha duyarlı hareket etmeye yönlendiriyordu. Çünkü yeni hükümet ülkede meydana gelecek bir huzursuzluğun ve asayişin sağlanamamasının kendi meşruiyetlerini sorgulanır hale getireceğini biliyorlardı. Bu nedenle 3 Mayıs 1920–24 Ocak 1921 tarihleri arasında görev yapan Birinci İcra Vekilleri Heyeti’nin 9 Mayıs’ta açıklanan programında iç güvenlikle ilgili aşağıdaki ifadelerin yer aldığı görülmektedir: “İç siyasetimizde bütün çalışmalarımızın hedefi milletin birlik ve dayanışmasının korunması ile genel güvenliğin kurularak asayişin her yerde teminidir” (TBMMZC, 9 Mayıs 1920: 241-243). Mustafa

Kemal 1 Mart 1921 tarihinde Meclis'te yaptığı açış konuşmasında, kararlılık ve inancımızı sarsmak için, içte meydana getirilen üzücü olaylar olarak nitelediği iç isyanlar konusunda bilgi vermiş ve bunlarla yılmadan mücadele edileceğini söylemiştir (TBMMZC, 1 Mart 1921: 3). Benzer şekilde, 6 Mart 1922'de Meclis gizli oturumunda yaptığı konuşmada iç ve dış cepheleri anlatmış, asıl olanın iç cephe olduğunu, düşmanların uzun yıllardır bizi içimizden yıkmaya çalıştığını belirterek iç güvenliğin önemini vurgulamıştır (TBMM Gizli Celse Zabıtları, 1999: 6–8). Bu nedenlerle Birinci Dönem TBMM tarafından iç güvenlik sorununu halletmek için 11 ayrı kanun çıkarıldığı ve 6 kararname yayınlandığı görülmektedir (Kutlu, 1992: 26-89).

Ankara Hükümetinin duyarlı olduğu bir diğer iç güvenlik politikası ise, egemenlik haklarının ihlal edilmemesi idi. Hiçbir konuda bu haklarından taviz vermek istemeyen Ankara Hükümeti, polisin işgal güçlerince yeniden teşkilatlandırılması noktasında da bu tavrını açıkça ortaya koymuştur (Dikici, 2007: 359). Ulusal hareket politikasını ve Misak-ı Milli'yi tanıtmak amacıyla Londra'ya gönderilen Türk heyetinin başkanlığını yapan Dışişleri Bakanı Bekir Sami Bey, Fransız Başbakanı Briand ile 11 Mart 1921'de “politik, askerî, ekonomik nitelikte ve Türkiye-Suriye sınırını saptayan” bir anlaşma imzalamıştır. Anlaşmanın koşulları arasında yer alan “Türk kumandası altında daha önce kurulmuş olan jandarma teşkilatına Fransız subaylarının da katılmasıyla oluşacak bir polis teşkilatının kurulması” (Sonyel, 1986: 135–136) hükmü, Ankara Hükümetinin tepkisini çekmiştir. 8 Mayıs 1921'de istifa eden Bekir Sami Bey'in yerine Dışişleri Bakanlığı'na vekâlet eden Fevzi Paşa, Briand'a gönderdiği mektupta; (Yavuz, 1992: 285) Türk subayların komutasında ve Fransız subayların yardımcılığında kurulması öngörülen polis teşkilatının hükümrâlık haklarına aykırı olması nedeniyle kabul edilemezliği vurgulanıyordu.

Milli Mücadele süresince asli görevlerine devam eden polisler, Anadolu'da sürdürülen mücadeleye bütün güç ve kuvvetleriyle destek olarak savaşın kazanılması için, her türlü bilgi ve yardımları Ankara'ya ulaştırma yolunda fedakârca çalışmışlardır.

“Özellikle İstanbul Polisi Umumisi'nin Kısm-ı Siyasi şubesindeki görevliler işgalcilerin her türlü baskısına rağmen gerekli bilgi ve yardımları Ankara'ya ulaştırmak için çalışmışlar, savaşın kazanılması için büyük gayret sarf etmişlerdir. Anadolu'dan

verilen emirler doğrultusunda istenilen işleri başarmak amacıyla millî ve gizli gruplar oluşturmuşlar, bazı kişilerin ve mütarekeyi takiben esaretten dönen Türk subayların Anadolu'ya kaçırılmasını, işgal altındaki depo ve ambarlardan silah ve cephanelerin gizlice Anadolu'ya gönderilmesini sağlamışlardır. Anadolu'ya kaçmak isteyenlere seyahat belgelerini veren İstanbul Polis Müdüriyeti 4. Şube memurları, Milli Mücadele'ye katılacak subaylara sahte evrak düzenleyerek kaçışlarında büyük kolaylıklar sağlamıştır" (Dikici, 2007: 361).

İşgal kuvvetleri Milli Mücadele'yi başarısız kılmak için propaganda ve psikolojik savaş yöntemlerini de kullanmıştır. Bu amaçla, Milli Mücadele'nin liderleri arasında tefrika çıkarmak, halkın Millî Mücadele'ye karşı olduğu fikrini yaymak ve Anadolu'nun çeşitli bölgelerinde isyanlar çıkararak direnişi kırmak için çeşitli faaliyetler yürütmüşlerdir. Türk polisi bu tür faaliyetleri sonuçsuz bırakmak için yoğun bir çaba göstermiş ve bu gibi kötü niyetlileri yakalayarak saf dışı bırakmıştır. Türk polisi bu çalışmalarının yanı sıra istihbarat ve bilgi toplama, yabancı ajanların takibi konularında da yoğun çaba sarf etmiştir. Kurtuluş mücadelesini sabote etmek için ülkemize gelen işgalci devletlerin casus örgütlerinin gizli amaçlarını hareketlerinden önce öğrenmiş, haklarında her türlü bilgiyi fotoğraflarıyla birlikte Anadolu'ya ulaştırmış ve böylece Millî Mücadele'yi kundaklamaya gidenlerin emellerini gerçekleştirmeden yakalanmalarını sağlamışlardır. Türk Polisi, Millî Mücadele'ye verdiği doğrudan veya dolaylı bu desteğin yanı sıra asli görevi olan işgal altında bulunan bölgelerde emniyet ve asayişin korunması ve suç faillerinin ortaya çıkarılması konusunda da başarılı çalışmalar yapmıştır (Dikici, 2007:374).

2. CUMHURİYET DÖNEMİ HÜKÜMET PROGRAMLARINDA İÇ GÜVENLİK POLİTİKALARI

Mustafa Kemal ve arkadaşlarının Milli Mücadele döneminde olduğu gibi, Cumhuriyetin ilanından sonra ülkenin yönetimine tam hâkim olmak isteyen Cumhuriyet hükümetlerinin önem verdiği ve öncelik tanıdığı konuların başında yine iç güvenlik konusu gelmektedir. Birinci İnönü Hükümeti (29 Ekim 1923–6 Mart 1924) programında *“dâhilde huzur ve emniyeti ve terakki ve inkişafı temin etmek için Cumhuriyet Hükümeti, kemali azim ve metanetle kemali ısrar ve takip ile hareket edecektir”* denilmektedir (Türkiye Cumhuriyeti Hükümetleri (1923–1960), 1978: 2). Ali Fethi Okyar Bey Hükümeti (22.11.1924–3.3.1925) programında *“dâhili idarede esasen şayanı memnuniyet bir derecede olan asayişin takva ve*

teyidiyle umumi sükûn ve huzurun tarsini gayemiz olacaktır” (Türkiye Cumhuriyeti Hükümetleri, 1978: 7) denilmektedir. Üçüncü İnönü Hükümeti’nin kurulduğu 4 Mart 1925 tarihinde, ülkedeki en büyük güvenlik olayı Doğu’da patlak veren Şeyh Sait Ayaklanması idi. Bu nedenle hükümet programında yer alan *“umumi huzur ve sükûnun muhafazası ve herhalde devlet nüfuzunun teyit ve tarsini”* (Türkiye Cumhuriyeti Hükümetleri, 1978: 15) için hükümet, süratle alınması gerekli tedbirler çerçevesinde Takrir-i Sükûn Kanunu’nun çıkarılmasını ve İstiklâl Mahkemelerinin kurulmasını kararlaştırmışlardır.³

Dördüncü İnönü Hükümeti (1.11.1927–27.9.1930) programında ülkede huzur ve asayişin hâkim olduğu ve bunun devamının birinci vazife olarak telakki edildiği belirtilerek *“dâhili siyasette biz her şeyden evvel, vatandaşları, hür, rahat ve endişesiz, kendi işlerine bütün tasavvurlarını ve gayretlerini hasretmeye müsait, bir emniyet ve huzur taraftarıyız”* denilmektedir. Programda ayrıca kaçakçılık ve her nevi suiistimalâta karşı sonuna kadar mücadele edileceği vurgulanmıştır. (Türkiye Cumhuriyeti Hükümetleri, 1978: 19–21).

Belirlenen bu iç güvenlik politikaları çerçevesinde 1923–1930 döneminde görev yapan hükümetlerin üzerinde önemle durdukları bir husus, eşkıyalığın ortadan kaldırılması veya etkisiz hale getirilmesi olmuştur. Çünkü ülkenin her tarafında Osmanlı döneminden beri eşkıya mevcuttu. Yaşanan uzun savaş yılları eşkıyanın iyice kontrolden çıkmasına yol açmıştı. Ancak eşkıya yalnız dağlarda veya köylerde hüküm sürmez, şehirlerin giriş noktalarını ellerinde tutarak devlet içinde devlet gibi hareket ederlerdi. Osmanlı döneminde bu durum kanıksanmış sosyal bir olgu idi ve devlet yöneticileri zaman zaman bu eşkıya ile temasa geçer ve pazarlığa oturlarlardı. Bunun en önemli adımı ise eşkıyanın etkisiz hale getirilmesi idi. Bu nedenle İnönü hükümetleri döneminde eşkıyaya karşı amansız bir mücadele başlatıldı. Cumhuriyet’in ilanı ile birlikte çıkarılan İzale-i Şekavet [Eşkıyalığı ortadan kaldırma] Kanunu ve İstiklâl Mahkemeleri, eşkıya ile mücadele etme ve güvenliği sağlama konusunda güvenlik güçlerinin elini kuvvetlendiren önemli unsurlar oldu. Böylece yürütülen kesintisiz mücadele sonucunda eşkıya çeteleri ya tamamen ortadan kaldırıldı veya oldukça etkisiz bir hale getirildi. Aydemir, Cumhuriyetin ilk yıllarında çeşitli yerlerde 80 kadar büyük çetenin,

³ Hükümetin yaptığı bu yasal düzenlemelere paralel olarak, 1924 yılında toplam polis bütçesi içinde 55.000 lira olan polis istihbaratının bütçesi, 1925 yılında 276.000 liraya çıkarılmıştır. Bkz. (Okçabol, 1940, s. 158).

hükümet tarafından tespit edilip takibe alındığını belirtmektedir: “Şeyh Sait isyanının tasfiyesinden sonra, isyancılardan İzzet ve Nuh, Hazo nahiyesini işgal etmişler, fakat yakalanmışlardır. Şeyh Sait’in oğlu Abdurrahman 400 adamıyla Pervari, Erüh kazalarına girmiş, fakat ezilmişlerdir. Dersim’de Koçuşağı aşireti, Mustafa, Mutkili Ali, Yunus temizlenmişlerdir. Kastamonu taraflarında Eğri Ahmet, Aksaray, Kırşehir, Ankara vilayetlerinde Katil İlyas ve Kürt Osman çeteleri temizlenmişlerdir. 1930 sıralarında Muş taraflarında Seyit Han, Suphan dağında Şeyh Cüneyt ve Karahanoğlu Bekir, Kadirli ve Maraş mıntıkasında Ali, Erzurum taraflarında Alican, Erzincan’da Aliko, Topal Hüseyin, Urfa’da Ramazan; Kırşehir, Yozgat, Çorum taraflarında Kara Haydar oğulları, Denizli, Burdur, Isparta’da Ferik Osman; Çukurova, Maraş, Andırın taraflarında Hacı, Hacı Veli, Hok Mehmet çeteleri ve daha niceleri, bu asayiş savaşında birer suretle ortadan kaldırılarak, ünlü eşkiya saltanatına son verilmiştir” (Aydemir, 1973: 354–355). Böylece 1923–1930 yılları arasında hükümetlerin eşkiyayı temizleme konusunda yürüttüğü kararlı mücadele, halkın can, mal ve çalışma emniyetini ve halkın yeni yönetime karşı güven duymasını sağlamıştır.

Daha sonra kurulan İnönü hükümetleri döneminde de iç güvenlik konusunda önceki Hükümetlerin politikalarının takip edileceği belirtilmiştir. (Türkiye Cumhuriyeti Hükümetleri, 1978: 45, 51, 57). I. Bayar Hükümeti’nin (1.11.1937–11.11.1938) programında ise polis teşkilatına yönelik somut hedefler belirlendiği görülmektedir. “Polis teşkilatını kazalara kadar teşmil edeceğiz ve şehirlerde belediye zabıtası polisler tarafından temin edilecektir. Polis ve amirlerinin halkla olan münasebetleri ve halka karşı vazife ve hizmetleri için hususi kurslar tertip edilecektir.” (Türkiye Cumhuriyeti Hükümetleri, 1978: 63).

Atatürk de muhtelif zamanlarda iç güvenliğin sağlanması konusunda takip edilmesi gerekli politikaları işaret etmiş ve güvenlik güçlerinin çalışmalarından duyduğu memnuniyeti belirtmiştir. Örneğin 1 Mart 1924 tarihinde Meclis’te yaptığı açış konuşmasında “emniyet ve asayişin muhafaza ve tarsini nokta-i nazarı, o derece mühimdir ki ahvali hâzıra cidden şayanı memnuniyet olmakla beraber, bu hususta mütemadi alâka ve takibatta asla müsamahakâr olamayız” (TBMMZC, 1 Mart 1340: 3) sözleriyle asayiş ve huzuru bozmaya yönelik hareketlere asla fırsat verilmemesi gerektiğini vurgulamıştır. 1929’da TBMM’nin açılış konuşmasında söylediği “Cumhuriyetin dâhilî siyaseti vatandaşın yaşayışını, hiçbir nüfuz ve

tasallutun (saldırının) tesirinde bırakmaksızın, temin etmektir. Bu siyaset, dikkatle takip olunmaktadır. Bu hususta Cumhuriyet jandarma ve zabıtasının, hizmet ve fedakârlığı yüksek takdirinize layıktır” (TBMMZC, 1 Kasım 1919: 3) sözleriyle güvenlik güçlerini takdir etmiştir. Nitekim Atatürk’ün bu memnuniyetinin bir göstergesi olarak ve Türk milletinin Jandarma ve Polisine sevgi ve hoşnutluğunu göstermek için 1935 yılında Ankara Yenışehir’de bir Güvenlik Anıtı (Emniyet Abidesi) yaptırılmıştır.

1931 yılında yaşanan bir olay, Atatürk’ün iç güvenlik olgusunu nasıl ele aldığına dair çok önemli bir ipucu sunmaktadır. Yalova kaplıcalarında bir gece Atatürk dostlarına ziyafet vermektedir. Yemek sırasında Özel Kalem’den bir haber gelir. Atatürk’ün yüzü asılır. Yalova-Bursa arasında bir posta otobüsü soyulmuştur. Bunun üzerine ziyafet sonlandırılmış ve Atatürk’ün talimatı üzerine herkes beş dakikada hazırlanmıştır. Bursa’ya varılınca Atatürk der ki: “Neden böyle hareket ettiğimi herhalde merak ettiniz. Ben bu gece, bu soygun hadisesinden sonra, bu yoldan Bursa’ya gitmeliyim ki, halkıma da itimat gelsin”. Atatürk’ün bu ilgisi ve iradesi, soyguncuların da çok çabuk bulunup yakalanmasını sağlamıştır (Ulus, 2008: 99–100).

Atatürk 1937 yılında TBMM’nin açılışında yaptığı konuşmada, Cumhuriyet rejiminin, yurdumuzda huzur ve sükûnun en iyi biçimde yerleşmesini sağladığını, vatandaşların ve bu yurttan oturanların, Cumhuriyet kanunlarının eşit şartları altında kendileri için hazırlanan hürriyet, refah ve saadet imkânlarından azami bir biçimde yararlandıklarını ifade etmiş, ulusumuzun layık olduğu yüksek uygarlık ve refah düzeyine ulaşmasının engellenmesinin düşünülmesine yer bırakılmadığını ve bırakılmayacağını bir kere daha vurgulamıştır (TBMMZC, 1 Kasım 1937: 3).

Benzer şekilde, 1938 yılında Atatürk’ün rahatsızlığından dolayı Başbakan Celal Bayar’ın okuduğu TBMM’nin açılış konuşmasında, ilk olarak iç güvenlik olgusu ele alınmış, ulusumuzun ve ülkemizin geçen yılı tam bir huzur ve sükûn içinde, yükselme ve kalkınma çalışmaları ile geçirdiğini kıvançla ifade edilmiştir. Özellikle uzun yıllardan beri süregelen ve zaman zaman gergin bir şekil alan Tunceli’ndeki toplu haydutluk olaylarının belli bir program içindeki çalışmalar sonucu kısa bir sürede ortadan kaldırılarak, bölgede bu gibi olayların bir daha tekrarlanmamak üzere tarihe aktarıldığı vurgulanmıştır (TBMMZC, 1 Kasım 1938: 3).

3. GELİŞEN OLAYLARA BAĞLI OLARAK İÇ GÜVENLİK POLİTİKALARININ DEĞİŞKENLİK GÖSTERMESİ

Cumhuriyet döneminde iç güvenlik politikalarının belirlenmesindeki en önemli unsur, cumhuriyete ve inkılâplara karşı girişilen eylemler olmuştur. Yönetimin öncelikli hedefi inkılâpların kökleşmesi ve eskiye dönüş yollarının kapatılmasıydı. Bu nedenle Mustafa Kemal’in çeşitli vesilelerle sık sık dile getirdiği “Memleketin ve inkılâbın içeriden ve dışarıdan gelebilecek tehlikelere karşı masuniyeti” (Atatürk’ün Söylev ve Demeçleri, 1989: 130) konusunda çok duyarlı bir politika takip edilmiş, en ufak bir hareketlenmeye bile taviz verilmemiştir.

1924-25 yıllarındaki Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası (TpCF) ve 1930 yılında Serbest Cumhuriyet Fırkası (SCF) denemeleri, Türkiye’de çok partili rejimin yerleşmesi için altyapının henüz yetersiz olduğunu açık bir şekilde göstermesinin yanı sıra devrimlerin toplum tarafından yeterince benimsenmediği ve Cumhuriyet rejiminin tehlikede olduğunu ortaya çıkarmıştı. Bu iki parti denemesinin ciddi birer asayiş olayıyla irtibatlandırılması, yönetimi iç güvenlik konusunda daha duyarlı olmaya itmiştir. Bu durum karşısında izlenen uzun vadeli; eğitim/kültür seviyesinin yükseltilmesi ve kalkınma/sanayileşme politikalarının yanı sıra ilk etapta iç güvenlik tedbirlerinin sertleştirilmesi yoluna gidilmiştir.

TpCF denemesini sonlandıran Şeyh Sait isyanı, 13 Şubat 1925’te patlak vermiş ve isyanın yayıldığı 15 ilde sıkıyönetim ilan edilmiştir. TpCF’nin isyan bölgesinde dinî propaganda yaptığı iddia edilmiştir. Ali Fethi Bey başvekillikten istifa etmiş ve yerine olayları bastırmak için sert tedbirler alınması gerektiğine inanan İsmet İnönü güvenoyu alarak başbakan olmuştur. Yeni Hükümet 4 Mart’ta Takrir-i Sükûn Kanunu’nu yürürlüğe koyarak basına ciddi cezalar kesilmesinin yolunu açmıştır. Tevhidi Efkâr, Son Telgraf, *İstiklal*, Sebilürreşad, Aydınlık, Orakçekiç gibi gazete ve dergiler kapatılmıştır. Yeniden kurulan İstiklal Mahkemelerinde isyana karışan insanlar yargılanmıştır. Kurulduktan kısa bir süre sonra bazı rejim muhaliflerinin ve inkılâp karşıtlarının toplandığı bir parti olmakla ve dinî duyguları propaganda malzemesi olarak kullanmakla suçlanan TpCF, 5 Haziran 1925’te kapatılmıştır. Şeyh Sait ayaklanmasını takip eden dönemde inkılâplar karşısındaki unsurların sindirilmesi için sertlik politikasına devam olunmuştur. Şeyh Sait isyanı sonrasında alınan bu görece sert tedbirlere karşın, Mustafa Kemal’in 1927 Ekiminde, Meclis’te söylediği sözler, ileride bu tür suçlarla mücadelede takip

edilmesi gerekli bir ölçü olarak karşımıza çıkmaktadır: “Tahrîr-i Sûkûn Kanunu’nu ve İstiklâl Mahkemeleri’ni bir baskı vasıtası olarak kullanacağımız düşüncesini ortaya atanlar ve bu düşüncüyü benimsetmeye çalışanlar oldu. (...) Biz, alınan fakat kanunî olan bu olağanüstü tedbirleri, hiçbir zaman ve hiçbir şekilde kanunun üstüne çıkmak için bir vasıta olarak kullanmadık. Aksine, memlekette huzur ve güvenliği sağlamak için uyguladık. Biz o tedbirleri, milletin medenî ve sosyal alandaki gelişmesinde yararlı kıldık” (Atatürk, 2007: 605).

Benzer şekilde 1930 yılındaki SCF denemesi ve hemen akabinde yaşanan Menemen Olayı sonrasında, iç güvenlik politikası daha otoriter ve daha disiplinli bir nitelik kazandı. Atatürk’ün isteği ile Fethi (Okyar) Bey tarafından kurulan SCF’nin de rejim karşıtlarının etkisine girdiği gerekçesiyle bizzat kurucusu tarafından kapatılmasının ardından, laik hukuk düzenine ve Cumhuriyete karşı bir ayaklanma olan “Menemen Olayı” (23 Aralık 1930), kısa sürede bastırılmış ve isyancılar İstiklal Mahkemeleri’nde yargılanarak cezalandırılmıştır. Bu olay iç güvenliğin jandarmadan çok polis vasıtasıyla sağlanması ve bunun için polisin güçlendirilmesi için bir takım yeni tedbirlerin alınmasını netice veren bir dönemi de beraberinde getirmiştir. Menemen Olayı, iç güvenlik olgusunun Cumhuriyet yönetimi tarafından yeniden ele alınması yönünde önemli bir faktör olmuştur. Çünkü, Jandarma Teşkilatının rejim karşıtı eylemlere zamanında ve gereği gibi müdahale edemediği açıkça görülmüştü (Solgun, 2010, s. 363). Böylece iç güvenliğin asker eliyle değil de Avrupa devletlerinde olduğu gibi bağımsız ve profesyonel bir polis teşkilatı tarafından sağlanması gerektiği görüşü kuvvetle dile getirilmeye başlanmıştır. Jandarma Teşkilatının gerek alt yapısı itibarıyla, gerekse uzmanlaşamama sorunu nedeniyle rejim karşıtı eylemlere zamanında ve gereği gibi müdahale edemediği, çoğu cahil erlerden oluşan askerî kuvvetlerin, dinî propagandalardan kolaylıkla etkilenebildiği görülerek, Menemen Olayı’na kadar dikkate alınmayan ve Batı’daki emsallerine göre çok fazla ihmal edilen polis teşkilatının, rejimin korunması bakımından hayati bir öneme sahip olduğu fark edilmiştir (Solgun, 2010, s. 363). Askerlerin iç güvenliğin sağlanması için kullanılmasının getirdiği sakıncaların yanı sıra bu durum orduya faydadan çok zarar getiriyordu. Çünkü ordunun en kötü kullanımı “içe dönük kullanımı” idi. Özellikle iç isyanlarda ordunun kullanımı, onun gücünü yıpratmış gibi, “talim ve terbiyeden” de yoksun bırakıyor ve işlevi dışında kutsal amacına ters düşen bir hedefe yöneltiyordu. Bu sebeple Menemen Olayı’na kadar Cumhuriyeti koruma

ve kollama görevi daha çok askere tevdi edilmiş bir görev olarak görülürken; bu olaydan sonra artık rejimi koruma görevinin ivedilikle polis teşkilatına devredilmesi ve bu konuda gerekli eğitim ve teşkilatlanmanın öncelikle yapılması görüşü hâkim olmaya başlıyordu (Solgun, 2010: 366).

Cumhuriyet döneminde gerçekleşen ve yönetimin iç güvenlik tedbirleri konusunda hassasiyetini en üst seviyeye çıkaran bir başka önemli olay ise, eski rejim yanlılarının, inkılâp karşıtlarının ve eski İttihatçıların İzmir gezisi sırasında Atatürk'e karşı düzenledikleri bir suikast girişiminin açığa çıkarılmasıdır. 16 Haziran 1926 tarihinde deşifre olan bu olay sonrasında TpCF lideri bazı paşalar tutuklanarak idam istemiyle yargılanmıştır. Fakat içlerinde Kâzım Karabekir ve Ali Fuat Paşa gibi paşaların bulunduğu İstiklâl Savaşı komutanları, Gazi Mustafa Kemal Paşa'nın "özel affı" ile idamdan kurtulmuşlardır. Ancak doğrudan suikast hazırlığı içinde yer alan birçok kişi İstiklâl Mahkemeleri tarafından idam cezasıyla cezalandırılmıştır.

4. CUMHURİYETİN İLK YILLARINDA ZORUNLU BİR UYGULAMA: İÇ GÜVENLİĞİN ASKER VASITASIYLA SAĞLANMASI

Abdülhamid döneminde başlayıp İTC tarafından sürdürülen iç güvenliğin sağlanmasında polisin etkinliğinin artırılması çabaları 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 bütün bu çabaların, yaşanan uzun savaş döneminde tekrar tersine dönmeye başladığı ve polisin yine ordunun kontrolünde hareket eden bir kuruma dönüştüğü görülmektedir.

"Bunun en büyük nedeni polisin ülkede iç güvenliğin sağlanması hususundaki yetersizliğinden dolayı ordunun fiilen iç güvenliği sağlama görevini üstlenmesi ve polis teşkilatındaki yetişmiş birçok personelin ordu saflarında savaşa katılmasıdır. Var olma savaşı veren bir milletin tüm mensuplarının cephede savaştığı bir ortamda polisin, ordunun emri altına girmeme ve profesyonelleşmeden taviz vermeme yönünde bir itirazı olmamıştır. Ancak bu durum polis teşkilatının iyiden iyiye dağılmaya başlamasına ve iç güvenliğin sağlanmasında büyük bir boşluğun doğmasına yol açmıştır. Birçok polisin aslî görevlerini bırakıp cephede savaşmaya gitmesi üzerine, ordu bir kez daha asayiş sağlama görevini üzerine almıştır. Bu

durum polis ve askerin görev alanlarının iyice içiçe geçmesine, Osmanlı döneminde başlayan profesyonelleşme çerçevesindeki polisin askerden özerkleşme olgusunun tamamen alt-üst olmasına yol açmıştır. Ayrıca hükümetlerin iç ayaklanmaları bastırmak gibi iç güvenlik sorunlarında orduyu kullanması, ordunun gücünün bölünmesine ve cephede işgalcilere karşı güçlü bir mücadele verilmesine engel oluyordu” (Dikici, 2013: 547-548).

Yaşanan uzun ve yıkıcı savaş dönemi polis teşkilatındaki askerden özerk bir yapıya kavuşma ve profesyonelleşme çabalarını alt-üst ettiği gibi Millî Mücadele sona erdiğinde ülkede iç güvenliğin sağlanmasındaki zaafiyet kaybolmamış aksine sıkıntı daha da derinleşmişti. “Polisin örgüt olarak kuruluş dönemindeki bu görece düşük statüsü, daha sonraki dönemlerde kendisini algılama biçimini derinden etkilemiştir. Kuruluş yıllarında polisin itibarı ordununkine oranla bu denli düşükse toplumsal sorunların ele alınmasında bu iki kurum arasında herhangi bir çatışma çıkma olasılığı azalır: Ordu her zaman son sözü söyleyecektir” (Ergut, 2004: 313). 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 rahatlıkla orduya bırakmasına yol açmıştır. Çünkü polisin siyasal yaşamda söz sahibi olup kurumsal kimliğini oluşturduğunu ve özerkliğini sağladığını, böylece kendisi ile ilgili alınan kararlarda görüş ortaya koyma cesaretine sahip olduğunu söylemek çok zordur (Dikici, 2013: 548).

Günümüzün modern devlet ve toplum yapısında polisin çok önemli bir görev yerine getirdiği ve iç güvenliğin sağlanmasında en önemli kuruluş olduğu düşüncesinin, yeni kurulan Cumhuriyet yönetimi tarafından da benimsenmiş olduğu görülmektedir. Ancak yöneticiler, yeni kurulan cumhuriyete ve devrimlere karşı çıkan grupların faaliyetlerini önlemek için mevcut polis teşkilatının yeterli eleman, donanım ve altyapıdan mahrum olduğunu düşünüyorlardı. Bu nedenle bu süreçte hükümetlerin ülkede asayişin sağlamak, çıkan ayaklanmaları bastırmak ve devrim yasalarına karşı gelenlerle mücadele için kullandıkları aygıt polisten çok ordu olmuştur.

İç güvenlikle askerin tercih edilmesinin bir diğer önemli sebebi ise hükümetlerin ve idarecilerin yaklaşımlarıydı. 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 Yarbay Ekrem Bey (Baydar), Mustafa Kemal'in emriyle İstanbul emniyet müdürü olarak atanmış ve bu görevini 21 Haziran 1927 tarihine kadar devam ettirmiştir (Baydar, 2010: 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: 16). Cumhuriyet döneminde bundan sonraki süreçte de zaman zaman asker kökenli kişiler emniyet genel müdürü olarak görevlendirilmiştir. 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 (Dikici, 2013: 556).

1930lu yıllara kadar takip edilen iç güvenlikte askerin yoğun olarak kullanılması politikasının daha önce vurguladığımız üzere Menemen olayından sonra değişmeye başladığı görülecektir. Böylece Osmanlı döneminde bir türlü gerçekleşmeyen, profesyonel anlamda ordudan özerk bir polis teşkilatı kurulması ve profesyonelleşme yönündeki en büyük adımlar ancak 30'lu yıllarda atılabilmiştir. Hükümetlerin bu konudaki politikalarının yanı sıra iç güvenliğin sağlanmasında aktif görev almanın kendisini yıpratıldığını ve siyasallaştırdığını fark eden ordunun, bu görevi polise devretme konusunda fazla direnmemesi önemli etken olmuştur. Çünkü iç güvenliğin sağlanmasında ordunun kullanılması askerleri gerekli eğitimi yapmaktan alıkoyuyor ve kendi asli görevi olan yurt savunmasının dışında bir işle uğraşmasına yol açıyordu.

5. 1930'LU YILLAR: İÇ GÜVENLİĞİN ÖNE ÇIKMASI VE POLİSİN GÜÇLENDİRİLMESİ

Cumhuriyet yöneticileri, Osmanlı döneminden zayıf bir konumda miras kalan ve Milli Mücadele döneminde durumu daha da kötüleşen Polis Teşkilatı ile ilgili bir takım iyileştirme çabalarını kaçınılmaz olarak görüyorlardı. Çünkü Osmanlı döneminde, polis, yalnız yasal düzenlemelerin zorunluğu kıldığı hususların dışına çıkmadan, klasik yöntemlerle görevini yaparken, zamanın ve dönemin getirdiği yeni şartlar karşısında profesyonel, tecrübeli ve uzmanlaşmış unsurlardan oluşan bir polis teşkilatı kurma ihtiyacı kendini hissettirmeye başlamıştır. Cumhuriyetle birlikte büyük bir gelişme gösteren devlet yapısı, sınıflar, ekonomik ve malî konularda

başlayan yeni gelişmeler, polise yeni birçok vazifeler yüklemeye başlamış, mevcut teşkilatın kapasitesi yeni ihtiyaçları karşılayamaz duruma gelmişti. Ülkede işçi sayısının artması, ulaşım araçlarının çoğalması, yeni silahların geliştirilmesi, devrim karşıtlarının faaliyetleri polisin görevlerini artırmış ve ağırlaştırmıştı.

Bu dönemde yönetimi polis teşkilatında yenileşme çabalarını gerçekleştirmeye zorlayan olumsuz manzaranın bir diğer sebebi ise nitelikli personel sorunu idi. Bu olumsuzluğun sebebi ise polisliğe müracaat edenlerin eğitim ve kültür seviyelerinin halkın istek ve taleplerini karşılamaktan uzak bir yapıda olmasıydı (Dikici, 2008: 724). Eskiden olduğu gibi cumhuriyet döneminde de *“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: 655).

Yönetimin Polis Teşkilatı’ndaki bu iyileştirme çabalarına karşın, çeşitli sebeplerden dolayı bu planlar ertelenmek durumunda kalmıştır. Bu olumsuz durumu çeşitli faktörlere bağlamak mümkündür. Özellikle uzun savaş yıllarının doğurduğu zor koşulların ve meydana gelen rejim karşıtı olayların etkisiyle, kolluk kuvvetlerinin geri plânda kaldıkları ve gerekli atılımların yapılamadığı görülmektedir. Yönetimin polisi bu şekilde göz ardı etmesinin asıl önemli sebebi, bu süreçte ülkede asayişin sağlamak, çıkan ayaklanmaları bastırmak ve devrim yasalarına karşı gelenlerle mücadele için kullanılan aygıtın polisten çok ordu olması idi. Bunun yanı sıra;

“Kurtuluş Savaşı’nın hemen ardından, polisin içinde bulunduğu olumsuz şartlar, polislik üzerine politika üretilip teşkilatı hedeflenen seviyeye getirme çabası gösterecek ehil kadroların eksikliği, 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. Bunun yanı sıra 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” (Dikici, 2008: 724).

Nitekim 1930'lu yıllarda, polis teşkilatının içinde bulunduğu olumsuzlukları ortadan kaldırmak, polisi her alanda güçlendirmek ve çağdaş ülkelerin polis teşkilatlarının seviyesine çıkarmak için önemli adımlar atılmaya başlanmıştır. Bu nedenle 1931 yılı, iç güvenlik politikalarının daha belirginleştiği yeni bir dönemin başlangıcını ifade etmekteydi. Bu safhadan sonra asayişsizlik sorunu bir memleket meselesi olarak kabul edilmiş ve bu sorununun çözümüne polis teşkilatının daha fazla sorumluluk alması yönünde yeni uygulamalar hayata geçirilmiştir. Polisi nitelik ve nicelik olarak iyileştirmek, profesyonelleştirmek ve yetkilerini artırmak, modern araç gereçlerle donatmak ve çağın gereklerine uygun en iyi eğitim vermek için düzenlemelere gidilmiştir. Özellikle polisin eğitimi ve polisle ilgili yasal düzenlemelerin yapılması konusunda Atatürk'ün bizzat direktifleriyle köklü değişimler gerçekleştirilmiştir.

6. CUMHURİYET POLİSİNİN GEREKSİNİM DUYDUĞU YASAL DEĞİŞİKLİKLER

Erken Cumhuriyet döneminde yöneticiler, yeni kurulan Cumhuriyet'e ve devrimlere karşı çıkan grupların faaliyetlerini önlemek için mevcut polis teşkilatının eleman ve donanım durumunun yanı sıra gerekli yasal altyapıdan mahrum olduğunu biliyorlardı. Ancak buna rağmen diğer kurum ve kuruluşları ilgilendiren yasal mevzuat konusunda önemli değişimler yaşanırken, polis teşkilatında yapılması gerek iyileştirmeler belli bir süre ötelenmiştir. Böylece 1930 yılına kadar doğrudan polisin haklarını, görev ve yetkilerini belirleyen çok fazla yasal düzenleme yapılmamış ve Osmanlı döneminde çıkarılan mevzuatla polis görevini devam ettirmeye çalışmıştır.⁴ Bunun bir sonucu olarak, 1907 ve 1913 tarihli Polis Nizamnameleri, Millî Mücadele süresince ve Cumhuriyetin ilanından sonra da uzun süre yürürlükte kalmıştır. Bu çerçevede yeni bir yasal düzenleme yapmak yerine, polisin takdir yetkisini artırmaya yönelik bazı düzenlemelere gidildiği görülmektedir. Örneğin, Doğu'daki ayaklanmaları bastırmak amacıyla 1925 yılında çıkarılan Tahrir-i Sükûn Yasası, polislerle, suçlularla mücadelesinde daha tavizsiz ve çekinmeden hareket etmesi yönünde işini kolaylaştırmıştır. Ancak bu durum ise sonraki yıllarda polis hakkında yapılan şikâyetlerin artışına yol açmıştır (Ergut, 2004: 332).

⁴ Bu uygulamanın bir yansıması olarak Polis Teşkilatı'nın İttihat Terakki döneminde kurulmuş olan otoriter yapısında radikal bir değişiklik yapılmadığı ve atamaları yapılan üst düzey yetkililerin daha önceleri İttihat Terakki döneminde önemli görevler yapmış polisler arasından seçildiği görülmektedir. Bkz. (Ergut, 2004: 315).

1924 Anayasasının idari bölünmede getirdiği düzenlemeye paralel olarak, Polis Teşkilatı Emniyet-i Umumiye Müdürlüğü bünyesinde ve il merkezlerinde yeniden organize edilerek hızlı bir gelişme devresine girmiştir. (Okçabol, 1940, s. 85). 1924'te Emniyet-i Umumiye Müdürlüğü'ne bağlı olarak yeni birimler oluşturulmuş ve Umum Müdürden başka, bir Umum Müdür Muavini, Birinci, İkinci ve Üçüncü adı altında üç ayrı Şube, Evrak Memurluğu ve Polis Mecmuası Müdürlüğü görev yapmıştır (İdare, 1938: 31–32).

19 Mayıs 1930 tarihinde kabul edilen 1624 sayılı Dâhiliye Vekâleti Merkez Teşkilatı ve Vazifeleri Hakkında Kanunla Emniyet Teşkilatı'nın teşkilatlanmasıyla ilgili ilk yasal değişiklik yapılmış oldu (Resmi Gazete, 24 Mayıs 1930: 8940-8942). Bu kanun incelendiğinde şu hususlar dikkati çekmektedir: Emniyet-i Umumiye Müdürlüğü'nün adı Emniyet İşleri Umum Müdürlüğü olarak değiştirilerek teşkilat yapısı yeniden düzenlenmiş ve bu arada merkez kuruluşuna günün ihtiyaçlarına göre yeni şubeler eklenmiş, taşra polis teşkilatlarının sayıları artırılmıştır. Bu kanunda Emniyet İşleri Umum Müdürlüğü, Dâhiliye Vekâleti'nin merkez teşkilatı içinde gösterilmiş ve Umum Müdürlüğün teşkilat yapısı yeniden düzenlenmiştir. Bu kanunun 5. maddesine göre Emniyet İşleri Umum Müdürlüğü'nün Merkez Teşkilatı; genel emniyet ve asayiş işleriyle görevli Birinci Şube; idarî, beledî ve adlî işlerle görevli İkinci Şube; Memurîn ve Levâzım Müdüriyetinin birleştirilmesiyle oluşan ve özlük işleri, eğitim-öğretim, saymanlık, donatım gibi işlerle görevli Üçüncü Şube; azınlıklar ve yabancılardan sorumlu Dördüncü Şube; teknik, yayın ve istatistik işleriyle görevli Beşinci Şube olmak üzere beş Şube Müdürlüğü ve Umum Müdüre bağlı Müfettişlik ile Umum Müdürlüğe ait haberleşme işleriyle iş sahiplerinin başvurularını kabul ve sonuçlandırma işlerini yürüten Evrak Bürosundan oluşmaktaydı (Dikici, 2008: 729).

1932 yılından itibaren polis teşkilatının kuruluş yapısını yeniden düzenleyen ve polisin görev ve sahip olduğu yetkileri belirleyen üç temel mevzuatın çıkarıldığı görülmektedir.⁵

1) 30 Haziran 1932 tarih ve 2049 sayılı Polis Teşkilat Kanunu,

⁵ Bu üç temel mevzuatın yanı sıra 1932–1945 arası 8 tane daha tüzük çıkarılmıştır. Bunlar Polis Enstitüsü ve Okulları Tüzüğü, Sicil ve Gizli Tezkiye, Kıyafet ve Teçhizat, Emniyet Muamelat Memurları, Polis Mesleğine Giriş ve Poliste Terfi Esaslarını Gösteren Tüzükler ve Poliste Yaş Hadlerini Düzenleyen Kanun ile Polisin Disiplinine, Merasim ve Toplantılardaki Rolüne ve Polis Teşkilatı ile Vazifelerine Dair Talimatname'dir. Bkz. (Alyot, 1947, s. 652–653).

2) 4 Temmuz 1934 tarihli ve 2559 sayılı Polis Vazife ve Selahiyet Kanunu (PVSK),

3) 4 Haziran 1937 Tarih ve 3201 Sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu.

Ancak yapılan 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).

6.1. 30 Haziran 1932 tarih ve 2049 sayılı Polis Teşkilat Kanunu

1932 yılına kadar geçen dönemde emniyete ilişkin hizmetlerin 1907 (1323) ve 2 Mayıs 1913 (1329) tarihli Polis Nizamnamesi hükümlerine göre yürütülmeye çalışıldığını belirtmiştik. Bu nizamnamenin ihtiyaçları karşılamada yetersiz kaldığı durumlarda her yıl bütçe kanununa bağlı kadro cetvellerinde yapılan düzenlemelerle eksiklikler giderilmeye çalışılmıştır. Oysa devletin fonksiyonlarında meydana gelen gelişme ve değişme, bütün kamu hizmetlerine ve doğal olarak güvenlik ve asayiş hizmetlerine de yansımış, daha önceki dönemlerde mevcut olmayan bazı durumlar Cumhuriyet dönemiyle birlikte polise yeni görevler yüklemeye başlamıştı. Bu çerçevede Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren yeni bir teşkilat yapısı ve görev alanlarının belirlenmesi ihtiyacı kendini göstermiş, Cumhuriyet Hükümetleri, polis teşkilatını yeni ve çağdaş ilkelere göre yapılandırmak amacıyla yeni yasal düzenlemeler gerçekleştirmişlerdir (Dikici, 2008: 729-730). Bu amaçla polis teşkilatında iyileşmeyi, profesyonelleşmeyi ve emniyete ait mevzuatı bütün olarak yenilemeyi hedefleyen 30 Haziran 1932 tarihli ve 2049 sayılı Polis Teşkilat Kanunu çıkarılmıştır (Düstur, III. Tertip, Cilt: 8: 639–652). Böylece Cumhuriyet döneminde polisin teşkilatlanma boyutuna ilişkin ilk bağımsız ve ayrıntılı düzenleme gerçekleştirilmiş oldu. Bu kanun, bir anlamda mevcut ihtiyaçları karşılamada yetersiz kalan 1913 tarihli Polis Nizamnamesinin zamanın gereklerine göre yeniden gözden geçirilerek düzenlenmesi idi.

46 maddelik 2049 sayılı Polis Teşkilatı Kanunu’yla, polis mesleğinin derece ve sınıfları belirtilmiş, polis teşkilatının kadro ve dereceleri ile atama, yükselme, denetleme, mesleğe girme ve cezalandırma, yer değiştirme, eğitim, disiplin cezaları ve ödüllendirme esas ve usulleri gösterilmiştir. Ayrıca polis mesleğine

mensup memurlar, merkezde ve vilayetlerde olmak üzere ikiye ayrılmış ve bunların dereceleri belirlenmiştir (Düstur, III. Tertip, Cilt: 8: 639–640). Bu kanunun çıkarıldığı 1932 yılında illerin birçoğunda, polis amiri olarak çeşitli rütbelerden komiser bulunuyordu. Bu olumsuzluğu gidermek için bu illerin büyüklüğüne göre Emniyet Müdürü veya Emniyet Amiri atanmak suretiyle kadrolar takviye edilmiştir. Aynı şekilde polisin genel kadrosu illerin güvenlik ihtiyacı ve nüfusuna göre ayarlanarak en küçük ilde bile en az 10 polis memurunun bulundurulması sağlanmıştır (Alyot, 1947: 632). Bunun yanı sıra üç dört kişilik polis kadrosuyla görev yapan illerde polis miktarı artırılarak her ilde adlî, idarî ve siyasî büroları oluşturulmaya çalışılmıştır. Ayrıca bütün sınır ve bazı sahil yerleşim yerlerinde üç polis ve bir komiserden oluşan istihbarat birimleri oluşturulmuştur. Taşrada görev yapan polisin daha da güçlendirilmesini öngören bu tedbirlere paralel olarak, merkez ve vilayet polis teşkilatlarının maaşlarındaki artış oranı da dikkat çekmektedir. Örneğin 1925 yılında İstanbul’da polise ödenen maaş 2.808.176 liradan 1933 yılında 3.294.104 liraya yükselirken, aynı yıllar için vilayetlerde bu miktar 278.700 liradan 710.920 liraya yükselmiştir (Okçabol, 1940: 135).

Eskiden olduğu gibi polis, üniformalı ve sivil olmak üzere ikiye, üniformalı polis de, atlı ve piyade olmak üzere ikiye ayrıldı. Bu kanunla kadınların da polislik mesleğine girmelerinin yolu açıldı ve kadın adaylarda boy şartı kaldırıldı. Kadın memurlar daha çok ahlâk zabıtası bünyesinde istihdam edildiler. 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 (Cumhuriyetin On Yılı İçinde Yapılan Mevzuat, 1933: 1672). Bu kanunla “ilerisi için iyi unsurlar yetiştirmek üzere” hukuk ve mülkiye mezunlarının polis teşkilatına girişlerini ve yükselmelerini kolaylaştıran hükümler getirilmiş, ⁶ fotoğrafçı, tercüman gibi konusunda uzman kişilerin teşkilatta görev yapabilmelerine imkân tanınmış ve yeterince doktor ve sağlık görevlisinin istihdamı öngörülmüştür (Düstur, III. Tertip, Cilt: 8: 652–653).

Bu kanunun en önemli özelliği polisin özel bir meslek olduğunun, polis mesleğinde tedris ve talimin mekteplerde yapılmasının ve bunun için lüzumu kadar mektebin açılması gerektiğinin ilk defa, açıkça zikredilmesidir. (Alyot, 1947: 615).

⁶ Bu kanunla “kaymakamların, icabında, merkez şube müdürlüklerine ve polis müfettişliklerine ve aynı şekilde merkez şube müdürleri ve emniyet müdürlerinin de kaymakamlıklara naklen veya terfian tayinleri kabul olunmuştur.”

Bu kanunun yanı sıra, 1932 yılında 2050 sayılı kanunla, Emniyet İşleri Umum Müdürlüğü'nün merkez teşkilatı bünyesinde asayişten sorumlu 6. Şube ve 23 Haziran 1934 tarih ve 2531 sayılı kanunla hudut işlerinden sorumlu 7. Şube kurulmuş ve böylece şube adedi yediye çıkartılmıştır.

6.2. 4 Temmuz 1934 tarih ve 2559 sayılı Polis Vazife ve Selâhiyet Kanunu

1934 yılında çıkarılan 2559 sayılı Polis Vazife ve Selâhiyet Kanunu (PVSK) (Resmi Gazete, No: 2751, 14 Temmuz 1934: 4140-4142) ile polisin mevcut yasaları kullanırken karşılaştığı tereddütleri gidermek ve mevcut bir takım yetkilerini artırmak, adliye ve polis arasında yaşanan çelişkileri ortadan kaldırmak hedeflenmiştir. Bunun yanı sıra bu kanunla polise görevi esnasında karşılaşılabileceği sorunlarda yasal korumayı sağlamak ve çeşitli kanunlarda yer alan polisin görev ve yetkilerine ait hükümleri sistemli bir şekilde toplamak amaçlanmıştır. (Alyot, 1947: 771-774).⁷ 28 maddeden oluşan bu kanun bundan sonra günümüze kadar uzayan bir süreçte polisin görev ve yetkilerinin hukuki dayanağını teşkil etmiştir (Dikici, 2008: 732).

Polisin görev ve yetkilerini genel hükümler halinde belirleyen bu kanunla ayrıca, polise önleyici görev ve işlenmiş suçlar hakkında gerekli yasal işlemleri yapma görevleri yüklendi. PVSK, polise parmak izi ve fotoğraf alma, filmlerin kontrolü, ifade alma, zabt ve müsadere etme, evlere girme, kimlik sorma, silah kullanma, zor kullanma, umuma açık istirahat ve eğlence yerlerinin açılması ve bazı mahallerin kapatılması gibi birçok vazifeler yüklemekte ve yetkilerini düzenlemektedir (Alyot, 1947: 780-811). 1932 yılında mecliste tartışılmaya başlanan PVSK'nın 18'inci maddesi, polise olağanüstü ve devlet güvenliği ile ilgili durumlarda, zararlı çalışmalarda bulunacaklarından kuşku edilen kişileri, en büyük mülkî amirinin emri ile çok uzun süre gözetim altına alabilme ve genel araçlara el koyabilme yetkisini düzenliyordu. Bu maddenin son cümlesinde yer alan "Bu hal ve vaziyetlerin ve devamının takdiri, en büyük mülkiye amirine ait olup, bu sebeplerden dolayı nezaret altına alınacaklar, en büyük mülkiye amirinin takdir ve emri ile sebep ortadan kalkıncaya kadar, nezaret altında tutabilirler" hükmü Büyük Millet Meclisi'nde tartışmalara yol açtı. Ordu Milletvekili Hamdi Bey, valilere büyük selâhiyet verilmesinin istismara neden olacağını, bu nedenle bu yetkinin biraz

⁷ Osman Sulhi Aksu, Atatürk'ün polisin yeniden yapılandırılması ve yasal düzenlemelerin yapılması konusunda ne kadar titiz olduğunu anlatırken; Polis Vazife ve Selâhiyet Kanununu bizzat Atatürk'ün dikte ettiğini belirtmektedir. Bkz. (Aksu, 1992: 23-24).

kısıtlanması gerektiğini söylemiştir. Kocaeli Milletvekili Selahattin Bey ise Hamdi Bey'e karşı çıkarak 'mahallin en büyük mülkiye amirine bu yetkinin verilmesinin hadise ile en yakın bulunması itibarıyla ve vaziyeti kavramak noktasından daha faydalı olacağını' söyleyerek kabul edilmesini savunmuştur. Bunun üzerine İçişleri Bakanı Şükrü Kaya uygulamayla ilgili endişelerin olabileceğini, ancak Valilerin merkeze haber ulaştırmayacağı acil durumlarda bu yetkiyi kullanmasının gerekli olduğunu savunmuştur. Daha sonra söz alan Konya milletvekili Refik Bey'in kanunun lehindeki konuşmasından sonra Hamdi Bey takririni geri almış ve tasarı kabul edilmiştir (TBMMZC, 21 Kasım 1932, s. 410).

Yine bu dönemdeki düzenlemelerle polise gerekli gördüğü durumlarda "muvakkat yakalama" adı altında tevkif müzekkeresi olmadan da tutuklama hakkı verilmiştir. Ayrıca ev aramalarında savcı ve hâkimden izin almanın zaman kaybı olacağını ve bu arada suçlunun kaçacağını düşünüldüğü durumlarda, hiçbir makamdan izin almadan da arama yapılabilecektir (Dikici, 2008, s. 733).

Bu kanunun uygulanma şeklini göstermek amacıyla Polis Vazife ve Selâhiyet Nizamnamesi hazırlanarak 7 Nisan 1938 tarihinde 2/8501 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla yürürlüğe konulmuştur. Bu kanunda daha sonraki yıllarda yapılan değişikliklerle bir yandan polisin yetkileri genişletilirken, diğer yandan da bu yetkilerin kullanımı daha demokratik ve kurallara bağlı hale getirilmiştir (Toksöz, 1983, s. 1628).

6.3. 4 Haziran 1937 tarih ve 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu

Her ne kadar, 1932 yılında kabul edilen Teşkilat Kanunu ile polis teşkilatında bazı yenilikler meydana getirilmiş ise de, gerçek anlamda, 1913 tarihli polis nizamnamesinin eksikliklerini tamamlamaktan ileri gidememiş ve gelişen şartlara cevap vermekte yetersiz kalmıştı (Alyot, 1947, s. 653). Bu nedenle çeşitli Avrupa devletlerindeki polis örgütleri, eğitim ve öğretim kurumları incelenerek 4 Haziran 1937 tarihinde daha kapsamlı ve zamanına göre oldukça ileri hükümler taşıyan ve 2049, 2050 ve 2531 sayılı kanunları tümüyle yürürlükten kaldıran, 3201 sayılı Emniyet Teşkilat Kanunu kabul edilmiştir (Resmi Gazete, 12 Haziran 1937: 8268-8275).⁸

⁸ TBMM'de kanun üzerinde yapılan görüşmeler esnasında İçişleri Bakanı Şükrü Kaya, kanunun hazırlanış gayesi üzerine bir konuşma yapmış ve "Zabıta kuvveti bir memleketin şekli idaresinin de bir ifadesidir. Polis memleketin iktisadi bir elemanıdır. Arkadaşlar, asayiş ve inzibat olmayan yerde istihsal de olmaz" sözleriyle polise yüklenen misyonu net bir şekilde ifade etmiştir. Bkz. (*Polis Dergisi*, 1937, s. 40-42). Görüşmelerde söz alan diğer vekiller de çok olumlu sözler sarf ederek, Emniyet Teşkilatı'nı

Emniyet teşkilatını bilimsel ve teknik gelişmelere uygun biçimde ve özel hukukla yeniden düzenlemeyi, teşkilatın merkez ve taşra birimlerini günün şartlarına göre yeniden oluşturmayı hedefleyen, bu kanun 98 maddeden ibaret olup, Emniyet Teşkilatı'nın günümüzdeki teşkilat yapısının temel dayanağını oluşturmaktadır. Değişik zamanlarda kanuna bazı eklemeler yapılmış, bazı maddeleri yürürlükten kaldırılmış olmakla birlikte günümüzde de hâlâ yürürlüktedir (Dikici, 2008: 733-734).

Emniyet Teşkilatına yönelik ilk ciddi yasal düzenlemenin yapıldığı 1932 yılına kadar teşkilatta görev yapan personel sayısında çok fazla bir artış gözlenmezken, 1932'den sonra göreceli bir artış olduğu görülmektedir.

Tablo 1. 1923–1938 Yılları Arasında Görev Yapan Polis Sayısı

YILLAR	POLİS SAYISI
1923	4.143
1924	4.250
1925	4.464
1926	4.040
1927	4.198
1928	4.210
1929	4.214
1930	4.210
1931	4.040
1932	3.800
1933	3.742
1934	3.809
1935	4.124
1936	4.260
1937	4.682
1938	4.882

Kaynak: Demirbaş, 2005, s. 148-149.

Ancak polisin iş yükünü artıran her alandaki gelişmelere karşın mevcut polis sayısı hâlâ ihtiyacı karşılamaktan uzaktı. Gerekli polis sayısı en az 12.000 olarak tespit edilmişken (Alyot, 1947: 656), kısıtlı bütçe imkânlarından dolayı bu sayı artırılamamış, ihtiyacın yaklaşık üçte biri kadar bir personelle asayiş hizmetleri sağlanmaya çalışılmıştır. Polis sayısı yeterince artırılmayınca, mevcut personeli

ileri bir konuma getirmeyi amaçlayan böyle bir kanun tasarısı hazırladıkları için Başbakan İsmet İnönü ve İçişleri Bakanı Şükrü Kaya'yı takdir eden konuşmalar yapmışlardır. Bkz. (Gülçiçek, 1990: 126–136).

en verimli şekilde çalıştırma ve polisin gördüğü bazı vazifeleri polisten alma gibi yollara başvurulmaktaydı. Bu nedenle 3201 sayılı kanunun iki ana hedefinden birincisi, polisi sayısal olarak yeterli bir seviyeye getirmek ve böylece polis teşkilatını ilçelere kadar yaymaktır.

Kanunun ikinci önemli hedefi polisi nitelik bakımından takviye etmektir. Bu amaçla; mevcut polislerin refah seviyesini artırmak ve iyi eğitim görmüş ve yetenekli insanların polisliğe katılmalarını sağlamak için polisin maaşı artırılmıştır. Bu çerçevede ikinci önemli atılım ise polisin eğitim seviyesini yükseltmek için gerekli eğitim ve bilgi müesseselerinin kurulması olmuştur.

“3201 sayılı kanun ile Emniyet Teşkilatı’nın merkez ve taşra kuruluşları, görevleri, yapıları, merkezle ve mülkî makamlarla olan ilişkileri, personelin giyimi, özlük hakları yeniden düzenlenmiştir. Bu kanun Emniyet Teşkilatı’nda yapı ve fonksiyon itibarıyla yeni birimlerin oluşmasını sağlamış, daha önce şube olarak hizmet veren birimler çoğaltılmış ve daire reislikleri olarak faaliyete geçmiştir. Ayrıca emniyet teşkilatının bölümleri, meslek dereceleri, mesleğe kabul ve tahsil şartları, meslekten çıkma ve çıkarılma ve disiplinle ilgili hususlar tekrar belirlenmiş, bir memurun tekrar emniyet teşkilatında görev yapmamak üzere meslekten çıkarılma sebepleri hükmüne bağlanmıştır. Buna göre mesleğe giriş ve tayin işlemlerinin Emniyet Genel Müdürlüğü’nce takip edilmesi suretiyle merkezî denetim tamamen sağlanmıştır. Ayrıca, mesleğe başlayan bayanların, erkek meslektaşları ile aynı haklara sahip olduğu kabul edilerek, evvelce konulan sınırlama da kaldırılmıştır” (Dikici, 2008: 735).

Bu kanunun yürürlüğe girmesiyle birlikte polis mesleğinde görev yapanların rütbeleri yeniden düzenlenmiştir. Buna göre polis meslek rütbeleri 15 farklı sınıfa ayrılmış ve alacakları ücretler tayin edilmiştir. Kanunun getirdiği bir diğer yenilik, bazı polislerin karakollarda adli işlerle uğraşmak üzere görevlendirilmesidir. Bu uygulamayla polisin her türlü adli işlemlerini adli mercilerin gözetimi altında yapması, böylece doğabilecek kişi hak ve özgürlükleri ihlallerinin önüne geçilmesi amaçlanmıştır. Bu kanunun, Türk Polisine getirdiği en önemli yenilik, mesleğin manevî benliğine sağladığı enerji ile bilgi müesseselerinin kurulmasıdır (Okçabol, 1939: 21).

7. EĞİTİM YOLUYLA ÇAĞDAŞ BİR POLİS TEŞKİLATI OLUŞTURMA POLİTİKASI

Kurtuluş Savaşı'nın kazanılmasıyla birlikte kurulan hükümetler, Türk 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 vermiş ve profesyonelleşme alanındaki en önemli adımlar polisin mesleki eğitimi alanında atılmıştır (Ergut, 2004: 345). Bu çalışmaların sonucu olarak 1924 yılında mektepsiz polis sayısı mektepli polis sayının neredeyse üç katı iken, 1933 yılında durumun tam tersine döndüğü görülmektedir (Bayram, 2001: 62).

Bu dönemde faaliyet gösteren polis eğitim kurumlarının genel durumu aşağıdaki bölümlerde açıklanmaktadır.

7.1. Polis Okulları

1909 yılından beri eğitim vermekte olan İstanbul Polis Okulu'nun bu dönemde ihtiyacı karşılamakta yetersiz kalacağına anlaşılmaya başlandı ve yeni polis okulları açılmıştır. Bu okulların yeni rejimin ilkeleri doğrultusunda hareket edecek polisler yetiştirmesi hedeflenmiştir. Bu amaçla 1923 yılında Sivas ve Konya'da, 1925 yılında Trabzon'da birer polis okulu açılmıştır. Böylelikle çağdaş bir yönetim modeli ile polis yetiştirmek istenirken; diğer yandan da hâlihazırdaki polisin hizmet-içi eğitimi almasına önem verildiği gösterilmiş oldu (Tongur, 1946: 345–346). Ancak yaşanan ekonomik zorluklar, hedeflenen netice ve faydaların elde edilememesi, gelişen ve değişen ihtiyaçlara cevap vermede ve çağa uygun yapıda polis yetiştirmede yetersiz kalmaları, öğrenciye kaliteli ve gerekli eğitimi verecek bir kadronun olmaması gibi sebeplerden dolayı, bu okullar 1931 yılında kapatılmıştır. Bundan sonra bir süre sadece İstanbul Polis Okulu polis eğitimi görevini yerine getirmiştir (Dikici, 2008: 742).

Tablo 2. Cumhuriyet Döneminde Faaliyet Gösteren Polis Okulları

Polis Okulunun Adı	Açılış Kapanış Tarihi	Dönem Sayısı	Eğitim Süresi	Okuyan Öğrenci Sayısı
Sivas	1923–1931	12	7–10 ay	650
Konya	1923–1931	12	7–10 ay	667
Trabzon	1925–1931	7	5–8 ay	351
İstanbul	1909–1960	82	4–10 ay	9470
			TOPLAM	11.138

Kaynak: Koçak vd., 2003: 302–311; Cumhuriyetin 50. yılında... , 1973: 74.

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: 117–118).⁹ Ancak 3201 sayılı Kanunun 28’inci maddesinde; Türk olmak, askerlik hizmetini yapmış olmak, 30 yaşını geçmemiş olmak, 1,64 metreden kısa olmamak, yönetmelikle tespit edilecek sağlık şartlarına uygun olmak, sarhoşluk ve kumarbazlık gibi fena hallerle tanınır olmamak, süfli işlerle uğraşmamak, ağır hapis veya altı aydan fazla hapis cezasıyla veya namus ve haysiyeti hedef alan suç ile mahkûm olmama, yabancı kız ve kadınla evli olmamak polis olmak için yeterli sayılmıştır (Şahin, 2001: 121; Alyot, 1947: 721). Bu bağlamda 30 yaşın üstündekilerin polislik mesleğine girişinin engellenmesi, Osmanlı döneminden beri yürütülen polisi gençleştirme çabaları yönündeki en önemli adım olmuştur. Polisliğe alımda daha merkezi bir yapılanmaya gidilmiş ve daha önce vilayetlerde ayrı ayrı komisyonlar kurulurken, bu kanunla merkezden tayin usulü kabul edilmiştir.

“Lise mezunu olmayanlar polisliğe alındığında, Polis Enstitüsü’nün ilk kısmında veya polis okullarında eğitim görüyorlardı. Lise mezunu olarak teşkilata girenler, ya doğrudan doğruya polis enstitüsüne gönderilmekte veya sırası geldiği zaman sevk edilmek üzere Emniyet Genel Müdürlüğü’nce belirlenen kadroda polis olarak görevlendirilmekteydi. Polis Enstitüsü’nün orta ve yüksek tahsil kısımlarını başarı ile bitiren lise mezunları birinci sınıf emniyet amirliğine terfiden sonra Polis Enstitüsü’nün

⁹ “Alışlagelmiş 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 siyasi polis olarak görevlendirilecek ise yüzünde şark çibani izlerinin bulunmaması önem arz ediyordu.” Bkz. (Şahin, 2001: 119–120).

yüksek tahsil ihtisas kurslarına gönderilmekteydi. Yükseköğrenim mezunları veya yabancı ülkelerdeki yüksek polis eğitimini veya polis kurslarını başarı ile bitirmiş olanlardan, ilk defa devlet memurluğuna girecek olanlar, doğrudan doğruya komiser muavinliğine stajyer olarak tayin ve Polis Enstitüsü ihtisas kursuna gönderilmekteydi. Ayrıca, orta öğretimi bitirenler ile jandarma erbaşlığından ayrılmış olanlar veya orta öğretimi bitirmemiş olsalar bile yabancı dil bilen ilköğretim mezunları öncelikli olarak polis mesleğine alınmışlardır.” (Dikici, 2008: 743-744).

7.2. Ankara Polis Enstitüsü

Mevcut polis okullarında verilen eğitimler, polis amiri yetiştirmek amacı taşııyordu. Bu nedenle polis amir ihtiyacı Cumhuriyet’in ilk yıllarında düzenli bir şekilde karşılanamamış ve Emniyet Teşkilatı içerisinde önemli bir ihtiyaç ortaya çıkmıştır. Ayrıca 1931 yılında İstanbul Polis Okulu dışındaki okullar kapatılınca, yeni bir eğitim kurumuna ihtiyaç hissedilmiş ve özellikle polis amirlerinin yetiştirilmesi için çalışmalar başlatılmıştır (Şahin, 2001: 119–121).

Böylece, polis mesleğine girenlere meslek bilgileri vermek, orta ve yüksek kademe amir yetiştirmek amacıyla o yıllarda Avrupa devletlerinin bazılarında bulunan kuruluşlar ayarında olmak üzere, bir polis okulu açılması plânlandı. Bunun için Lozan Polis Enstitüsü ve Viyana Polis Teşkilatı incelenerek, kurulacak okulun modern bir polis eğitim merkezi olması hedeflendi. 15 Temmuz 1933’te Ankara Anıttepe’de temeli atılan yeni okul binası yaklaşık 749,448 lira sarf olunmak suretiyle 1936 yılında bitirildi ve 6 Kasım 1937 tarihinde öğrenime başladı (Alyot, 1947: 815). Okulun açılmasından beş ay önce çıkarılan ve gerekçesinde meslek personelinin nitelik yönünden geliştirilmesi için eğitim ve öğretimin gereğini açık ve kesin bir dille ifade eden 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu’nun 18’inci maddesi gereğince bu okula “Polis Enstitüsü” adı verildi. Böylece ordudan sonra polis de bir yüksekokula kavuşmuş oldu (Dikici, 2008: 744-745).

Polis Enstitüsü müdürlüğüne İktisat Vekâleti Seferberlik Müdürlüğü görevini yürüten Dr. Salih Adil Başer getirildi (Şahin, 2004: 199–200). Enstitü, millî eğitim sistemi şartlarına dayalı ve bağlı olarak, bir yandan polis okullarının bağlı olduğu bir eğitim merkezi, diğer yandan yüksek ihtisas kurslarının yürütüldüğü bir eğitim-öğretim kurumu olarak düşünülmüştü. Doğrudan Emniyet Genel Müdürlüğü’ne bağlı olarak faaliyet gösteren ve meslekçi Yüksek Okul olarak

tasarlanan Polis Enstitüsü, birer yıllık eğitimlerle mesleki ilk, orta ve yüksek tahsil sınıf olmak üzere üç kısmı içermekteydi. İlköğretim kısmında meslek öğretimi görmemiş polis memurları ile polis stajyerleri; orta öğretim kısmında polis komiserleri; yükseköğretim kısmında emniyet amirleri yetiştirilmekteydi (Alyot, 1947: 673). 1938–1939 ders yılı Polis Enstitüsü yüksek tahsil sınıfına 24 başkomiser, yüksek ihtisas kursuna çeşitli rütbelerde 41 personel, orta tahsil sınıfına çeşitli rütbelerde 81 personel katılmış ve kursu başarı ile tamamlayarak mezun olmuşlardır (Okçabol, 1940: 191-197).¹⁰

Enstitü'nün ilk yıllarında Yüksek tahsil sınıfında çeşitli mesleki derslerin yanı sıra çok değişik derslerin müfredata dâhil edildiği görülmektedir (Okçabol, 1940: 192). Enstitü öğrencilerinin bilgi ve görgülerini artırmak amacıyla derslerin haricinde muhtelif konferanslar verilmiş, ayrıca polisin eğitim seviyesini ve kalitesini yükseltmek üzere kurslar ve hizmet içi eğitimler düzenlenmiştir (Okçabol, 1940: 174–184).

7.3. Polis Koleji

Lise mezunu insanların polis mesleğine girmelerinde görülen zorlukları ve isteksizliği gidermek, lise tahsilli polisler yetiştirmek ve öğrenimleri sırasında kendilerine ayrıca mesleki bilgileri öğretmek üzere Atatürk'ün direktifleriyle¹¹ kurulan Polis Koleji, 15 Haziran 1938 tarihinde Anıttepe'deki Polis Enstitüsü binasında eğitime başlamıştır. Polis Koleji'nin ilk müdürlüğünü aynı zamanda Polis Enstitüsü Müdürü olan Dr. Adil Başer yapmış ve 1941 yılına kadar bu görevini devam ettirmiştir (Dikici, 2008: 745-746).

Teşkilat içerisinde mesleğin ilk adımı sayılan bu okulda öğrenciler

¹⁰ 3201 sayılı kanunun 26. maddesinde, 6 ve daha yukarıdaki meslek derecelerine ulaşabilmek için hukuk ve siyasal mezunu olma şartının yer alması, Polis Enstitüsü mezunlarının emniyet müdürü olma yolunu kapamıştır. Bu aksaklık ancak 1959 yılında çıkarılan 7257 sayılı kanunla giderilebilmiştir.

¹¹ Bu noktada Atatürk'ün polise bakışına ve polisin iyi eğitim alması gerektiği yönündeki tavrına değinmekte yarar var. Atatürk, Polis Teşkilatı'nın çağdaş yöntemlerle idare edilmesini ve bunu sağlayacak polis amirlerini yetiştirecek yeni polis okullarının açılmasını istiyordu. Bu amaçla, Çankaya köşkünde bir akşam toplantısı tertip ederek yönetici ve bilim adamlarının konu ile ilgili görüşlerini almak istedi. Atatürk'ün bu fikrine ilk tepki İçişleri Bakanı Şükrü Kaya'dan geldi. Kaya "Polise mahsus ilk, orta ve yükseköğretim kurumlarının oluşturulması ve illerde teknik bürolar ve sosyal tesisler açılması, bu fakir bütçemizle şimdilik mümkün değildir, bir müddet daha alışlagelmış şekilde polis memuru alımına devam etmekte yarar vardır" sözleriyle bu düşünceye karşı çıktı. Toplantıya katılanların çoğunluğunun bu düşüncüyü desteklemesi üzerine Atatürk, İçişleri Bakanı Şükrü Bey'e hitaben, "O halde kolları siva, Polis Kolejini ve Polis Enstitüsünü aç, bu müesseselere en iyi ve en değerli hocaları temin et" diye kesin talimatını verdi. Bkz. (Aksu, 1992, 23-24).

bir yandan genel lise seviyesi öğrencisi olarak yetiştirilirken diğer yandan da disiplin, meslek bilgileri ve yabancı dil bilgisi ile donatılması amaçlanmıştır. Kolej öğrencilerine, diğer liselerde öğrencilere tanınan bütün haklar tanınmıştır. Polis Kolejini bitirdikten sonra, polis memuru olarak göreve başlayan öğrenciler, 15 sene fiilen hizmet etmedikçe polislikten ayrılamamakta, bu müddetten evvel istifa edenler, hiç bir hak iddia etmeyerek, devletçe tahsilleri için kendilerine yapılan masrafları ödemeğe mecbur tutulmaktaydı (Alyot, 1947: 675).

1938 yılında 41 öğrenci ile eğitim-öğretime başlayan Polis Koleji, ilk mezunlarını 1941 yılında verdikten sonra çeşitli nedenlerle 1950 yılında kapatılmış, ancak Polis Koleji mezunlarının meslekte daha başarılı oldukları göz önünde bulundurularak 1958 yılında yeniden öğretime başlamıştır. 27 Mart 2015 tarihinde TBMM’de kabul edilen 6638 sayılı İç Güvenlik Paketi kapsamında Polis Koleji kapatılmıştır.

8. TÜRK POLİS TEŞKİLATI’NI YENİLEŞTİRME ÇABASINDA YABANCI UZMANLARDAN YARARLANMA POLİTİKASI

Cumhuriyetin ilk yıllarında yönetimin, hedeflenen modernleşme ve bilimsel verilerin ışığında faaliyet gösterme çabasında karşılaştığı en büyük sıkıntı, yetişmiş ve kalifiye personel temininde yaşanan güçlükler olmuştur. Çünkü iç güvenlik alanında eldeki mevcut personel ile hedeflenen bir iç güvenlik düzeyini yakalamak çok mümkün değildir. Bu nedenle Polis Teşkilatı’nda bilimsel, profesyonel ve teknik alandaki yenileştirme çabalarını başlatmak üzere gerçekleştirilen yasal düzenlemeler ve eğitim faaliyetleri çerçevesinde, Avrupa polisinin bilgi ve tecrübelerinden yararlanma ve uyguladıkları modern polislik tekniklerini ülkemize getirme arayışı içine girilmiştir. Kökeni Osmanlı dönemine uzanan bu uygulama, aslında kaçınılmaz bir zorunluluktur. Bu bağlamda Osmanlı kurumlarının batı bilgi ve teknolojisiyle yenilenmesi girişimi temel olarak iki yolda ilerlemiştir. Bunlardan birincisi, yabancı uzmanlardan faydalanılması, ikincisi ise Avrupa’ya öğrenci gönderilmesidir. Bu yöntem ile kalkınma ve gelişme hamlesi içinde bulunan ülkemizin, tecrübe sahibi uzmanlardan faydalanma yoluyla, zamandan tasarruf edilerek hamle yapılması ve aynı zamanda muhtemel hatalardan sakınılarak kaynak tasarrufu amaçlanmıştır (Akdağ, 2008: 46). Osmanlının son dönemlerinden itibaren Türk modernleşme sürecinde kaçınılmaz bir ihtiyaç olarak algılanan ve yoğun bir şekilde kullanılan yabancı uzmanlardan

yararlanma ve yurt dışına öğrenci gönderme politikasının, Cumhuriyet dönemi polis teşkilatının modernizasyonunda da devam ettirildiği görülmektedir.

Bu politika çerçevesinde öncelikli olarak tercih edilen ülkeler Almanya ve Avusturya olmuştur. Almanya ile 1918 yılından itibaren yaklaşık altı yıldır kesilmiş bulunan diplomatik ve siyasal ilişkilerin, resmî anlamda 3 Mart 1924 tarihinde Ankara’da imzalanan Türk-Alman Dostluk Antlaşması ile yeniden başlatılmasıyla birlikte (Koçak, 2013: 9), tıpkı Osmanlı döneminde olduğu gibi Cumhuriyet döneminde de Alman uzmanların istihdam edilmesi politikası tekrar canlanmıştır. Bu uzmanlar marifetiyle devletin tüm birimlerinde olduğu gibi Emniyet Teşkilatı’nda da teknik ve modern esasların kurulması için yoğun bir faaliyet başlatılmıştır. Örneğin, Türk hükümeti, 17 Mayıs 1931 tarihinde Alman Dışişleri Bakanlığı’na bir yazı yazarak, Türk polisine modern polislik teknikleri konusunda eğitim vermek üzere, tecrübe sahibi ve tanınmış uzman bir polisin gönderilmesini talep etmiş ve söz konusu uzmana, seyahat masraflarının dışında ayda 700 TL ücret ödeyerek emrine bir tercüman verileceği belirtilmiştir (Koçak, 2013: 41-42).

Almanya ile birlikte özellikle Avusturya Jandarması ve Polisinin tecrübelerinden faydalanmak üzere bu ülkeden uzmanlar Türkiye’ye davet edilmiştir. Çünkü 1920’li yıllarda Avusturya iç güvenlik yapılanması ve polislik konusunda tüm dünyada örnek alınan bir iç güvenlik modeli oluşturmuş durumdaydı. 1932 yılında Polis Dergisinde yayınlanan bir yazıda “Berveçhi zir muamelatta Viyanapolismüdüriyeti bütün Avrupa’ya birdaire-imerkeziyevazifesini görür” denilmektedir (Avusturya Polisi, 1932: 9). Bu çerçevede “Cumhuriyetin ilk senelerinde, polis idaresinin her şubesinde hararetli bir faaliyet başlayarak polis işlerinin ıslahına çalışılmış ve bu meyanda Avusturya’dan Frederich Ramach ve Edmund Heidenfeld adında iki mütehassısın” Türkiye’ye gelerek görev yapmaları sağlanmıştır (Alyot, 1947: 607).¹² Heidenfeld ve Ramach’ın, yapılan mukavelede yer alan şu hususlar çerçevesinde ülkemizde görev yapması kararlaştırılmıştır:

“Polis mektepleri ile polisin bütün şubasının tekâmülünü temin edecek tedabiri Emniyet-i Umumiye Müdürü ile görüşerek tespit için şehri yedi yüz lira maktu

¹² 1928 yılında Türkiye’ye gelen Heidenfeld, Polis Mecmuası’nda birçok makale yayınlarak Türk Polisi’ni bilgilendirmeye çalışmıştır: Edmund Heidenfeld, “Fenni ve Mihaniki Vesaiti Zabıta”, (Yıl) 1929/ (Sayı) 334-338; “Son Asrın Emniyet Hidematının Hali Hazır Hedefi”, 1929/239-241; “Daktiloskopi Dersleri (Olayların aydınlatılmasında parmak izinin önemi)”, 1930/243; “Casusluk”, 1931/253.

ücret ve Viyana Polis Mektebine ve polis teşkilatının idarî, adlî, siyâsî şubeleri ile diğer aksamına ait programlarla teferruatını mübeyyin talimatnameleri istinsah ve Fransızca'ya tercüme, ihsar ve tevdi edeceği broşürler için iki yüz lira ve azimet masarifi olarak dört yüz lira verilmek ve gösterilen lüzum üzerine memleket dâhilindeki seyahat harcırahının en büyük mülkiye memurları gibi hesap edilmek ve müddeti altı ay olmak ve bu müddet zarfında bir ay izin verilmek ve müddet uzatılırsa bu izin tekrar edilmek şartları ile" (B.C.A. 30-18-1-2 / 1-5-1, 21 Kasım 1928; Şahin, 2013: 52-53)

Cumhuriyet yönetimi sadece yabancı uzmanları getirtmekle kalmamış, Emniyet Teşkilatı her sene ihtiyacı oranında öğrenciyi yükseköğrenim kurumlarında okutmuş ve birçok teşkilat mensubunu yurt dışına bilgi ve görgü eğitimine göndermiştir (Alyot, 1947: 725-726). Osmanlı döneminden beri aralıksız olarak devam eden bu uygulama çerçevesinde 1920'li yılların sonları ve 1930'lu yılların başlarında özel anlaşmalarla birçok polis Almanya ve Avusturya'ya eğitim amacıyla gönderilmiştir.

Örneğin Türkiye'nin Berlin Büyükelçiliği'nden 15 Ekim 1931 tarihinde Alman Dışişleri Bakanlığı'na yazılan bir yazıda, Berlin Polis Enstitüsü'nde amelî ve nazarî olarak meslekî zabıta-î fenniyeyi tahsil etmek üzere Berlin'e gelen İhsan Bey'in okula kabulü için gerekli girişimlerin yapılması rica edilmektedir (Koçak, 2013: 42). Aradan bir ay geçtikten sonra yazılan ikinci bir yazıyla, İhsan Beyin eğitimine iki ay sonra başlayacağı bildirilerek, bu süreyi Berlin Polis Müdürlüğü'nde fiilen çalışarak değerlendirilmesinin sağlanması talep edilmektedir (Koçak, 2013: 42).

Benzer şekilde, 1935 yılında Emniyet İşleri Umum Müdürü İbrahim Şükrü Sökmensüer ve Laboratuvar Şefi Dr. Mecit Günerdem, diğer ülkelerdeki polislik konusundaki teknolojik gelişmeleri yerinde görmek üzere yurt dışına gitmiştir (Erdoğan, 2009: 26). Bu gezi 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 olmuş ve Sökmensüer bu kanunun çıkarılması için büyük bir gayret göstermiştir (Cumhuriyetin 50. yılında İçişleri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğü, 1973: 67). Ayrıca bu kanunun öngördüğü şekilde 1937 yılında Ankara Polis Enstitüsü'nün açılması bu gezinin olumlu sonuçlarından birisi olmuştur.

1935 ve 1936 yıllarında, aralarında Birinci Sınıf Emniyet Müdürü Yusuf İzzettin Eraydın'ın da bulunduğu dört emniyet mensubu Viyana Federal Polis Müdüriyetinde uygulanan en yeni polis tekniklerini öğrenmek üzere kursa katılmıştır (Şahin, 2004: 171). Bu hususi kursun sona ermesinden sonra Eraydın, Linz ve Salzburg şehirlerindeki Federal Polis Müdüriyetlerinin polisiye işlemleri ile Avusturya Federal Jandarmasının yapılanmasını da öğrenmesi sağlanmıştır. Eraydın Avusturya Polis Teşkilatının bütün büro ve kısımlarında görev yapmak suretiyle buralarda yapılan idari ve polisiye hizmet ile bu hizmetlerin yapılmasında kullanılan taktik ve teknik hakkında bilgi almıştır.¹³

SONUÇ

Atatürk, gerek Milli Mücadele'nin başarılabilmesi, gerekse yeni kurulan Türkiye Cumhuriyeti'nin ilelebet yaşaması ve gerçekleştirilen devrimlerin kökleşmesi için, ülkede iç güvenliğin sağlanması gerektiğinin farkındaydı. Çünkü ülkede huzur ve güvenlik sağlanırsa insanlar liderlerine daha çok bağlanacak, halk geleceğe daha güvenle bakacak ve yeni rejimin hedeflerine ulaşması daha kolay olacaktı. Bunun yanı sıra Atatürk, uluslararası arenada güçlü bir devlet olarak yer almanın en temel şartlarından birisinin kendi ülkesinde huzur ve güvenliği sağlamak olduğu düşüncesiyle hareket etmiştir. Bunun için gerektiğince en tavizsiz iç güvenlik politikalarını hayata geçirmekte tereddüt etmemiştir. Bu çerçevede Atatürk Milli Mücadele yıllarında ve Cumhuriyet'in ilanından sonra iç güvenlik konusunda takip edilecek politikaların belirlenmesinde bizzat belirleyici bir rol oynamıştır.

Milli Mücadele yıllarında takip edilen bu iç güvenlik politikaları çerçevesinde; İstanbul Hükümeti'nden bağımsız bir Polis Teşkilatı kurulması, her alanda olduğu gibi Polis Teşkilatı'nda Milli Mücadele'ye inanmış insanların görev yapmasının sağlanması, işgal edilen yerlerdeki Jandarma ve Polis Teşkilatlarında sadece Türklerin istihdam edilmesi, işgal kuvvetlerinin güdümünde olmayan bağımsız bir Polis Teşkilatı'nın oluşturulması gibi uygulamalar göze çarpmaktadır. Bu bağlamda TBMM hükümet programlarında iç güvenlikle ilgili hususların

¹³ Bu uygulamaların yanı sıra Türk Polis Teşkilatı, uluslararası özellik taşıyan suç ve suçlularla daha etkili, sürekli ve süratli bir şekilde mücadele edebilmek amacıyla, Atatürk'ün imzasını taşıyan 8 Ocak 1930 tarih ve 8761 sayılı kararname ile INTERPOL'e, (Uluslararası Polis İşbirliği Merkezi) üye olmuş ve o tarihten itibaren de INTERPOL içerisinde aktif olarak rol almıştır.

özellikle vurgulandığı görülmektedir.

Cumhuriyet döneminde ise bu politikalar daha da geliştirilerek devam ettirilmiştir. 1923-1930 yılları arasında görev yapan hükümetlerin programlarında takip edilecek iç güvenlik politikaları tespit edilmiştir. Atatürk de çeşitli vesilelerle yaptığı konuşmalarda bu hususta gerekli yönlendirmeyi yapmıştır. Bu dönemde iç güvenlik olgusu hiç gündemden düşmemiş, meydana gelen her olayda yetkililer gerekli tedbirleri alma gayreti içerisinde olmuşlardır. Bu tedbirlerin gelişen her olaya göre değişkenlik gösterdiği, ancak rejime ve inkılaplara karşı girişilen hareketlere karşı hiç taviz verilmeyen politikaların uygulandığı görülmektedir. Bu tedbirlerin uygulanmasında ise dönemsel şartların bir sonucu olarak polisten çok askerin kullanıldığı, ancak bu durumun ise 1930 lu yıllardan itibaren değişmeye başladığı görülmektedir. Bu yıllarda çıkarılan yeni yasalarla polisin görev ve yetkilerinin, özlük haklarının belirlenmesi, polisin yasal olarak desteklenmesi, polisin eğitim seviyesini artırmak için yeni okullar açılması ve yabancı polis uzmanlarının tecrübelerinden yararlanma yönünde çabalara girişilmesi gibi politikalar hayata geçirilmiştir.

Cumhuriyet hükümetleri, tespit edilen iç güvenlik politikalarının en büyük uygulayıcılarından olan polis teşkilatının içinde bulunduğu olumsuzlukları ortadan kaldırmak, polisi her alanda güçlendirmek ve çağdaş ülkelerin polis teşkilatlarının seviyesine çıkarmak için önemli adımlar atmıştır. Özellikle polisi nitelik ve nicelik olarak iyileştirmek, polisi profesyonelleştirmek ve yetkilerini artırmak, polisi modern araç gereçlerle donatmak ve çağın gereklerine uygun en iyi eğitimi vermek için düzenlemelere gidilmiştir. Bu amaçla kısa zamanda önemli mesafeler alınmıştır. Özellikle polisin eğitimi ve polisle ilgili yasal düzenlemelerin yapılması konusunda Atatürk'ün bizzat direktifleriyle köklü değişimler gerçekleştirilmiştir. İlk Polis Nizamnamesinin yürürlüğe konuluşu ve Türk Polis Teşkilatı'nın kuruluş tarihi olarak kabul edilen 1845'den bu yana, yurttan egemen olan rejimin görüş ve düşüncesine göre şekillenen Emniyet Teşkilatı ile ilgili Cumhuriyet dönemiyle birlikte yeni yasal düzenlemeler ve değişiklikler yapılmıştır. Teşkilatın amir ihtiyacını karşılamaya yönelik olarak çağdaş yol ve yöntemlerle eğitim verecek olan Polis Koleji ve Polis Enstitüsü açılmıştır. Kolejde üst öğrenime hazırlayıcı eğitim verilirken, Polis Enstitüsü'nde Teşkilatın orta ve yüksek amir ihtiyacının karşılanması hususunda çalışmalar yapılmıştır.

KAYNAKÇA

Akdağ, Ö. (2008). “Cumhuriyet’in İlk Yıllarında Eğitim Alanında Yabancı Uzman İstihdamı (1923-40)”, Uşak Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, S:1 (1), ss. 45-77.

Aksu, O. S. (1992). “Atatürk’ün Polis Sevgisi”, Polis Emeklileri Polis Dergisi, Sayı: 485, İstanbul, s. 23–24.

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

Atatürk, K. (2007). Nutuk (1919 – 1927), Bugünkü dille yayına hazırlayan: Zeynep Korkmaz, Atatürk Araştırma Merkezi yayını, Ankara.

Atatürk’ün Söylev ve Demeçleri, (1989), Cilt: III, Atatürk Araştırma Merkezi Yayınları, Ankara.

Avcıoğlu, D. (1983). Millî Kurtuluş Tarihi 1938’den 1945’e, Üçüncü Kitap, Tekin Yayınevi, İstanbul.

“Avusturya Polisi”, (1932), Polis Mecmuası, Yıl: 18, Sayı: 265, (Şubat), ss. 973-978.

Aydemir, Ş. S. (1973). İkinci Adam, I. Cilt, Remzi Kitabevi, İstanbul.

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, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Tarih Anabilim Dalı, Atatürk İlkeleri ve İnkılâp Tarihi Bilim Dalı).

B.C.A., 30-18-1-2 / 1-5-1. (21 Kasım 1928), İcra Vekilleri Heyeti’nin 7352 sayılı kararnamesi.

Birinci, A. (1999). “Emniyet Teşkilatındaki İlkler”, Polis Bilimleri Dergisi, Cilt: 1, Sayı: 3, Polis Akademisi Başkanlığı, Ankara, ss. 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.

“Cumhuriyetin On Yılı İçinde Yapılan Mevzuat”, (1933), Polis Mecmuası, Yıl: 20,

Sayı: 286, (29 Birinci Teşrin).

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

Dikici, A. (2007). “Milli Mücadele Döneminde İç Güvenlik ve Türk Polisi”, Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi, Cilt: XXIII Sayı: 67–68–69, (Mart-Temmuz-Kasım 2007), s. 339–382.

Dikici, A. (2008). “Cumhuriyetin İlk Yıllarında Türk Polis Teşkilatı (1923–1938)”, Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi, Cilt: XXIV, Kasım, Sayı: 72, s. 719–755.

Dikici, A. (2013). “Tarihi Süreçte Türk Polisinin Askerden Özerkleştirilmesi”, Tarihte Türk Polis Teşkilatı Sempozyumu, (Edit. Muammer Gül ve Mustafa Kandemir), Polis Akademisi Yayınları, Ankara, ss. 537-564.

Düstur, III. Tertip, Cilt: 8, s. 652–653.

Düstur. III. Tertip, Cilt: 8, s. 639–640.

Düstur. III. Tertip, Cilt: 8, s. 639–652.

Erdoğan, F. (2009). “Milli Mücadele ve Cumhuriyetin Kuruluşunda Türk Polis Teşkilatı”, Çağın Polisi, Yıl: 8, Sayı: 85, s. 22-26.

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

Gülçiçek, H. (1990). Emniyet Teşkilatı Hakkında Hükümet Politikaları (1920–1950), (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, Türk İnkılâp Tarihi Enstitüsü).

Heidenfeld, E. Polis Mecmuası, “Fenni ve Mihaniki Vesaiti Zabıta”, (Yıl)1929/ (Sayı)334-338; “Son Asrın Emniyet Hidematının Hali Hazır Hedefi”, 1929/239-241; “Daktiloskopi Dersleri (Olayların aydınlatılmasında parmakizinin önemi)”, 1930/243; “Casusluk”, 1931/253.

İdare, (1938). Dâhiliye Vekâletinin Aylık Mecmuası, “Onbeş Yıl Zarfında Cumhuriyet Zabıtasının Çalışmaları Hakkında Rapor» Yıl: 11, Sayı: 127.

İstiklal Harbi Gazetesi, (24 Temmuz 1919). “Sultanahmet Mitingi Dün Dağıtıldı”,

No. 63.

Koçak, C. (2013). Türk-Alman İlişkileri (1929–1939), Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara.

Koçak, S., İmal, R., Balcı, F. (2003), “Cumhuriyet Dönemi Polis Eğitim Sistemi ve Çağdaş Yaklaşımlar”, Polis Dergisi, Yıl: 9, Sayı: 34, s. 302–311.

Kutlu, C. (1992). Birinci Dönem Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin İç Güvenlikle İlgili Çıkardığı Kanun ve Kararnameler (23-Nisan 1920-16 Nisan 1923), (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Atatürk Üniversitesi, Atatürk İlkeleri ve İnkılâp Tarihi Enstitüsü, Erzurum).

Okçabol, D. (1939). “Teşkilat ve İdare Bakımından Türk Zabıtasının Tarihi Tekâmül Safahatı ve Bugünkü Türk Polisinin Mahiyet ve Vasıfları”, Polis Dergisi, Yıl: 26, Sayı: 6–317, EGM Yayınları Ankara, ss. 21-34.

Okçabol, D. (1940), Zabıta Tarihi, III. Kitap, Polis Enstitüsü Neşriyatı, Ankara.

Polis Dergisi, (1937). “Yeni Emniyet Teşkilat Kanunu’nun Büyük Millet Meclisinde Müzakeresi Sırasında Dâhiliye Vekili Bay Şükrü Kaya’nın İrad Buyurduğu Nutuk”, Sayı: 310, 31 Temmuz, ss. 40-42.

Resmi Gazete. (12 Haziran 1937). No: 3629, s. 8268-8275.

Resmi Gazete. (24 Mayıs 1930). No: 1501, s. 8940-8942.

Resmi Gazete. (14 Temmuz 1934). No: 2751 s. 4140-4142.

Selek, S. (1981). Anadolu İhtilali, Birinci Kitap, Örgün Yayınlar, İstanbul.

Solgun, S. (2010). Menemen Olayı Sonrasında İkinci Dünya Savaşına Türkiye’nin İç Güvenliği, (Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Atatürk İlkeleri ve İnkılâp Tarihi Enstitüsü, İstanbul).

Sonyel, S. R. (1986). Türk Kurtuluş Savaşı ve Dış Politika, Cilt: II, TTK, Ankara.

Şahin, E. (2001). 1907’den 2000’e Polis Okulları, EGM Yayınları, Ankara.

Şahin, E. (2004). Türk Polis Teşkilatının Şanlı Geçmişinde ve Cumhuriyete Giden Yolda İz Bırakan Polisler, Ankara, EGM Yayın No: 371.

Şahin, E. (2013), Osmanlı’dan Cumhuriyet’e Gayrimüslim Polis Biyografileri, Polis

Akademisi Yayınları, Cilt: II, Ankara.

Şimşir, B. N. (1973). İngiliz Belgelerinde Atatürk (1918-1938), Cilt: I, Türk Tarih Kurumu Yayını, Ankara.

TBMM Gizli Celse Zabıtları, (1999). Cilt: 3, Celse No: 2, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul.

TBMM Zabıt Ceridesi. (1 Kasım 1919). Devre: 3, İçtima: 3, Cilt: 13, Birinci İn'ikat.

TBMMZC. (9 Mayıs 1920). Devre: 1, İçtima: 1, Cilt: 1.

TBMMZC. (1 Kasım 1937). Devre: 5, İçtima: 3, Cilt: 20, Birinci İn'ikat.

TBMMZC. (1 Kasım 1938). Devre: 5, İçtima: 4, Cilt: 27, Birinci İn'ikat.

TBMMZC. (1 Mart 1340). Devre: 2, İçtima: 1, Cilt: 7.

TBMMZC. (1 Mart 1921). Devre: 1, İçtima: 2, Cilt: 9. İn'ikat.

TBMMZC. (21 Kasım 1932). Devre: 4, İçtima: 3, Cilt: 23–24.

Toksöz, F. (1983). “Kolluk Kuvvetleri”, Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, Cilt: 6, İletişim Yayınları İstanbul, ss. 1626–1636.

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

Türkiye Cumhuriyeti Hükümetleri (1923–1960). (1978). Başbakanlık Basımevi, Cilt: I, No: 11, Ankara.

Türkmen, Z. (2002). “İstanbul’un İşgali ve İşgal Dönemindeki Uygulamalar (13 Kasım 1918–16 Mart 1920)”, Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi, Cilt: XVIII, Sayı: 53, ss. 319-372.

Ulus, M. K. (2008), Atatürk’ün Yanı Başında: Çankaya Köşkü Kütüphanecisi Nuri Ulus’un Hatıraları, Doğan Kitapçılık, İstanbul.

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

Yavuz, B. S. (1992). “1921 Tarihli Türk-Fransız Anlaşması’nın Hazırlık Aşamaları”, Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi, Cilt: VIII, Sayı: 23, ss. 273-308.



DEĞİŞİM YÖNETİM MODELLERİNİN TÜRK JANDARMASINA UYGULANABİLİRLİĞİ

Erdem ERCİYES*

Öz

Değişim kelimesi Türk dilinde en çok kullanılan kelimelerden biridir ve Türkiye’de hayatın birçok farklı alanında değişim sıklıkla görülür. Jandarma Genel Komutanlığı, Türkiye’deki en büyük ve operasyonel kamu kurumlarından birisi olarak hızla değişen çevrenin merkezinde bulunmaktadır. Bu çalışmanın ana amacı literatürdeki değişim yönetim modellerini incelemek ve bulgulara göre, Jandarma Genel Komutanlığı için özel bir değişim yönetim modeli önermektir. Ancak, hali hazırdaki literatür incelendikten sonra, Jandarmanın kendine has organizasyon kültürü nedeniyle, hiçbir değişim yönetim modelinin direkt olarak kuruma uygulanamayacağı ortaya çıkmıştır. Bundan dolayı, Jandarma’ya özgü bir değişim yönetim modeli geliştirilmesi gerekmektedir.

Anahtar Kelimeler: Değişim Yönetimi, Değişim, Organizasyon Gelişimi, Kolluk Yönetimi.

APPLICABILITY OF CHANGE MANAGEMENT MODELS IN THE TURKISH GENDARMERIE

ABSTRACT

The word, change, is one of the most utilized words in the Turkish language and many types of change are often witnessed in various aspects of life in Turkey. As one of the biggest and most operative public organizations in Turkey, the Turkish Gendarmerie General Command (TGGC) is at the center of this rapidly changing environment. The principal purpose of this research is to investigate the current change management models in the existing literature, and then according to the findings, to suggest a specific change management model for the TGGC. After analyzing the existing literature, it was realized that due to its sui generis structure of organizational culture, there is no specific change management model that can be applied directly in the context of the TGGC. Hence, a new change management approach must be developed specifically for the Turkish Gendarmerie.

Keywords: Change management, Change, Organizational Development, Law Enforcement Management.

* Dr. Jandarma Personel Binbaşı, Jandarma Genel Komutanlığı Personel Başkanlığı, erdemerciyes@yahoo.com

1. INTRODUCTION

The *Turkish Gendarmerie General Command* (TGGC) is being restructured and is moving towards a more civilian structure. The Gendarmerie's military status was terminated and provided sole attachment to the Ministry of Internal Affairs. If the reform is continuous, the personnel ranking system, working conditions, and the education and human resource management systems, will all be affected by this process. Accordingly, this research will make an important contribution to the transformation process.

The history of the Turkish Gendarmerie dates back to the age of the *Seljuk Empire*. A military law enforcement organization, named “Şurta”, was established to provide security and public order services under that dynasty. Şurta was altered into “Subaşı” at the beginning of the *Ottoman Empire* (Koparan, 2007). With the publication of the *Tanzimat Edict* of the Ottoman Empire, a new law enforcement organization named, “Umur-ı Zaptiye”, was established in 1839. Hence, the first gendarmerie organization, as understood today, was established (The Gendarmerie General Command History, 2002) and 1839 is accepted as the official founding date for the Turkish Gendarmerie. This gendarmerie organization executed its security duties rather successfully and established public order effectively during the *First World War* and *Turkey's War of Independence*.

After the proclamation of the *Turkish Republic* in 1923, gendarmerie stations became widespread in the newly established country. The gendarmerie carried out security and public order services even in the remotest part of the country, under the *Law of 1930*, until 1983, when the law numbered 2803, entitled, “The Organization, Duties and Powers of Gendarmerie”, came into force. Today, this law is still in force in the country, albeit with a number of amendments. In addition to public security and order duties, gendarmerie units have been utilized successfully in the fight against terrorism – especially against PKK/KONGRA-GEL terrorist organization – mostly in eastern and southeastern Anatolian regions and partially in the Black Sea Region of Turkey, since 1984.

Before December 2016, the TGGC had a very complex subordination configuration. According to performed duties, the ranking structure was changing. Yet generally, the TGGC had adhered to the *Turkish General Staff* for training and

education of its personnel and performs military duties related to military laws and regulations. In addition, the TGGC was subordinated to the *Ministry of Internal Affairs* for executing security and public order duties. However, the Gendarmerie is now fully subjected to the Ministry of Internal Affairs with 25.07.2016 date and 668 number Delegated Legislation. The TGGC, as a law enforcement organization fulfills military, security, safety, and public order duties based on laws and regulations. According to the law number 2803, the duties of the gendarmerie are divided into four main categories as: administrative, judicial, military, and other duties. Administrative duties of the TGGC are: ensuring, maintaining, and protecting public security and order; investigating and fighting against smuggling; taking necessary precautions to prevent criminal activities; and providing external protection of prisons and detention houses. District attorneys give directives to district gendarmerie commanders regarding procedures and judicial services which are specified in the law and which are related to preventing crimes and investigating criminal actions. On the other hand, military duties of the TGGC were restricted in war and mobilization periods by 25.07.2016 date and 668 number Delegated Legislation. In addition, the Gendarmerie now performs military duties in the condition of getting approval from Minister of Internal Affairs or governors. The TGGC performs other duties different than administrative, judicial, and military responsibilities, such as supporting “Social Development Policies”, protecting the environment, and search and rescue activities, amongst other. These duties are assigned by orders, different laws, acts, and regulations. The main organizational structure of the TGGC is shown in Figure 1.

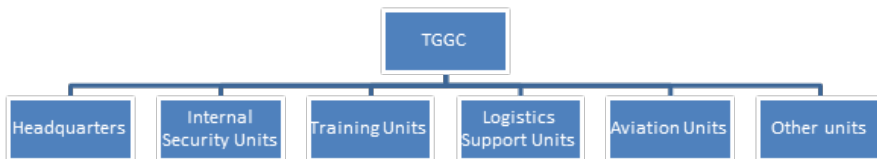


Figure 1: The organizational structure of the TGGC.

The *Headquarters* is the supreme body which provides professional assistance to the *Gendarmerie General Commander* in his decisions related to command and control of the gendarmerie units. The Headquarters informs and follows all events that occur in the responsibility area of the gendarmerie. The Headquarters has direct and easy communications with subordinate units

through an intranet network. Moreover, the Headquarters is responsible for developing long-term projects, policies, and principles, as regards the future of the Turkish Gendarmerie. Headquarters may be called the brain of the TGGC. The gendarmerie's internal security units are the biggest components of the TGGC. There are six *Gendarmerie Regional Commands*, eighty-one *Provincial Gendarmerie Commands*, nine hundred and twenty *District Gendarmerie Commands* and *Gendarmerie Station Commands*. The hierarchical relationship amongst internal security units is shown in Figure 2.

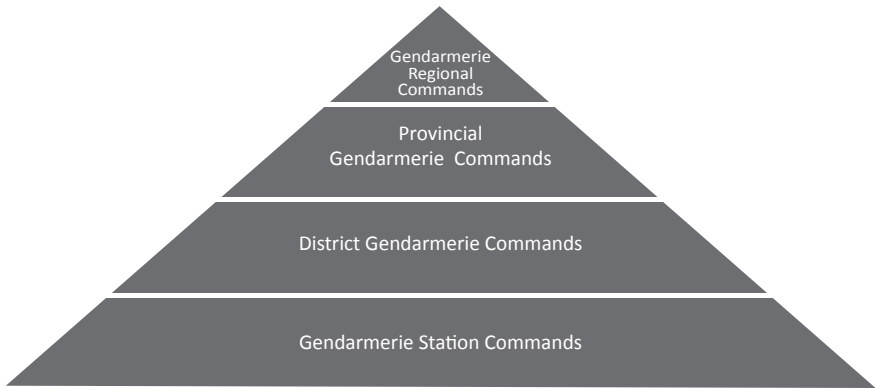


Figure 2: The Hierarchical Relation of Internal Security Units.

When the criteria of personnel number, responsibility area, time of organizational life, and job diversity are taken into consideration, it may be easily inferred that the TGGC is one of the biggest and oldest state organizations in Turkey, and even in Europe. Personnel profile of the TGGC is composed of officers, non-commissioned officers (NCOs), special gendarmerie sergeants, civil servants, sub-lieutenants, and conscripts. Officers, noncommissioned officers, special gendarmerie sergeants and civil servants serve professionally on long-term contracts, but sub-lieutenants and conscripts serve under temporarily or short-term (6-12 months) contracts. Along with changing profile positions, mostly, high ranking officers (Major, Lt. Colonel, Colonel, and General) hold senior positions, but on the other hand, junior officers (Captain, 1st Lieutenant, and 2nd Lieutenant), noncommissioned officers, special gendarmerie sergeants, civil servants, sub-lieutenants, and conscripts hold subordinate positions in the Headquarters.

Even though the TGGC now takes orders from civilian authorities, and civil

servants work at the TGGC, strict hierarchy and discipline are most dominant at the TGGC. Most of the top executive positions are held by colonels and generals. The managers follow command and control methods and decisions are taken from top to down. Discipline is followed rather strictly by subordinates and if they are happened to be found in violation, punishments can be severe. There is a major personnel rotation procedure in gendarmerie assignment policy: most of the positions rotate every 2-5 years; and circulation assignment time is shorter in executive positions. For example, it is very rare to see a TGGC commander serve for a four-year period as generally after 1 or 2 years, he is assigned to a higher position in the Army. When new executive staff and commanders rise to a new position, they may desire to change the existing system and set their management approach into that new structure. In this manner, the TGGC is rather considerably affected by the circulation of managers and faces change much more frequently.

The TGGC places great importance on international collaborations: the TGGC is a member of the Association of European and Mediterranean Gendarmeries and Law Enforcement Forces with Military Status and The Association of the Eurasian Law Enforcement Forces with Military Status and is an observer member of the European Gendarmerie Force. Moreover, the TGGC supports peacekeeping operations by having sent units and personnel to Bosnia and Herzegovina, Kosovo, Afghanistan, and Libya, under the rubric of the UN, the EU and the NATO.

Headquarters is the supreme body of the TGGC and major decisions about the present and future of the institution are taken there. The staff who work at the Headquarters are assigned rather selectively due to the importance of this department. When internal security units and other divisions need to implement change vis-à-vis operational functions, they send their proposal to the TGGC. On behalf of the TGGC, firstly a director reviews the proposal and makes an examination order to the related department. Afterwards, the department examines and coordinates the issue with other related departments and divisions. The result of the examinations, in order of seniority, is firstly presented to the director, then the deputy commander, and finally the commander. The power to implement change at the TGGC lies in the hands of the commander. Without his approval, even the simplest of changes cannot be implemented.

Especially, after 25.07.2016 date and 668 number Delegated Legislation, the Turkish Gendarmerie begins to face a grand and challenging change process. Its military characteristic became an exception and be transformed into law enforcement feature. Its subordination of the Turkish General Staff was terminated (Gündüzöz, 2016). In order to be successful in this process, implementing a change model which is suitable for the special characteristics for the Gendarmerie gains importance.

2. CHANGE MANAGEMENT MODELS

Lewin (1947), as one of the pioneers of the change management approach, noted that in order to be successful at change process, every detail must be considered very carefully. For example, when a change is desired to be implemented for a social equilibrium need to heed a concern, all the components of the social field – such as the groups, subgroups, their relations, and their value systems, amongst others – must be included in the change processes. Lewin describes change, as a process *“from the present level to the desired level”*, and develops a three-step model that explicates successfully planned social changes (Ibid: 228-237).

Step 1 - Unfreezing: The source of human behavior is the result of a quasi-stationary equilibrium (Mills et al., 2009) which is supported by force-fields (Burnes, 2004). Before throwing away old behavior and adopting new ones, the equilibrium needs to be unfrozen. On the other hand, application of this step may run into some difficulties while implementing it for different contexts (Burnes, 2012).

Step 2 - Moving: The change happens in this step by moving to the new level. New policies, procedures, structures, behaviors, values, and attitudes are developed in this step (Mills et al., 2009).

Step 3 - Refreezing: The present level moves to a new stage through steps 1 and 2. Group life freezes and stays stable at this step (Lewin, 1947). In order to settle new desired behaviors, reward systems and social support can be utilized (Mills et al., 2009).

In the 1990s, Lewin's change model received some criticism (Kanter et al.,

1992; Hendry, 1996; Weick and Quinn, 1999; Elrod and Tippet, 2002; Burnes, 2012; Adams and McNicholas, 2007), among which, the most important one concerned the issue of “refreezing”, because an organization goes through living and changing procedures. A change process is not something that someone can stop whenever they desire. Even after completing change, improvements still continue (Yıldız, 2011), and to this effect, Lewin’s model does not seem very practical for big organizations, and especially for the TGGC. This is for the reason that the TGGC, as one of the biggest public organizations in Turkey often faces vague, complex, and rapid change processes. In addition, the TGGC staff assignment policy is based on short-term staff rotations. To this effect, the application of the refreezing step will be rather difficult in the context of the TGGC.

Lippitt et al. (1958) developed a change management model that was based on Lewin’s. They extended Lewin’s three-step change model into five general steps for the change process¹. In order to diagnose the dynamics of a system’s needs, they gave more importance to change agents than Lewin (Ibid). Even though they improved on Lewin’s model, the main structure was kept the same, therefore, the criticisms of Lewin’s model also stand for Lippitt and his colleagues as well.

At the end of the 1960s, Kübler-Ross wrote a book entitled, “On Death and Dying”. Even though the book was a collection of conversations with dying patients, it made an unexpected and major effect on change management discipline in the 1970s and ‘80s. Kübler-Ross (1969) summarized, in five steps, what she had learned from dying patients and derived a personal change model from their experiences. This model, is also referred to as “five stages of grief” in the literature. The Kubler-Ross model was mostly utilized to overcome employees’ resistance toward change process. Due to its structure and content, it is pretty difficult to adapt this model to organizational change processes (Yıldız,

¹ a. Development of a need for change (Lewin’s step 1-unfreezing).

b. Establishment of a change relationship.

c. Working toward change (Lewin’s step 2- moving). This step has three more sub-steps;

(1) The clarification or diagnosis of the client system’s problem.

(2) The examination of alternative routes and goals; establishing goals and intentions of action.

(3) The transformation of intentions into actual change efforts.

d. Generalizing and stabilization of change (Lewin’s step 3- refreezing).

e. Achieving a terminal relationship (Lippitt et al., 1958).

2011). Then again, it may be helpful for managers whilst dealing with resistance to change.

In order to diagnose problems in organizational improvement processes, the 7-S Model was first developed by Waterman & Peters at McKinsey & Company in 1980. This model was mostly utilized for the goal of product development, analysis of computer integrated manufacturing systems, use for strategic change, and innovation (Schwering, 2003). This model also tried to provide harmony between 3 “hard S” (strategy, structure, system) and 4 “soft S” (skills, staff, style and super-ordinate goals). One of the grave flaws of this model, is that organizations are changing very rapidly and even though these dimensions look adaptable to this rapid change environment, they cannot be adapted so easily, as it takes too much time to shift in dimensions. Furthermore, the shape of the diagram is significant and there is no starting point and hierarchy in it (Waterman¹⁹⁸⁰). Therefore, this model does not seem applicable to a highly hierarchical organization such as the TGGC.

In the 1990s, the Punctuated Equilibrium Model was developed to specify how to make efficient fundamental change in an organization. The findings of Romanelli and Tushman (1994) concluded that fundamental organizational transformations occurred mostly in short and discontinuous bursts, and there was a direct proportion between major changes in environmental conditions and installation of a new CEO. The punctuated equilibrium paradigm presented a different perspective on handling a change and overcoming resistance of employees toward change process. The results of the paradigm concluded that fundamental change must not be implemented, slowly, easily, and continuously (Gersick, 1991), and small shifts would not bring essential changes. Finally, environmental changes and success of top managers directly affect the change process (Capraz, 2009). In lieu of gradual periods, the punctuated equilibrium model prefers rapid and sharp change actions. A gendarmerie commander changes between a one and four-year period. Therefore, when a new commander is assigned, he may show reluctance to continue with a changed situation. Furthermore, the TGGC’s organizational culture has been formed in accretion of almost 200 years. Its habit of constitution may react negatively to an abrupt change attempt and could see the new commander take an opportunity to shift back to a previous

condition. Bullock & Batten (1985) followed an entirely different approach than Romanelli & Tushman. Firstly, they examined thirty change management models and determined seven criteria ² to describe and understand change management processes. According to their findings, there are no change models that could meet these seven criteria. To this effect, they developed their own four-phase change model which is summarized in Table 1.

Table 1: Four-phase model (Ibid).

Change Phases	Change Process
Exploration	a. Need Awareness b. Search c. Contracting
Planning	a. Diagnosis b. Design c. Decision
Action	a. Implementation b. Evaluation
Integration	a. Stabilization b. Diffusion c. Renewal

The four-phase model utilized two major dimensions to define planned change, as phases and processes. Initially, according to the needs of the organization, an organizational state was investigated in a change phase and then an organizational development intervention was progressed. Change processes

² These seven criteria are; a. Change model must view change in a long time and must have a broad time horizon, b. The change model must be continuous, c. There must be some fluidity in change description, d. Change management model must be linear, e. Change management model must be active-based, f. Change management model can be applicable in different situations, and g. Change management model must be implemented in individual case studies (Bullock and Batten, 1985).

were utilized to move an organization from one state to another (Ibid). One of the biggest flaws of this model is defining change as a linear process and taking into consideration only planned changes. Due to the nature of the TGGC, it often faces unexpected changes. Therefore, this model may be used as reference for only dealing with a planned change but it does not bring a holistic change management approach that will cover all types of changes at the TGGC.

There is a domination of Western-origin change models in the existing literature. The TGGC gets its organizational culture roots from the Eastern culture. Therefore, in order to show the Eastern perspective on change management, parallel with Japan's economic success in the 1980s, the *Kaizen*³ Model holds an important place in the literature. Kaizen's philosophy is based on making small and incremental improvement efforts and analyzes why companies cannot stay static for long periods in Japan (Kaizen, 1986). There are some ground rules set in this model⁴. From top to bottom, everyone is encouraged to continuously make small improvement suggestions (Imran, 2011). The Kaizen Model encourages team effort in organizations (Singh and Singh, 2009), and does not only deal with change process, but also aims to settle change in a discerning manner (Manos, 2007). This model has received very positive results at increasing productivity and efficiency at companies. It highly encourages participation of employees. As of late, even gendarmerie managers have begun to demonstrate more personnel-oriented management approaches. The TGGC is a strict hierarchical organization, and to this effect, utilizing this model may bring many difficulties in the phase of its application.

Different from other academics, Beckhard & Harris (1987) developed a mathematic formula to implement change through an equation : $D \times V \times F > R$

$$\text{Dissatisfaction} \times \text{Vision} \times \text{First Steps} > \text{Resistance}$$

This formula shows that if any variable is zero or near zero, resistance to change will

³ Kaizen means continuous improvement.

⁴ The ground rules are: a. when a problem first occurs, go to the real place where each employee works, the place where we add value indeed. b. Check the unconformable element/product. c. Take temporary measure on the spot. Find the main cause. d. Standardize to prevent reoccurrence (Titu et al., 2010: 2), Taking into consideration these rules, Kaizen model offers 5S principles in change attempt: a. Seiri: Sorting unnecessary and useless things. b. Seiton: Straightening what is necessary. c. Seiso: Scrubbing everything. d. Seiketsu: Standardizing and providing consistency in the work area and e. Shitsuke: Sustaining improvements and self-discipline (Ortiz, 2010: 50–51).

not be overcome. “Dissatisfaction”, “Vision”, and “First Steps” do not cover each other, and if one is very low, the cost of change will be greater (Passenheim, 2010). In addition, in order to implement a change, the four components of this model must be followed simultaneously: a. An external drive, b. An internal discontent about the present situation, c. A future vision, d. An action plan (Randlesome, 2000). This model gives a new vision for handling the resistance to change, but overcoming resistance is an important part of the change management process, yet not all of it. There is a high failure risk for this model while dealing with in-depth changes. For these reasons, it is better to benefit from this model only at the beginning of a change process while convincing employees of its necessity and benefits.

Unlike Beckhard & Davis, Nadler & Tushman (1989) desired to develop a holistic change management model. Therefore, they analyzed all organizational systems. According to their findings, change requires one or more elements of the organizational system, or it needs to restructure the whole system that covers fundamental components, such as, strategy, environment, resources, and external and internal organization. In this way, they developed a “Congruence Model” that may be applied to an entire organization for any kind of a change. It provides better understanding of complex organizations through interaction of these four components, but it costs large amounts of money and takes an inordinate amount of time to establish this model in big organizations. In addition to its size, the TGGC has financial and time restrictions for launching a big project as this. Hence, it does not seem applicable to the TGGC.

Different from previous change models, Isabella posited that “resistance to change” was not an obstacle, but a fundamental component of a change process. She integrated Lewin’s three-step change model to her own, but unlike Lewin, she evaluated change from a managerial perspective rather than an organizational viewpoint. Her model investigated how managers react to change mechanisms (Capraz, 2009) and offered four stages for a change process: a. anticipation; b. confirmation; c. culmination; and d. aftermath. One of the most important contributions of this model to the literature is its provision of a new perspective on overcoming employee resistance towards change process. Although she does not present a holistic change management model that covers all phases of the

process, her findings may be useful to managers while dealing with employee resistance.

Judson (1991) like Isabella, focused on resistance to change. He suggested many tactics for managers in order to minimize change resistance: threats and coercion; criticism; persuasion; promotion and reward; compromises and bargaining; guarantees against personal loss; psychological support; participation; ceremonies; and other ways to enforce organizational faithfulness, amongst others. Then again, it is a big risk to rely on threats, compulsion, and criticism, as they can lead to the possibility of greater increase in resistance (Fernandez and Rainey, 2006). This model⁵ can at the least provide an idea to the TGGC while dealing with overcoming subordinates' resistance toward change, since reward, promotion and penalty are prevalent tools already in the management system of the TGGC. Jick (1991) explores leadership characteristics in his model which deals mostly with tactical change (Pryor et al., 2008). Therefore, while dealing with change at an operative or strategic level, it is rather probable that there will be problems to be faced. In any case, this model may provide a different perspective for the TGGC in dealing with tactical change processes.

Bridges (2003) brought a different approach to the literature through differentiating between transition and change. He defines change as an external situation, like a new position, a new boss, new team roles or a new policy. According to him, a change process not focused on output but rather on transition was more different than change: the transition is an internal, psychological, and slow process that people need time to get used to (in the new situation) which majors on ending not outcome. There are three phases in the transition: a. Ending: Transition started with an ending. The old situation is left behind. Due to a sense of loss, people could show many emotions like anger, confusion, uncertainty, and sadness (Ibid at 4-10); b. The neutral zone: The old situation has gone but new one has not presented itself in this phase. The neutral zone was an ambiguity, dangerous but opportune place. This stage is the core of a transition and people feel anxiety in this phase (Ibid at 9); and, c. New Beginning: New identity, experience, energy and purpose have developed and everyone accepts

⁵ There are five steps in Judson's model: a. Analyzing and planning the change; b. Communicating the change; c. Gaining the acceptance of new behaviors; d. Changing from the status quo to a desired state; and e. Consolidating and institutionalizing the new state (Armenakis and Bedeian, 1999: 301).

this new situation. The most important thing is that all three phases must be used together and not be implemented separately. Otherwise, failure would be inevitable (Ibid at 25). This model requires more patience and for this reason it is more suitable for organizations that can afford the time to realize results over time. However, impatience is a major characteristic of the TGGC's organizational culture. Due to short-term staff rotations, results of actions are demanded to be seen in a short time by gendarmerie managers. Therefore, this model may not be useful for the change process of the TGGC.

Burke and Litwin (1992) developed a change management model that was based on a linkage between organizational performance and change. Armenikais and Bedeian (1999) note that Burke-Litwin model emphasizes transformational and transactional dynamics inherent in successful change efforts. Due to external and internal environmental pressures, transformational factors need new employee behaviors for leadership, culture, mission and strategy concepts. On the other hand, transactional factors require psychological and organizational variables such as work climate, structure, systems, task requirements, and individual skills/abilities. They differentiate between transformational and transactional factors. Change agents and managers must understand need factors. One of the important flaws of this model, as seen in other diagnostic models, is that it has limitations, such as, complexity. Therefore, Burke and Litwin (1992) recommends being very careful during a change process. This model has a very complex structure that requires trained managers and employees. There is a big circulation number in the assignment system of the TGGC; every time, training of new personnel will require more effort, time and costs. Moreover, each time the command echelon is changed, there is a big risk that the new command echelon will not be convinced to continue with all ongoing change processes. Nevertheless, overall, this model illustrates very good organizational links and relationships between external and internal factors in one organization and may be useful for developing specific change approaches for transitional and transformational changes.

General Electric (GE) presented its Change Acceleration Process (CAP) Model in 1992. The main aim of integrating CAP into a project is to provide commitment of mobilized key stakeholders in a change (Neri et al., 2008) through

focusing on making sure all the elements take place in a successful transition process. The CAP model requires strong leadership during change efforts and gives importance to change systems and structures (Ramanathan, 2009). Then again, this model does not give off the sense of an original work. CAP and Lewin change model phases look rather similar (Mento et al., 2002).

Kotter (2008) as one of the most influential and important figures in the change management field, draws attention to importance of managing change and the role of leadership. Without a good leading process, change is doomed to fail. He detects eight common errors in change management efforts and as a result of these errors, it becomes difficult to implement new strategies and establish synergy in an organization. Furthermore, it would become pretty common to lose time and money. Moreover, control and quality programs would not obtain the desired results. In order to prevent the errors and established an efficient change management model which can be implement to hierarchical organizations as well.

Galpin (1996) emphasizes the importance of organizational culture in the change process. He developed a change management process model which was comprised of a wheel with nine wedges. He notes that there are ten important cultural components⁶ which directly affect the success of change implementations. It is necessary to remove old components, and instead, new ones should take their place in order to facilitate a desired change. This model has some similarities with that of Kotter's. Yet still, this work does not make an original contribution to the literature but it is very practical for managers and change agents due to its nature which considers the role of humans and also cultural aspects in change processes. In addition, this model focuses on two levels of change: strategic and grassroots levels. All in all, it may be of practical reference usage while scrutinizing change management concepts at the TGGC.

Prosci introduced the ADKAR model in 1999. He utilized a pretty simple and outcome-oriented approach in a change management model. According to him, change firstly begins with individuals. In order to implement change successfully, individuals should have **Awareness, Desire, Knowledge, Ability** and

⁶ Rules and policies, goals and measurement, customs and norms, training, ceremonies and events, management behaviors, rewards and recognition, communications, physical environment, and organization structure (Katherine, 1996: 69.)

Reinforcement. This model acquired its name from the initial letters of these five words (Acronym)⁷. ADKAR helped managers to understand gaps in a change management process. In order to manage a change process effectively, managers must diagnose employee resistance to change and facilitate transition periods through a change process (Hiatt, 2006). One of the biggest contributions of ADKAR to the literature is evaluating two dimensions simultaneously during a change process. This is because before ADKAR, either the business or the people dimension had each been separately analyzed in a change process. In addition, this model can appreciate employee readiness levels at every phase of a change process and facilitate preparing of manager action plans which are designed to develop readiness (Kazmi, & Naarananoja²⁰¹³). Different from Kotter, ADKAR supported changes from bottom up. Therefore, when change is to be initiated from bottom to top at the TGGC, this model may provide a better solution for the change process.

Senge et al. (1999) only focused on profound change in their model and defined profound change as “combining inner shifts from people’s values, aspirations, and behaviors with outer shifts from process, strategies, practices and systems” (Ibid:15). According to them, an organization aims not only at doing something new, but also teaching how to make changes in a new way. Hence, this model prepared an organizational environment for an ongoing change. They described ten challenges in three main stages⁸ vis-à-vis a profound change in an organization. In order to overcome challenges and manage profound change, they present, “growth process of profound change”. This model was highly effective with its concept of learning organizations but there was a tendency to see all organizations as the same type. In practice though, it is difficult to see such

⁷ <http://www.prosci.com/adkar-model/the-adkar-book/> (Accessed 24 December 2016)

⁸ a. Initiating Change

- (1) We do not have time for this stuff!
- (2) We have no help!
- (3) This stuff is not relevant!
- (4) They’re not walking the talk!

b. Sustaining Momentum

- (5) This stuff is ____!
- (6) This stuff is not working!
- (7) We have the right way/they do not understand us!

c. Redesigning the Organization

- (8) Who is in charge of this stuff?
- (9) We keep reinventing the wheel!
- (10) Where are we going? What are we here for? (Senge et al., 1999:26-29)

type organizations. Corporate culture is more dominant in the TGGC. Therefore, the TGGC may face many problems while implementing this change model.

Mento et al. (2002) analyzed Kotter's eight-step model, Jick's ten-step model, and GE's seven-step change acceleration process model and developed its own twelve-step change model that was based on these three well-known approaches. They put into practice their model at a Fortune 500 Defense Industry Firms exposition with the following twelve steps: a. Highlighting the idea and its context; b. Defining the change initiative; c. Analyzing the climate for change; d. Crafting a change plan; e. Finding and cultivating a sponsor; f. Preparing the recipients of change; g. Creating the cultural fit – making the change last; h. Choosing a change leader team and developing teamwork planning; i. Creating short wins for motivation; j. Communicating change constantly and strategically; k. Measuring progress of the change effort; and l. Integrating lessons learned. In order to implement these steps successfully, just following them sequentially is not enough and integrated and iterative processes are also necessary (Ibid at 58). Even though this model does not make an original contribution to the literature, it does aim to give guidance to the practitioners leading an organizational change process. Furthermore, this model also emphasizes recognition of emotional aspects of change within organizations, and ensures a change from a belief (Becker, 2005). To these effects, this model can be useful while the TGGC deals with transformational change.

3. Conclusion

Change management models in the existing literature provide a general idea on how to implement a change management approach in organizations. Yet, not only one model is right or holds true for an organization. Different models and implementations may also bring success. Every organization has different dynamics, needs and culture. Hence, a change management model must be interpreted uniquely for it according to the special features of that organization. Type of change, organizational expectation, needs, organizational structure, culture, and employee profiles should be taken into consideration when choosing a model. After deciding the type of model, it should be implemented carefully with determination and patience.

BIBLIOGRAPHY

- Adams, C.A. and McNicholas, P. (2007) "Making A Difference: Sustainability Reporting, Accountability And Organizational Change", *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, Vol. 20 Iss: 3.
- Armenakis A. A. and Bedeian A.G. (1999) "Organizational Change: A Review of Theory and Research in the 1990s", *Journal of Management*, 25(3).
- Becker, K.L. (2005) "Changing Culture to Facilitate Organizational Change: A Case Study". In Daview, Doug and Fisher, Greg and Hughes, Raechel, Eds. *Proceedings Australia and New Zealand Academy of Management (ANZAM)*, Canberra, Australia.
- Beckhard, R. and Harris, R. (1987) *Organizational Transitions: Managing Complex Change*, Reading MA: Addison-Wesley.
- Bridges, W. (2003) *Managing Transitions Making the Most of Change*, 3th Ed, Cambridge, MA: DaCapo Press.
- Bullock, R. J. and Batten, D. (1985) "It's Just a Phase We're Going Through: A Review and Synthesis of OD Phase Analysis", *Batten, Group & Organization Studies*, Dec; 10, 4; ABI/INFORM Complete.
- Burke, W., & Litwin, G. (1992) "A causal model of organizational performance and change", *Journal of Management*, 18.
- Burnes, B. (2004) "Kurt Lewin and complexity theories: back to the future?" *Journal of Change Management*, Vol. 4, No. 4, December.
- Burnes, B. (2012) "Kurt Lewin and The Origins of OD", in David M. Boje, Bernard Burnes and John Hassard (eds), *The Routledge Companion to Organizational Change*, New York: Routledge.
- Capraz, B. (2009) *Örgütsel Değişim: Çok Boyutlu Bir Model Önerisi*, PhD thesis, EGE University.
- Elrod II, P.D. and Tippet, D.D. (2002) "The 'Death Valley' of Change", *Journal of Organizational Change Management*, Vol. 15, No. 3.
- Fernandez, S. and Rainey, H. G. (2006) "Managing Successful Organizational Change in the Public Sector", *Public Administration Review*, 66.
- Galpin, T. (1996) *The Human Side of Change: A Practical Guide to Organization Redesign*, San Francisco: Jossey-Bass.
- Gersick, C. J. G. (1991) "Revolutionary change theories: A multilevel exploration of the punctuated equilibrium paradigm", *Academy of Management Review*, 16.
- Gündüzöz, I. (2016) "Cumhuriyet Tarihinin En Önemli Kamu Yönetimi

Reformlarından Biri: Jandarma ve Sahil Güvenlik Teşkilatlarındaki Dönüşüm”, İdarecinin Sesi Dergisi, 173, September-October.

Hendry, C. (1996), “Understanding and Creating Whole Organizational Change Through Learning Theory”, Human Relations, 49(5), 62.

Hiatt, J. (2006) ADKAR: A Model for Change in Business, Government, and Our Community, Colorado: Prosci Research.

Imai, M. (1986) Kaizen: The Key to Japan’s Competitive Success, New York: McGraw-Hill/Irwin.

Imran, A.K. (2011) “KAIZEN: The Japanese Strategy for Continuous Improvement”, VSRD-IJBMR, Vol. 1 (3).

History of the Gendarmerie General Command, (2002) C. I, Ankara.

Jick, T. (1991) Implementing Change, Boston: Harvard Business School Press.

Judson, A. (1991) Changing Behavior in Organizations: Minimizing Resistance to Change, Cambridge, MA: Basil Blackwell.

Kanter, R. M., Barry A. S. and Jick, T. (1992) The Challenge of Organizational Change, New York: The Free Press.

Kazmi, S. A. Z., & Naarananoja, M. (2013) “Collection of change management models - an opportunity to make the best choice from the various organizational transformational techniques”, GSTF Business Review (GBR), 2(4).

Koparan, N. (2007) Turkish Gendarmerie Organization, unpublished master thesis, Ankara University.

Kotter, J.P. (2008) A Sense of Urgency, Boston: Harvard Business School Press.

Kübler-Ross, E. (1969) On Death and Dying, New York, NY: Macmillan.

Law No 2803 on “The Organization, Duties and Powers of Turkish Gendarmerie”, Official gazette, 1983.

Lewin, K. (1947) Frontiers in Group Dynamics, edited by Dorwin Cartwright, “Field Theory in Social Science, New York: Harper&Brothers.

Lippitt, R., Watson, J. and Westley, B, (1958) The Dynamics of Planned Change, New York, NY: Harcourt, Brace.

Manos, A. (2007) “The Benefits of Kaizen and Kaizen Events”, Quality Progress, 40(2).

Mento, A. J., Jones, R.M., and Dirndorfer, W. (2002) “A Change Management

Process: Grounded in Both Theory And Practice”, *Journal of Change Management* 3, no. 1.

Mills, J. H., Dye, K. and Mills, J.A. (2009) *Understanding Organizational Change*, New York: Routledge.

Neri, R. A., Mason, C. E., Demko, L. A., & Mazer, Sherry (2008) “Application of six Sigma/CAP methodology: Controlling blood-product utilization and Costs/Practitioner Application”, *Journal of Healthcare Management*, 53(3).

Ortiz, C. (2010), “Kaizen vs. Lean: Distinct but related”, *Metal Finishing* Volume 108, Issue 1, January.

Passenheim, O. (2010) *Change Management*, (e-book), Ventus Publishing ATS.

Pryor, M. G., Taneja, S., Humphreys, J., Anderson, D. and Singleton, L. (2008) “Challenges Facing Change Management Theories and Research”, *Delhi Business Review*, X Vol. 9, No. 1, January - June.

Ramanathan, T.R. (2009) *the Role of Organizational Change Management in Offshore Outsourcing of Information Technology Service*, Florida: Boca Raton.

Randlesome, C. (2000) “Changes in Management Culture and Competencies: The German Experience”, *Journal of Management Development*, Vol. 19 Iss: 7.

Romanelli, E., & Tushman, M. L. (1994) “Organizational transformation as punctuated equilibrium: An empirical test”, *Academy of Management Journal*, 37(5).

Senge, P., Kleiner, A., Roberts, C., Ross, R., Roth, G., Smith, B. (1999) *the Dance of Change*, London: Nicholas Brealey Publishing.

Singh, J. and Singh, H. (2009) *Kaizen Philosophy: A Review of Literature*, the Icfai University Press.

Titu, M.A, Oprean, C. and Grecu, D. (2010) “Applying the Kaizen Method and the 5S Technique in the Activity of Post-Sale Services in the Knowledge-Based Organization”, *Proceedings of International Multi-conference of Engineers and Computer Scientists*, 3.

Waterman, R.H., Peters, T.J., and Phillips, J.R. (1980) *Structure is Not Organization*, Business Horizons, June.

Weick, K. E., and Quinn, R. E. (1999) “Organizational Change and Development”, *Annual Review of Psychology*, 50(1).

Yıldız, A.K., (2011) *Bilgi Hizmetlerinde Değişim Yönetimi Süreç ve Haritalar*, Istanbul: Beta Basım A.S.



BAŞARISIZ DEVLET KONSEPTİ VE YÖNETEBİLİRLİK SORUNU: ORTADOĞU’DA DEVLETLERİN BAŞARISIZLIĞI VE TÜRKİYE’YE ETKİLERİ

Gülise GÖKCE *

Orhan GÖKCE **

ÖZ

İçinde bulunduğumuz dönemde tüm dünyada devletleri zorlayan en önemli konulardan biri, “yönetebilirlik” veya “yönetilemezlik” sorunudur. Bunun birçok nedeni vardır. Bunlar arasında küresel terör, toplumların taleplerinin artması ve çeşitlenmesi, gelir dağılımındaki eşitsizlik, küresel güçlerin doğal kaynaklara erişme ve sömürme girişimleri, ekonomideki daralmalar, yeni devletçikler oluşturma çabaları, dost-düşman denklemi çerçevesinde yeni ortaklıklar kurma girişimi vs. gibi faktörler ön plana çıkmaktadır.

Bu gelişmeler Türkiye’de de yansımaları bulmuştur ve bulmaktadır. Türkiye’nin dünyanın en problemli coğrafyalarının kesiştiği yerde bulunması ve kurulmak istenen yenedünya düzenin merkezinin bu coğrafya, yani Ortadoğu olması, bu coğrafyada büyük bir hesaplaşmaya doğru gidildiğine işaret etmektedir. Yeni bir dünya düzeninin kurulabilmesi için Osmanlı İmparatorluğu’nun parçalanmasından sonra suni olarak oluşturulan devletlerin ard arda çökertilmesi, Türkiye’de devleti baş etmesi gereken bir dizi sorunla daha karşı karşıya getirmiştir. Çünkü Türkiye, hem bu süreçte aktör hem de bizzat kendisi hedeftir. Bu Türkiye için son derece riskli bir gelişme olduğuna, Türkiye’nin çok kritik bir süreçten geçtiğine işaret etmektedir. Projenin hayata geçebilmesi, Türkiye’nin de yeniden yapılanmaya dahil edilmesini şart koşmaktadır. Türkiye, bu sürece şimdiye kadar başarıyla karşı koymuş, bu yolda kendisine kurulan tüm tuzakları (Gezi olayı, 17/25 Aralık, 15 Temmuz darbe girişimi) bertaraf etmiş ve tüm dünyaya da bekasını tüm kararlılıkla savunacağını ilan etmiştir. Türkiye’nin bu kararlı duruşu, küresel güçler tarafından uygulanan baskıyı artırmış, buna bağlı olarak da yönetebilirlik alanında çeşitli sorunlar ortaya çıkmıştır.

Yönetebilirlik sorununun artmasına yol açan başlıca faktörlerin neler

* Prof. Dr., Selçuk Üniversitesi İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, e-mail: ggokce@selcuk.edu.tr

** Prof. Dr., Selçuk Üniversitesi İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, e-mail: ogokce@selcuk.edu.tr

olduğu sorusu bu çalışmanın ana konusudur. Yönetebilirlik sorunu ise başarısız devlet konsepti ile yakından ilişkilidir. Dolayısıyla burada öncelikle başarısız devlet kavramının kuramsal ve ampirik temelde açıklanması gerekmektedir.

Alanla ilgili mevcut literatür ağırlıklı olarak örnek olay tasvirine ilişkindir. Kavramın kuramsal ve metodolojik temellerine ilişkin çalışmaların sayısı, son dönemde gözle görülür artış olsa da, yine de hala sınırlıdır. Bunun da temel nedeni, devletlerin başarısızlıklarının ve/veya çöküş süreçlerinin interaktif nitelikli olmasıdır. Başarısız ya da çöken devletlerde, nedenler, tetikleyici ve hızlandırıcı faktörler ve sonuçları birbiri ile iç içedir. Bu nedenle burada öncelikle başarısız devlet kavramının anlamını daha iyi açıklayabilmek ve objesini daha iyi tanımlayabilmek için kuramsal bir girişimde bulunmak amaçlanmaktadır. Kavramın tarihine, yani ortaya çıkış sebeplerine ve amacına kısa bir göz attıktan sonra başarısız devlet olgusu ve buna yol açan faktörler tanımlanmıştır. Bu çerçevede Türkiye’de devletin yönetebilirlik kapasitesi ya da devlet kapasitesi ile ilgili genel bir değerlendirme yapılmaya çalışılmıştır. Analiz, Türkiye’nin devlet kapasitesinin orta düzeyde olduğunu ve bazı faaliyet alanlarında kırılgan bir nitelik taşıdığını ortaya koymuştur.

Anahtar Kelimeler: Başarısız Devlet, Yönetebilirlik/Yönetemezlik, Devlet Kapasitesi, Ortadoğu, Türkiye’de Devlet.

THE CONCEPT OF UNSUCCESSFUL STATE AND THE PROBLEM OF MANAGEABILITY: FAILURE OF STATES IN MIDDLE EAST AND THEIR EFFECTS ON TURKEY

ABSTRACT

One of the most important subjects that push the states around the world in the period we are in is the issue of “manageability” or “unmanageability”. There are many reasons for this. Among these, the prominent factors are global terrorism, increasing and diversifying demands of societies, inequality in income distribution, attempts to create global power balance, and contraction in the economy etc.

These developments are also found and are finding reflection in Turkey. It is pointed out that Turkey is located at the intersection of the most problematic

geographies of the world and that the center of the new world order to be established is this geography, that is, the Middle East, towards a great settlement in this geography. The collapse of the artificially formed states after the disintegration of the Ottoman Empire in order to establish a new world order confronted a number of problems that the state should deal with in Turkey. Because Turkey is both an actor and a target itself in this process. This is a very risky development for Turkey, indicating that Turkey has passed a very critical process. The fact that the project can be passed on to life requires that Turkey be included in the restructuring. Turkey has successfully defeated this process up to now and has eliminated all the pitfalls that have been set up on this path (Gezi events, 17/25 December, 15 July coup attempt) and declared to the whole world that it will defend itself in the battle with all determination. This resolute stance of Turkey has increased the pressure imposed by global powers, and accordingly various problems have arisen in the area of manageability.

The question of what are the main factors that lead to the problem of manageability is the main theme of this study. The problem of manageability is closely related to the failed state concept. Therefore, first of all, it is necessary to explain the concept of failed state on theoretical and empirical basis.

The current literature on the field is predominantly related to the case study. The number of studies on theoretical and methodological foundations of the concept is still limited, although there has been a visible increase in the recent period. The basic reason is that the failures and / or the collapse processes of the states are interactive. In unsuccessful or collapsed states, causes, triggers and accelerating factors and results are intertwined. For this reason, it is aimed at first to make a theoretical attempt to explain the meaning of the failed state concept better and to better define the object. After a brief look at the history of the concept, that is, the reasons for its emergence and its purpose, the phenomenon failing state and the factors leading to it are defined. In this framework, a general evaluation of the state's manageability capacity or state capacity has been made in Turkey. The analysis reveals that Turkey's statehood is at a moderate level and is fragile in some areas of activity.

Keywords: *Failed State, Manageability/Unmanageability, State Capacity, Middle East, State in Turkey.*

GİRİŞ

Başarısız devlet kavramı, 21. YY'ın başından bu yana, tam olarak belirtmek gerekirse 11 Eylül ile birlikte kelimenin tam anlamıyla kariyer yapmıştır. Bu açıdan 11 Eylül birçok açıdan olduğu gibi başarısız devlet olgusu açısından da bir milattır denilebilir. Çünkü 11 Eylül ile birlikte hem konu Afrika ülkeleri ile sınırlı bir olgu olmaktan çıkarak uluslararası siyasi platforma taşınmış, hem de konun sorunsallaştırılma biçimi değişmiştir. Bunun açık göstergesi, başarısız devlet kavramının ABD ile AB'nin güvenlik konseptine girmiş olması ve literatür sayısındaki olağanüstü artıştır. Bu açıdan 11 Eylül, başarısız devlet olgusunun sadece batı çıkarlarını değil aynı zamanda batı güvenliğini tehdit eden bir unsur olarak algılanmasını sağlamıştır (Lambach, 2015:2). Öyle ki ABD ve AB, kendileri açısından yabancı bir ülkenin istilasından ziyade başarısız devletsellik süreci sonucu çöken devletleri tehdit olarak sınıflandırmıştır. Böylece de başarısız devlet kavramı küresel başat devletlerin güvenlik politikasının ilgi odağına yerleşmiştir. Bu ilgi, başarısız devletler ile terörizm arasındaki ilişkinin daha yoğun araştırılmasına yol açmıştır. Geline nokta başarısız devletler ile terörizm arasında sembiyotik bir bağ olduğu görüşü yaygındır. Bu nedenle de başarısız devlet konusundaki çalışmaların genelde konuyu ağırlıklı olarak batılı devletler için tehdit potansiyeli açısından ele aldıkları (Schneckener, 2004:5) ve böylelikle de küresel karar vericiler için bu sorunla nasıl başa çıkılacağı yönünde öneriler niteliği taşıdığı görülmektedir. Başka bir deyişle, başarısız devlet siyasi amaçlı kullanılmaya başlamıştır. Haliyle bu çalışmalarda başarısız devlet tanımı da oldukça sınırlı ve dardır; bununla ilişkili olarak da kavramın sınırları tam olarak henüz belirlenmiş değildir.

Bir devletin yönetebilirlik kapasitesi, devletin toplumsal beklentileri karşılayabilme ve toplumsal sorunların üstesinden gelmesiyle ilişkilidir. Bu bağlamda devlet başarısızlığı ile yönetebilirlik ya da yönetemezlik kapasitesi iç içedir. Dolayısıyla bir devleti başarısızlığa götüren faktörlerin tespiti, bir devletin yönetebilirlik kapasitesi hakkında da önemli ipuçları sunacaktır. Bu açıdan burada öncelikle bir devleti başarısızlığa ve buna bağlı olarak da yönetebilirlik kapasitesini tehdit eden ve sorgulanmasına neden olan faktörlerin belirlenmesi ve ardından çeşitli başarısız devlet kategorileştirilmelerinin eleştirel bir analizi amaçlanmaktadır.

Başarısız devlet kavramı, (başarılı) bir devlet olgusunun karşıtlığı içinde

tanımlandığından burada önce (başarılı ya da işleyen) devlet ya da devletsellik kavramları açıklanmaktadır. Çünkü devletsellik tanımı hem bir ölçü/kıtas hem de ideal işlevi görmektedir. Ancak bu konuya geçmeden önce literatürde başarısız devlet kavramının kullanım biçimine kısa bir göz atılmaktadır.

1.BAŞARISIZ DEVLET KAVRAMININ GELİŞİMİ, ANLAM VE KAPSAMI¹

Kavram ilk defa ABD Dışişleri Bakanlığı’ndan emekli iki bürokrat olan Gerald B. Helman ve Steven R. Ratner tarafından 1992 yılında dillendirilmiştir. Helman ve Ratner, Soğuk Savaş döneminin bitmesi ile birlikte rahatsız edici yeni bir olgunun, başarısız ulus devlet kavramının ortaya çıktığını belirtmektedirler ve bu kavramı, *kendini uluslararası toplumun bir üyesi olmayı sağlayabilme noktasında tamamen yetersiz olan devlet olarak tanımlamışlardır* (1992:3).

Kavram, Soğuk Savaş sonrası dönemde literatürde yerini almaya başlamış ise de, esas olarak 11 Eylül sonrası çok yoğun bir kullanım alanı bulmuştur. Buna bağlı olarak da başarısız devlet kavramı, son yıllarda uluslararası siyaset alanında en çok tartışılan konuların başında gelmektedir. Dünyadaki gelişmelere bakıldığında bundan böyle de konuya ilgi artarak devam edeceğe benzetilmektedir. Bu açıdan kavramın anlam ve kapsamının kuramsal çerçevesinin iyi belirlenmesi önemlidir. Bu çalışma öncelikle bu noktaya odaklanmaktadır. Ancak kavramın analizine girişmeden önce kavramın hangi amaçla nasıl kullanıldığına göz atmak konunun daha iyi anlaşılmasını sağlayacaktır.

Kavram, siyaset ve kamu yönetimi, sosyoloji, uluslararası ilişkiler, iktisat gibi alanlarda genel olarak “failed state” kavramı altında tanımlanmaktadır (Lambach, 2015:1). Konu ile ilgili tartışmalarda genel kabul gören ve literatüre yerleşen bu kavram yanında; fragile state, quasi state, weak state, state failure, failing state gibi farklı kavramların da kullanıldığı görülmektedir. Bu kavramlar, failed state kavramı ile eş anlamlı değildir; ama failed state kavramı bunların hepsinin bir üst çatı altında toparlanmasını sağlamıştır

“failed stat”e kavramının Türkçe karşılığı olarak genelde başarısız ya da zayıf devlet kavramları kullanılmaktadır. Daha önceki çalışmalarımızda zayıf devlet

¹ Makalenin bu bölümü, “The 2nd International Conference on the Changing World and Social Research (ICWSR’2016) October, 14 – 16, 2016, Barcelona-SPAIN” konferansında Gülise GÖKCE tarafından sunulan “Critical Analysis of the Concept of Failed States” başlıklı tebliğden üstlenilmiş ve yeniden gözden geçirilmiş halidir.

kavramının kullanılması tercih edilmişti (Gökçe, 2006a ve 2006b ve 2007); ancak son yıllarda Türkçe’de başarısız devlet kavramının tercih edildiği görülmektedir. Nitekim biz de daha sonraki çalışmalarımızda bu ibareyi seçmiştik (bkz. Gökçe ve Gökçe, 2012 ve 2015). Bu çalışmada da başarısız devlet kavramı tercih edilmektedir.

Günlük dilde başarısız devlet kavramı, bir devlet içinde devlete ait kurumlarının (ordu, emniyet, yargı, eğitim, sağlık, alt yapı, ulaşım, maliye vb.) işlevlerini yerine getirme kapasitesini büyük ölçüde kaybetmiş olması ve bunun sonucunda meşruiyetlerini kaybetme riski taşıması durumunu belirtmek için kullanılmaktadır (Helman/Ratner, 1992; Migdal, 1988; Rotberg, 2004; Schneckener, 2004). Seyrine bakıldığında burada bir sürecin söz konusu olduğu görülmektedir. Bu sürecin her zaman mutlaka bir çöküşle sonuçlanması gerekmez. Devletlerin bu durumdan çıkmaları da mümkündür. Yani bazı devletler bu süreci iyi yöneterek devletleri işleyen bir sistem haline dönüştürebilmekte, bazıları ise bu süreci iyi yönetemeyerek halk nezdinde meşruiyetlerini kaybetmektedirler; ama buna rağmen uluslararası arenada devlet olma özelliklerini korumaktadırlar. Örneğin Somali, Tanzanya, Kongo Cumhuriyeti, Afganistan, Irak, Suriye vb. devletsellik özelliklerini büyük ölçüde kaybetmişlerdir, ama hala devletler listesindeki yerlerini almaktadırlar.

Başarısız devlet kavramı, (başarılı) bir devlet olgusunun karşıtlığı içinde tanımlandığından ve devletsellik hem bir ölçü/kıtas hem de ideal olarak alındığından aşağıda (başarılı ya da işleyen) devlet olgusu üzerinde kısaca durulmaktadır.

1.1.Modern Devlet Kavramı

Bugünkü devlet anlayışı, 17 ve 18. YY’da Avrupa’da oluşan devlet olgusu üzerine inşa olmuştur (Schneckener, 2006:17). Ancak yine de devletin ne olduğu ya da ne olması gerektiği konusunda henüz bir uzlaşma olduğu da söylenemez. İdeolojik duruşa göre devletin özellikleri de farklılaşmaktadır (bkz. Gökçe, 2007; Çapar, 2015).

Siyaset ve yönetim bilimi alanında devlet kavramının tanımlanması konusunda devletin hukuki ve ampirik boyutu arasında ayırım yapılması gerekliliğine ilk dikkati çeken düşünürler Robert Jackson ve Carl Rosberg

(1982:3vd.) olmuştur. Devletin hukuki boyutu, devletin uluslararası kuruluşlar tarafından tanınmasını ifade ederken, ampirik boyut ise bir devletin devletliliğini, yani devletin temel varlık sebebini oluşturan işlevler ve görevlerini içermektedir. *Bu anlayış çerçevesinde devletin kapasitesi ya da gücü, devletin ampirik boyutuyla ilişkilidir.* Devletin ampirik açıdan tanımının hareket noktasını ise, Weber’in devlet düşüncesi oluşturmaktadır (1964). Weber, devleti, “belli bir toprak parçası üzerinde fiziksel şiddetin meşru kullanımını tekeline (başarıyla) bulunduran insan topluluğu” olarak görür (1964:78). Meşru şiddet kullanma tekeli, hem içe yönelik hem de dışa yönelik bir devletin bağımsız olduğunun göstergesidir. Bu bağlamda devletin ayırıcı özelliği, “şiddet kullanma ‘hakkının’ tek kaynağı” olma statüsüdür. Buna kaynaklık sağlayan unsur ise, meşruiyet’tir.

“Şiddet kullanma tekeli”, bir devletin devletliliği açısından yeterli bir özellik midir? Başarısız devlet tartışmalarında, bir devletin devletliliği için şiddet kullanma tekelinin tek başına yeterli olmadığı görülmektedir. Konuya ilişkin çalışmalarda Weber tarafından devletin ayırıcı özelliği olarak belirtilen “şiddet kullanma tekeli” unsurunun kapsamı, Tilly’nin (1975) çalışmalarından hareketle “vergi toplama kapasitesi” ve “kanun çıkarma ve uygulatma becerisi” unsurlarını içerecek şekilde genişletilmiştir (Rotberg, 2003; Schneckener, 2006; Lambach, 2008; Zartman, 1995; Bethke, 2009). Bu durum, bir devletin kendi toplumunu iç ve dış tehdide karşı koruyacak güçlü bir güvenlik aygıtına (polis ve ordu) sahip olmasının, o devletin kapasitesinin gelişmiş ya da güçlü olduğu anlamına gelmediğini, bir devletin güçlülüğünün vergi toplayabilme ve bunu yeniden topluma yansıtabilme kapasitesi ile de yakından ilişkili olduğunu ifade etmektedir. Başka bir deyişle devlet, kanun çıkarma ve uygulatma becerisi, vergi toplama kapasitesi, iç ve dış güvenliği sağlama gibi görevlere sahiptir. Son yıllarda bir devletin güçlü bir idari kapasiteye sahip olabilmesi için bunların yanı sıra bir dizi daha işlevi yerine getirmesi gerekmektedir. Bu işlevin başında da işleyen bir hukuk sistemine ve toplumun beklentilerini karşılaması (sağlık, eğitim, genel alt yapı hizmetlerini sağlaması) özellikleri gelmektedir. Bu açıdan bir devletin kapasitesi, bu unsurların analizi ve nitelik değerlendirmesi aracılığıyla belirlenmektedir. Bu bağlamda bir devletin, özünü oluşturan temel görevleri ve işlevini kaliteli, güvenilir ve şeffaf yerine getirme durumuna göre, güçlü bir idari kapasiteye sahip olduğundan ya da olmadığından söz edilebilir (Gökce, 2011).

Modern devletler pek çok işlevi yerine getirmektedir. Devletin temel işlevleri tartışmalı olmakla birlikte yine de devletin temel işlevleri konusunda Weber (1964) ve Jellinek'ten (1929) hareketle toprak bütünlüğünün korunması ve güvenliğinin sağlanması üzerinde geniş bir uzlaşısı söz konusudur. Bu işlevlerin genelde düzen/güvenlik, meşruiyet/hukukun üstünlüğü ve refah olduğu belirtilmektedir (Schneckener, 2004: 12; Milliken ve Krause, 2002: 756). Devletin bu temel işlevleri yerine getirebilme düzeyi, devletin devletliliğinin ya da devlet olmanın gereklerini sağladığının bir göstergesi olarak ele alınmaktadır. *Bu işlevleri yeterince yerine getiremeyen devletler, kırılğan ya da başarısız devlet olarak nitelendirilmektedir* (Gökce, 2006a). Devletlerin başarısı ya da başarısızlığı ise, devlet kapasitesi olgusu üzerinden belirlenmektedir (Gökce ve Gökce, 2015) Devlet kapasitesi, bir devletin devletlilik düzeyini ortaya koyması nedeniyle devletin geleceğini ve meşruiyetini belirleyen temel faktör olarak ortaya çıkmaktadır.

1.2. Başarısız Devlet Kavramı

Başarısız devlet kavramına ilişkin literatürde genel kabul gören bir tanım henüz mevcut değildir. Daha önce de belirtildiği üzere başarısız devletsellik, bir devletin idari kapasitesini kaybederek temel işlevlerini yerine getirememeleri ile ortaya çıkan bir durumdur (Schneckener, 2004; Rotberg, 2004). Bu bağlamda başarısız devlet, “olumsuz bir durumu” açıklamak için kullanılmaktadır (Lambach, 2015). Dolayısıyla başarısız devlet tanımında işlevsel bir devlet anlayışını esas almak en doğru yöntem olarak ortaya çıkmaktadır. Bu bağlamda Schneckener'in geliştirmiş olduğu işlev kategorisi benimsenebilir. Schneckener, devletin işlevlerini *güvenlik, refah ve meşruiyet-hukuk devleti* olarak sistematikleştirmektedir (2004:15-16).

Devletin en önemli işlevi, *iç ve dış tehlikelere karşı ülkenin toprak bütünlüğünün ve güvenliğinin ve bu çerçevede her şeyden önce vatandaşlarının can ve mal güvenliğinin sağlanmasıdır*. İç güvenlik, bir dizi faaliyeti içerdiğinden biraz karmaşıktır ve kendi arasında sınıflandırması gerekir. Bunlar: meşru şiddet tekelinin sağlanması, hukukun üstünlüğünün ve adaletin sağlanması, asayişin sağlanması, suç ve suçlularla mücadele, terörle mücadele vb. Refah işlevinde ise; devletin refah siyaset alanlarında (eğitim, sağlık, ekonomi, iletişim ve ulaşım, istihdam, altyapı yatırımları vb.) hizmet ve transfer performansı ifade edilmektedir. Meşruiyet ve hukuk devleti işlevi ile de, devletin seçimler veya siyasi

partilerin oluşumunu teşvik ederek vatandaşlarının siyasi katılımını sağlama ve onların siyasi haklarını (ifade, toplanma, dernek kurma özgürlükleri vb.) güvence altına alma sorumluluğu kast edilmektedir. Devletin bütün bu işlevlerini yerine getirebilmesi için, idari kapasitesi yüksek bir güvenlik, kamu yönetimi, ekonomi (maliye, finans) sistemi ve bağımsız bir hukuk düzeni inşa etmiş olması gerekir. Schneckener’e göre, işleyen ve istikrarlı bir devlet, ancak söz konusu alanlardaki işlevleri yeterli derecede yerine getirildiği zaman söz konusu olmaktadır ve bir devletin tüm işlevlerini yerine getirilebilmesi için her şeyden önce işleyen bir güvenlik sistemine ihtiyacı vardır. Çünkü güvenlik alanında bir istikrar sağlanmadığı zaman diğer iki çekirdek alanda işlevlerin yeterli derece yerine getirilmesi ve sürdürülebilir kılınması pek mümkün değildir (Rotberg, 2004; Schneckener, 2004 ve 2006). Bu bağlamda şiddet tekelinin kısmen var olması ya da hiç olmaması, başarısız devletin temel göstergesi, karakteristik belirtisidir (Küpeli, 2015). Başarısız devlet kavramlaştırmasına bu yaklaşım ortakır (Weinmann, 2011:16). Ancak tek başına yeterli olmadığı da yukarıda özellikle belirtilmiştir.

Açıklamalardan devletlerin vatandaşlarının gözünde meşruiyetlerini koruyabilmelerinin varlıklarını sürdürebilmelerinin en önemli dayanak noktası oluşturduğu açıkça ortaya çıkmaktadır. Meşruiyetlerin korunması ise; vatandaşlarının can ve mal güvenliğinin sağlanması, hukukun üstünlüğünün tesis edilmesi, tatmin edici düzeylerde sağlık, eğitim ve altyapı gibi hizmetlerin tesisi, şeffaflık ve hesap verilebilirlik ilkelerinin tamamen hayata geçirilmesi gibi varoluş sebepleri olan siyasi, iktisadi, hukuki ve toplumsal alanlardaki temel bazı görevlerini yerine getirmelerine bağlıdır. Başarısız ya da yönetilirlik sorunu yaşayan devletler, siyasi, hukuki, iktisadi ve toplumsal alandaki temel işlevlerin bir kısmının ya da tamamının yerine getirilmesinde etkili bir performans sergileyemeyen; kısır bir döngü halini almış yapısal sorunlarla boğuşan devletlerdir. Ek olarak derin ve yıkıcı bir çatışma ortamı ile etnik, dilsel ve/veya inanç temelli parçalanmanın hat safhaya ulaşması neticesinde kendi vatandaşlarının gözünde meşruluğunun sorgulandığı devletler de başarısız devletler sınıfına girmektedir (Karaçuka ve Çelik, 2017). Ancak etnik, dilsel ve/veya inanç temelli toplumsal farklılıkların ya da çatışma ve şiddet ortamının tek başına başarısızlığa sebep olan faktörler olduğunu ya da bunların mutlak bir başarısızlık faktörü olduğunu söylemek de pek mümkün değildir (Rotberg, 2003:4).

1.3. Başarısız Devletin Kategorileştirilmesi/Tipolojisi

Devletleri sınıflandırabilmek için işlevsel bir devletten başarısız bir devlete yönelik seyrini ortaya koyacak ideal tiplere ihtiyaç vardır. Bu amaçla literatürde sıklıkla kullanılan dört devletsellik tipolojisi bulunmaktadır (Rotberg, 2004:2 vd.; Schneckener, 2004:15-16). Bu dört farklı devlet tipi şunlardır:

- 1) Konsolide/güçlü devlet (consolidating/strong state),
- 2) Zayıf devlet (weak state),
- 3) Çöküş halindeki devlet (failing state),
- 4) Çökmüş devlet (failed/collapsed state).

Bu devlet tiplerinin anlam ve kapsamı aşağıda kısaca açıklanmaktadır.

1) **Konsolide/güçlü devlet:** Bu devlet tipinde devletin milli birliğini, bütünlüğünü ve sınırlarını koruyacak güçlü bir güvenlik kapasitesine mevcuttur ve çekirdek alanlardaki temel işlevleri eksiksiz yerine getirme gücü ve kapasitesi vardır. Ayrıca bu tipte devletin idari kapasitesi yüksek ve devlet-vatandaş bütünlüşmesi sağlanmış, böylece farklı etnik ve dini gruplar da kendini hakim kültüre entegre ve bağlı hissetmekte ve ayrışma arayışlarına girmemektedir (Holsti, 1996; Schneckener, 2004; Rotberg, 2004).

2) **Zayıf devlet:** Bu devlet tipinde güvenlik işlevi büyük ölçüde yerine getirilmektedir; ancak diğer işlevlerde ciddi aksaklıklar söz konusudur. Dolayısıyla bu devletler güvenlik işlevini kısmen de olsa başarılı bir şekilde yerine getirirlerken, işlevsel bir hukuk ve yargı sistemi hemen hemen yok denecek düzeydedir, aynı şekilde temel kamu hizmetlerin sunumunda da önemli eksikler söz konusudur. Ayrıca bu devletlerde milletteşme süreci tamamlanmamıştır ve bu nedenle etnik, dini temelli ayrışmalar ve kutuplaşmalar çok yaygındır ve çoğu zamanda çatışmaya dönüşmüştür. Kısacası bu devlet tipinde devletin idari kapasitesi genel olarak oldukça sınırlıdır (Holsti, 1996; Rotberg, 2004; Migdal, 1988; Schneckener, 2004; Seidl, 2007).

3) **Başarısız/Çöküş halindeki devlet:** Bu devlet tipinde devlet, hem iç hem de dış güvenlik işlevini (sınırlarını kontrol etme ve dışarıdan ülkenin varlığına yönelik tehditleri bertaraf etme) sağlamada yetersizdir. Devlet, çoğu zaman ülke

toprağının sadece belli bir alanında idare ve kontrol kapasitesine sahiptir; buna bağlı olarak da kamu düzeni ve bireysel can ve mal güvenliği yoktur. Ülke içinde terör örgütleri, suç örgütleri, mafya tipi illegal örgütler güçlüdür ve sürekli hem devletin güvenlik birimleri ile hem de kendi aralarında çatışma halindedirler. Ekonomi ve finans sistemi ağır aksak işlemektedir, ama kayıt dışılık çok yüksektir ve kaçakçılık çok yaygındır. Elektrik, su, sağlık gibi temel hizmetler, iletişim ve ulaşım sınırlıdır. Devletler, başta güvenlik işlevleri olmak üzere diğer alanlarda da işlevlerini yerine getirmede zorlandıkları için vatandaşlar kendilerini devlete ya da topluma bağlı hissetmemektedirler ve güvenlik ve dayanışma duygusunu cemaatler, aşiretler, etnik temelli ayrılıkçı örgütlerde aramaktadır. Bunun sonucunda da bu tip örgütler, kişileri kendi malları gibi görmekte ve onları sömürmektedir (Zartman, 1995). Tüm bu gelişmelerin sonucunda bir iç savaş söz konusu ise, son aşamaya ulaşılmış demektir, yani devlet çökmüştür. Ancak tarihte çok az devlet tamamen çökmüş ve varlığını sonlandırmıştır. Çoğu zaman devletler, dış güçlerin de yardımıyla iç çatışmayı bitirmekte ve zayıf devlet aşamasına geri dönerek varlıklarını sürdürmektedirler.

Başarısız/Çöküş halindeki devletleri zayıf devletlerden ayıran temel unsurun kendi toprak parçaları üzerindeki hakimiyetlerini kısmen ya da tamamen kaybetmeleri ve meşruiyetlerinin sorgulanması olmasıdır (Karaçuka ve Çelik, 2017: 27).

4) Çökmüş devlet: Bu durum, en son aşamadır. Artık devlet, fiilen bitmiştir ve gerçek anlamda çökmüştür. Devletin yerini, devlet dışı aktörlerin oluşturduğu yapılar almaktadır. Bu yapılar, baskı ve şiddet ile düzeni sağlarlar. Schneckener, burada şu iki husus arasında da bir ayırım yapılması gerektiğini belirtmektedir (2004:16). Bunlardan ilki, eski Sovyetler Birliğinde olduğu gibi devletlerin çatışmasız bir şekilde kendilerini fesh etme durumudur (Zartman, 1995). Diğeri de devletlerin etnik ya da dini temelli iç savaşın çok yoğun olması sonucu bölünüp parçalanması ve yerini yeni küçük ya da suni devletlere bırakmasıdır.

Devletleri işlevsellikleri temelinde bu şekilde kategorileştirdikten sonra şimdi de başarısız devletselliğe ya da devlet çöküşüne yol açan ve devleti yönetilmez konuma sokan faktörlere değinilmeye çalışılmaktadır.

1.4. Devleti Başarısız ve Yönetilmez Kılan Faktörler

Devlet başarısızlığını açıklamak için birçok yaklaşım mevcuttur (bkz. Lambach/Bethke, 2012:13). Bu yaklaşımların her biri konuyu belirli açılardan ele alıp incelemektedir. Tekrar etmek gerekirse başarısız devletsellik, devlet kurumlarının idari kapasitelerini kaybederek çekirdek alanlardaki işlevlerini yerine getirememeleri ve farklı faktörlerin birbirleriyle etkileşmesi sonucu ortaya çıkan ve belli aşamalardan sonra gerçekleşen bir süreçtir (Schneckener, 2004:12). Bu faktörlerin ağırlığı durum ve koşula, yani ülkeden ülkeye göre değişmektedir (Schneckener, 2004:17). Schneckener, başarısız devletselliğe yol açan faktörleri belirli kategoriler altında sistematikleştirmiş ve tabloştırmıştır. Aşağıda bu tabloya yer verilmektedir.

Tablo 1. Başarısız Devletselliğe Yol Açan Faktörler

	Yapısal Faktörler	Süreçsel Faktörler	Tetikleyici Faktörler
Uluslararası veya bölgesel düzlem	-dünya ekonomisine entegre olma derecesi - bölgede istikrarsızlık/ bölgede istikrarsız/ başarısız komşu devletler - Uluslararası büyük ve güçlü devletlerin etkileri - Uluslararası kuruluşlara ekonomik yardım bağımlılığı	-bölgede iç savaş/ çatışma yaşanan ülkeler - uluslararası şiddet ağlarının (suç örgütlerinin/ mafyanın) aktiviteleri - komşu-sınır ülkelerde ekonomik kriz ve iç savaş - bölgesel ekolojik çöküş	-Dışarıdan askeri müdahale - dışsal ekonomik krizinin etkileri -petrol, maden ve hammaddelerde ani fiyat düşüşleri - mülteci akınları - silah, mühimmat girişi -doğal afetler ve kuraklık

Ulusal düzen	-yapısal miraslar (siyasal ve yönetsel gelenek) -toplumun etnik yapısı - demografik faktörler (doğum oranı, çocuk ölüm oranı, genç nüfus oranı) -kaynak kıtlığı ya da kaynakların dengesiz dağılımı -krize yatkın rantıye ekonomisi -geleneksel iktidar biçimlerinin etkisi (patrimonyal yapılar, aşiret yapılar) - Geçmişte yaşanan çatışmalardan çıkarılan dersler -Devlet organlarına güven düzeyi -Kamu hizmetlerinden tatmin düzeyi -Yolsuzluk -Vergi toplama kapasitesi -Kurumlar ve aktörler arası iktidar mücadeleleri	- Hayat standarda hızlı bir düşüş - sosyal huzursuzlukların siyasi amaçla araçsallaştırılması - etnik kimliklerin/ farklılığın siyasallaşması - Toplumda ideolojik ayrışmasının/ kutuplaşmanın artışı - belli grupların dışlanması - yolsuzluk ve kayırmacılığın artışı - toplumda şiddetin artması ve bireylerin kendilerini korumaya yönelmeleri -demokratikleşme çabalarının başarısız olması - ekolojik problemlerin artışı (kuraklık vb.) -Devlet gelirlerinde azalma -Kaynak çıkışı/kaçışı -Kamu hizmetlerinde eksiklikler	-İktidarın hızlı bir şekilde el değiştirmesi (askeri darbe, isyan, rejim değişikliği) -Muhalefetin dışlanması ve baskı altında tutulması -ekonomik durumun hızla kötüleşmesi (sosyal huzursuzluklar/ patlamalar/ yağmalamalar) -açlık, salgın hastalıklar -iç savaş çıkması -hiper-enflasyon ve ekonomik durgunluk -iktidarda boşluklar -siyasi iktidara karşı protestolarda artış
--------------------------------	---	--	---

Yerel düzlem	-merkez-çevre uçurumu (kırsal alandan kaçış, göç vb.) -bölgelerarası farklı gelişmişlik düzeyi - bölgesel ya da yerel kimlikler	-şehirlerde şiddet oranının hızlı artışı - organize suç örgütlerinin yerelde bazda çoğalması -yerel milliyetçilik/etnik ayrımcılık hareketlerinde artış - yerel bazda iktidar mücadeleleri	-yerel ayaklanmalar -yerel gruplar arasında güç mücadeleleri/ çatışmalar -yerel düzeyde cemaatlerin sayısında artış ve birbirleri arasında iktidar mücadeleleri
---------------------	---	--	---

Schneckener, başarısız devletsellik sonucu çökme sürecine giren devletlerin özelliklerini, nedenlerini ve sonuçlarını analiz etmek amacıyla yapısal, süreçsel ve tetikleyici boyutlar arasında kavramsal bir ayırım yapmıştır. Buna göre siyasi, kültürel ve ekonomik yapısal faktörler ile bölgesel faktörler bir devletin çöküşüne yol açan faktörler olarak ortaya çıkmaktadır. Aşağıda bu faktör gruplarının nasıl etki ettiğine kısaca değinilmektedir.

Siyasi-kültürel yapısal faktörler: Bu faktörler, bir ülkenin kendine özgü siyasi, toplumsal, kültürel ve yapısal özellikleri ve şartlarıdır. Bu özellikler, feodal ya da imparatorluk mirası, patrimonyal yönetim anlayışı, çoklu etnik yapı, demografik gelişim (genç nüfusun hızlı artışı, nüfus yoğunluğu) gibi olgular şeklinde belirginleşmektedir. Özellikle çoklu etnik yapıya sahip topluluklarda milli kimlik gelişmemiş ise, bu grupları bir devlet içinde entegre etmek çok zordur. Etnik-kültürel farklılıklar, grupların seçkinleri tarafından siyasi amaçlı araçsallaştırıldığı için kutuplaşmalar, bölünmeler oluşmakta ve bu da çoğu zaman çatışmaları ve devletlerin çöküşlerini beraberinde getirmektedir (Seidl, 2007:38). Aynı şekilde feodal ya da imparatorluk mirası da, yeni bir devlet fikrinin oluşumunu, kurumsallaşmasını, milli kimlik ekseninde yeni bir toplum inşasını olumsuz yönde etkilemektedir (Englebert, 1997; Buzan, 1991; Lambach/Bethke, 2012:14). Toplam nüfus içerisinde genç nüfus oranının yüksek olması ve aşırı nüfus yoğunluğu da iç huzursuzluğu ve böylece bir devletin zayıflaması artırıcı bir etki görmektedir (Goldstone et al., 2000). Genelde patrimonyal yönetim anlayışının, devlet kurumlarının içini boşalttığı ve devletsellik üzerinde yıkıcı bir

etki yarattığı tezi üzerinde bir uzlaşma mevcuttur (bkz. Rotberg, 2004; Schneckener, 2004). Otoriter yönetimlerin bilinçli olarak kurumları erozyona uğrattıkları da bazı yazılarda savunulan görüşler arasındadır (Howard, 2008; Kraxberger, 2007). Dolayısıyla iktidar sahipleri ve/veya siyasi elitlerin kayırmacı bir tutum ve davranış içinde olmaları devletlerin zayıflama ve çöküş süreçlerinde etkin rol oynamaktadır (Schneckener, 2004:18).

Ekonomik faktörler: Schneckener'e göre, rantiyeli ekonomisi, kaynak yetersizliği, rekabet yoksunluğu, ekonominin dünya ekonomisi ile bütünleşmemesi, yapısal reformların yapılmaması gibi faktörler gelir dağılımında eşitsizliğe, halkın fakirleşmesine, kaynakların yağmalanmasına ve özellikle de gençlerde karamsarlığa ve kaynak paylaşım mücadelesine yol açarak devlet çöküşü için ciddi ölçüde risk teşkil etmektedirler (2004).

Uluslararası ve bölgesel faktörler: Komşu-sınır ülkelerde siyasi krizler ve çatışmalar, komşu diğer devletin istikrarını olumsuz etkilemektedir. Schneckener'e göre, yerel sorun ve çatışmalardan küresel riskler ve tehditler ortaya çıkmaktadır (2003:11). Komşu devlette yaşanan iç savaş ya da çatışma, komşu devletin ticaretini ve ekonomisini olumsuz etkilemekte, kitlesel göç/göçmen sorunu ile karşı karşıya kalmasına yol açmakta, sermayenin kaçmasına neden olmaktadır. Bunun sonucu, bir devletin siyasi istikrarı erozyona uğramakta, ekonomik ve sosyal yapısı bozulmakta ve devlet çöküş sürecine girmektedir. Ayrıca uluslararası sermaye, silah sanayi gibi sektörler bu türlü durumlarda başarısız devletlere ilgi duyarlar. Bunun çok farklı nedeni olabilir: Örneğin, komşu ülkenin iç işlerine karışmak, toprak almak, yer altı kaynaklarına ulaşmak bunlardan sadece bazılarıdır. Bu amaçlarını farklı şekillerde gerçekleştirebilirler, ama bunlar arasında en fazla kullanılanı dini, etnik ve dilsel azınlıkların kışkırtılması ve silahlandırılması, muhalefet gruplarının maddi ve manevi desteklenmesidir (Seidl, 2007:46).

Komşu ülkelerde iç savaş ya da dış müdahaleler sonucu devletlerin çökmesi, diğer komşu devletler için büyük risk teşkil etmektedir. Devletin başarısız ve yönetilmez olması ile birlikte terör örgütlerinin, birbiri ile mücadele eden grupların ortaya çıkması sonucu tetiklenen göç, komşu ülkelerin ekonomik, siyasi ve sosyal yapısını zayıflatmakta ve yerel halk ile göçmenler arasında çatışma potansiyeli artmaktadır. Ayrıca terör örgütleri, komşu ülkelere yeterli maddi ve insan kaynağı desteği alamadığı zaman komşu ülkeleri de terör eylemlerinin

hedefi haline getirmektedir. Bu tür olaylar genelde toplumdaki belirli gruplar tarafından araçsallaştırılmaktadır. Neticede tüm bunlar, bir devletin başarısızlığını etkileyen faktörlerdir.

2. BAŞARISIZ DEVLETSELLİĞİN ÖLÇÜLEBİLİRLİK SORUNU

Başarısız devletselliği ya da yönetebilirlik sürecini tehdit eden faktörleri belirlemek amacıyla genelde iki farklı yaklaşımın kullanıldığı görülmektedir. Bunlardan ilki, endeksler örneğinde niceliksel yaklaşımdır. Diğeri de tipoloji örneğinde niteliksel yaklaşımdır.

Niceliksel yaklaşım: Başarısız devletsellik konusu sadece bilimsel çalışmaların konusu değildir. Konu ile başta Fund for Peace (FFP) olmak üzere Dünya Bankası, OECD gibi çok sayıda uluslararası kuruluş araştırma yapmaktadır. FFP, 2005 yılından bu yana 178 devletin o yıla ilişkin belirli uluslararası ve yerel medya kaynaklarından gelen verilerden ve belirli kişiler ile görüşmelerden elde edilen bilgilerden hareketle belirli göstergeler temelinde bir derecelendirme yapmakta ve bunu da rapor yayınlamaktadır (bkz. FFP, 2017). ABD menşeli bir bağımsız araştırma ve eğitim kuruluşu olarak kendini tanımlayan FFP'nin tanımına göre bir devletin hükümeti ülkesindeki fiziki kontrolü kaybettiği ya da meşru kuvvet kullanımı tekeline eksiklik baş gösterdiği zaman devletin başarısızlığı söz konusu olmaktadır (2014/2015/2016/2017). Bu amaçla FFP, devletsellik durumunu tespit amacıyla on iki adet gösterge oluşturmuş ve bu göstergeleri de dördü sosyal, ikisi ekonomik ve altısı siyasi ve askeri olmak üzere üç gruba ayırmıştır. Söz konusu göstergeler grup başlıkları göze alınarak şöyle sıralanmıştır: (bkz. Koçak, 2014:61; Ögüt, 2013: 168):

I. Grup: Sosyal Göstergeler

1. Demografik baskılar (Doğal afetler, çevre sorunları, kirlilik, gıda eksikliği...)
2. Mülteciler ve Yerinden Edilmiş İnsanlar
3. Grup Sorunları (Ayrımcılık, mezhepsel-dinsel-etnik şiddet...)
4. İnsan ve Beyin Göçü

II. Grup: Ekonomik Göstergeler

5. İstikrarsız Ekonomik Gelişme
6. Fakirlik ve Ekonomik Düşüş

III. Grup: Siyasi ve Askeri Göstergeler

7. Devletin Meşruluğu (Yolsuzluk, hükümetin etkinliği, uyuşturucu ticareti, demokrasinin seviyesi...)

8. Kamu Hizmetleri (Suç oranı, okur-yazarlık oranı, alt-yapı, enerjinin güvenilirliği, yollar, internet hizmeti...)

9. İnsan Hakları ve Hukuk Devleti

10. Güvenlik Sistematiği

11. Hizipleşmiş Elitler (İktidar mücadeleleri, siyasi rekabet, hileli seçimler, sığınmacılar)

12. Harici Müdahale (BM Güçlerinin varlığı, devlet dışı yardım, devlet dışından gelen silahlı müdahale, yaptırımlar...)

Niceliksel yaklaşım birçok açıdan eleştiriye açıktır. Bu eleştirilerin önemli bir bölümü verilerin derlenmesi ve kalitesine ilişkindir. Verilerin hangi kriterlere göre belirlendiği ve nasıl elde edildiği belli değildir. Ayrıca şiddete maruz kalan ve istikrarsız ülkelerde verilere nasıl ulaşıldığı da bir başka sorudur. Genel olarak denilebilir ki, veriler objektif yöntemlerden ziyade subjektif algı ve değerlendirmelere dayanmaktadır (Lambach, 2015:4; Weinmann, 2011:17). Dolayısıyla veriler, güvenilirlik ve geçerlilik kriterlerini sağlamamaktadır.

Buna karşılık niteliksel yaklaşımlar, başarısız devletselliği farklı aşamaları içeren bir süreç olarak görmekte ve olguyu devlet tipolojisi ile açıklamaya çalışmaktadırlar. Bu modelin başlıca temsilcileri Rotberg (2003 ve 2004) ve Schneckener (2004)'dir. Özetle söylemek gerekirse, Schneckner'in geliştirmiş olduğu bu model, başarılı ve başarısız devlet tasviri ve analizi için en uygun yöntemlerden biri olarak değerlendirilmektedir; bunun göstergesi de, bu model sayesinde çok sayıda karşılaştırmalı ampirik araştırma gerçekleşmiş olmasıdır (bkz. Weinmann, 2011:21-22). Ancak devlet tipolojisinde kriterler arasında sınırlar iç içe geçmiştir, yani birbirlerinden tam olarak ayrılımı sağlanamamıştır.

3.TÜRKİYE'DE DEVLETİN DEVLETLİLİK DÜZEYİ

Türkiye'nin yakın komşusu olan Irak, Suriye ve içinde bulunduğu coğrafyadaki (Libya, Tunus, Afganistan) devletlerin ard arda başarısız olmaları ve çökme aşamalarında bulunmaları, Türkiye üzerinde farklı şekillerde yansımaları bulmaktadır. Bu devletlerde yaşanan otorite boşluğu illegal örgütlerin yapılanmaları ve rahat hareket edebilmeleri noktasında bulunmaz avantajlar

sağlamaktadır. Bu durum, küresel boyuttaki terör örgütleriyle mücadeleyi güçleştirmekte, uyuşturucu ve silah kaçakçılığı gibi illegal unsurların önüne geçilemez bir hal almasına sebep olmaktadır. Dolayısıyla başarısızlık ve buna bağlı yönetilmezlik olgusu terör olaylarının yayılması ve şiddetinin tırmanması noktasında elverişli bir zemin hazırlayarak komşu ülkelerin barış ortamını ciddi biçimde tehdit etmektedir (Koçak, 2014). Bu çerçevede, Irak ve Suriye’de yaşanan gelişmeler Türkiye’yi yalnızca terör açısından değil, ekonomik ve toplumsal açıdan da olumsuz yönde etkilemiştir.

Türkiye’de devletin devletlilik düzeyi ile ilgili genel bir değerlendirme yapılmak istenirse, ortaya çıkan tablonun çok da iç açıcı olmadığı söylenebilir. Örneğin ABD merkezli Fund For Peace (FFP) adlı düşünce kuruluşu ile Foreign Policy Dergisi’nin işbirliği ile 2005 yılından bu yana Başarısız Devletler Endeksi (“failed States Index”) 2017 yılında ise Kırılgan Devletler Endeksi (“Fragile States Index”) adı altında yayınlanan 178 devletin yer aldığı sıralamasında Türkiye, 2015 yılında 90 sırada, 2016 yılında ise 10 basamak geriye düşerek 100 sırada orta seviyede riskli ülkeler arasında yer almıştır. Bu tablo 2017 yılında daha da kötüleşmiş, Türkiye hem 15 basamak gerileyerek 115 sırada hem de en üst seviyede yüksek riskli ülkeler kategorisine düşerek Tanzanya, Özbekistan, Tacikistan, Kırgızistan gibi ülkeler arasında yer almıştır (Fund for Peace, “Fragile States Index 2015/2016/2017”, <http://ffp.statesindex.org/>).

FFP’nin değerlendirme için oluşturduğu 12 gösterge içerisinde *güvenlik, gruplar arası çatışma, mülteciler ve yerinden edilmiş insanlar, devletin meşruiyeti, kamu hizmetleri, insan hakları ve hukukun üstünlüğü, elitler arası kutuplaşma* göstergeleri kullanılmaktadır. Bu göstergelerin bazıları açısından Türkiye’nin yönetebilirlik alanında önemli sorunlar ile karşı karşıya olduğu görülmektedir. Özellikle Suriye’de yaşanan iç savaştan kaynaklı mülteci akını Türkiye’yi zorlamaktadır. Savaşın ilk yıllarında Türkiye’ye sığınan Suriyeliler konusunda Türk halkının bakışı oldukça olumlu ve buna paralel olarak da toplumsal kabul düzeyi oldukça yüksekti. Ancak bu kabul düzeyi son yıllarda sınırlarına ulaşmış ve hızla olumsuz bir noktaya dönüşmeye başlamıştır. Bu noktada Suriyeli göçmenlerin tavır ve tutumlarının etkisi olduğu bir gerçektir. Sınırlarda kurulan mülteci kamplarında barınmak yerine çeşitli şehirlerde halka karışarak yaşayan Suriyeli göçmenlerin, sosyal hayata uyum sorunları yaşamaları, şehir içinde gettolaşarak paralel toplum

oluşturma yolunda hızla ilerlemeleri ve özellikle gençlerin şiddet eğilimli olmaları nedeniyle toplumsal kabul sınırı aşılmaya başladığı ve Suriyeli göçmenlerin bir güvenlik tehdidi hâline gelmeye başladıkları söylenebilir. Bu konuda acilen bazı siyasi önlemler alınmazsa, siyasî, ekonomik ve toplumsal krizlere maruz kalma potansiyeli mevcuttur. Başka bir deyişle Türkiye, Suriyeli mülteciler konusunda yeni bir devlet politikası geliştirip ivedilikle uygulamaya koymazsa, bu noktada ileride yönetilmezlik sorunu ile karşı karşıya kalma riski çok yüksek görülmektedir.

Türkiye’nin 2014-2016 yılları arasında en büyük kırılganlık sergilediği alanlardan biri “güvenlik” göstergesidir. Bu gösterge, terör örgütlerinin varlığı ve faaliyetleri ile yakından ilgilidir. Türkiye, 2015 yılının Temmuz ayından bu yana PKK, DEAŞ gibi terör örgütlerinin eylemlerine maruz kalmıştır. Bu yıllarda yaşanan terör saldırıları, toplumda tedirginlik oluşturmuş ve belli bir süre kamusal alanlardan uzak durma eğilimine yol açmıştır. Bu da toplumda devlete güveni olumsuz yönde etkilemiştir. Her ne kadar Türkiye’nin Doğu ve Güneydoğu’sunda terörle mücadele hala sürmekte ise de Türkiye, 2017 yılında terör örgütleri (PKK, DEAŞ vd.) ile mücadelede önemli başarılar sağlamıştır. Bu durum devletin kırılganlık düzeyinin daha da kötüleşmesini kısmen engellemiştir, ama yine de güvenlik alanında terör tehdidi tamamen ortadan kalkmadığı için bu noktada devletlilik düzeyi hala kırılganlık seviyesini korumaktadır. Bu açıdan Türkiye’nin hem kendisine terör ihraç eden ülkelere hem de kendi topraklarında faaliyet gösteren terör örgütlerine yönelik proaktif politikalar devreye sokmalı, son dönemlerdeki başarılı mücadelesini tavizsiz yürütmeye devam etmelidir.

Millî kimliğin toplumun tümü tarafından benimsenip benimsenmediği, siyasiler ve elitler arasında ayrışmanın olup olmadığını ve ulusal bütünlüğü tehdit eden ayrılıkçı söylem ve eylemlerin (varlığını ve) etkisini ölçen “elitler arası kutuplaşma” göstergesi açısından da Türkiye’nin çok iyi bir performans sergilemediği görülmektedir (aynı şekilde Koçak, 2014:62). Yönetebilirlik açısından bir diğer risk faktörünün de “gruplar arası çatışma” göstergesinden kaynaklandığı görülmektedir.

Devletlerde yönetilmezlik sorunu, devletin güvenlik, eğitim, sağlık, adalet gibi temel kamu hizmetleri sunmakta acziyet içine düşmesi sonucu ortaya çıkmaktadır. Oysa Türkiye’de devlet, bazı sarsıntılar geçirse de şu anda yönetemezlik sorunu yaşamamaktadır. Zira son yıllarda yapılan yapısal

düzenlemeler sonucunda birçok alanda kamu hizmeti kalitesinin (sağlık, iletişim, ulaşım, nüfus, maliye, sosyal sigorta ve emeklilik sistemi) çok ileri düzeyde olmasa da önemli ölçüde arttığı gözlemlenmektedir. Buna karşılık hukukun üstünlüğü konusunda Türkiye'nin çok iyi bir performans sergilemediği de bir gerçektir. Bunda da FETÖ/PDY üyesi yargıçların çok büyük pay sahipleri olduğu bir gerçektir.

Devletin yargı, güvenlik, eğitim alanlarında idari kapasitesi çok düşüktür ve hatta endişelendirici boyuttadır (Gökce, 2012; Şahin, 2008; Şahin, 2014; Şahin ve Örselli, 2014; Örselli, 2016). Bu alanlarda söz konusu olan kapasite zaafiyeti, devletin meşruiyetini ve kamu kurumlarının varlık sebebini sorgulamaya yol açabilir ve devleti başarısızlığa itebilir. Bu açıdan bu alanlarda kapasite eksikliğinin giderilmesi aciliyet ve öncelik arz etmektedir. Bazı alanlarda ortaya çıkabilecek yönetilirlik sorunları, devletin çöküşüne, iç huzurun bozulmasına, terörün artmasına sebep olmayacaktır; ancak var olan terörün şiddetin ve etki alanının artmasında katalizör etkisi yaratabileceği riski her zaman mevcuttur.

Son yıllarda yönetebilirlik sorununun artmasının başlıca sebebi, devleti ele geçirerek dış güçlerin sömürsü haline getirme çabası içinde olan FETÖ'dür. Bu süreçte FETÖ, tüm kural ve kodları bertaraf ederek devletin yapısı ve işleyişini bozmuş, devleti devletsellik düzeyinden uzaklaştırarak adeta bir FETÖ çete devleti haline dönüştürmüştür.

Siyasi iktidar, 2011 yılı ve özellikle de 17/25 Aralık sonrası FETÖ'nün devletin tüm kurumlarını ele geçirme ve kendi menfaatleri doğrultusunda yeniden dizaynetme çabasını fark etmiş ve bunun üzerine FETÖ'yü "kamusal düşman" olarak tanımlamıştır (Gökce, 2016) Siyasi iktidarın bu tanımlamanın gereğinin tavizsiz yerine getirileceğini ilan etmesi ve bir dizi önlem paketini devreye sokması üzerine FETÖ, mevzilerini korumak ve siyasi iktidarı pazarlığa zorlamak adına MİT Başkanı operasyonu, Gezi olayları, 17/25 Aralık hukuk darbesi, MİT Tırları meselesi gibi siyasi iktidarı ulusal ve uluslararası kamuoyunda zayıflatıcı ve itibarsızlaştırıcı eylemlere girişmiştir. Devlet tarafından "kamusal düşman" kategorisine dahil edilen herhangi bir grubun varlığını devam ettirmesinin mümkün olmadığını bilen FETÖ, seçilmiş meşru hükümeti yıkarak kendisine alan açmak için en son yol olarak 15 Temmuz'da silahlı ve kanlı darbe girişimine kalkışmıştır. FETÖ'nün devleti yıkmaya yönelik silahlı ve kanlı kalkışması, devleti kısa bir süreliğine de olsa yönetilmezlik sorunu ile karşı karşıya ve dış tehditlere açık hale getirmiştir.

Ancak siyasi iktidarın tavizsiz ve kararlı tutumu sonucu bu süreç başarısız devletselliğe yol açmadan büyük ölçüde atlatılmıştır. Ancak Türk devleti açısından devlet kapasitesinin çökmesine yol açabilecek iç ve dış kaynaklı tüm tehditlerin ve meydan okumaların ortadan kalktığını söylemek henüz pek mümkün değildir.

Siyasi iktidar, FETÖ’nün devletin idari kapasitesini zayıflatması sonucu devleti yeniden inşa etmeye, kuralları, kaideleri ve işleyiş kodlarını yeniden belirlemeye yönelmiştir. Bu hiç kuşkusuz çok kolay olmayan ve oldukça zaman alıcı bir süreçtir. Bu süreçte başarısız olunursa, Türkiye, dış güçlerin istediği noktaya gelmiş olur. Bu nedenle devletin yeniden inşa süreci çok hızlı bir şekilde tamamlanmak zorundadır.

Devletin idari kapasitesi, insan kaynaklarının ve kamu hizmetinin kalitesinin bir fonksiyonudur. Devletin devletliliğini belirleyen hizmetler en iyi şekilde planlanmış olabilir, ama bu hizmetleri sunan personel bu konuda yeterli ya da istekli değilse, hizmetin kalitesi düşük olacaktır. Bu da toplumun devletle olan ilişkisine olumsuz yansımaktır. Çünkü toplumun devlet algısı büyük ölçüde devletin idari kapasitesi üzerinden biçimlenmektedir.

Son yıllarda kamu hizmetine erişim, genel bir değerlendirme yapıldığında, giderek yukarı doğru bir ivme sergilemektedir. Bu durum, teknik donanım için de geçerlidir. Vatandaşın hizmet üretim ve sunum sürecine dâhil edilmesi, şikâyetlerinin ciddiye alınarak yansıtılması konusunda henüz tam tatmin edici olmasa da ciddi adımlar atılmıştır. Fiziki koşullar açısından değerlendirildiğinde, hizmet binaları ulaşım açısından sıkıntılıdır. Çoğu hizmet binalarının park yerleri yoktur; yaşlı ve dezavantajlı grupların kolay ulaşımına elverişli değildir. Buna karşılık hizmet binalarında rehberlik ve danışmanlık hizmetleri sunulmaktadır; randevu sistemi uygulanmaktadır; birçok hizmet e-devlet üzerinden de yürütülmeye başlamıştır (TİAV, 2013). Bunlar hizmete ulaşımı kolaylaştıran ve devletin kapasitesini artıran unsurlardır.

SONUÇ

Tartışmalarda başarısız devletin mutlaka çöken devlete evrileceği gibi bir anlayış vardır. Oysa her iki aşamayı birbirinden ayırt etmek gerekir. Başarısız devletlerde yaşam güllük gülistanlık değildir, ama herkesin herkesle savaş halinde bulunduğu bir ortam da söz konusu değildir. Başarısız devlet kavramı, kötü yönetimi, sürekli bir kriz durumunu, iç çatışma durumunu simgeleştirmemektedir. Başarısız devletsellik, devletin bazı alanlarda işlevlerini yeterli düzeyde yerine getirmemesini, ama meşruiyetini sürdürmesini ifade etmektedir. Dolayısıyla birçok başarısız devlet, konumunu düzelterek bir üst kategoriye geçmiş ya da en azından konumunu korumuştur. Buna karşılık başarısızlığa yol açan faktörler ile etkin mücadele edemeyen ya da mücadeleyi öteleyen ve bu süreçte devletin kapasitesini artırıcı önlem alamayan devletler, yönetemezlik düzeyine ulaşacaklar ve bunun sonucunda da muhtemelen çökeceklerdir.

Türkiye'nin yeni dünya düzeninin merkezi ve kalbi konumunda olan bu coğrafyada varlığını sürdürebilmesi için kendisine yönelen dış ve iç tehditleri zamanında algılaması, doğru okuması ve proaktif güvenlik önlemleri devreye sokması gerekmektedir. Ayrıca yapısı ve işleyişi FETÖ tarafından bilinçli ve kasıtlı bozulan devletin yeniden inşası hızla tamamlanmak zorundadır. Devlet inşasını gerçekleştirmeyen devletlerin küresel dünyada diğer devletlerle rekabet etmesi mümkün olmadığı gibi toplumun taleplerini etkin bir şekilde karşılaması da mümkün değildir. Devlet başarısızlığı, devlet-toplum ayrışmasında, toplumun bölünüp parçalanmasında, iç ve dış tehditlerin artmasında, terörün artmasına elverişli bir zemin oluşturmaktadır. Bu nedenle, politika yapıcılarının devlet başarısızlığı olgusuyla ekonomik, siyasi ve sosyal açıdan mücadele etmeleri, etkin politika ve stratejiler devreye sokmaları gerekmektedir.

Türkiye'de yönetilebilirlik sorununu ağırlaştıran en önemli faktörlerden biri de hiç kuşkusuz sınır komşularımızda devletlerin çökmesi sonucu yaşanan gelişmelerdir. Yukarıda da belirtildiği üzere komşu ülkelerde devletlerin çökmesi, diğer komşu devletler için büyük risk teşkil etmektedir. Devletin başarısız ve yönetilmez olması ile birlikte terör örgütlerinin, birbiri ile mücadele eden grupların ortaya çıkması sonucu tetiklenen göç, komşu ülkelerin ekonomik, siyasi ve sosyal yapısını zayıflatmakta ve yerel halk ile göçmenler arasında çatışma potansiyelini arttırmaktadır. Ayrıca terör örgütleri, komşu ülkelere yeterli maddi ve insan

kaynağı desteği alamadığı zaman komşu ülkeleri de terör eylemlerinin hedefi haline getirmektedir.

Devletin bütün bu tehditlerle etkin mücadele edebilmesi için, idari kapasitesi yüksek bir güvenlik, kamu yönetimi, ekonomi (maliye, finans) sistemi ve bağımsız bir hukuk düzeni inşa etmesi gerekir. Gecikmelerin toplumda güven bunalımına ve memnuniyetsizliklere yol açma potansiyeli her zaman mevcuttur.

KAYNAKÇA

Buzan, Barry (1991). *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Boulder, CO: Lynne Rienner.

Büttner, Annette (2004). *Staatszerfall als neues Phänomen der internationalen Politik. Theoretische Kategorisierung und empirische Überprüfung*, Marburg.

Çapar, Selim (2015). *Türkiye ve Fransa’da Neo-Liberal Dönemde Mülki İdare*, Ankara, İdari Araştırmalar Vakfı Yayınları.

Englebert, Pierre (1997). “The Contemporary African State: Neither African nor State”, *Third World Quarterly* 18, No. 4, ss. 467-475.

Fund For Peace (2016). “Fragile States Index 2016”, <http://ffp.statesindex.org/rankings-2016>.

Goldstone, Jack A., Ted Robert Gurr, Barbara Harff, Marc A. Levy, Monty G. Marshall, Robert H. Bates, David L. Epstein, Colin H. Kahl, Pamela T. Surko, John C. Ulfelder, Jr., and Alan N. Unger, in consultation with Matthew Christenson, Geoffrey D. Dabelko, Daniel C. Esty, and Thomas M. Parris (2000). *State Failure Task Force Report: Phase III Findings*. McLean, VA: Science Applications International Corporation (SAIC), September 30, Gordonker, Leon. *Refugees in International Politics*. New York

Gökce, Gülise (2007). *Güçlü ve Zayıf Devlet Tartışmaları Bağlamında Türkiye, Konya, Çizgi Kitabevi*.

Gökce, Gülise ve Gökce, Orhan (2012). “Suriye Sorunu: ‘Başarısız veya Çöken Devlet’ Modeli Türkiye İçin Suriye Politikasında Uluslararası Kamuoyunu Harekete Geçirmenin Bir Aracı Olabilir mi?”, *Selçuk Üniversitesi İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, Sayı 23 (2012). ss. 179 – 200.

Gökce, Gülise (2006a). “Devlet Sınıflandırmaları ve Zayıf Devletlerin Karakteristik Özellikleri”, *Selçuk Üniversitesi İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, S. 11, Y. 6 (2006). ss. 343- 359.

Gökce, Gülise (2006b). “Devleti Yeniden Keşfetmek: Devlet Gücünün Göstergesi Olarak İdari Kapasite”, *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C. 8, S. 3 (2006), ss.203-230.

Gökce, Gülise (2011). “Neo-Liberalizm’in Krizi ve Yeni Devlet /Yönetim Modeli Arayışları”, Türk İdare Dergisi, Yıl 83, Haziran- Eylül 2011, Sayı.471-472, ss. .99-116.

Gökce, Gülise (2012). “Citizen-State Relations in Turkey: Correlation Between Political and Economical Stability and Trust in State Institutions”, Journal of Us China Public Administration, Volume 9, Number 9, September 2012, ss. 973 -995.

Gökce, Gülise ve Gökce Orhan (2015). “Devlet Kapasitesi: Kavramın Kuramsal Çerçevesi, Bileşenleri ve Türkiye’nin Görünümü”, Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C. 17, S. 2 (2015). ss.1-34.

Gökce, Orhan (eds.) (2016). Siyaset Sosyolojisi, Konya, Çizgi Kitabevi.

Helman, Gerald B./Ratner, Steven B. (1992). “Saving Failed States”, Foreign Policy, 1992 (89), ss. 3-20.

Holsti, Kalevi J. (1996). The State, War and the State of War, Cambridge University Press (Cambridge Studies in International Relations, 51), Cambridge/New York/Melbourne.

Howard, Tiffany O. (2008). “Revisiting State Failure: Developing a Causal Model of State Failure Based upon Theoretical Insight”, Civil Wars 10, No. 2 (2008). ss. 125-146.

Jellinek, Georg. (1929). Allgemeine Staatslehre. <https://archive.org/details/allgemeinestaat00jellgoog>.

Karaçuka, Mehmet ve Çelik, Necmettin (2017). “Kırılgan-Başarısız Devlet Olgusu ve Terörizm İlişkisi”, Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi 19/1 (2017). ss. 20-41

Koçak, Konur Alp (2014). “Türkiye Ne Kadar Kırılgan?”, 2023 Dergisi 160 (2014). ss. 59-64

Kraxberger, Brennan M. (2007). “Failed States: Temporary Obstacles to Democratic Diffusion or Fundamental Holes in the World Political Map?”, Third World Quarterly, Vol. 28, N. 6 (2007). ss.1055-1071.

Küpeli, İsmail (2010). “Die Rede vom ‘gescheiterten Staat’-Legitimierung

neoliberaler Weltordnung und militaerischer Interventionen”, Rosa Luxemburg Stiftung, Online Publikation.

Lambach, Daniel and Bethke, Felix (2012). Ursachen von Staatskollaps und fragiler Staatlichkeit, Eine Übersicht über den Forschungsstand, INEF-Report, 106/2012, Universitaet Duisburg-Esen.

Lambach, Daniel (2015). “Fragile Staaten in der Vergleichenden Politikwissenschaft”, Handbuch Vergleichende Politikwissenschaft, ss. 1-10.

Migdal, Joel S. (1988). Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World, Princeton.

Öğüt, Selman (2013). “Başarısız Devlet Kavramının İncelenmesi”, MÜHF-HAD, C. 19, ss. 163-177.

Örselli, Erhan (2016). Türkiye’de Yargıya Güven, Konya, Çizgi Kitabevi.

Rotberg, Robert I. (ed.) (2004). When States Fail: Causes and Consequences. Princeton: Princeton University Press, ss. 1-45.

Rotberg, Robert I. (ed.) (2003). State Failure and State Weakness in a Time of Terror, Washington, DC: Brookings Institution Press.

Schneckener, Ulrich (2003). “Staatszerfall als Bedrohung-Fragile Staaten und transnationaler Terrosimus”, Internationale Politik, H. 11, ss. 11-19.

Schneckener, Ulrich (2004a). State at Risk. Fragile Staaten als Sicherheits- und Entwicklungsproblem, SWP-Studie 43, Berlin.

Schneckener, Ulrich (2004b). Transnationale Terroristen als Profiteure fragiler Staatlichkeit. Berlin: SWP-Studien.

Schneckener, Ulrich (2005). “ Staatlichkeit als Globales Scieherheitsrisiko”, APuZ, Nr. 28-29, ss. 26-31.

Schneckener, Ulrich (2006). “States at Risk, Zur Analyse fragiler Staatlichkeit”, Schneckener, U. (Hrsg.), Fragile Staatlichkeit “Staat at Risk”, Zwischen Stabilitaet und Scheitern, Baden-Baden, ss. 9-40.

Seidl, Bernhard (2007). “Failing States, Der Kollaps staatlicher Institutionen und

sozialer Regelsysteme", Strassener, Alexander and Klein, Margrete (Hrsg.), Wenn Staaten scheitern, Weisbaden, ss. 31-50.

State Failure Task Force (1999). State Failure Task Force Report: Phase II: Findings, Environmental Change & Security Project Report 5, www.cidcm.umd.edu/inscr/stfail/SFTF%20Phase%20II%20Report%20Final.pdf.

Şahin, Ali (2008). "E-Devlet ve Yönetime Güven", Marquardt, Kurt ve Gökçe, Orhan (eds.), E-Devlet, Gerçek ya da Hayal, Konya, Çizgi Kitabevi.

Şahin, Ali (2014). Türk Kamu Yönetiminde Yapısal Dönüşüm ve E-Devlet, 2 Baskı, Konya, Atlas Kitabevi.

Şahin, Ali ve Örselli, Erhan (ed.) (2014). Teoriden Uygulamaya E-Devlet, Ankara, Nobel Yayınları.

The Fund for Peace (2017). "The Failed States Index Becomes the Fragile States Index", <http://library.fundforpeace.org/>

Weber, Max (1964). Wirtschaft und Gesellschaft. Kiepenheuer & Witsch, Köln-Berlin.

Weinmann, Nico (2011). Somalische Piraten von der Küste eines Failed State? Eine kritische Auseinandersetzung mit dem Konzept des Staatszerfalls, Hans Böckler Stiftung, Working paper 02/2011.

Zartman, I. William (Ed.) (1995). Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority. Boulder: Lynne Rienner.

Zartman, I. William (2001). "Zerfall und Wiederherstellung legitimer staatlicher Strukturen", Von Arnim, Gabriele et. al. (Hrsg.), Jahrbuch Menschenrechte 2002, Frankfurt, ss. 17-27.



TÜRKİYE’DE SOSYAL SERMAYE VE EKONOMİK BÜYÜME İLİŞKİSİ: İKTİSADİ KALKINMA PERSPEKTİFİNDEN PARÇALI VE BÜTÜNSEL BİR ANALİZ

Zeki KARTAL *

Hakan ACAROĞLU **

Yahya Can DURA ***

Öz

Sosyal sermaye, büyüme ve kalkınmanın bir sonucu mu, yoksa itici gücü müdür? Diğer bir ifadeyle sosyal sermaye büyüme ve kalkınmanın nedeni mi yoksa sonucu mudur? Tüm toplum ve uygarlıklar için bütünsel bir sosyal sermaye tanımı yapmak ve bunu belirleyicileri itibarıyla bütün coğrafyalarda geçerli kılmak mümkün müdür? Bu sorulara anlamlı cevaplar verilebilmesi, sosyal sermaye kavramının tarihsel, sosyolojik, kültürel, politik ve ekonomik yönlerden hem ayrı ayrı hem de bir bütün halinde etkileşimlerini gözetererek ele alınmasıyla olanaklıdır. Bu bakımdan sosyal sermaye ve bunun etkilerinin çözümümlenmesi konusu, birçok araştırma sorularını da kendisiyle beraberinde getirmektedir. Bu çalışmada Türkiye ekonomisi özelinde seçilen sosyal sermaye göstergeleri bağlamında, ekonomik büyüme ile sosyal sermaye arasındaki ilişkisinin 2000-2015 yıllarını kapsayan dönemde ilişki yönü ve gücü, trend ve korelasyon analizi yöntemi kullanılarak sınımlanmaktadır. Buna ek olarak, sosyal sermaye belirleyicileri ve fert başına milli gelir arasında 1991-2016 dönemleri arasında uzun dönemli bir ilişkinin varlığı sınımlanmaktadır. Çalışma boyunca uygulanan yaklaşımlar neticesinde Türkiye’de sosyal sermaye olgusunun varlığı istatistiksel olarak ortaya konulurken sosyal sermaye belirleyicileriyle fert başına milli gelir arasında uzun dönemli bir ilişkinin varlığı saptanmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Sosyal Sermaye, Ekonomik Büyüme, Sosyal Ağlar, Korelasyon ve Zaman Serisi Analizi.

* Doç.Dr., ESOGÜ İİBF İktisat Bölümü, zkartal@ogu.edu.tr

** Yrd. Doç. Dr., ESOGÜ İİBF İktisat Bölümü, hacaroglu@ogu.edu.tr

*** Doktorant, İl Planlama Uzmanı, İçişleri Bakanlığı, y.can.dura@icisleri.gov.tr

NOT: Bu çalışmanın kısa özeti, 30 Nisan-1 Mayıs 2017 tarihinde düzenlenen ECOEI Kongresinde (European Congress on Economic Issues) bildiri olarak sunulmuştur

SOCIAL CAPITAL AND ECONOMIC GROWTH RELATIONSHIP IN TURKEY: A PARTIAL AND HOLISTIC ANALYSIS FROM THE PERSPECTIVE OF ECONOMIC DEVELOPMENT

ABSTRACT

Does social capital result of growth and development or does it their driving force? In other words, does social capital a cause or a consequence of growth and development? Is it possible to make a definition of a holistic social capital for all societies and civilizations and to make valid this conceptual definition in all geographies thorough its determinants? To give meaningful answers to these questions is possible by considering the concept of social capital both separately from the historical, sociological, cultural, political and economic aspects and taking into consideration by observing their interactions as a whole. In this regard, the subject of social capital and solving its effects brings many research questions with itself. In this study, the direction and the significance of the relationship between economic growth and social capital is tested within the context of selected social capital indicators for the case of Turkish economy in the period covering the years 2000-2015 by using primarily trend and correlation analysis method. In addition to this, the existence of the long run relationship between social capital indicators and Gross Domestic Product (GDP) per capita is tested for the period 1991-2016. According to the result of the approaches that are applied throughout the study, while, it is seen that the existence of the phenomenon of social capital is displayed with statistical significance, the long run relationship between social capital indicators and GDP per capita is determined in Turkey.

Keywords: Social Capital, Economics Growth, Social Networks, Correlation and Time Series Analysis.

GİRİŞ

Günümüzde az gelişmişlik olgusu sadece klasik anlamıyla fiziki sermaye birikimi ekseninden açıklanabilecek bir kavram değildir. Kuşkusuz az gelişmiş ekonomilerde yetersiz fiziki sermaye birikiminden bahsedilebilir ve fakat yeni büyüme teorilerinde ekonomik gelişmenin belirleyicisi olan birçok faktörün olduğu bu bağlamda siyasal ve kurumsal yapı ile sosyal, çevresel ve beşeri unsurların da aslında sermaye kavramı içerisinde ele alınması gerektiği ifade edilmektedir.

Sosyal sermaye, büyüme ve kalkınmanın bir sonucu mu, yoksa itici gücü müdür? Diğer bir ifadeyle neden mi, sonuç mu? Tüm toplum ve uygarlıklar için yekpare bir sosyal sermaye tanımı yapmak ve bunu unsurları-indikatörleri itibariyle bütün coğrafyalarda geçerli kılmak mümkün müdür? Vaka bu sorulara anlamlı cevaplar verilebilmesi, sosyal sermaye kavramının tarihsel, sosyolojik, kültürel, politik ve ekonomik yönlerden ayrı ayrı ve dahi birlikte etkileşimlerini gözetererek ele alınmasıyla olanaklıdır. Bu bakımdan sosyal sermaye ve bunun etkilerinin çözümlenmesi konusu, bünyesinde birçok sorunu barındırmaktadır.

Bahsedilen sorunları aşabilmek için bu çalışmada takip edilen metot; parçalı ve bütünsel bir analizdir. Parçalı yöntemde trend ve korelasyon analizi uygulanırken, bütünsel yöntemde zaman serisi nedensellik analizleri uygulanmaktadır. Korelasyon ile nedensellik kavramlarının birbirlerinden temel anlamda ayırt edici özellikleri bulunmaktadır. İki olay arasında karşılıklı bir ilişki söz konusu ise, olaylar arasında korelasyon vardır denilmektedir. Diğer taraftan, bir olayın diğer bir olayı sebep sonuç açısından ve doğrudan etkilemesi sonucuyla iki olay arasında nedensellik ilişkisi vardır denilmektedir. Buna ek olarak, nedenselliğin yönü önemlidir. Yön çift taraflı olabileceği gibi, sadece bağımsız değişkenden bağımlı değişkene doğru tek yönlü de olabilir. Bu çalışma, bahsi geçen metotları uygulamak için sırasıyla 2000-2015 ve 1991-2016 dönemlerine ait yıllık düzeyde iki ayrı veri seti kullanılmaktadır. Böylece, Türkiye’de sosyal sermaye belirleyicilerine ekonomik büyüme perspektifinden alternatif yöntemlerle açıklık getirilmektedir.

Çalışmanın birinci ve ikinci bölümleri, sosyal sermaye problematiğinin, bahse konu karmaşık ve tartışmalı alanın sınırları dikkate alınarak, kavramsal ve tarihsel geri planıyla ve farklı düşünce açıları temelinde ayrıntılı olarak ele alınması

ve geçmişten günümüze sosyal sermayeye ilişkin bir çözümleme denemesi girişimi ile tamamlanmaktadır. Üçüncü bölümde sosyal sermayenin ekonomik kalkınma ve büyüme üzerindeki olası etkileri ortaya konulmakta ve bu etkilerin işleyişine ilişkin mekanizma netleştirilmeye çalışılmaktadır. Çalışmanın dördüncü ve son bölümünde ise Türkiye ekonomisi özelinde seçilen sosyal sermaye göstergeleri bağlamında, ekonomik büyüme ile sosyal sermaye ilişkisinin yönü ve gücü, trend, korelasyon ve zaman serisi nedensellik analizleri yöntemleri kullanılarak, hesaplanmaya çalışılmıştır.

1. SOSYAL SERMAYE KAVRAMI VE TARİHSEL GERİ PLANI

Uygarlıklar tarihi ve hatta insanoğlunun varoluş tarihi, ihtiyaçlar ve bu ihtiyaçların karşılanmasına yönelik bir tercih mekanizması üzerinde şekillenmiştir. İnsanın ve onun vücuda getirdiği toplumların ihtiyaçları, gelişen bir özellik göstermekte ve sürekli dinamik bir yapıyı bünyesinde barındırmaktadır. Maslow'un ihtiyaçlar hiyerarşisi teorisinde belirttiği şekilde insan en primitif fizyolojik ihtiyaçlarından başlayarak, kendini gerçekleştirme gereksinimlerine kadar uzanan zahmetli bir süreçte ihtiyaçlarını karşılamaya çalışmaktadır. İhtiyaçların nasıl karşılanacağı, hangi yöntemlerin izleneceği ve bu süreçte karşılaşılan sorunların ne şekilde çözüleceği bilimsel bir inceleme konusu olarak yüzyıllardır üzerinde kafa yorulan bir alan olmuştur. İnsanoğlu çevresinde olup bitenler, içinde bulunduğu sosyal yapının özellikleri ve yaşadığı problemler üzerinde sürekli gözlem yapmış, günümüzdeki anlamı ile kavramsallaştıramamış olsa bile, olgular ve bunların anlamlarını ortaya koymaya çabalamıştır.

Bu son ifadeden hareketle, sosyal sermaye kavramının da sadece modern toplumlara özgü, yeni bir tanım olmadığını söyleyebiliriz. Bizatihi onun barındırdığı olgular ve anlamlar eskiden de vardı ve fakat günümüzdeki anlamı ile belirli bir sınır dâhilinde ve sistematik bir şekilde araştırma alanına çekilmesi son dönem gelişmelerinin bir ürünüdür. Bu bakımdan sosyal sermayenin içerdiği olgular ve anlamların sosyolojik köklerini Tocqueville'e, Durkheim'a, Weber'e, Marks'a, Tönnies'e, iktisadi yaklaşım içindeki köklerini ise Adam Smith'e, Marshall'a, Hume'a ve Hicks'e kadar götürmek mümkündür (Şan ve Şimşek, 2011). Bu teorisyenler, çok sistematik olmasa da sosyal sermayeye atfedebileceğimiz bazı hususların ekonomik kalkınma ve sosyal sorunların çözülmesindeki önemi üzerinde durmuştur (Karagül ve Dünder, 2006). Temelde sosyolojik bir kavram olan sosyal

sermaye, ekonomik kalkınma ve sosyal sorunların çözülmesi bağlamında üzerinde durulan bir olgu olarak son dönemlerde karşımıza çıkmıştır. Bu kavramın öz anlamı güzel bir ifadeyle “ilişkiler önemlidir” şeklinde özetlenebilir. Yani tanış olduğumuz insan sayısı ne kadar fazlaysa ve onlarla ne ölçüde aynı hayat görüşlerini ve duyguları paylaşıyorsak, sosyal sermaye kapasitemizin o nispette yüksek olduğunu ifade edebiliriz (Yıldız ve Topuz 2011).

Ünlü Fransız düşünür Alexis de Tocqueville Amerika’da Demokrasi adlı kitabında Amerikan yönetim modelinin ayakta durmasının kanunlara ve bunun da ötesinde törelere dayandığını belirterek, bireylerin her birinin diğerinin haklarına-çıkarlarına saygı duyacağına yönelik bir güven ortamının bulunduğunu ifade etmiştir (Şan, 2008). Toplamlar üzerine yaptığı gözlemlerde, iktisadi gücün temelinde bireyleri birbirlerine bağlayan ve bu yönüyle bir tutkal vazifesi gören gönüllü kuruluşların etkileşimlerinin önemine vurgu yapmıştır. Bireyselliğin bir sonucu olabilecek bencillik defektinin sivil ağlarla sınırlandırılabilceğini ifade ederek, üst amaçların gerçekleştirilebilmesinde işbirliğinin rolüne dikkat çekmiş ve bu birlikteliğin de insanların bencillik kusurlarını önleyerek, kamusal-ruhun oluşmasına katkı sağladığını ileri sürmüştür. Karl Marx ise sınıf çatışması ve sömürü olgusu bağlamında ezilen sınıflar üzerinden dayanışma ruhunu ele almıştır. Emile Durkheim, insan ilişkilerinin değişen doğasına vurgu yapmış, bilinen ilişkiler ağından uzaklaşmanın ise yabancılaşmayı getirdiğini ifade etmiştir. Ferdinand Tönnies’de normlara dayalı bir uygarlığın oluşturduğu “toplum” ile aynı zamanda dinsel ve kültürel köklerinin açığa çıkarttığı “topluluklar” a dayalı bir geleneğinin bulunması ve bunlar arasındaki etkileşimin, demokrasi ve ekonomik başarıyı beraberinde getirdiğini Amerika örneğinden hareketle tespit etmektedir. Charles H. Cooley, toplumsal grupları ilişkinin biçimine-niteliğine göre birincil ve ikincil toplumsal gruplar olarak sınıflandırmaktadır. Bu sınıflandırma sosyal sermayenin kaynakları ve türlerine yönelik çalışmaların dayanağını oluşturur. Birincil gruplarda, töre, din, gelenek ve görenekler daha etkin iken, ikincil grupta, ilişki ve davranışları, yasaların, tüzük, yönetmelik, genelge ve sözleşmelerin etkilediği belirtilmektedir. Max Weber, kültürel değerlerle ekonomik gelişme arasında bir ilişki kurmakta, belki bugünkü anlamıyla sosyal sermaye tanımlamasını ele almamış olmakla beraber, toplumsal ilişkiyi besleyen ağların, iktisadi açıdan müteşebbis aksiyonlarının biçimini belirleyen ve böylece ekonomik gelişme üzerinde etkileri olan bir araç olarak görülebileceğini ifade etmektedir (Şan ve

Şimşek, 2011). Kapitalizmin Ruhu ve Protestan Ahlakı başlıklı çalışmasında Marx Weber, Amerikan toplumundan örnekler vererek, farklı statüdeki bireylerin veya girişimcilerin herhangi bir topluluk, cemaat, mezhebe müteallik aidiyet ilişkilerinin, bu birey ve girişimciler açısından yüklendikleri faaliyetler itibarıyla başarılarını destekleyeceğini, moral değerleri garanti edeceğini vurgulamaktadır. Buradan hareketle de protestan mezhebinin Amerikan ekonomik büyümesindeki etkilerinin önemini dile getirmiştir. Mezhepler, kendilerini onlara adayan bireyler ve bu bireylerin eylemlerini regüle eden gönüllü birliklerin, iktisadi büyümeye olan etkileri, içsel ve dışsal toplumsal ve iktisadi faaliyetlerinde etik değerler-normlar oluşturmaları ile mümkün olabilmektedir. Bu bakımdan aslında Weber'in günümüzdeki anlamı ile sosyal sermayenin önemli unsurlarını farklı bir bağlamda ortaya koyduğunu ifade edebiliriz: - İktisadi alanın dışındaki yapılardaki bireysel ilişkiler ağı (dini birliktelikler, akrabalık, etnik veya ideolojik üyelik), - Kişisel ilişkiler ağının ortaya çıkardığı iktisadi ilişkilerin bilginin ve güvenin sirkülasyonu ile yarattığı ekonomik sonuçlar, - Sosyal ağların, girişimci faaliyetleri şekillendirerek, iktisadi gelişmeyi etkilemesi (Şenkal, 2008).

Sosyal sermaye kavramının bilinen ilk kullanımı 20. yy.'ın ilk çeyreğinde yaptığı çalışma ile Lyda Judsen Hanifan'a ait olup, yazar, *"sermayenin ekonomik boyutu dışında kalan fakat ona katkı yapan, toplumsal bütünlüğü oluşturan bireyler ve aileler arasında, insanların günlük yaşamlarıyla ilgili, iyi niyet, arkadaşlık, sempati ve sosyal bir takım münasebetlerin varlığına dikkat çekmek için sosyal sermaye kavramını"* geliştirmiştir (Şan ve Şimşek, 2011). Lyda Hanifan'a göre sosyal sermaye *"toplumu oluşturan kişiler ve aileler arasında iyi niyet, dostluk, sempati ve sosyal ilişkilerden ortaya çıkan, insanların günlük yaşamlarında sahip oldukları somut bir değerdir"* (Erselcan, 2009). Hanifan, bir sosyal birimi oluşturan bireyler ve aileler arasındaki bu ilişkiler ağını, insanın günlük yaşamında yer alan elle tutulur varlıklar olarak tanımlamakta (World Bank, 2016) ve bireylerarası ilişkiler açısından ele alınmış sosyal birlikteliğe can veren ilişkilere vurgu yapmaktadır (Tüysüz, 2011).

Hanifan'ı takiben konuyla ilgili çalışmaların 1950'lerde tekrar yoğunlaştığı görülmektedir. J. Seeley, A. Sim ve E. Loosely 1956 yılında eyalet başkanlarının yükselmeleri ve başarılarının artmasında sosyal sermayenin önemini inceledikleri bir çalışma yapmışlar, 1958 yılında ise Carolin Moser ve Meyer Fortes

çalışmalarında sosyal sermayenin günümüzdeki anlamına yakın bir kullanımına yer vermiş, Edward Banfield Güney İtalya’nın geri kalmışlığını açıklama noktasında bu kavrama atıf yapmış, 1961 yılında ise sosyal sermaye, Homans’ın sosyal etkileşim teorisini ele aldığı değerli bir araştırmada kullanılmıştır. Aynı yıl Jane Jacobs, ilişkilerin önemine vurgu yaparak, komşuluk ilişkilerinin karşılıklı güvenin, işbirliklerinin ve hareket birlikteliklerinin özünü oluşturduğuna işaret etmek suretiyle (Şan ve Şimşek, 2011), sosyal sermayeyi komşuluk ilişkileri-ağı olarak tanımlamıştır (Guiso, Sapienza and Zingales, 2002). 1972 yılında Ivan Light, toplulukların sahip oldukları sosyal bağların ve güven ilişkilerindeki farklılıkların, o topluluklar açısından farklı ekonomik sonuçlarının olacağını işaret ederek, sosyal sermayenin önemine dikkat çekmiştir (Şan ve Şimşek, 2011).

Çok açık olmamakla birlikte sosyal sermaye kavramı ilk kez Loury tarafından 1977’de bir kitap bölümünde kullanılmıştır. Ona göre, bireylerin sosyal kökleri, onların gelişmesine yatırılan kaynakların miktarı üzerinde açık ve önemli bir etkiye sahiptir. Yani, ırksal temelde farklı gruplar arasındaki gelir farklılıklarının nedenini sosyal sermayeye bağlamıştır. Bu bağlamda, standart beşeri sermayeyi elde etmeyi olanaklı kılan sosyal konumun önemini temsil eden, sosyal sermaye kavramını kullanmak yararlı olacaktır (DeFilippis, 2001).

Fransız sosyolog Pierre Bourdieu, sosyal sermaye kavramının kurucularından biri olarak kabul edilmektedir. Kültür kuramcısı olarak sosyal sermayeyi ele alan Bourdieu, iktidar ilişkileri üzerinde yoğunlaşmıştır. Sosyal bağların ve sınıflar arasında kurulan ağların büyüklüğü-gücü çerçevesinde ele almakta olduğu sosyal sermaye kavramını, sosyal gruplardaki üyeliklerle ilişkilendirmiştir (Şan ve Şimşek, 2011). Pierre Bourdieu, konuyu, sosyal sermaye ile toplumsal kalkınma üzerine gelişmiş olan literatürün biraz da dışında ele almıştır. Ancak konuyu teorik olarak en yararlı ve sofistike ele alma girişimini de Bourdieu yapmıştır. Bourdieu’nun sosyal sermaye kavramını kullanımı, sınıfsal ayrışmaların ve üst sınıfların üretilmesini anlamak için açık bir girişim olarak görülmektedir. Ona göre sosyal ağlar ve ilişkiler tarafından oluşturulmasına karşın sosyal sermaye asla sermaye olgusundan ayrılmamaktadır (DeFilippis, 2001). Sosyal sermaye kavramını sınıflararası mücadele zemininde inceleyen Bourdieu, sosyal sermayeyi, karşılıklı tanışıklık ilişkilerinden oluşan uzun ömürlü bir ağ ve bu ilişkilerin üyelerine sahip olduğu sermayenin desteğini yani kredi hakkını sunan kaynaklar kümesi olarak

tanımlamaktadır (Özcan ve Zeren, 2013). Bu noktada Marksizmin sosyal sermaye teorisine katkısının da aslında Bourdieu üzerinden olduğu söylenebilir. Onun sınıf rekabetine dayalı bireyi ve bireylerin ilişkilerini öznesi yapmış olan sosyal sermaye yaklaşımını, kapitalist sınıfın sermaye birikim sürecinin itici gücü yapan bir araç olarak değerlendirmesinin arka planında bu bakış açısı vardır (Şan ve Şimşek, 2011).

Pierre Bourdieu sosyal sermayeyi bireysel ölçekte ve onun kaygılarından hareketle incelemiş, konuyu bireyin statü kaygısı ve statü elde etmesine yarayacak kaynakları nasıl ve ne şekilde kullanabileceği çerçevesinden ele almıştır. Ona göre sosyal sermaye toplumsal tabakalaşmanın bir göstergesidir. Bourdieu'da sosyal sermaye etkileşimler düzeyinde kurulur. Bu bakımdan sosyal sermaye, *“az veya çok kurumsallaşmış güçlü bir ağıla bağlantılı olarak sahip olunan müşterek arkadaşlık ve tanışıklık ilişkilerinden -veya bir başka ifadeyle bir gruba üyelikten- doğan ve üyelerinin her birine kolektif aidiyetin desteğini sağlayan gerçek veya potansiyel kaynaklar toplamıdır”* (Aydemir ve Özşahin, 2011). Bourdieu'da sosyal sermaye, *“sosyal ilişkilere veya grup üyeliğine bağlı olarak edinilen reel veya potansiyel kaynakların tümü”* olarak tanımlanmakta ve ağ ilişkileri de *“yatırım stratejisinin ürünü”* olarak ifadelendirmektedir. Bu bakımdan sosyal sermayeyi, bölüşüm ilişkileri bağlamında da değerlendirmek pek tabiki mümkündür. Fakat yoksulluk kavramının, ilişkilerin ve sistemin dışında kalma durumu olarak tanımlanması ve sosyal sermaye ile yoksulluk arasında ilişki kurulması, bizzatı bölüşümün bir sonucu olan yoksulluk olgusunu, üretim ve sınıfsal ilişkiler alanından uzaklaştırıcı bir rol oynayacaktır (Ongan 2013).

Sosyal sermayenin yaygın olarak ve iktisadi gelişme perspektifinden kullanımı Coleman ile başlamış (Şenkal, 2008) olup, James Coleman, bu kavramı sosyal bilimler açısından ana akım haline getirmiştir. Ona göre sosyal sermaye fonksiyonları ile tanımlanmalıdır (DeFilippis, 2001). Tek bir varlık değildir, sosyal yapıların bazı görünümelerini içeren ve aktörlerin belli eylemlerini amaca yönelik olarak hızlandıran farklı varlıkların bir bileşimidir (Özcan ve Zeren, 2013). Sermayenin diğer formları gibi, sosyal sermaye de üretkendir-verimlidir, yokluğunda mümkün olamayacak belirli bir sonucun başarılmasını mümkün kılacaktır (DeFilippis, 2001). Bu bakımdan Coleman, sosyal sermayeyi üretken faaliyetleri kolaylaştırıcı yönüyle ele almış ve toplumsal yapıların bireylerin

eylemleri ve amaçlarını gerçekleştirme süreçlerinde kolaylaştırıcı bir unsur olarak görmüştür (Şan, 2008) ve sosyal sermayenin üretkenliğini vurgulamıştır (Ongan, 2013). Fiziki ve beşeri sermaye gibi sosyal sermaye de değiştirilmesi mümkün olmayan fakat belirli faaliyetlere özgü olabilir. Sosyal sermayenin belirli bir formu, bazı faaliyetleri kolaylaştırmada faydalı iken diğerleri için kullanışsız ve hatta zararlı olabilir. Sermayenin diğer formlarının aksine, sosyal sermaye, aktörler bağlamında ve aktörlerarası ilişkilerin yapısında doğal olarak mevcuttur. Bu oldukça bulanık-belirsiz tanımlamayla Coleman daha sonra, farklı davranış biçimlerini, sonuçları ve ilişkileri sosyal sermaye olarak tarif eder. Sonuç olarak Coleman için sosyal sermaye, normlara dayalı ve ahlaki açıdan tarafsızdır. Yani ne istenmeyen ne de arzulanıdır. O sadece gerekli kaynakların sağlanması ile eylemlerin gerçekleşmesine imkân sağlar (DeFilippis, 2001).

Coleman, sosyal sermayenin salt zengin sınıfların ve müteşebbislerin yararına olan süreçleri işleten bir araç olmadığını, yoksul kesimlere ve onların vücuda getirdiği topluluklara da önemli faydalar sağladığını ortaya koymuş olması ile konuya yeni bir boyut kazandırmıştır. Rasyonel Tercih Kuramından hareketle konuyu ele alan Coleman, sosyal sermayenin aslında tüm kesimlerin-aktörlerin kullanımına açık bir kamusal zenginlik olduğunu betimlemektedir. Bu bakımdan sosyal sermaye diğer sermaye türlerinden farklı olarak sadece sermayenin mülkiyetine sahip sınırlı bir grubun yararına açılmış bir servet değil, aksine toplumun faydasına bahşedilmiş bir kamusal maldır adeta (Şan ve Şimşek, 2011). Ona göre sosyal sermaye dezavantajlı kesimlerin toplumsal konumlarını geliştirmede kullanacakları sosyal kaynaklardır. Burada kavrama bir işlevsellik ve araç özelliği yüklenmektedir. Sosyal sermaye bir aktör için ulaşılabilir olan özel kaynaklar bütünüdür ve sosyal sermayenin özü toplumsal ilişkilerde saklıdır. Bu ilişkilerde ise normlar ve güven önemli unsurlardır (Aydemir ve Özşahin, 2011). Coleman, güveni, sosyal sermayenin bir ürünü olarak görür (Guiso, Sapienza and Zingales, 2002).

1990’ların ortalarından itibaren iktisat disiplini içerisinde ağırlık kazanan ve kalkınmada eksik bağlantı olarak düşünülen sosyal sermayeye (Erselcan, 2009) ilişkin Coleman’ın açtığı bu kritik yol, Robert Putnam’la birlikte kavramın, bireysel boyutunun dışında kamusal bir boyuta taşınmasına ve bu bağlamda ekonomik büyüme ve kalkınma sorunları çerçevesinde tartışılmaya başlanmasına vesile

olmuştur. Denilebilir ki, sosyal sermaye Putnam ile birlikte popüler bir kavrama dönüşmüştür. Putnam, ağırlıklı olarak katılımcılığa vurgu yapmakta, devlet organları ile sivil toplumun katılımcılık noktasındaki ilişkilerinin performans üzerindeki etkisini ortaya koymaktadır (Şan ve Şimşek, 2011). 2000’li yıllarda Robert Putnam’ın “Tek Başına Bowling Oynamak: Amerikan Toplumunun Çöküşü ve Uyanışı (Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community)” adlı çalışması ile sosyal sermaye kavramına duyulan bilimsel ve kamuoyu ilgisi iyiden iyiye artmaya başlamıştır (Erselcan, 2009). Putnam bu eserinde Amerikan halkından ve sosyalleşme aracı olan bir spor etkinliğinden hareketle, sosyal ilişkilere ve sermayeye ilişkin çıkarsamalar yapar. Bowling’in hiç bir zaman büyük bir spor alanı olmamasına rağmen, Amerikalıların bir zamanlar popüler bir yerel ligde birbirlerine karşı mücadele ettiklerini ancak şimdi bunun yerine bu sporu yalnız oynadıklarını ifade ederek, bir zamanlar Amerikan halkının birlikte bowling oynamasını sağlayan sosyal ağların düşüşünün, sosyal sermayenin bir kaybı olduğunu iddia eder (World Bank, 2016).

Putnam, sivil toplum kavramının, demokratikleşmeyle ilgili son küresel tartışmalarda merkezi bir rol oynadığını ifade etmektedir. Yazara göre, sivil toplum kavramı, öz yönetim kavramına geleneksel olarak uzak coğrafyalardaki yeni demokrasilerde, düzenli olarak canlı bir sivil yaşamı geliştirmeye odaklanmaktadır. Liberal demokrasilerle birlikte, ideolojik ve jeopolitik çatışmasızlık durumunun, yerleşmiş demokrasilerde yurttaşların artan ölçülerde, kamu kurumlarının etkinliğini sorgular hale geldiğini belirtir. Putnam, Amerika örneğinden hareketle, demokratik kargaşa ortamını, sivil katılımın erozyonunun yaygınlaşarak devam etmesine bağlayarak, Amerika’nın ana gündeminde “sosyal ilişkisizlikteki olumsuz trendin nasıl tersine çevrilebileceği” sorusunun olması gerektiğini vurgulamıştır. Böylece sivil katılım ve güvenin eski haline getirilebileceğini düşünür (Putnam, 1995).

Putnam, sosyal sermayeyi, ortak amaçları çok daha etkin bir şekilde gerçekleştirmek için bireylerin birlikte hareketliliğine olanak sağlayan, ağlar-normlar ve güvene dayalı sosyal yaşamın bir özelliği olarak tanımlar. İtalya üzerine yaptığı gözlemlerde vatandaş katılımı ile sosyal güven arasında yakın bir ilişki bulan (Guiso, Sapienza and Zingales, 2002) Putnam’ın sosyal sermaye ile kastettiği şey, sosyal organizasyonun güven duygusu, normlar ve ağlara dayalı şekilde toplumu

meydana getiren unsurların etkinliğini yükseltebilme özellikleridir (Özcan ve Zeren, 2013).

Putnam’da bakış açısı makro düzeydedir ve bireyden ziyade toplumsal katılım vurgusu vardır. Sosyal sermaye *“toplumsal kalkınma için gerekli olan her şey var olduğu halde eksik kalan şeyi ararken bulunan bir duruma”* işaret eder. Aslında burada bir kayıp halka nitelendirmesi de yapmak mümkündür. Putnam ekonomik refah düzeyi ile bireylerarası güven, gönüllü organizasyonlar ve uzlaşmacı işbirlikçi değerler arasında bir ilişki olduğunu belirtmektedir. Burada özellikle gönüllü organizasyonlara katılma konusu önemsenmektedir. Sosyal sermayenin derinliği birlik ve ortaklık kurma düzeyleri ve gücüyle ölçülmektedir. Bu ise kolektif normlar ve güven aracılığıyla desteklenebilecek, ilerletilebilecek bir konudur. Buradan hareketle yurttaş katılımının sosyal sermaye ile ilişkili olduğu ve karar süreçlerinde katılımcılığın gücünün sosyal sermayenin gelişmişliğini belirleyeceği sonucu ortaya çıkmaktadır. Putnam’ın tarif ettiği bu toplum, kendisi tarafından *“yurttaşlık topluluğu”* olarak ifade edilmektedir. Bu öyle bir topluluktur ki otorite ve bağımlılıktan oluşan dikey ilişkiler sınırlı, aksine karşılıklılık esası ve yardımlaşma temelinde yatay ilişkiler ağırlıklıdır. Otorite üzerinde sivil toplum sayesinde adeta bir denge mekanizması yaratılmış, karar süreçlerine destek sağlanmıştır. Sonuç, güçlü bir demokrasi ve yüksek kurumsal performanstır. Zira sosyal sermaye gönüllü yardımlaşmayı teşvik etmiştir. Gönüllülüğün yaşam kaynağı “güven”dir. Güven ise karşılıklılık özelliği taşıyan normlar ile sivil katılım ilişkileri-ağı ile ölçülmektedir. Putnam’a göre sosyal sermaye, sivil toplum kavramıyla özdeşleştirilmiştir (Şan, 2008).

Putnam, toplumsal ilişkilerde karşılıklılık durumuna ayrı bir parantez açmaktadır: *“Eğer sana bir iyilik yapılmasını istiyorsan, mutlaka senin de bir iyilik yapman gerekmektedir”*. Sosyal sermayenin iki biçimini önemser; Bağlayıcı ve köprü oluşturan sosyal sermaye. İlki, belirli bir gruba aidiyeti ve o grup bağlamında bir kimlik tanımlamasını içerir. Türdeş bir yapıyı sürdürme eğilimindedir. İkincisi ise farklı sosyal tabakalar arasında ilişki kurmaya, onları biraraya getirmeye yakındır. Putnam, bu tasnifle aslında iki farklı sosyal ilişki modelinin hangisi itibarıyla güçlü bağları ve güveni tesis edeceğini ortaya koymaya çalışmıştır. Kuşkusuz ilki yani bağlayıcı sosyal sermaye, dışa kapalı içe dönük yapıyla sınırlı bir alana yönelik bir topluluk tarifi verirken, diğeri daha geniş bir toplumsal kesime hitap eden, dışa

açık bir topluluk yapısını tarif etmektedir (Aydemir ve Özşahin, 2011).

Özetle Putnam, tüm araştırmalarında şu soruya cevap bulmaya çalışır; “Ülkelerin ekonomik ve siyasi performansı ile bireylerin sivil faaliyetleri arasında ne gibi bir ilişki bulunmaktadır? Neden bazı demokratik hükümetler başarılı ve diğerleri değildir?” Putnam bunu daha çok sivil toplumun çok daha etkin olması ve sosyal iletişim ağlarının değeri ile açıklamıştır. Sonuçta işleyen bu toplumsal bağlar, hem bireylerin hem de onların oluşturduğu grupların verimlilikleri üzerinde önemli etkiler yaratmaktadır (Yıldız ve Topuz, 2011).

Serbest piyasaya dayalı liberal demokrasilerde sosyal sermayenin oynadığı rollere, kaynağına, ölçüm yöntemleri ile sosyal sermaye stoğunun nasıl artırılacağına yönelik tartışmalara odaklanan (Fukuyama, 2001) ve bu konu üzerinde önemli çalışmaları bulunan Francis Fukuyama’ya göre sosyal sermaye kavramının zayıf olan yönü hâlâ ne olduğu ile ilgili olarak genel bir uzlaşının bulunmayışıdır. Tüm toplumların eşit derecede sermaye stoğuna sahip olmadığını belirten Fukuyama’da sosyal sermaye normlara veya sosyal işbirliğini teşvik eden değerlere bölünür ve gerçek sosyal ilişkileri ifade eder. Bu açıdan sosyal sermaye, kültüre bakmanın faydacı bir yoludur. Kültür kendi içinde bir sonuç-amaç olarak ya da yaratıcı bir ifade biçimi olarak görülme eğilimindedir. Fakat o aynı zamanda toplumda çok önemli bir işlevsel rol oynar, bir çok farklı faaliyette birey gruplarının iletişim ve işbirliği içinde olmalarının aracını temsil eder (Fukuyama, 2002).

Fukuyama güven ögesine odaklanmış olup, onun için sosyal sermaye, sosyal işbirliğinin kaynağı olan norm ve değerlerin bir bütünüdür ve güven unsuru da bu bütünlük içerisinde hayat bulmaktadır (Özcan ve Zeren, 2013). Niteliği itibarıyla sağlam bir aile yapılarının ve güçlü toplumsal kurumların farklı regülasyonlarla yasalarla yaratılabilecek bir şey olmadığını ifade etmektedir. Güçlü bir ekonomi ve kalkınma için sosyal sermayenin önemli olduğu, güven ortamının yüksek olduğu toplumlarda sanayileşme için sivil güçlerin kolaylıkla başarı gösterebileceğini belirtmektedir. Kurumların ve yasal düzenlemelerin sosyal sermaye ve güvenin varlığı durumunda işlem maliyetlerini ekonomik kılarak, iktisadi açıdan üst düzeyde bir performans elde edilebileceğini ileri sürer (Şan, 2008). Fukuyama’ya göre söz konusu performansın ana unsuru ise “güven” olup, (Şan ve Şimşek, 2011) esasında sosyal sermaye ile güven aynı şeylerdir (Guiso, Sapienza and Zingales, 2002).

2. TARİHSEL SÜREÇTEN GÜNÜMÜZE SOSYAL SERMAYE ÜZERİNE BİR ÇÖZÜMLEME DENEMESİ

Sosyal sermaye kavramı ve bünyesinde barındırdığı olgu ve anlamlara ilişkin tarihsel gelişim süreci genel hatlarıyla ve kırılma noktaları itibarıyla yukarıda özetlenmeye çalışılmıştır. Tek ve genel geçer bir tanımını yapmakta zorlandığımız sosyal sermaye olgusunu, iletişim ağı, sosyal normlar ve güven eksenlerinde şekillenen, günümüzde daha çok iktisadi ilişkilere ve yapıya olan etkileri bağlamında araştırma konusu yapılan bir kavram olarak görebiliriz. Toplumı meydana getiren bireyler arasında ve bireylerle kurumlar arasında ve dahi kurumların kendileri arasında tesis edilen ilişkilerin ve kurulan bağların bir ifadesidir, sosyal sermaye.

Farklı coğrafya ve toplumlarda gerçekleşen iktisadi işlem ve faaliyetler üzerinde, sosyal yaşamın etkilerini incelemeye ve açıklamaya odaklanmış olan beşeri ve toplumsal özelliklere sahip yeni bir bilimsel açılımın simgesi olan sosyal sermayeye ilişkin tanımlamalar daha çok işlevlerine yönelik yapılmıştır. Ağırlıklı olarak uzlaşılan tanım güven, normlar ve iletişim bağlamında yapılanlardır. Bu bakımdan bireyler, örgütler-gruplar ile kamu kesiminden müteşekkil bir toplumda, aktörler arasındaki eşgüdümün etkin kılınması ile üretkenliğin artmasını sağlayan “güven-norm ve iletişim ağları” sosyal sermayeyi nitelemektedir. Aslında bu tanım içerisinde ekonomik bir yön de barındırmakta ve aktörler arasında güvene dayalı etkin koordinasyon ilişkilerinin iktisadi etkinlik ve üretime müteallik etkilerini de kapsamaktadır (Koç ve Ata, 2013). Burada Dünya Bankası’nın yaptığı tanım da sosyal ve ekonomik yönleri ile kavramı çok yönlü bir şekilde ele almıştır: *“.....insanlar arasındaki etkileşimleri yöneten kurumları, ilişkileri, davranışları ve değerleri içermekte olup, ekonomik ve sosyal kalkınmaya yardımcı olmaktadır. Sosyal sermaye, sadece toplumu destekleyen kurumların bir toplamı değil; aynı zamanda onları bir arada tutan bir yapıdır. Kişisel ilişkileri, güveni ve toplumu bireylerin toplamından daha fazlası olarak ele alınan yurttaş sorumluluğuna yönelik değerleri ve kuralları içermektedir”*. (Özcan ve Zeren, 2013). Benzer bir tanımını Temple da yapmıştır: Bireyler, STK’lar ve kamu organizasyonları arasındaki eşgüdüm kanallarını-çalışmalarını kolaylaştırarak toplumsal üretkenliği en çoklayan, güven, norm ve iletişim ağı özellikleri de sosyal sermayenin geniş bir tanımı olarak verilebilir (Temple, 2000). Woolcock ve

Narayan'a göre ise sosyal sermaye, *“insanların günlük yaşamlarına etki eden ve insanların sosyal bir varlık olmalarını sağlayan gerçek bir servet”* (Tüysüz, 2011) ve bireylerin birarada hareket edebilmelerini ve yaşayabilmelerini mümkün kılan norm ve ağlardır (Eşkinat, 2015).

Sosyal sermayeyi, maddi unsurlardan arındırmak için maddi varlıkların dışındaki her şey olarak tanımlama çabası, kavramsallaştırma girişimlerini anekdotlara, metaforlara ve sezgisel sınırlara hapsedmiş gözükmektedir (Ongan, 2013). Araştırmacıların, sosyal sermayeyi tanımlamaya çalışırken sıklıkla farklı medeniyetler ve uygulamalar üzerinden konuyu ele almaları ve bunların demokratik toplum yapıları ile ekonomik başarılarını doğrudan ampirik kanıtlar olmaksızın, sosyal sermayeye bağlamaları, bu hapsoluşa çarpıcı bir örnek teşkil etmektedir. Farklı tanımlamalar ve bağlamlar ise sosyal sermayeye ilişkin ölçüm problemini ortaya çıkarmaktadır. Burada tek bir metottan bahsetmek mümkün değildir kaldı ki kavrama ilişkin betimleme soyut düzeyde kalmakta, sezgisel ve öznel bir içeriğe sıkışmaktadır. Bu bakımdan sosyal sermayenin ölçümü aslında onun varlığının bir takım yansımalarının gözlemleniyor olmasıyla sınırlıdır.

Buradan hareketle Di Ciacchio (Ongan'dan naklen), sosyal sermayenin nesnel bir ifadesi olmadığı sürece değerlendirilemez, spekülâtif ve tartışmalı bir nitelik taşıdığını ifade etmektedir. Hâl böyle iken sosyal sermaye ile ekonomik büyüme-kalkınma ilişkisi de net bir şekilde ortaya konulamayacak, analizler, araştırmayı yapanların ideolojilerine ve öznel değerlendirmelerine dayanacaktır (Ongan, 2013).

Bir diğer ilginç durum da geleneksel iktisat anlayışının üzerine oturduğu tüketicilerin-bireylerin rasyonel davranış modelinin kabulü ile sosyal sermaye yaklaşımının bireylere-topluluklara ilişkin davranış tanımlamasının çelişiyor olması durumudur. Sosyal sermaye bir anlamda özgür tercihleri engellemekte ve bireyin rasyonel tercihlerini ve karar alma süreçlerini normlar, güven ve sosyal ağlarla ipotek altına almaktadır.

Toplumların yapılarının farklılaşması ve bu kapsamda farklı toplumların farklı yapıları üzerine akıl yürütmek için sermayenin de farklı biçimler alabileceğine yönelik bir ön kabul yapılmalıdır. Sosyal sermaye, modernleşen toplumun ikincil plana ittiği, normlar ve değerlere yaslanarak üretilmiş bir kavramdır. Aklı yücelten

ve önceleyen modernleşme sürecinde, cemaat ilişkilerinin ve inanca dayalı ahlaki değerlerin etkilerinin kısmen azalıyor olması bir gerçeklik olmakla birlikte, aslında uygar toplumlarda bireylerin örgütlenme ihtiyaçlarının ve grup oluşturma psikolojisinin daha ağır bastığı da sıklıkla iddia edilmektedir (Şan, 2008).

Toplumda kurulan ve işleyen ilişkiler ağının, ekonomik etkinliğe ve üretime yansması ise sosyal sermayenin ekonomideki ele alınışını ifade etmektedir. Kişiler ve kurumlararası ilişkilerin yani sosyal sermaye kapasitesinin bir toplumun iktisadi ve sosyal amaç ve hedeflerinin gerçekleştirilmesine, mevcut kaynakların daha etkin kullanımına yaptığı katkılar oldukça önemlidir (Karagül ve Masca, 2005).

Farklı sosyal disiplinlerin kendi bağlamlarında açıklamaya ve ölçmeye çalıştığı sosyal sermaye, toplumsal güven ile sermaye olgularını biraraya getirmektedir. Bu bakımdan kavram, maddi ve maddi olmayan iki yönü bünyesinde barındırmaktadır. Maddi yönüyle (yani sermaye) üretim sürecinin bizatihi merkezinde yer alan ve değer tanımı yapılabilen bir vechе, maddi olmayan yönüyle de elde edilmesi belirli bir zamanı ve zahmeti gerektiren, rekabetçi gücü sağlayan, değer tanımının yapılmasının güç olduğu soyut bir kavramı içermektedir. Sosyal sermaye tanımlamasına ilişkin çok boyutluluk ve soyutluk durumu ise kavrama yüklenecek anlamın farklılaşabilmesi ve bu kavramın biçimlendirilme sürecinin zorluğu durumunu yaratmaktadır (Kangal, 2013).

Güven düzeyi, normlar ve toplumsal iletişimin gücü ve niteliği, sosyal sermayenin genel düzeyini belirleyen unsurlardır. Ortak faydaya dayalı işbirlikçi davranış, ortak doğrular için birlikte çalışabilme ve işbirliği yapabilme kapasitesi ile belirli bir topluluğa aidiyet duygusunun oluşturulması ve dahi bireyin bir takım öznel niteliklerinin ve kalifikasyonunun işlevsel kılınması, sosyal sermayeyi biçimlendiren önemli unsurlar arasında sayılabilir (Kangal, 2013).

Bir ülkedeki sosyal sermaye kapasitesinin nicelik ve nitelik olarak durumunu, dikey ve yatay güvene dayalı ilişkilerin yine niteliği ve niceliği ile görürüz. Politik kargaşa ortamı, yolsuzluk ekonomisi, suç oranlarındaki yükselme gibi bir takım faktörler sosyal sermaye eksikliğinin göstergeleri olarak görülmektedir (Karagül ve Dündar, 2006). Sosyal sermaye güven düzeyinin gelişmesi ve farklı düzeydeki aktörlerin sosyal ve ekonomik katılımlarının gerçekleşmesine yönelik finansman kolaylıkları ve olanaklarının mevcudiyeti ile yakından ilişkilidir (Şenkal, 2008).

Yazılı olmayan kurallar sosyal normları bu da güveni ortaya çıkarır (Yıldız ve Topuz, 2011). Sosyal sermayeyi, birbirine güvenen ve böylece birlikte çalışabilen grup ve bireylere olanak sağlayan bir toplumda anlayış, ortak değerler ve ilişkiler olarak düşünebiliriz (World Bank, 2016).

Sosyal sermaye, kendi özel amaçlarını gerçekleştirmeye niyetlenmiş bireylerin birlikteliğinin de ötesinde, çok daha fazla grup ve organizasyonu oluşturur ve onların varlıklarını sağlar. Bu yönüyle insanlar arasındaki boşluğu alacak bir köprü vazifesi görür (Cohen and Prusack, 2001). Sosyal sermaye, sosyal ilişki ve ağlara katılım yoluyla gelişecektir. Bu ise insanlararası ilişkilerin zenginleşmesi yoluyla güven algısını güçlendirecek ve sosyal ilişkilerin devamını sağlayacaktır. Süreklilik, sosyal ilişkilerin varlığını devam ettiren bir motor güç oluşturmaktadır. Sürekliliğin kesilmesi, toplumsal ilişkilerin zayıflamasına neden olur. Sosyal ağın beklentileri, yükümlülükleri ve kuralları ancak ve ancak sürekli bir iletişim durumunda işlevini devam ettirebilir. Sosyal sermayeyi oluşturan sosyal ilişki boyutunu da aslında bireysel düzeyde bir sermaye ve bir zenginlik olarak düşünebiliriz. Bu ilişkiler ağı ise bireyler için ihtiyaç durumunda kullanılabilen bir kaynaktır. Bireyler tarafından oluşturulan bu ağlar sosyal sermayenin de ilk nüvelerini oluşturan bir özellik taşıyor (Çetin, 2006).

Sosyal sermayenin etkin bir şekilde çalışan ağlarla bağlantılı kaynakları ihtiva ettiği kabul edilmekte olup, sermayenin bu formunun da aslında hem iktisadi hem de kültürel zenginliklere zaten sahip olan gruplar arasında filizleneceği ve gelişeceği kabul edilmektedir. Burada ayrıca birey ve grupların iktisadi işlem ve faaliyetlerinin, bizzatı grup ve topluluklara üyelikleri aracılığıyla kolaylaşarak, etkinleşeceği vurgulanmaktadır. Bu bakımdan birey ve gruplar arasındaki olumlu ilişkilerin ve kurulan ağ ilişkilerinin bireysel, kurumsal ve toplumsal verimliliği yükseltici etkiler sağladığını ifade edebiliriz. Tüm bunların merkezinde ise sosyal sermaye olgusu yer alır (Çetin, 2006).

Toplumsal yaşamda bireylerin kurdukları ilişkiler bir güçtür ve bu gücün kaynağı da sadece bilgi değil, ilişki içerisinde olduğumuz kişiler ve mensubu olduğumuz gruplardır. Ailemiz, arkadaşlarımız ve komşularımızla kurduğumuz paylaşıma dayalı gönüllü ilişkilerimiz mutluluk ve başarı için önemli belirleyicilerdir. Bireylerden hareketle, gruplar ve topluluklar ve oradan hareketle de toplumun kazanacağı yönünde yani bireyin doğruları ile toplumun doğruları arasında

doğrusal bir ilişki olduğu ön kabulü vardır (Eşkinat, 2015). Bu bakımdan sosyal sermaye’nin içerdiği anlam, “ilişkiler önemlidir” biçiminde sloganlaştırılabilir. Sosyal bir varlık olarak insan, kendi dışındaki bireylerle ilişki kurarak, hayatta kalır ve başarıya ulaşır. İşbirliği ise iletişim ağı ile mümkündür ve bu ağ ile ortak değerler paylaşılabılır kılınmaktadır. Farklı grup üyeleri için olumlu dışsallıklar yaratan sosyal sermaye bu etkisini, tanımından gelen güven, norm, değerler ve tüm bunların beklentiler ve davranışlar üzerindeki gücü ile sağlar. Sosyal sermayenin tanımından gelen güven, norm ve değerler ise sosyal ağ ve topluluklara bağlı olan bir takım organizasyonlar aracılığıyla ortaya çıkmaktadır (Yıldız ve Topuz, 2011). İnsani ilişkiler, toplumsal gelişmenin ve dinamizmin kaynağı olarak görülmektedir. Sosyal sermaye, birey ve kurumların, sosyal ilişkiler aracının sağladığı bilgi ve güven kaynaklarıyla, tek başlarına gerçekleştiremeyecekleri ve/veya yüksek maliyetle gerçekleştirebilecekleri faaliyetlerin realize edilmesine olanak sağlar (Şenkal, 2008). Bu yönüyle sosyal ilişkiler potansiyel bir güce sahiptir (Aydemir ve Özşahin, 2011).

Neyi değil kimi bildiğiniz önemlidir. Bu veciz söz, sosyal sermaye ile ilgili geleneksel bakışı özetlemektedir. Bireylerin bazı özel kulüplere ve birlikteliklere dâhil olabilmeleri için başka kişi ve gruplarla temas içerisinde bulunmaları, işe erişimleri ve işe müteallik rekabetin kazanılması için çevrelerinin gücü ve etkisinin varlığı gerekmektedir. Bireyler zor günlerinde, aile ve arkadaşlarından oluşan bir koruyucu ağa sahip olduklarını bilirler. Komşularımız ile harcadığımız zaman, dini toplantılar ve gönüllü toplum projeleri için sarfettiğimiz emek, esasında bireyler için bir mutluluk kaynağı ve aynı zamanda oluşturulan ağlar bağlamında bir ödül niteliğindedir. Kişilerin aileleri, dostları ve oluşturdukları ortaklıklar anlamına gelen sosyal sermaye, sıkıntılı dönemlerde yanımızda ve maddi kazancımız için bir kaldıraç olan önemli bir değerdir-varlıktır. Bireyler için doğru olan gruplar–topluluklar için de geçerlidir. Sivil organizasyonlar ve farklı sosyal ağlarla donatılmış olan bu topluluklar, yeni bir takım fırsatların bizlere sunduğu avantajların elde edilmesi, anlaşmazlıkların giderilmesi, kırılganlıkların ve yoksulluğun önlenmesi noktasında hep bir adım öndedir. Tersine sosyal bağların zayıf olduğu ve hatta olmadığı durumlar da eşit derecede önemli etkiler yaratacaktır. Örneğin çalışanlar, hırslı uzmanların farkına varabileceği, aktif bir ağ bağlılığını gerektiren yeni bir girişimde başarılı olmaya ilişkin önemli kararların dönüm noktalarında dışarda bırakılma korkusu-tedirginliği yaşarlar. Dahası, iyi bir iş güvencesi ve konut imkânı

sağlayan belirli sosyal ağların ve kurumların üyesi olmama durumu yoksul olmanın bir tanımlayıcı özelliğidir (Woolcock and Narayan 2000).

Sosyal sermaye, insanların ortak hareket etmesini sağlayacak normları ve ağları ifade etmektedir. Bu basit tanım birçok amaca hizmet etmektedir (Woolcock and Narayan 2000). İlk olarak sosyal sermayenin sonuçlarını değil kaynaklarını işaret eder. Burada güven ve mütekabiliyet tekrarlanan ilişkilerin bir sonucudur. Bu tanımla farklı boyutlardaki sosyal sermaye birikimlerinin, yine farklı ülkeler itibarıyla karşılaştırılmasına imkân sağlanmaktadır. Şöyle ki, yoksul ülkelerde görülen bağlayıcı sosyal sermaye sınırlı grupların etkisi altında kalarak ve onların içine sıkışıp kapanarak, yoksulluğun kronikleşmesine neden olurken, refah ekonomilerine özgü köprü kuran sosyal sermaye yani farklı toplumsal gruplar arasında ilişkiler yaratan sosyal sermaye biçimi, ilişkilerin gücü ile toplumun olanaklarını daha da arttırmaktadır. Burada her iki tür sermayenin farklı grup ve sosyal yapılar üzerindeki etkileri ve ortaya çıkardıkları sonuçların karşılaştırmalı ve dinamik bir şekilde incelenmesi olanaklı hale gelir. Son olarak, bu tanım belirli bir kesimi değil tüm toplumu ele alırken aynı zamanda bireyleri ve diğer alt birimleri de toplumun bir unsuru olarak analize dâhil etmektedir. Bu yönüyle toplumu oluşturan her bir unsur ile devlet organları arasındaki ilişkiler de gözleme konu yapılabilir hale gelmekte ve devletler-ülkeler bu yönüyle de mukayese edilebilir kılınmaktadır (Eşkinat, 2015).

Kuşkusuz sosyal sermayenin olumlu yönlerinin yanında olumsuz yönleri de bulunur. Sosyal ağlar bireyler üzerinde sorumluluk ve baskı yaratmakta, belirli bir yere ve gruba ait olma-olabilme psikolojisi olumsuz durumlara yol açabilmektedir. Bununla birlikte normlar ve törelerin bireylere özgüledikleri roller, kişisel özelliklerin-kapasitenin ve eğilimlerin yok sayılmasına, sınırları bireyin dışında çizilmiş çevreye hapsolünmesine neden olabilmektedir. Belirli bir gruba aidiyet durumu, kariyer ve liyakat ilkelerinin dışında uygulamalara yol açabilmekte, kayırmacılık sorununu doğurabilmektedir. Bunlar ise sosyal sermayenin karanlık yüzü olarak adlandırılmaktadır (Eşkinat, 2015). Kimi zaman sosyal ağlar, rekabet üzerinde de olumsuz etkilere de yol açabilir. Aktörler arasında uyum etkinliği düşebilir, yoğun ve kontrole dayalı ilişki ağları ile bireysel davranışlar üzerinde yenilik yapma hevesi azalabilir (Şenkal, 2008).

Sosyal sermaye; finansal, fiziksel ve beşeri sermaye ile çevreden

müteşekkil dört şekil alabilir. Finansal sermaye aslında fiziksel sermaye üzerindeki mülkiyet hakkını ifade etmekte, paraya dönüştürülebilen birçok şey bu kapsamda değerlendirilmektedir. Beşeri sermaye, bireylerin beceri ve yeteneklerini, çevre ise sosyal sermayenin doğal kaynaklar ve su kalitesi gibi toplumsal çevresini ifade eder. Bireylerin kurumsal yetenekleri, problemleri çözebilme becerileri ile sahip oldukları değerler, liderlik yetenekleri ve fiziksel becerileri de sosyal sermayeyi içermektedir (Şenkal, 2008).

Farklı disiplinleri biraraya getiren ve bu bakımdan farklı analiz süreçlerini içeren sosyal sermayenin tanımlanması ve ölçülmesinde bir takım zorluklar bulunmaktadır. Ölçüme konu edilen “güven, normlar ve sosyal ağlara katılım düzeyi” gibi indikatörler aslında dolaylı göstergeler olup, doğrudan sosyal sermayenin ölçülmesini sağlamaktan çok, bizatihi sosyal sermayenin sonuçlarının betimlenmesini sağlamakla sınırlı olabilmektedirler (Erselcan, 2009). Günümüzde ölçüme ilişkin iki yöntemin varlığından bahsedilebilir: gözlem ve anket verileri.

Gözlem yönteminde öne çıkan indikatörleri; suç oranları, ticari işlemlerde senet kullanım sıklığı, ticari işletmelerin anonimleşme düzeyleri, bürokratik işlemlerin düzeyi, yolsuzluk ve boşanma oranları, genel mutluluk düzeyi, dernekleşme düzeyi, sivil toplumun gücü vb. olarak belirtebiliriz.

Anket yönteminde ise “güven düzeyine ve sivil oluşumlara ilişkin” toplumun-bireylerin algısı ölçülmektedir “Dünya Değerler Anketi”nin burada önemli bir yeri bulunmaktadır. Ampirik çalışmaların önemli bir bölümünde ise sosyal güven düzeyinin kullanıldığı görülmektedir (Koç ve Ata, 2013).

3. SOSYAL SERMAYENİN KALKINMA VE İKTİSADİ BÜYÜME BOYUTU ÜZERİNE DEĞERLENDİRMELER

Sosyal sermaye ile kalkınma ilişkisinin kurulması çabalarında dünya kaynaklarının adaletsiz ve eşitsiz bir biçimde bölüşümünün ve bu bölüşüm için kullanılan araçların bir nevi meşrulaştırılma çabasının olması mümkün müdür? Bu oldukça olasıdır zira literatürde sıklıkla refah ve büyüme olgularının sadece fiziksel sermaye birikimi ile açıklanamayacağı, aslında bunların daha çok bizatihi o toplumlara özgü yapısal özelliklere bağlı olduğu ön kabulü yapılmaktadır. Sonuç, “zenginliğimiz sadece elimizde olan kaynaklara bağlı değildir, bundan daha çok, biz biz olduğumuz için zenginiz, fiziki kaynakların-sermayenin nerede olduğu

belirleyici değildir” postülası...

Sosyal sermayenin ekonomik etkilerine ilişkin güncel yazın incelendiğinde şöyle bir algıyla karşı karşıya gelmek oldukça mümkündür: Acaba sosyal sermayenin olası etkisi zaten gelişmiş ekonomilerin bu durum ve koşullarının devamını sağlayıcı bir etkiden mi ibarettir? Yani veri bir ekonomik gelişmenin yokluğu durumunda, sosyal sermayenin etkisi ve varlığı zaten uzak bir hayalden mi ibaret olacaktır?

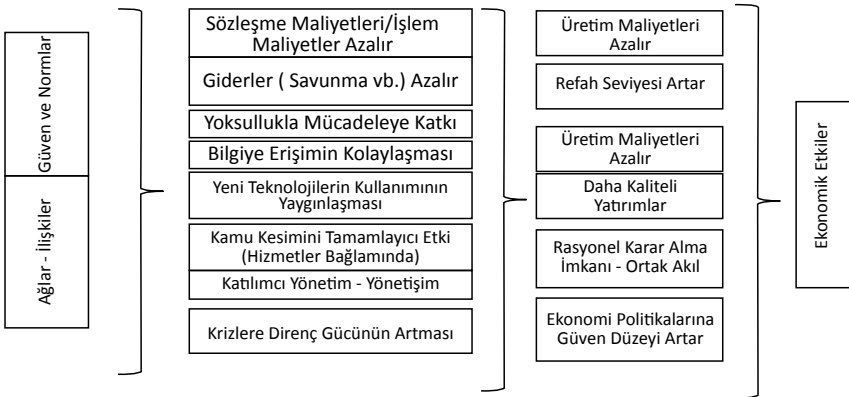
1950’lerde ve 1960’larda “Modernizasyon Teorisi”, gelenekselleşmiş toplumsal ilişkileri ve yaşam biçimlerini kalkınmaya bir engel olarak görmekteydi. 1970’lerde ise toplumsal ilişkiler, kapitalist sınıf ve devlet arasındaki ilişkiler şeklinde tanımlanmaya başlamış olup, “Bağımlılık ve Dünya Sistemi” teorisyenleri bu ilişkileri kapitalist sömürünün temel kaynağı şeklinde yorumlamışlardı (Eşkinat, 2015). Günümüzde ise, yeni büyüme teorileri çerçevesinde iktisadi büyümeye maddi varlıkların dışında maddi olmayan varlıkların da etkisinin olduğu kabulü söz konusudur diyebiliriz.

Bazı ülkelerin fakir bazılarının zengin olması problematiği, neo-klasik modelde gelirdeki değişimin bir fonksiyonu olan fiziksel sermaye, emek (nitelik-nicelik ya da beşeri sermaye) ve teknoloji temelinde açıklanmaya çalışılmıştır. Bu nedenle neo-klasik model büyüme yörüngesinin farklılaştırılmasını yatırım ve tasarrufun değiştirilmesinde görür. Fakat bu ülkelerin sadece çok küçük bir bölümü için geçerlidir. Farklı büyüme oranlarının temel belirleyicileri özünde dışsaldır. Neo-klasik model aynı zamanda azalan getiriler temelinde zaman içerisinde bölgeler arasında bir yakınsama olacağını iddia etmekle birlikte, bu ampirik açıdan tam olarak desteklenmemektedir. Sayılan bu eksiklikler, iki iyileştirmeyi beraberinde getirmiştir: Dışsal büyüme modeli, büyüme denklemi içerisine insan sermayesi ile teknolojiyi dâhil etmiştir. Azalan getiri varsayımının reddi ile insani ve fiziki sermayeye yatırımın bilgi havuzunu genişletmesi, üretkenlik-verimlilik oranının yükseltilebilmesi, büyüme döngüsünün olumlu yönde uyarılması ve pozitif dışsallıklar yaratılması mümkündür (Casey, 2004). Doğal, beşeri ve fiziki sermaye eksininde tanımlanan ekonomik büyümede bu sermaye türlerinin aralarındaki etkileşimin niteliği açıklanmamaktadır. İşte sosyal sermayeyi bu bağlamda ve bir kayıp halka olarak değerlendirmek mümkündür (Yüksel, 2015). Yeni içsel büyüme teorilerinde ise iktisadi büyümeye-kalkınmaya katkıda bulunduğu düşünülen,

siyasi yapıya, örgütsel biçimlere ve çevresel özelliklere ilişkin unsurlar ile kültürel, beşeri, teknolojik ve toplumsal tüm unsurlar sermaye içerisinde değerlendirilmeye başlanmıştır (Koç ve Ata, 2012).

Sosyal sermayeyi ekonomik büyümede bir faktör olarak gören ve bunu ülke örneklerinden hareketle inceleyen çalışmaların başında Putnam, Leonardi ve Nanetti’nin İtalya üzerine yaptıkları inceleme gelmektedir. Yazarlar, Kuzey İtalya’nın Güney İtalya’ya göre daha hızlı gelişmesini, sosyal sermayenin önemli bir göstergesi olan grup ve birliklere üyeliğin daha güçlü olmasına bağlamışlar ve çalışmalarıyla sosyal sermayenin büyüme üzerindeki olumlu etkisinin ölçülmesine yönelik araştırmaları olumlu yönde tetiklemişlerdir (Fafchamps, 2004).

Sosyal sermaye ile bu faktörün ekonomik etkilerini özünde iki ana çerçevede incelememiz mümkündür: Burada ilk olarak ilişkiyi çözümleyebilmek için sosyal sermayenin unsurlarını tekrar hatırlamakta fayda vardır. “Güven-ağlar/ ilişkiler-normlar”, sosyal sermayeyi tanımlayabileceğimiz temel unsurlar olup, bu unsurların varlık düzeyi ve şiddeti doğrudan ve/veya dolaylı olarak ekonomik etkilere yol açmaktadır. Buradan hareketle sosyal sermaye-ekonomik gelişme ilişkisini şematik olarak aşağıdaki Şekil 1 ile gösterebiliriz.



Şekil 1. Sosyal Sermaye Unsurlarının Ekonomik Etkileri

Kaynak: Yazarlar tarafından üretilmiştir.

İktisadi işlemlerin içerdiği sosyal işbirlikleri ile bu işbirliklerini güçlendiren güven ortamı, bize ekonomi ile sosyal sermaye ilişkisinin önemli bir ipucunu vermektedir. Burada işlem maliyetlerini azaltıcı etkisi ile sosyal sermaye, ekonomik canlılık ve göstergeler üzerinde etki gösterebilmektedir (Çetin, 2006). Sosyal sermaye birikiminin fazla olduğu toplumlarda, ekonomik işlemlerin bir sonucu olan karşılıklı sözleşmelerin maliyetleri ve sosyal sermayenin gücüne bağlı olarak artan güven ortamı ile olası giderler azalacaktır. Bireysel refah seviyesindeki olumlu gelişmelere bağlı olarak, üretim ve büyüme oranları yükselecek ve nihayet kalkınmaya olumlu etkiler ortaya çıkabilecektir (Yüksel, 2015). Sosyal sermayenin önemli bir unsuru olan güven ortamının sağlanmış olması ile bir ekonomide işlem maliyetlerinde azalma, uygulanan iktisat politikalarının etkinliğinin artırılması ve bu politikaların başarısına yönelik olumlu algının tesisi mümkün olabilmekte ve sorunların çözülme hızı daha da artmaktadır. Bununla beraber sosyal sermaye, yoksullukla kolektif mücadeleyi sağlaması ve bilgiye erişim imkânlarını artırması ile üretim maliyetlerinde azalma sağlayıcı etkiler yaratmaktadır. Sosyal sermaye, toplumsal duyarlılık temelli, katılımcı yönetim-yönetişim ile krizlere daha dirençli bir toplumsal ve ekonomik yapıyı sağlamaktadır. Tüm bu özellikleri ve etkileriyle ekonomik büyüme ve kalkınma noktasında sosyal sermaye başat bir rol oynar (Yüksel, 2015). Burada sosyal sermayenin işlem maliyetlerini azaltıcı etkisi, güvenin ve ileri iletişim olanaklarının mevcut olduğu ülkelerde emek, sermaye ve zaman israfına neden işlemlerden tasarruf sağlanabilmesi kapsamında hissedilmektedir (Karagül ve Masca, 2005).

Temple ve Johnson'a göre sosyal sermaye, yatırımların niteliğinin yükselmesi ve yeni bir takım teknolojilerin benimsenmesinde büyük oranda olumlu etki yapmaktadır (Temple ve Jonson, 1998). Whitley, sosyal değerlerin, ekonomik performansın ülkeler arasındaki farklılıklarının açıklanması noktasında önemli bir rol oynadığını dile getirmiştir (Whitley, 2000). Ayrıca, sosyal sermaye birikimi yüksek olan ülkelerin, teknolojik yenilikleri daha iyi kavradığı ve kabul ettiğini ileri sürmekle (Çetin, 2006) bu tür bir sermayenin üretkenliği artırarak, üretim maliyetlerini azaltıcı etkisi olacağını ima etmiştir.

Sosyal sermayenin işlem maliyetlerinin hacmi üzerinden yarattığı doğrudan ekonomik etkilerinin yanında diğer üretim faktörlerinin daha verimli ve akılcıl kullanımını sağlaması şeklinde tanımlayabileceğimiz dolaylı etkileri

de bulunmaktadır. Güven ve etkin bir işbirliği ortamı beraberinde istikrarlı bir politik atmosferi, yolsuzlukların önleniği, bürokrasinin azaltıldığı, demokratik katılımın güçlü olduğu bir yapıyı getirmektedir. Tüm bunlar ekonomik anlamda üretkenliğin yükselmesi anlamına geliyor. Bununla birlikte güven olgusu şirket büyüklüğü üzerinde de belirleyici bir unsurdur. Güven düzeyi düşük ülkelerde aile işletmelerinin egemenliği söz konusu iken, güven ortamının yüksek olduğu ekonomilerde ise kurumsallaşmış, kitle üretimine odaklanan büyük şirketlerin hâkimiyetinden söz edebiliriz. Rekabete açık, yenilikçi bu tür işletmelerin ise üretkenlik-katma değer noktasında ekonomiye sağladıkları olumlu katkılar tartışmasız daha fazla olacaktır (Karagül ve Masca, 2005).

Sosyal sermaye ile beşeri sermaye arasında da çok sıkı bir ilişki vardır. Bu yönüyle sosyal sermaye, rahatlıkla beşeri sermayeye dönüşebilir. Şöyle ki, bir ülkede bankacılık sektörü, finansal yetersizlik durumunda, zengin sosyal sermaye birikimini tasarrufların dönüşümünde ve kredibilitesi yüksek kişilerin kredilere ulaşmasında bir araç olarak kullanabilir. Burada bir toplumdaki sosyal ilişkilerin yapısal özelliklerinin, toplumsal ve kurumsal organizasyon biçimlerinin iktisadi işlemler-faaliyetler üzerinde etki yaratabileceği kabulünü görmemiz mümkündür. Toplumdaki güven-norm-yaptırım ortamı ekonomik davranışları yönlendiren-etkileyen bir tesir yaratmaktadır (Çetin, 2006).

“İlişkiler ne kadar çok ve yoğunsa toplumun refahı için o kadar iyidir. Devletler, firmalar ve topluluklar geniş tabanlı sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması için gereken kaynaklara tek başlarına sahip değillerdir. Böyle bir kalkınmanın sağlanması için gerek bu sektörlerin kendi içlerinde birbirleri ile gerekse sektörler arasında işbirliği ve tamamlayıcı davranışlar gereklidir. Sosyal sermaye arabulucu bir değişken olarak davranmaktadır. Kamusal ve özel sektör kurumları tarafından şekillenmektedir ve kalkınma ile ilgili sonuçlar üzerinde önemli etkilere sahiptir” (Eşkinat, 2015). Gelişmemiş ekonomilerde devlet, zayıf ve yetersiz fon kaynaklarına sahiptir. Sonuç olarak devlet kamu mallarına olan ihtiyacı tam olarak karşılayamayabilmektedir. Bu noktada sosyal sermaye bir alternatif sunabilmektedir. Ekonomik olmayan amaçlar için biraraya gelmiş topluluklar ön ayak olabilmekte, devletin kamu mallarını yeterli şekilde sunamadığı durumlarda, bu toplulukların liderleri, eksik kamu mallarının tesisi noktasında topluluk üyelerini harekete geçirici kararlar alabilirler. Tarih, birçok farklı kamu hizmeti

sağlamak, okul ve sağlık gibi kurumları inşa etmek için kilise ve İslami cemiyetlerin müdahalesine konu olmuş birçok örnekle doludur (Fafchamps, 2004).

Toparlayacak olursak literatürde sosyal sermaye olarak tanımlanan ve esasında üzerlerinde tam bir uzlaşma da bulunmayan tüm bu unsurların piyasa dışı bir sürecin ürünü olmaları ve dolayısıyla bu özelliğiyle aslında büyüme-kalkınma gibi konularla doğrudan değil ve fakat bunları etkileyen dışsallıkların bir kaynağı olarak ilişkiye girmesi (Çetin, 2006) etkilerin çok net ve yeknesak bir şekilde görülmesini güçleştirmekte ve söz konusu etkilerin tahminler ve hislerimize sıkışması durumunu ortaya çıkarmaktadır.

Bu durumda, inceleme konusu kavram, varlığı ölçüsünde ekonomik etkinliği arttıran olumlu bir etki, eksikliği ölçüsünde ise olumsuz yönde etkileyen tamamlayıcı bir faktör olarak tanımlanmalıdır (Karagül ve Dündar, 2006).

4. TÜRKİYE’DE SOSYAL SERMAYE-EKONOMİK BÜYÜME İLİŞKİSİ: AMPİRİK ÇALIŞMA

Türkiye’de sosyal sermaye kapasitesinin değerlendirilmesi, literatürde sıklıkla kullanılan ve geniş kabul gören bazı indikatörler üzerinden yapılmaya çalışılacaktır. Bu kapsamda;

- Protestolu Senet Sayısı
- Tutuklu ve Hükümlü Sayıları
- Karşılıksız Çek Sayıları
- Boşanma oranları
- Genel Mutluluk Düzeyi
- Dernek Sayıları ve Dernek Üye Sayılarına

ilişkin yaklaşık son 15 yıllık döneme ait veriler ve bunların trendleri ortaya konulacaktır.

Söz konusu veriler İçişleri Bakanlığı Dernekler Dairesi Başkanlığı, TÜİK, Merkez Bankası, Türkiye Bankalar Birliği Risk Merkezi ve Adalet Bakanlığı web sayfaları ve istatistik kaynaklarından derlenerek hazırlanmıştır.

Verilere yönelik eğilim değerlendirmelerinden sonra her bir indikatörün Türkiye’de büyüme oranları ile korelasyon analizi yapılarak, aralarındaki ilişkinin yönü tespit edilmeye çalışılmıştır. Burada ekonomik büyüme, yüzde oranlar olarak alınmış olup, sosyal sermayeyi temsil ettiği değerlendirilen indikatörlerin de yıllık yüzde olarak değişim oranları alınarak veri setleri itibariyle bir uyumlaştırma yapılmıştır.

Korelasyon hesaplamalarına ilişkin sonuçlar SPSS 22 paket programı yardımıyla elde edilmiş olup, sonuçların aşağıda Tablo 1’de yer alan varsayımlarımızı desteklemesi ve aynı yönde bir ilişkiyi göstermesi beklenmiştir.

Sonrasında da zaman serisi nedensellik analizleriyle fert başına milli gelir ile sosyal sermaye göstergeleri arasındaki olası bir uzun dönemli ilişkinin varlığını test etmek amacıyla Johansen eşbütünleşme yöntemi kullanılarak bahsi geçen sorulara yanıtlar aranacaktır.

Tablo 1: Sosyal Sermaye İndikatörlerinin Sosyal Sermaye Kapasitesi ve Ekonomik Büyüme Varsayımsal Etkisi

Sosyal Sermaye İndikatörleri	Sosyal Sermaye Kapasitesi	Ekonomik Büyüme
Protestolu senet sayısı	-	-
Tutuklu ve hükümlü sayıları	-	-
Karşılıksız çek sayıları	-	-
Boşanma oranları	-	-
Genel mutluluk düzeyi	+	+
Dernek ve dernek üye sayıları	+	+

Kaynak: Yazarlar tarafından üretilmiştir.

Protestolu Senet Sayısı ve Tutarı (PSS-PST):

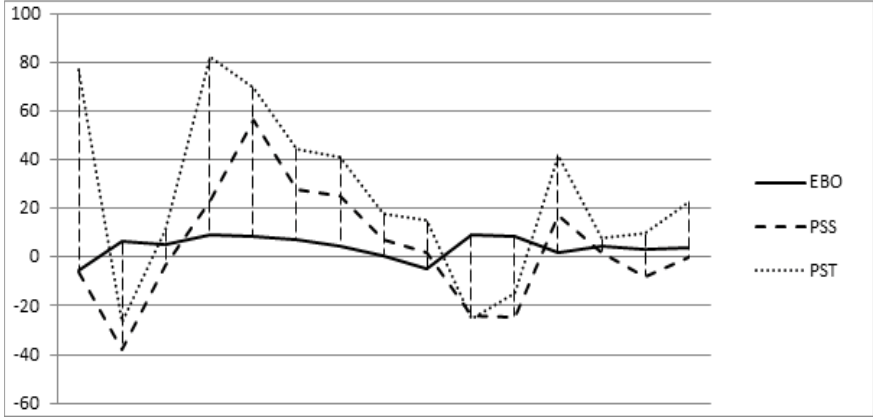
Türkiye’de 2000-2015 döneminde protestolu senet sayısında 2000-2002 kriz dönemini takiben başlayan yaklaşık 3 yıllık süre içerisinde önemli ölçüde düşüş yaşandığı görülmektedir. Bu yıllar aynı zamanda yüksek ekonomik büyüme oranlarının da yakalandığı bir dönemi işaret etmektedir. Ancak 2005 yılı itibariyle, kriz dönemlerinin rakamlarını da aşacak bir şekilde protestolu senetlerin hem adet hem de tutar olarak yükseliş trendine girdiğini ve bu yılların da büyüme

performansı açısından olumsuz bir dönemi bize işaret ettiğini söyleyebiliriz. Söz konusu indikatöre ilişkin varsayımımız “protestolu senetler ile ekonomik büyüme” arasında negatif bir ilişki olduğu yönündeydi ve bu bakımdan korelasyon hesabıyla ulaştığımız “negatif korelasyon katsayısı (-0,190)” sonuçlarının da bunu desteklediğini görmekle birlikte, “Sig. (2-tailed)” yani P değeri 0.05’den büyük olduğu için (0,498) anlamlı bir korelasyon ilişkisinin bulunmadığı yönünde bir sonuç elde edilmiştir. Tablo 2 ve Şekil 2’de sırasıyla PSS ve PST değişkenlerine ait yıllık düzeyde veriler ile bunların grafiksel gösterimi yer almaktadır.

Tablo 2: Ekonomik Büyüme Oranı (EBO), Protestolu Senet Sayısı (PSS) ve Protestolu Senet Tutarları (PST)

Yıl	Ekonomik Büyüme Oranı (%)	PSS Adet	PSS Artış %	PST (TL)	PST Artış %
2000	6,77	859.827	-	629.803.388	
2001	-5,7	805.059	-6,3	1.114.793.713	77
2002	6,16	498.748	-38	816.175.307	-26,7
2003	5,27	480.231	-3,7	907.941.008	11,2
2004	9,36	589.892	22,8	1.652.306.166	81,9
2005	8,4	920.641	56	2.803.142.115	69,6
2006	6,89	1.177.910	27,9	4.054.905.470	44,6
2007	4,67	1.470.758	24,8	5.732.371.127	41,3
2008	0,66	1.574.031	7	6.760.227.926	17,9
2009	-4,83	1.599.957	1,6	7.771.278.563	14,9
2010	9,16	1.216.173	-23,9	5.768.822.845	-25,7
2011	8,77	918.978	-24,4	4.902.275.117	-15
2012	2,13	1.074.730	16,9	6.949.204.448	41,7
2013	4,19	1.091.906	1,5	7.494.226.683	7,8
2014	3,02	1.004.006	-8	8.221.020.545	9,6
2015	3,98	999.720	-0,4	10.080.679.581	22,6

Kaynak: Yazarlar tarafından üretilmiştir.



Şekil 2: Ekonomik Büyüme Oranı (EBO), Protestolu Senet Sayısı (PSS) ve Protestolu Senet Tutarları (PST) Değişkenlerine İlişkin Yıllık Düzeyde Verilerin Grafikselsel Gösterimi (2000-2015)

Kaynak: Tablo 2’deki % değişkenler kullanılarak üretilmiştir.

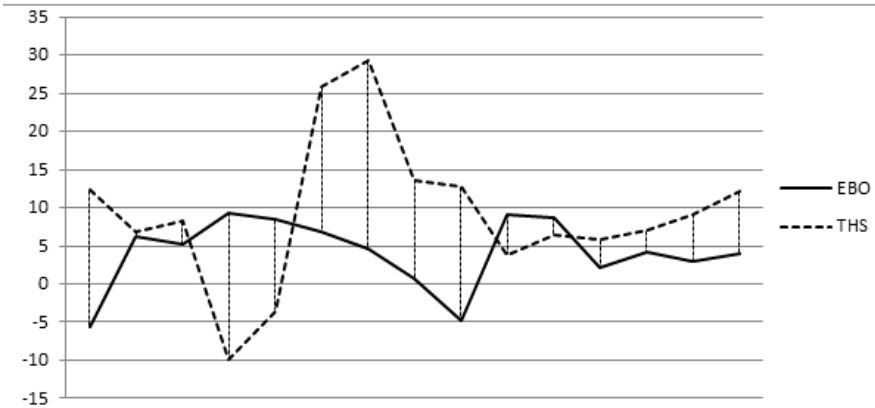
Tutuklu ve Hükümlü Sayıları (THS):

Türkiye’de 2000-2015 döneminde tutuklu ve hükümlü sayısında dönem başından dönem sonuna kadar önemli ölçüde bir artış olduğu görülmektedir. Söz konusu indikatöre ilişkin varsayımımız “tutuklu-hükümlü sayısı ile ekonomik büyüme” arasında negatif bir ilişki olduğu yönündeydi ve bu bakımdan korelasyon hesabıyla ulaştığımız “negatif korelasyon katsayısı (-0,341)” sonuçlarının da bunu desteklediğini görmekle birlikte, “Sig. (2-tailed)” yani P değeri Pearson için 0.05’den büyük olduğu için (0,213) anlamlı bir korelasyon ilişkisinin bulunmadığı yönünde bir sonuç elde edilmiştir. Ancak, gözlem sayısının düşük olduğu düşünüldüğünde Spearman korelasyonu daha geçerli sonuçlar vermektedir. Bu bakımdan Spearman’da ulaştığımız “negatif korelasyon katsayısı (-0,586)” daha güçlü bir ilişkiyi göstermekte ve “Sig. (2-tailed)” yani P değeri 0.05’den küçük olduğu için (0,02) anlamlı bir korelasyon ilişkisi olduğu söylenebilir.

Tablo 3: Ekonomik Büyüme Oranı (EBO) ve Tutuklu-Hükümlü Sayısı (THS)

Yıl	Ekonomik Büyüme Oranı (%)	THS Adet	THS Artış %
2000	6,77	49.512	-
2001	-5,7	55.609	12,3
2002	6,16	59.429	6,8
2003	5,27	64.296	8,1
2004	9,36	57.930	-9,9
2005	8,4	55.870	-3,5
2006	6,89	70.277	25,7
2007	4,67	90.837	29,2
2008	0,66	103.235	13,6
2009	-4,83	116.340	12,6
2010	9,16	120.814	3,8
2011	8,77	128.604	6,4
2012	2,13	136.020	5,7
2013	4,19	145.478	6,9
2014	3,02	158.837	9,1
2015	3,98	178.089	12,1

Kaynak: Yazarlar tarafından üretilmiştir.



Şekil 3: Ekonomik Büyüme Oranı (EBO) ve Tutuklu-Hükümlü Sayısı (THS) Değişkenlerine İlişkin Yıllık Düzeyde Verilerin Grafiksel Gösterimi (2000-2015)

Kaynak: Tablo 3'deki % değişkenler kullanılarak üretilmiştir.

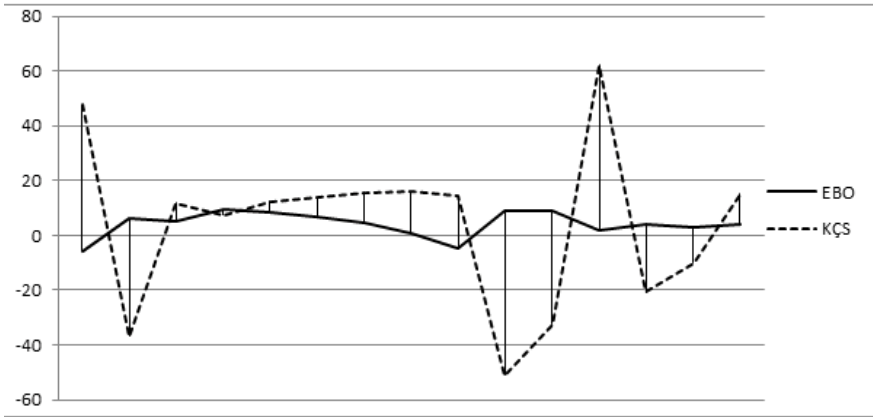
Karşılıksız Çek Sayıları (KÇS):

Türkiye’de 2000-2015 döneminde karşılıksız çek sayısında dönem başından dönem sonuna kadar dalgalı bir seyir olduğu görülmektedir. Artış dönemlerinin kriz ve ekonomik daralma dönemlerine, azalışların ise ekonomik büyümenin artış gösterdiği dönemlere denk geldiğini söyleyebiliriz. Söz konusu indikatöre ilişkin varsayımımız “karşılıksız çek sayısı ile ekonomik büyüme” arasında negatif bir ilişki olduğu yönündeydi ve bu bakımdan korelasyon hesabıyla ulaştığımız “negatif korelasyon katsayısı (-0,559 ve -0,682)” sonuçlarının da bunu desteklediğini görmekteyiz. “Sig. (2-tailed)” yani P değeri Pearson için 0.05’den, Spearman için ise 0.01’den küçük olduğu için (0,005) anlamlı bir korelasyon ilişkisinin bulunduğu yönünde bir sonuç elde edilmiştir.

Tablo 4: Ekonomik Büyüme Oranı (EBO) ve Karşılıksız Çek Sayısı (KÇS)

Yıl	Ekonomik Büyüme Oranı (%)	KÇS (Adet)	KÇS Artış %
2000	6,77	798.438	-
2001	-5,7	1.179.299	47,7
2002	6,16	742.968	-36,9
2003	5,27	831.302	11,8
2004	9,36	893.939	7,5
2005	8,4	1.006.557	12,5
2006	6,89	1.144.740	13,7
2007	4,67	1.324.664	15,7
2008	0,66	1.537.194	16
2009	-4,83	1.756.856	14,2
2010	9,16	860.054	-51
2011	8,77	580.992	-32,4
2012	2,13	943.222	62,3
2013	4,19	747.896	-20,7
2014	3,02	673.602	-9,9
2015	3,98	775.493	15,1

Kaynak: Yazarlar tarafından üretilmiştir.



Şekil 4: Ekonomik Büyüme Oranı (EBO) ve Karşılıksız Çek Sayısı (KÇS) Değişkenlerine İlişkin Yıllık Düzeyde Verilerin Grafiksel Gösterimi (2000-2015)

Kaynak: Tablo 4'deki % değişkenler kullanılarak üretilmiştir.

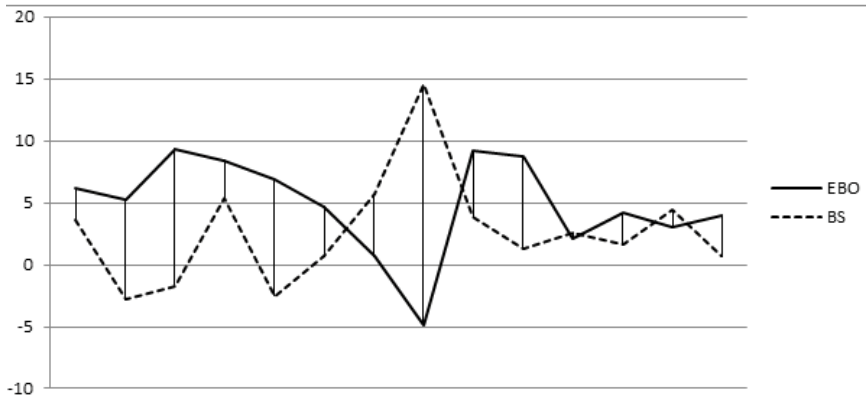
Boşanma Sayıları (BS):

Türkiye’de 2001-2015 döneminde boşanma sayısında dönem başından dönem sonuna kadar önemli ölçüde bir artış olduğu görülmektedir. Söz konusu indikatöre ilişkin varsayımımız “boşanma sayısı ile ekonomik büyüme” arasında negatif bir ilişki olduğu yönündeydi ve bu bakımdan korelasyon hesabıyla ulaştığımız “negatif korelasyon katsayısı- Pearson (-0,680)” sonuçlarının da bunu desteklediğini görmekteyiz. “Sig. (2-tailed)” yani P değeri Pearson için 0.01’den küçük olduğu için (0,007) istatistiksel olarak anlamlı bir korelasyon ilişkisinin bulunduğu yönünde bir sonuç elde edilmiştir.

Tablo 5: Ekonomik Büyüme Oranı (EBO) ve Boşanma Sayısı (BS)

Yıl	Ekonomik Büyüme Oranı (%)	BS (Adet)	BS Artış %
2001	-5,7	91.994	-
2002	6,16	95.323	3,6
2003	5,27	92.637	-2,8
2004	9,36	91.022	-1,7
2005	8,4	95.895	5,3
2006	6,89	93.489	-2,5
2007	4,67	94.219	0,7
2008	0,66	99.663	5,7
2009	-4,83	114.162	14,5
2010	9,16	118.568	3,8
2011	8,77	120.117	1,3
2012	2,13	123.325	2,6
2013	4,19	125.305	1,6
2014	3,02	130.913	4,4
2015	3,98	131.830	0,7

Kaynak: Yazarlar tarafından üretilmiştir.



Şekil 5: Ekonomik Büyüme Oranı (EBO) ve Boşanma Sayısı (BS) Değişkenlerine İlişkin Yıllık Düzeyde Verilerin Grafiksel Gösterimi (2001-2015)

Kaynak: Tablo 5’deki % değişkenler kullanılarak üretilmiştir.

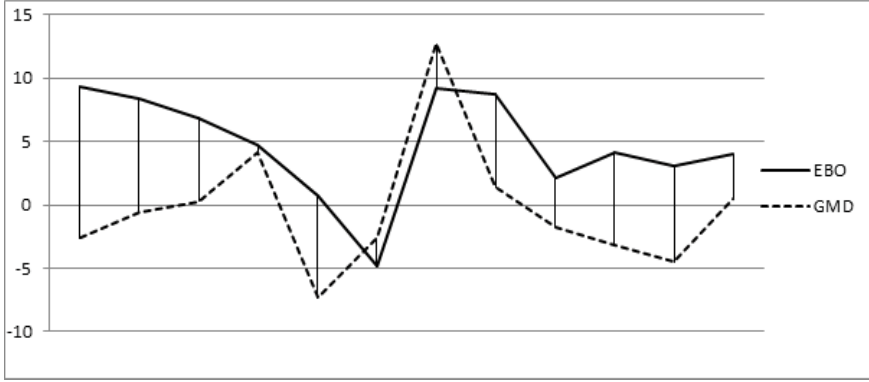
Genel Mutluluk Düzeyi (GMD):

Türkiye’de 2003-2015 döneminde genel mutluluk düzeyinde dönem başından dönem sonuna kadar dalgalı bir seyir olmakla birlikte, eğilim azalış yönünde ilerlemiştir. Azalış dönemlerinin kriz ve ekonomik daralma dönemlerine, artışların ise ekonomik büyümenin artış gösterdiği dönemlere denk geldiğini söyleyebiliriz. Söz konusu indikatöre ilişkin varsayımımız “genel mutluluk düzeyi ile ekonomik büyüme” arasında pozitif bir ilişki olduğu yönündeydi ve bu bakımdan korelasyon hesabıyla ulaştığımız “pozitif korelasyon katsayısı (0,615 ve 0,577)” sonuçlarının da bunu desteklediğini görmekteyiz. “Sig. (2-tailed)” yani P değeri Pearson ve Spearman için ise 0.05’den küçük olduğu için (0,025 ve 0,039) anlamlı bir korelasyon ilişkisinin bulunduğu yönünde bir sonuç elde edilmiştir.

Tablo 6: Ekonomik Büyüme Oranı (EBO) ve Genel Mutluluk Düzeyi (GMD)

Yıl	Ekonomik Büyüme Oranı (%)	GMD (%)	GMD Değişim %
2003	5,27	59,6	-
2004	9,36	58	-2,6
2005	8,4	57,6	-0,6
2006	6,89	57,8	0,3
2007	4,67	60,2	4,1
2008	0,66	55,8	-7,3
2009	-4,83	54,3	-2,6
2010	9,16	61,2	12,7
2011	8,77	62,1	1,4
2012	2,13	61	-1,7
2013	4,19	59	-3,2
2014	3,02	56,3	-4,5
2015	3,98	56,6	0,5

Kaynak: Yazarlar tarafından üretilmiştir.



Şekil 6: Ekonomik Büyüme Oranı (EBO) ve Boşanma Sayısı (BS) Değişkenlerine İlişkin Yıllık Düzeyde Verilerin Grafiksel Gösterimi (2003-2015)

Kaynak: Tablo 6'daki % değişkenler kullanılarak üretilmiştir.

Aktif Dernek ve Dernek Üyesi Sayıları (ADS-DÜS):

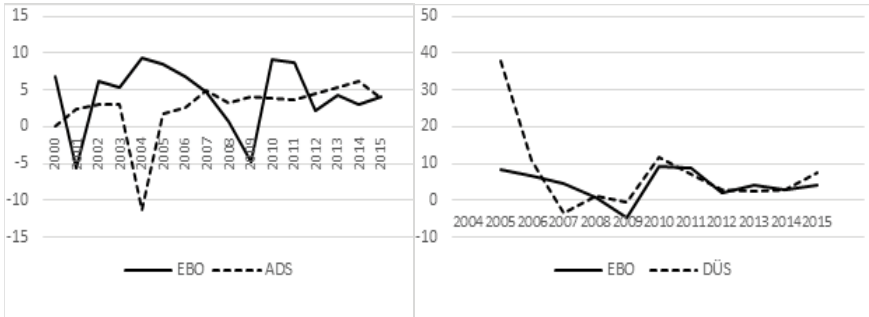
Türkiye’de 2000/2004-2015 döneminde aktif dernek ve dernek üyesi sayılarında dönem başından dönem sonuna kadar anlamlı bir artış olduğu görülmektedir. Söz konusu indikatöre ilişkin varsayımımız “aktif dernek ve dernek üyesi sayısı ile ekonomik büyüme” arasında pozitif bir ilişki olduğu yönündeydi. Yapılan analizlerde aktif dernek sayısı ile ekonomik büyüme arasında anlamlı bir ilişki bulunamamıştır. Ancak, dernek üyesi sayıları ile ekonomik büyüme arasında “pozitif korelasyon katsayıları (0,564 ve 0,664)” elde edilmiştir. “Sig. (2-tailed)” yani P değeri Pearson için 0.05’den büyük olduğu için (0,071) anlamlı bir korelasyon ilişkisinin bulunmadığı görülmüştür. Ancak, gözlem sayısının düşük olduğu düşünüldüğünde Spearman korelasyonu daha geçerli sonuçlar vermektedir. Bu bakımdan Spearman’da ulaştığımız “pozitif korelasyon katsayısı (0,664)” daha güçlü bir ilişkiyi göstermekte ve “Sig. (2-tailed)” yani P değeri 0.05’den küçük olduğu için (0,026) anlamlı bir korelasyon ilişkisi olduğu söylenebilir.

Tablo 7: Ekonomik Büyüme Oranı (EBO) ve Aktif Dernek/Dernek Üye Sayısı (ADS-DÜS)

Yıl	Ekonomik Büyüme Oranı (%)	ADS (Adet)	ADS Değişim %	DÜS (Adet)	DÜS Artış (%)
2000	6,77	72.575	-		
2001	-5,7	74.351	2,4		
2002	6,16	76.695	3,1		
2003	5,27	79.082	3,1		
2004	9,36	70.113	-11,3	5.282.029	-
2005	8,4	71.319	1,7	7.293.719	38
2006	6,89	73.190	2,6	8.084.540	10,8
2007	4,67	76.888	5	7.787.650	-3,6
2008	0,66	79.349	3,2	7.885.629	1,2
2009	-4,83	82.629	4,1	7.846.706	-0,4
2010	9,16	85.798	3,8	8.788.027	11,9
2011	8,77	88.925	3,6	9.402.908	6,9
2012	2,13	92.926	4,4	9.664.951	2,7
2013	4,19	97.881	5,3	9.896.015	2,3
2014	3,02	103.946	6,1	10.186.567	2,9
2015	3,98	107.909	3,8	10.978.403	7,7

Kaynak: Yazarlar tarafından üretilmiştir.

Şekil 7: Ekonomik Büyüme Oranı (EBO) ve Aktif Dernek/Dernek Üye Sayısı (ADS-DÜS) Değişkenlerine İlişkin Yıllık Düzeyde Verilerin Grafiksel Gösterimi (2000-2015) / (2004-2015)



Kaynak: Tablo 7'deki % değişkenler kullanılarak üretilmiştir.

Johansen Eşbütünleşme Yaklaşımı ile Analiz

Zaman serileri ile model kurulurken ve özellikle Johansen eşbütünleşme yaklaşımı kullanılarak yapılacak testlerde uzun dönemli bir ilişkinin varlığı için değişkenlerin kendi hallerinin durağan olmamaları ancak bir kez farkları alındıktan sonra ise durağan hale gelmeleri gerekmektedir. Aşağıda serilerin ilk halleri ve farkları alındıktan sonra durağan olup olmadıklarını belirlemek için bazı testler yapılmıştır.

Analizlerde kullanılan bağımsız değişkenler (karşılıksız çek sayıları, boşanma sayıları, tutuklu-hükümlü sayıları) ile bağımsız değişken olarak alınan fert başına milli gelir (GDP per capita) değerleri zaman serisi (1991-2016) olarak aşağıdaki tabloda sunulmaktadır. Uygulanan analizler Stata-13 paket programı yardımıyla yürütülmektedir.

Tablo 8: Johansen Eşbütünleşme Yaklaşımı İçin Kullanılan Veri Seti (Karşılıksız Çek Sayısı, Boşanma Sayısı, Tutuklu-Hükümlü Sayısı, GDP per capita) (1991-2016)

Yıllar	Karşılıksız Çek Sayıları	Boşanma Sayıları	Tutuklu-Hükümlü Sayıları	GDP per capita (constant 2010 US \$)
1991	548.676	27.167	26.851	6423,813575
1992	342.940	27.133	31.482	6638,298765
1993	316.182	27.725	34.805	7033,251353
1994	467.277	28.041	38.931	6600,024184
1995	332.328	28.875	46.091	7008,846493
1996	445.792	29.552	50.883	7408,45072
1997	591.967	32.717	60.606	7845,446965
1998	826.068	32.167	66.165	7902,135198
1999	979.053	31.540	67.581	7519,65902
2000	798.438	34.862	49.512	7909,154601
2001	1.179.299	91.944	55.609	7349,002186
2002	742.968	95.323	59.429	7689,004082
2003	831.302	92.637	64.296	7979,371045
2004	893.939	91.022	57.930	8607,445575
2005	1.006.557	95.895	55.870	9208,642996
2006	1.144.740	93.489	70.277	9722,503633

2007	1.324.664	94.219	90.837	10057,71723
2008	1.537.194	99.663	103.235	10004,69089
2009	1.756.856	114.162	116.340	9399,354844
2010	860.054	118.568	120.814	10111,19251
2011	580.992	120.117	128.604	10817,71522
2012	943.222	123.325	136.020	10851,22526
2013	747.896	125.305	145.478	11102,29302
2014	673.602	130.913	158.837	11245,77585
2015	775.493	131.830	178.089	11522,70512
2016	778.146	-	197.297	-

Kaynak: Yazarlar tarafından üretilmiştir.

Not: GDP per capita değişkeni Amerikan Dolarının 2010 yılındaki sabit fiyatlarıyla belirlenmektedir.

Değişkenlerin durağan olup olmadıklarını test etmek için Augmented Dickey-Fuller (ADF) ve Phillips-Perron durağanlık testleri değişkenlere uygulanmıştır. Elde edilen ADF ve Phillips-Perron test sonuçları; tüm değişkenlerinin kendilerinin değil birinci farklarının durağan olduğu sonucunu vermektedir. Yani söz konusu seriler düzey 1 olarak ifade edilebilirler.

Tablo 9: ADF ve Phillips Perron Durağanlık Testi Sonuçları

Değişkenler	ADF (düzey 0)	%5 kritik değer	Phillips-Perron (düzey 0)	%5 kritik değer
gdppercapitaconstant2010us	-0.22	-3.00	-0.16	-3.00
Karşılıksız Çek Sayıları	-2.14	-3.00	-2.07	-3.00
Boşanma Sayıları	-0.63	-3.00	-0.61	-3.00
Tutuklu-Hükümlü Sayıları	2.53	-3.00	2.10	-3.00
Değişkenler	ADF (düzey 1)	%5 kritik değer	Phillips-Perron (düzey 1)	%5 kritik değer
gdppercapitaconstant2010usD1	-4.93	-3.00	-4.94	-3.00
Karşılıksız Çek Sayıları D1	-5.60	-3.00	-5.72	-3.00
Boşanma Sayıları D1	-4.58	-3.00	-4.57	-3.00
Tutuklu-Hükümlü Sayıları D1	-3.00	-3.00	-3.10	-3.00

Not: GDP per capita değişkeni Amerikan Dolarının 2010 yılındaki sabit fiyatlarıyla belirlenmektedir.

Tablo 9’da da görüldüğü gibi birinci fark ile durağanlaştırılan serilere Johansen Eşbütünleşme Testi uygulanarak uzun dönemli ilişkinin varlığı test edilmektedir. Aşağıdaki Tablo 10’dan H_0 = Seriler arasında eşbütünleşme yoktur hipotezi Maksimum Rank’ın ‘2’ ye eşit olduğu satırda reddedilmekte ve buradan serilerin uzun dönemde eşbütünleşik olduğu anlaşılmaktadır.

Tablo 10: Johansen Eşbütünleşme Testi Sonuçları

vecrank - gdppercapitaconstant2010usD1 - Karşılıksız Çek Sayıları D1 - Boşanma Sayıları D1 - Tutuklu-Hükümlü Sayıları D1, trend (constant)					
Eşbütünleşme için Johansen Testleri					
Trend: sabit Örneklem: 1991-2016			Gözlem sayısı - 23 Gecikmeler - 2		
Maksimum Rank	Parms	LL	Eigen değeri	Trace İstatistiği	%5 Kritik değer
0	20	-962.95648	.	57.4214	47.21
1	27	-950.15823	0.67139	31.8249	29.68
2	32	-941.06159	0.54661	13.6316*	15.41
3	35	-936.60167	0.32147	4.7117	3.76
4	36	-934.2458	0.18524		

Not1: GDP per capita değişkeni Amerikan Dolarının 2010 yılındaki sabit fiyatlarıyla belirlenmektedir.

Not2: vecrank: Johansen Eşbütünleşme Testinin Stata-13’de gerçekleştiren komutudur, sabit trend opsiyonuyla çalıştırılmaktadır.

Tablo 10’da ‘vecrank’ komutundan sonra yer alan ilk değişken olan fert başına milli gelir (gdp per capita) bağımlı değişkendir, sonrasında sırasıyla sosyal sermayeyi belirleyen bağımsız değişkenler kısaltmalarıyla yer almaktadır. Bu değişkenlerden daha fazlası veri setimizde yer almakta iken bazı serilerde gözlem eksikliği bazı serilerde ise 2. fark alınmasına rağmen durağanlaşmama söz konusu olmuştur. Tabloda görülen değişkenlerin hepsi level (düzey) 1’de durağandır. Bu değişkenler öncelikle ‘dfuller’ ve ‘pperron’ testlerine tabi tutulmuşlar ve durağan olmadıkları gözlemlenmiştir. Sonrasında 1. farkları alınarak durağan hale getirilmişlerdir. Serilerin bu formu bize uzun dönem ilişkisi varlığının sınanmasını

mümkün kılmıştır. Bu ilişkinin sınanması için yapılan Eşbütünleşme; Johansen Testi sonucunda değişkenler arasında uzun dönem ilişkisi tespit edilmiştir.

Buradan hareketle ekonometrik sınamalar hata düzeltme modeli ile devam ettirilebilir. Hata düzeltme modelinin uygulanması ile bağımsız değişkenlerin tümünün ve her birinin ayrı ayrı bağımlı değişkenlerle kısa ve uzun dönemli ilişkilerinin tespiti yapılabilmektedir. İzlenecek basamaklar öncelikle bağımlı değişken olan fert başına milli gelir ile tüm bağımsız değişkenlerin uzun dönem ilişkisinin sınanması olacaktır. Sonrasında ise aynı ilişkilerin kısa dönem sınaması yapılacaktır. Belirtmekte fayda vardır ki; hata düzeltme modeli her bir değişkeni sırası ile bağımlı değişken kabul edip tüm nedensellik ilişkilerinin olası kısa ve uzun dönemli analizlerini gerçekleştirmektedir. Ancak biz, amacımız gereği tüm bu olasılıklarından sadece ‘fert başına milli gelir’i bağımlı değişken olarak kabul eden kombinasyona odaklanmaktayız.

Tablo 11: Vektör Hata-Düzeltilme Modeli

vec-gdppercapitaconstant2010us – Karşılıksız Çek Sayıları-Boşanma Sayıları-Tutuklu-Hükümlü Sayıları, trend (constant) lag (3) Vektör hata-düzeltilme modeli						
Sample: 1994-2016			Gözlem sayısı = 23			
Log likelihood = -918,9262			AIC = 83.64575			
Det (Sigma_ml) = 5.93e+29			HQIC = 84.17965			
			SBIC = 85.76863			
Denklem	Parms	RMSE	R-sq	chi2	P>chi2	
D_gdppercapita~s	10	312,072	0,6982	30,07791	0,0008	
D_KarşılıksızÇekSayıları~r	10	210064	0,6990	30,19065	0,0008	
D_BoşanmaSayıları	10	7295,7	0,8100	55,4205	0,0000	
D_Tutuklu-HükümlüSayıları~r	10	7085,57	0,7639	42,06063	0,0000	
	Coef.	Std. Err.	Z	P>z	(95% Conf. Interval)	
D_gdppercapitaconstant2010us _ce1 L1.	-1,112084	,2981895	-3,73	0,000	-1,696525	-,5276432
gdppercapitaconstant2010us LD.	,5286744	,3702827	1,43	0,153	-,1970664	1,254415
L2D.	,8244709	,4432542	1,86	0,063	-,0442915	1,693233
D_KarşılıksızÇekSayıları LD.	-,0009688	,0005067	-1,91	0,056	-,0019618	,0000242
L2D.	,0006959	,0003567	1,95	0,051	-3,24E-06	,001395
D_BoşanmaSayıları LD.	-,0215641	,0094729	-2,28	0,023	-,0401307	-,0029976
L2D.	-,0171641	,0082518	-2,08	0,038	-,0333373	-,0009909
D_Tutuklu-HükümlüSayıları LD.	,0158582	,0109387	1,45	0,147	-,0055812	,0372976
L2D.	-,0333261	,0142077	-2,35	0,019	-,0611727	-,0054796
_cons	242,2311	172,0473	1,41	0,159	-94,97538	579,4375

Not1: GDP per capita değişkeni Amerikan Dolarının 2010 yılındaki sabit fiyatlarıyla belirlenmektedir.

Not2: vec: Veltör Hata Düzeltme Modelinin Stata-13’de gerçekleştiren komutudur, sabit trend opsiyonuyla çalıştırılmaktadır, gecikme derecesi 3 olarak alınmaktadır.

Not3: Sample: Örneklem, R-sq: R2, chi2: Ki-kare, P>chi2: Olasılık Ki-kare’den büyüktür, Coef: Katsayı, Std. Err.: Standart Hata, Z: Z değeri, P>z: Olasılık z’den büyüktür, 95% Conf. Interval: %95 Güven Aralığı, _cons: Sabit olarak anlaşılmalıdır.

Tablo 11’de hata düzeltme teriminin (yuvarlak içine alınan) olasılık (P) değeri %5’den küçük olduğu için (-1.112084) bu terim anlamlıdır. Bununla birlikte işareti (-) olduğu için, bağımsız değişkenlerden bağımlı değişkene doğru uzun dönemli bir nedensellik ilişkisi olduğu, bir başka ifadeyle karşılıksız çek, boşanma ve tutuklu mahkumların sayılarının, fert başına milli gelir üzerinde uzun dönemli bir etkiye sahip oldukları söylenebilmektedir. Sonrasında kısa dönem nedenselliklerin varlığı test edilebilir. Fert başına milli gelirin 1 ve 2 gecikmeli değerleri anlamlı ise kısa dönemli nedensel bir ilişkinin varlığından söz edilebilir. Bunun gibi diğer bağımsız değişkenlerin 1. ve 2. gecikmeli değerlerinin olasılık değerleri %5’ten küçük olduklarında da aynı durum söz konusudur.

Bağımsız değişkenlerin gecikmeli değerleri kısa dönem katsayıları olarak isimlendirilmektedir. Şimdi bağımsız değişkenlerden bağımlı değişkenlere doğru kısa dönemli bir nedensellik ilişkisinin olup olmadığını test edelim. Öncelikle 1. bağımsız değişkenimiz olan karşılıksız çek sayılarının 1. ve 2. gecikmeli değerlerini ele alalım. Yapılan lineer (doğrusal) hipotez testinden olasılık değerlerinin %5’den küçük olması durumu H_0 hipotezinin red edilmesini sağlayacaktır. H_0 : Katsayılar “0” dır için kurulmaktadır. H_0 ’ın reddedilmesi katsayılar “0” değildir anlamındadır ya da ‘LD.karşılıksızçek’ ve ‘L2.Dkarşılıksızçek’ katsayıları sıfır değildir ya da; ‘karşılıksız çek’ bağımsız değişkeninden, ‘fert başına milli gelir’ bağımlı değişkenine doğru kısa dönemli bir nedensellik ilişkisi var demektir. Tablo 12’de olasılık (prob) değerinin %5’ten küçük olmadığını, dolayısıyla da H_0 ’ın reddedilmediğini gözlemlemekteyiz. Bu durum; ilgili değişkenler arasında karşılıksız çek sayılarından, fert başına milli gelire doğru kısa dönemli bir nedensellik ilişkisi yoktur anlamındadır.

Tablo 12: Karşılıksız Çek Sayısı Değişkeninden GDP per Capita Değişkenine Doğru Kısa Dönemli Nedensellik İlişkisi Sonuçları

.test ([D_gdppercapitaconstant2010us] : LD.KarşılıksızÇekSayıları L2D. KarşılıksızÇekSayıları)	
(1)	[D_gdppercapitaconstant2010us]LD.KarşılıksızÇekSayıları=0
(2)	[D_gdppercapitaconstant2010us]LD.KarşılıksızÇekSayıları=0
	Chi2 (2) = 5.29
	Prob>chi2 = 0.0709

Not1: GDP per capita değişkeni Amerikan Dolarının 2010 yılındaki sabit fiyatlarıyla belirlenmektedir.

Not2: test : Kısa dönemli nedensellik testinin Stata-13’de gerçekleştiren komutudur.

Not3: Chi2: Ki-kare, P>chi2: Olasılık Ki-kare’den büyüktür, olarak anlaşılmalıdır.

Tablo 13’de olasılık (prob) değerinin %5’ten küçük olduğu ve dolayısıyla da H_0 ’ın reddedildiğini gözlemlemekteyiz. Bu durum; ilgili değişkenler arasında boşanma sayılarından, fert başına milli gelire doğru kısa dönemli bir nedensellik ilişkisi vardır anlamındadır.

Tablo 13: Boşanma Sayısı Değişkeninden GDP per Capita Değişkenine Doğru Kısa Dönemli Nedensellik İlişkisi Sonuçları

.test ([D_gdppercapitaconstant2010us] : LD.BoşanmaSayıları L2D. BoşanmaSayıları)	
(1)	[D_gdppercapitaconstant2010us]LD.BoşanmaSayıları=0
(2)	[D_gdppercapitaconstant2010us]LD.BoşanmaSayıları=0
	Chi2 (2) = 7.98
	Prob>chi2 = 0.0185

Not1: GDP per capita değişkeni Amerikan Dolarının 2010 yılındaki sabit fiyatlarıyla belirlenmektedir.

Not2: test : Kısa dönemli nedensellik testinin Stata-13’de gerçekleştiren komutudur.

Not3: Chi2: Ki-kare, P>chi2: Olasılık Ki-kare’den büyüktür, olarak anlaşılmalıdır.

Tablo 14’de olasılık (prob) değerinin %5’ten küçük olmadığını dolayısıyla da H_0 ’ın reddedilmediğini gözlemlemekteyiz. Bu durum; ilgili değişkenler arasında tutuklu sayılarından, fert başına milli gelire doğru kısa dönemli bir nedensellik ilişkisi yoktur anlamındadır.

Tablo 14: Tutuklu-Hükümlü Sayısı Değişkeninden GDP per Capita Değişkenine Doğru Kısa Dönemli Nedensellik İlişkisi Sonuçları

.test ([D_gdppercapitaconstant2010us]: LD. Tutuklu-HükümlüSayıları L2D. Tutuklu-HükümlüSayıları)	
(1)	[D_gdppercapitaconstant2010us]LD. Tutuklu-HükümlüSayıları=0
(2)	[D_gdppercapitaconstant2010us]LD. Tutuklu-HükümlüSayıları=0
	Chi2 (2) = 5.51
	Prob>chi2 = 0.0636

Not1: GDP per capita değişkeni Amerikan Dolarının 2010 yılındaki sabit fiyatlarıyla belirlenmektedir.

Not2: test : Kısa dönemli nedensellik testinin Stata-13’de gerçekleştiren komutudur.

Not3: Chi2: Ki-kare, P>chi2: Olasılık Ki-kare’den büyüktür, olarak anlaşılmalıdır.

Son olarak vektör hata düzeltme modelinin diagnostik kontrollerini yaparsak, modelin bir bütün olarak otokorelasyona sahip olup olmadığını anlayabiliriz. Kalıntılar (residuals) otokorelasyonu için LM testi uygulandığında; H_0 : Otokorelasyonun olmadığını ifade etmektedir. Olasılık (prob) değeri %5 anlamlılık değerinden küçükse H_0 reddedilir ve modelde otokorelasyon vardır anlamındadır. Bu koşullarda modeldeki hataların düzeltilmesi ve tüm analizin baştan ele alınması gerekmektedir. Tablo 15’den de üzere H_0 reddedilmeyerek modelimizde oto korelasyonun olmadığı görünmemektedir. Buradan da anlaşılmaktadır ki bu model sosyal sermaye ile ekonomik büyüme arasındaki ilişkiyi ölçmede uygun bir araçtır.

Tablo 15: Lagrange-Multiplier Testi Sonuçları

.veclmar Lagrange-multiplier testi			
Gecikme	chi2	df	Prob>chi2
1	12.3432	16	0.72003
2	11.7630	16	0.76013
H0: gecikme seviyelerinde otokorelasyon yoktur.			

Not1: chi2: Ki-kare, df: Serbestlik derecesi ve Prob>ci2: Olasılık ki-kareden büyüktür, olarak anlaşılmalıdır.

Not2: .veclmar: Stata-13'de kullanılan Lagrange-Multiplier testinin Stata-13'de gerçekleştiren komutudur.

SONUÇ

Ekonomi biliminde temel sorun alanlarından biri olan iktisadi kalkınma ve büyüme konularının ağırlıklı olarak maddi temelde ele alınması eğilimlerinin son dönemde önemli ölçüde azaldığını görmekteyiz. Kuşku yoktur ki, bu eksen kaymasının temel sebebi, maddi temellere dayalı kalkınma ve büyüme kuramlarının pratiğe yansımalarının, farklı coğrafyalarda farklı sonuçlar şeklinde gerçekleşiyor olmasının yarattığı güvensizlik ortamıdır. Bu durumda maddi koşullar benzerken, aynı araç ve yöntemler kullanılıyorken, nasıl oluyor da farklı sonuçlar ve başarı-başarısızlık hikâyeleri söz konusu olabiliyor? Soruya, kayıp halka olarak tanımlanan sosyal sermaye olgusu ile cevap aranmaya çalışılmaktadır. Esasında bilim dünyasının birikimi sosyal sermaye kavramına hiç de yabancı değildir. Bilinir ki, sosyal sermayeye atfedilen anlamlar, geçmişte farklı bir bağlamda da olsa mevcuttu.

Sosyal sermaye tanımının temelini teşkil ettiği düşünülen, güven, norm ve toplumsal ağlar ile ilişkiler, bizatihi farklı toplumlarda farklı düzeylerde ve şekillerde olduğu varsayılan (varsayılır zira toplumu toplum yapan temel unsurları simgelediği düşünülür) özelliklerdir. Buradaki temel tartışma noktasının ise farklılıkların yine ne tür farklı sonuçlara yol açacağı ve/veya bu farklılıkların bir sonuç olup olmadığı yönünde şekillenmesinin anlamlı olacağını değerlendirmek olduğudur.

Bölüşüm ilişkilerinde bir dönüşümün yaşandığı ve bu dönüşümün küresel

çapta meşrulaştırılma çabasının gösterildiği bir dönemde, sosyal sermaye-kalkınma/büyüme ilişkilerinin kurulması yönündeki girişimlerin derinlemesine ve biraz da temkinli bir şekilde ele alınması gerekmektedir. Zira tanımı, unsuru, etki yönü, ölçümü ve sonuçları itibarıyla tam bir uzlaşmanın olmadığı oynak bir alan ile karşı karşıyayız.

Söz konusu bakış açısı çerçevesinde, bu çalışmada sosyal sermayenin geçmişteki ve günümüzdeki anlamları tarihsel bir çözümleme temelinde ele alınmış olup, olası ekonomik etkileri mantıklı ve toplulaştırılmış bir şekilde sunulmuştur. Kavramın unsurlarını temsil ettiğini düşündüğümüz belirleyiciler kullanılarak, Türkiye ekonomisinde büyüme ile sosyal sermaye ilişkisi değerlendirilmeye çalışılmıştır. Ulaşılan sonuç, çalışmamızda ilişki yönüne ait varsayımlarımızın tamamının doğrulandığı şeklindedir. Ekonomik büyüme ile ilişkilerinin gücü üzerine ulaşılan sonuçların değişken olduğu görülmekle birlikte, protestolu senet sayısı ile ekonomik büyüme arasındaki korelasyon ilişkisi hariç diğer göstergelerin büyüme ile ilişkisi istatistiksel olarak anlamlı bulunmuştur. Uygulanan zaman serisi nedensellik analizlerinde yürütülen eşbütünleşme; Johansen testi sonucunda karşılıksız çek, boşanma ve tutuklu/hükümlü sayılarının, fert başına milli gelir üzerinde uzun dönemli bir etkiye sahip oldukları söylenebilmektedir. Kısa dönemli nedensellik ilişkilerinin sınanması sonucunda ise karşılıksız çek sayıları ile tutuklu/hükümlü sayılarından fert başına milli gelire doğru kısa dönemli bir nedensellik ilişkisi olmadığı fakat boşanma sayılarından, fert başına milli gelire doğru kısa dönemli bir nedensellik ilişkisi olduğu tespit edilmiştir. Buradan da anlaşılmaktadır ki, sosyal sermayenin belirleyicilerinden boşanma sayıları, kısa ve uzun dönemdeki hissedilir etkisiyle iktisadi büyümeye etki açısından diğer sosyal sermaye değişkenlerin bir adım önünde yer almaktadır. Kuşaklararası ilişkilerin sosyo-ekonomik boyutunu son derece yakından ilgilendiren bu bulgu, üzerine ayrıntılı bir şekilde düşünülmesi gereken ve gelecekteki çalışmalar içinde; Türkiye’deki boşanma sayılarının ekonomik büyümeye etkisi olarak ele alınabilecek bir araştırma sorusu niteliği oluşturmaktadır. Böylelikle ekonomik büyümenin sosyal sermaye ile ilişkisi yapılan araştırmalar ile birlikte daha bilinilir hale gelebilir.

KAYNAKÇA

Aydemir, M. A. ve Özşahin, M. C. (2011), Türk Demokrasisinde Kayıp Halkayı Keşfetmek: Türkiye Örneği Üzerinden Sosyal Sermaye-Demokrasi Bağlantısını Yeniden Düşünmek, Akademik İncelemeler Dergisi, Cilt:6, Sayı:1, 41-87.

Cohen, D. and Prusack, L. (2001), In Good Company: How Social Capital Makes Organizations Work, Harvard Business School Press, 1-20.

Çetin, M. (2006), Bölgesel Kalkınmada Sosyal Ağların Rolü: Silikon Vadisi Örneği D.E.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi Cilt:21 Sayı:1, ss:1-25.

DeFilippis, J. (2001), The Myth of Social Capital in Community Development, Housing Policy Debate, 12:4, 781-806.

Erselcan, F. (2009), Disiplinlerarası Ortak Bir Çalışma Alanı Olarak Sosyal Sermaye, C.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt: 35, Sayı: 2, 248-256.

Eşki, H. (2009), Sosyal Sermaye Önemi, Üretimi ve Ölçümü Üzerine Bir Alan Araştırması, Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi, Konya.

Eşkinat, R. (2015), Sosyal Sermayenin Sürdürülebilir Kalkınmaya Etkisi, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt/Vol.: 15, Sayı/No: 4, 75-90.

Fafchamps, M. (2004), Social Capital And Development, University of Oxford Department of Economics Discussion Paper Series, Number 214, 1-25.

Fukuyama, F. (2001), Social Capital, Civil Society and Development, Third World Quarterly, Vol 22, No 1, pp 7– 20.

Fukuyama, F. (2002), Social Capital and Development: The Coming Agenda, SAIS Review vol. XXII no. 1, Winter–Spring, 23-37.

Guiso, L., Sapienza, P. and Zingales, L. (2002), The Role Of Social Capital in Financial Development, NBER Working Paper No. 7563, 1-56.

Kangal, N. (2013), Sosyal Sermaye Teorileri ve Sosyal Sermaye Kalkınma İlişkisi: Türkiye Örneği, Selçuk Üniversitesi SBE İktisat Bölümü, Yüksek Lisans Tezi, Konya, 133 s.

Karagül, M. ve Dünder, S. (2006), Sosyal Sermaye ve Belirleyicileri Üzerine Ampirik

Bir Çalışma, Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi (12), 61-78.

Karagül, M. ve Masca, M. (2005), Sosyal Sermaye Üzerine Bir İnceleme, Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi, Bahar, 1: 37-52.

Koç, A. ve Ata, A. Y. (2012), Sosyal Sermaye ve Ekonomik Büyüme İlişkisi: AB Ülkeleri ve Türkiye Üzerine Ampirik Bir İnceleme, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C.17, S.1, s.199-218.

Ongan, N. T. (2013), Sosyal Uyum-Sosyal Sermaye Eksenli Kalkınma Yaklaşımının Sınıfsal Sonuçlarına İlişkin Bir Değerlendirme, Çalışma ve Toplum, 2013/1, 211-228.

Öğüt, A. ve Erbil, C. (2009), Sosyal Sermaye Yönetimi, Çizgi Kitabevi, Konya.

Özcan, B. ve Zeren, F. (2013), Sosyal Güven ve Ekonomik Kalkınma: Avrupa Ülkeleri Üzerine Mekânsal Ekonometri Analizi, Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi, Nisan, 8(1), 7-36.

Putnam, R. D. (1995), Bowling Alone: America’s Declining Social Capital, Journal of Democracy [Internet], 6 (1) : 65-78.

Şan, M. K. ve Şimşek, R. (2011), Sosyal Sermaye Kavramının Tarihsel–Sosyolojik Arkapları, Akademik İncelemeler Dergisi Cilt:6 Sayı:1, 89-110.

Şan, M. K. (2008), Bilgi Toplumuna Geçişte Sosyal Sermayenin Taşıdığı Önem ve Türkiye Gerçeği, Journal of Knowledge Economy & Knowledge Management, Volume II Spring, 70-95.

Şenkal, A. (2008), Sosyal Sermaye ve Bölgesel Kalkınma İlişkisi (Max Weber’in Perspektifinden Bir Değerlendirme), “İş,Güç” Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi Cilt:10 Sayı:1, Ocak, 118-143.

Temple, J. and Johnson, P. A. (1998), Social Capability and Economic Growth, The Quarterly Journal of Economics, August, 965-990.

Temple, J. (2000), Growth Effects of Education and Social Capital in the OECD in Symposium on The Contribution of Human and Social Capital to Sustained Economic Growth and Well-Being. Quebec: OECD.

Tüysüz, N. (2011), Sosyal Sermayenin Ekonomik Gelişme Açısından Önemi ve Sosyal Sermaye Endeksinin Hesaplanması, Kalkınma Bakanlığı Uzmanlık Tezi, Kasım, 156 s.

Whitley, P. F. (2000), Economic Growth and Social Capital, Political Studies, Vol 48, 443-466.

Woolcock, M. and Narayan, D. (2000), Social Capital: Implications for Development Theory, Research, and Policy, The World Bank Research Observer, Vol 15, no. 2 (August), pp. 225-49.

World Bank (2016), OECD Insights: Human Capital, 102-105.

Yıldız, Z. ve Topuz, H. (2011), Sosyal Sermaye ve Ekonomik Kalkınma İlişkisi Açısından Türkiye Üzerine Bir Değerlendirme, Sosyal Siyaset Konferansları / Journal of Social Policy Conferences, Sayı / Issue: 61-2, 201-226.

Yüksel, K. (2015), İktisadi Kalkınmada Sosyal Sermayenin Rolü; Çorum İline Yönelik Bir Analiz, Hitit Üniversitesi SBE İktisat Bölümü, Yüksek Lisans Tezi, Çorum, 2015, 118 s.

İnternet Kaynakları

Adalet Bakanlığı: www.adalet.gov.tr (Erişim Tarihi: 25.05.2016)

İçişleri Bakanlığı Dernekler Dairesi Başkanlığı: www.dernekler.gov.tr (Erişim Tarihi: 25.05.2016)

Merkez Bankası: www.tcmb.gov.tr (Erişim Tarihi: 24.05.2016)

Türkiye Bankalar Birliği Risk Merkezi: www.riskmerkezi.org.tr (Erişim Tarihi: 25.05.2016)

Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK): www.tuik.gov.tr (Erişim Tarihi: 24.05.2016)



YÖNETİM - AHLAK İLİŞKİSİ BAĞLAMINDA AHLAKLI YÖNETİM ARAYIŞI: KINALIZADE ALİ EFENDİ'NİN AHLAK-I ALAİ İSİMLİ ESERİ ÇERÇEVESİNDE BİR DEĞERLENDİRME

Alper ÖZMEN*

Öz

Türk tarihinde yönetimle ilgili yazılmış kitaplar daha çok yöneticilere öğüt verme, rehberlik etme amacı taşır. Bu anlamda gerek hükümdarların tecrübeli idarecilerinden bizzat talepleri üzerine, gerekse de danışman ve devlet adamlarının kendi deneyimlerini paylaşmak amacıyla yazılmış risale ve nameler önemli bir yere sahiptir. Eserlerde genel olarak ahlak kavramının yönetimin ayrılmaz bir parçası gibi değerlendirildiği görülmektedir.

Kınalızade Ali Efendi, "Ahlak-ı Alai" isimli eserinde yönetim ve ahlak arasında güçlü bir bağ kurmaktadır. İdeal insan, aile ve devlet oluşturma problemini ele aldığı eserde, "Ahlak İlmi, Aile Ahlakı ve Devlet Ahlakı" ayrı ayrı değerlendirmeye tabii tutulmuştur. Bu çalışma, Türk düşünce ve idare tarihinde yöneticilere yol göstermek üzere yazılan risalelerde, aralarında çağrışımsal ve anlamsal bütünlük kurulan iki öge olan yönetim ve ahlak kavramlarının Kınalızade Ali Efendi'nin Ahlak-ı Alai isimli eseri üzerinden analizini içermektedir.

Anahtar Kelimeler: Kamu Yönetimi, Ahlak, Devlet Ahlakı, Kınalızade Ali Efendi.

* Doç. Dr., Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, aozmen@ogu.edu.tr

SEARCH FOR MORAL ADMINISTRATION IN THE CONTEXT OF ADMINISTRATION -MORAL RELATIONSHIP: AN EVALUATION OF KINALIZADE ALI EFENDİ'S AHLAK-I ALAI

ABSTRACT

Books written about administration in Turkish history mostly aim at giving advice and guidance to rulers. In this sense, the treatises and letters, written both upon the demand of the rulers from experienced administrators and for sharing of the rulers and consultants' experiences, have a significant place. In these studies, it is seen that the concept of morality is regarded as an integral part of the administration.

Kinalizade Ali Efendi establishes a strong link between administration and morality in his work titled Moral-ı Alai. In the work which deals with the problem of forming ideal people, family and state, "moral science, family morals and state morals" are evaluated separately. This study contains the analysis of the concepts of administration and morality, which are two elements in which the associational and semantic integrity are established between the treatises written in order to guide the rulers in the history of Turkish thought and administration, through Kinalizade Ali Efendi's Ahlak-ı Alai named work.

Keywords: *Public Administration, Morality, State Morals, Kinalizade Ali Efendi.*

GİRİŞ

Türk-İslam düşünce tarihinde yönetime ilişkin kavram ve bahislerin ahlak eksenli bir perspektif üzerinden örüldüğü bilinmektedir. Yönetim ve ahlak terimleri, birbiriyile etkileşim içinde olması zorunlu iki temel alan olarak Antik Yunan filozoflarından itibaren sürekli bir bağlantı içerisinde işlenmiştir. “Değer, erdem, adalet, iyi” fikrini eksene alan temel ahlak prensiplerini yönetim anlayışının vazgeçilmez referans kaynağı olarak kabul etmek; felsefi, dini ve idari sahada çalışanların benimsediği bir olgu olarak çıkagelmiştir. Bu durum kişiye bağlayıcı yükümlülükler getiren ahlak başlıklı üst referans örgüsünün, devlet için de geçerli olması gerektiği anlayışından kaynaklanmıştır.

Ahlak literatürünün sistematik olarak gelişiminde Platon, Aristo, Kant gibi Batı felsefesinin düşünürleri ile Miskeveyh, Kindi, Tusi, Farabi ve İbni Sina gibi İslam felsefesinin filozoflarının önemli katkıları olmuştur.

Platon; yetkin, iyi düzenlenmiş toplumu, yetkin bireyden daha fazla önemseyerek toplumu mutluluğa taşıyacak mekanizmanın devlet olduğunu vurgulamıştır. Bununla birlikte felsefenin ahlak yönünün ideal devleti temellendirdiğini ifade etmiştir (akt. Atayman, 2006: 25).

Devlet ve toplum felsefesini ahlak anlayışıyla ilişkilendiren ve ahlak ve politikayı pratik ilimlerden sayan Aristoteles, erdemle şehir arasındaki bağ üzerinden erdemli bir şehrin adil olduğuna işaret etmiştir. Aristoteles; Nikomakhos Ahlakı, Eudemos Ahlakı ve Büyük Ahlak (Magna Moralia) isimleriyle ahlak konusunda üç eser kaleme almıştır.

Kant, “Pratik Aklın Eleştirisi” isimli çalışmasında insanı ahlaki varlık olarak tanımlar. Salt pratik aklın yönettiği istemlerden kaynaklanan davranışları “ödeve dayanan” davranışlar olarak değerlendirir (Kant, 1999). “Ahlak Metafiziğinin Temellendirilmesi” adlı eserinde ahlaki davranışı, bireyin başkalarıyla ilişkilerinde, “isteklerinin her türlü kişisel çıkardan bağımsız olması” olarak ifade eder. Ona göre, “insanlığı kendinde ve başkalarında hiçbir zaman bir araç olarak değil, her zaman bir amaç olarak görerek” eylemde bulunulduğunda ahlaklı davranılmış olunur (Kant, 2009).

Ahlak disiplini, İslam felsefesi çerçevesinde Kindi, Ebu Bekr er Razi ve

Farabi'nin eserleriyle sistematize olmaya başlamıştır. Farabi'nin tasnifinde ahlak, Devlet felsefesinin bir boyutu olarak ele alınmış; İbn Sina'nın "Fi aksami'l ulum" başlıklı risalesinde pratik felsefenin ahlak ilmi, tedbiru'l menzil, siyaset ilminden oluşan üç temel dayanağından biri olarak şekillenmiştir. Aynı şekilde Nasireddin Tusi'nin Ahlak-ı Nasırı isimli ahlak ilmine dayanan çalışması, ameli felsefeye dair önemli bir eser olarak görülmektedir (Kutluer, 1989, s. 15-18). İbn-i Miskeveyh'in Tehzibu'l Ahlak adlı eseri de İslam düşünce tarihinde ahlakın başlıca konularının işlendiği ilk sistematik çalışma sayılmaktadır (Çağrı, 2011: 328).

Bütün bu çalışmalar, ahlak disiplininden beklenen işlevin yalnızca birey ve toplum temelinde değil, devlet ekseninde de işlemesi gerektiğini; bu çerçevede devlet ahlakının tesisine ilişkin çabaların artırılmasının bir zorunluluk olduğunu göstermektedir. Bu çalışmada aile ahlakı konusuna girilmeyecek olup ahlak ilmi ve devlet ahlakı bağlamında değerlendirmelerde bulunulacaktır.¹

1. KINALIZADE ALİ EFENDİNİN HAYATI VE AHLAK-I ALAİ İSİMLİ ESERİN GENEL ÇERÇEVESİ

Kınalızade Ali Efendi, 1510 (H. 916) yılında Isparta'da doğmuştur. Babası, Fatih Sultan Mehmed'in şehzadeliği döneminde hocalığını yapmış olan Mevlana Abdulkadir'in oğlu Kadı Emrullah Efendidir. Dedesi sakalını kına ile boyadığından onun soyundan gelenler "Kınalızade" olarak anılmıştır (İşçi, 1997, s. 267). Osmanlı yönetici sınıfı içerisinde ilmiye sınıfının ilk basamağı olan müderrislikle mesleki hayatına adım atmıştır. İlk görev yeri 1541 yılında Ebusuud Efendi tarafından atanmış olduğu Edirne Hüsam Efendi (Hüsamiye) Medresesi'dir (Unan, 2004: 19). Çeşitli medreselerde uzun süre müderrislik yaptıktan sonra Şam, Kahire, Bursa, Edirne ve İstanbul Kadılıkları görevlerini yürütmüştür. 1571 tarihinde İlmiyye Sınıfının Şeyhü'l İslam'dan sonraki en üst idari makamlarından biri olan Anadolu Kazaskerliği rütbesine getirilmiştir (Oktay, 1998: 22).

Ahlak-ı Alai, Kınalızade'nin Şam kadılığı döneminde 1563 ila 1565 yılları arasında yazılmıştır. Çalışma, Suriye Beylerbeyi Ali Paşa'ya ithaf edilmiş ve ona nispetle ismi Ahlak-ı Alai konulmuştur. Ahlak-ı Alai ilk Türkçe ahlak kitabı olup,

¹ Kitabın birinci bölümü olan "Ahlak İlmi" kısmı için Hüseyin Algül tarafından hazırlanan ve Tercüman Yayınları tarafından basılan ve Ahlak-ı Alai özgün ismiyle yayınlanan eser incelenmiş; "Devlet Ahlakı" bölümü için editörlüğünü Kemal Gurulkan'ın yaptığı İlgi Kültür Sanat Yayınlarından çıkan Aile ve Devlet Ahlakı ismiyle basımı yapılan çalışma dikkate alınmıştır.

Kınalızade ilk Türk ahlakçısı sayılmaktadır (Öztürk, 1990: 66).

Eser, bir mukaddime ve İlm-i Ahlak, İlm-i Tedbiri'l-Menzil ve Siyaset-i Medine olmak üzere üç bölümden oluşmaktadır. Kınalızade; Celaledin Devvani, Nasiruddin Tusi, İbn Miskiveyh ve Farabi üzerinden gelen Aristoteles'in Nikomakhos'a Etik isimli eserinden etkilenecek kitabın tasnifini gerçekleştirmiştir (Öztürk, 1990: 76).

Mukaddime kısmında, ahlak felsefesini ilgilendiren hususlar, ahlak terimleri, ahlak ilminin faydaları, ameli (pratik) ve nazari (teorik) ahlak, ruh ve terbiye meseleleri yer almaktadır. Birinci bölümde "İlm-i Ahlak" işlenmiş, bireysel ahlak çerçevesinde huy çeşitleri, faziletler, faziletlerin elde edilmesine engel olan ruh hastalıkları (reziletler), bunların tedavi usulleri, lisan terbiyesi gibi konular açıklanmıştır. İkinci bölüm aile ahlakına (ilm-i tedbir-i menzil) ayrılarak, Müslüman Türk ailesinin kuruluşu, aile reisinin görevleri, küçükten büyüğe doğru aile fertlerinin hak, vazife ve sorumlulukları hakkında bilgi verilmiş, ailede terbiye usulleri örneklerle dayandırılarak irdelenmiştir. Üçüncü bölümde ise; devlet idaresi ve siyasi ahlak (ilm-i tedbir-i medine) konu edilmiştir. Kınalızade bu bölümde, Türk Milletinin asırlardır içinde yaşadığı ve yaşattığı devlet modelini anlatmaktadır. Mülkün korunması ve adaletin hakim kılınması, devlet reisinin vasıf ve görevleriyle devlet adamlarının seçiminde uyulması gereken kurallar, devlet-halk ilişkileri, ordunun gücü vb. konular bu bölümün önemli mevzularıdır (Kınalızade, t.y.; Kahraman, 1989: 15).

Eser, Türkiye'de doktora tezi ve yüksek lisans tezi olarak çeşitli yönleriyle çalışılmıştır.² Ayrıca eserle ilgili kitap ve makalelerde farklı vurgular öne çıkarılmıştır. Bu çalışmada; ahlak kavramı, yönetim-ahlak ilişkisi ve devlet ahlakına Kınalızade'nin nasıl bir boyuttan baktığı hususunda değerlendirmeler yapılacaktır.

2. KINALIZADE'DE AHLAK KAVRAMI

Kınalızade'ye göre ahlak, nazari hikmet (teorik ahlak) ve ameli hikmet (pratik ahlak) olarak iki temel boyut üzerinden şekillenir. Nazari hikmet, daha çok insan bilgileriyle ilgili olup, başarı elde etmek kişiyi teorik olgunlaşmaya götürür. Varlıkları ve hakikatleri tanımak, eşyanın mahiyetini ilimle bilmek hedeflenir. Ameli

² Oktay, Ayşe Sıdika (1998); Kınalızade Ali Efendi ve Ahlak-ı Alai (DR); Çamcı, Hikmet (2004), Kınalızade Ali Efendi'de (Ahlak-ı Alai'de) Sorumluluk Bilinci ve Boyutları (YL); Altuntaş, Resul (2015), Kınalızade Ali Efendi ve Ahlak Eğitimi İlişkin Görüşleri (YL).

hikmet ise bireyin eylem ve faaliyetlerini kapsar. Davranışları mükemmelleştirmek ve güzelleştirmek söz konusu olduğundan pratik olgunlaşmayı içerir (Kınalızade, t.y.: 28-30).

Kınalızade, eserini daha çok ameli hikmet (pratik ahlak) üzerinden açıklamaktadır. Ameli hikmeti üç ana temaya dayandırır: Bireysel Ahlak, Aile Ahlakı ve Devlet Ahlakı. Ona göre, insanın güç ve iradesi ile meydana gelen durumlar üç kısma ayrılmaktadır (Kınalızade, t.y.: 32-33):

1- Bireysel ahlak kapsamında kişinin fiil ve amellerinden bahseden ameli hikmete “ilm-i ahlak” denildiği, şahısların huylarının esas alındığı belirtilir. “Birey ne tür bir karaktere sahip olmalı” sorgusu önemlidir. Eserde açıkça hiç kimse olmadığında dahi ahlaklı davranışın sergilenmesinin gerekliliği vurgulanır. “Nasıl olmak gerek ki, iyi ve övünülecek bir huya sahip olunup, çirkin ve yerilen davranışlardan kaçınılsın?” şeklindeki sorgulamalara cevap aranır.

2- Aile ahlakında, hane halkının kendi içerisindeki iletişim ve düzeni değerlendirilir.

3- “İlmu tedbiri’l-medine” (devlet ahlakı) kısmında devlet başkanı ve bütün şehir halkının ortak tavır, davranış ve fiilleri hususu ele alınır.

Kınalızade, kişinin belli bir yönde davranış sergilemesini iki gerekçeye dayandırır. Birincisi erdemli insanların örnek alınması; ikincisi ise gelenek ve göreneklere uygun eylemde bulunma (Kınalızade, t.y.: 33). Teorik ahlak ile doğru inanın geliştireceğini belirten yazar, ahlaklı düşünme ve davranmanın olgunlaşma ve mutluluğu sağlayacağını belirtmektedir (Kınalızade, t.y.: 35). Ayrıca ahlaklı, faziletli fiiller ortaya koymak için iyi ve kötünün, doğru ve yanlışın öğrenilmesinin gerekliliğinin altını çizmektedir (Kınalızade, t.y.: 45).

Kınalızade ahlak ilmini, teşbih yaparak ruhlara ait hastalıkların tedavisini ifade eden tıbb-i ruhaniye benzetir. Tıp ilmi ile bedenın sıhhatini korumak ve varsa hastalığını giderecek reçeteler ortaya koymak mümkün olduğu gibi, ahlak ilmiyle de nefsin çirkin huylarını gidermek, erdemli davranmak, adil ve iyi olmanın mümkün olacağını ileri sürmektedir (Kınalızade, t.y.: 36). Ahlak ilmiyle bireyin karakterinde çirkin ahlak yerleşmişse, bunun silinerek güzel ahlaka dönüşmesi; iyi ahlak ve fazilet göstergeleri öne çıkıyorsa, devamı ve geliştirilmesi anlamında

güzel huyların sürdürülmesi ve geliştirilmesinin söz konusu olabileceğini vurgulamaktadır (Kınalızade, t.y.: 36).

Ruh kendine uygun gelen iyi şeyleri idrak etmeli ki, beden eğilimleri, istenci ahlaksal iyiye yönelsin. Ruhun kendine aykırı, çirkin menfur şeylerden kaçınması da aynı kurala bağlıdır. Yani ilkönce ruh bir şeyin nefreti gerektirecek çirkinlikte olduğunu idrak edecek, bundan nefret meydana gelecek, nefretten yok etmeye istek doğacak, sonra da istek, organları harekete geçirecek ve çirkin şey atılacak, silinecektir (Kınalızade, t.y.: 61). Pratik ahlakın en önemli yönü, güzel ahlakı ve iyi amelleri çirkin ahlak ve kötü işlerden ayırt edip, hangi işleri yapmanın olgunluk ve saadet sebebi, hangi işleri yapmanın da noksanlık ve isyan sebebi olduğunu idrak etmektir (Kınalızade, t.y.: 62).

Kainattaki mertebeler arasında insanın mertebesinin orta yerde olduğunu ileri sürerek metafizik psikoloji üzerinden insanın ahlaki gelişimine yönelik değerlendirmelerde bulunan Kınalızade, bireyin hayır (iyilik) kazanarak en üst zirvelere ulaşacağını, heva ve hevesinin (gelip geçici isteklerinin) tabiatına uyarak en aşağı mertebelere düşebileceğini belirtmektedir. İnsanın melekîyet ve hayvaniyet taraflarına sahip olduğunu ve tercihini hangisinden yana kullanırsa o yönde bir karakter yansıması ortaya çıkacağına dikkat çekmektedir. Ona göre insan hayvandan farklı olarak akıl kuvvetine sahip olduğundan fiillerinden dolayı mazur görülemeyecektir (Kınalızade, t.y.: 73).

3. KINALIZADE'DE ADALET İLKESİ

Objektif bir ilke olan adalet mefhumu ahlaken bağlayıcı, uyulması zorunlu bir öğretilerdir. Adaletin öncelikle kişinin ruhen ve bedenlen kendine karşı bir sorumluluk ortaya çıkardığını ileri süren yazar, daha sonra ailesine, akrabalarına, çalışanlarına şeklinde merkezden çevreye doğru giden bir yönü olduğuna dikkat çekmektedir. Kişinin şecaat (yiğitlik), iffet, hikmet gibi faziletleri kazandıktan sonra yaşayışını, şahsi ve toplumsal vazifelerini adalet üzere yapması durumunda, hakiki olgunluğa, ebedi saadete ulaşmasının mümkün olabileceğini vurgulamaktadır. Kınalızade bu nitelikleri taşıyan kişiyi “İşyle beliren kamil insan”, “Sağlam hakim”, “Kamil filozof” gibi isimlerle tanımlamaktadır (Kınalızade, t.y.: 156).

Türk devlet, kültür, yönetim ve medeniyet tarihinde ahlak kavramı, adalet fikrini esas alarak olgunlaşmıştır. Kınalızade çalışmada ahlaktan bahsederken bu

kavramın adaletle zorunlu olarak birbirlerini gerektirdiğini ima eder. Adaleti en şerefli fazilet, en büyük haslet olarak değerlendirir. Adalet eşitliğe, eşitlik de birlik ve beraberliğe işaret eder (Kınalızade, t.y.: 135). Bu bağlamda adalet doktrini temelinde icra edilen idari davranışların tüm toplumu mutlu kılacağını ileri sürer.

Adaletin ifradı (ölçüyü aşmış hali) zulümdür. Dengeyi bozmak, eşitsizliklere yol açmak, haksızlık yapmak suretiyle adalet prensibinin çiğnenmesi zulüm demektir (Kutluer, 1989: 23). Zulüm, bir kimsenin hakkına tecavüz edip, ırz, mal ya da nefesine zarar vermektir. Tefriti (ölçünün gerisinde kalmış hali) “inzılam” kavramıyla ifade edilmekte olup, bir kimsenin kendisi hakkında gerçekleşen her çeşit zulme boyun eğmesi ve onu kabul etmek suretiyle söz konusu sefaletle razı olmasıdır. Kınalızade her iki durumu da yani başkasının hakkına tecavüzü de, hakkına tecavüz edilince boyun eğmeyi de zulüm olarak eserinde ifade etmektedir (Kınalızade, t.y.: 126).

Kınalızade, adaleti üç hususa dayandırmıştır (t.y.: 136): Malların Taksimi, Muamelatda (işlemlerde) Adalet ve Tedibata (Terbiye) Müteallik Hususlarda Adalet (siyaset ve kıyaslar). Ona göre bunların her birinde uyum ve ölçüye uygun davranılması adaleti ortaya çıkarır. Bir kimseye hakkını çiğneyerek zulmeden kişiye misliyle muamele edilmesi gerekir. Adaletin orta mertebesi fazilet olup uygulamasında hiçbir tarafa meyletmeden dengeyi korumak zaruridir.

Toplum hayatında zorbalık, hak yemek, zulmetmek gibi birtakım olayların olması mümkündür. Zira bireyler elde etmek istedikleri menfaatleri kazanmak veya kaybetmemek için diğerlerine zulmetmek gibi kötü davranışlara yönelebilirler. Toplumda cebir ve zulüm yoluyla başkasının hakkını gasp etmeye yeltenen kişiler her zaman var olmuştur. Böyle bir ortamda hakkını koruyanların kendilerini müdafaası sonrası birtakım kuvvetlerin çarpışması ile karmaşık bir ortamın toplumu rahatsız etmesi kaçınılmazdır. Bu bağlamda Kınalızade, otoriter bir hakim- yöneticinin gerekliliğine işaret eder. Zulmü kaldıracak, haksızlığı giderecek ve herkesin razı olacağı kararı tarafsız birşekilde sonuca vardırıacaktır (Kınalızade, t.y.: 137-138).

4. AHLAK-I ALAI'DE ŞEHİRLER VE İDARESİ

Şehirlerin yönetimini ahlaksal boyut üzerinden iki kategoriye ayıran Kınalızade³, Farabi benzeri bir ayrıma gitmiştir.⁴ Her iki düşünür de şehirleri, içinde yaşayan toplumun ahlakı üzerinden nitelendirmişlerdir. Kınalızade'ye göre, idare ettikleri şehirlerin, iyi ve ahlaklı şehirler olması için yöneticilere büyük rol düşmektedir. Zira ahlak ve fazilet üzerine kurulmuş bulunan şehrin fertlerinin iki şeyde müşterek olmaları zorunludur: Görüş ve düşünce birliği ile hareket ve tavır birliği. Bunu sağlayacak olan da yöneticilerdir.

Ona göre Medine (şehir) iki kısımdır (Kınalızade, 2010: 142): Medine-i Fazıla ve Medine-i Gayri Fazıla.

Medine-i fazıla (fazilet üzerine kurulmuş şehir): İyiliklerin bir arada yaşama sebebi olduğu şehirdir. Fazilet ve iyilik şehrinin halkını Kınalızade beş kısma ayırmaktadır (Kınalızade, 2010: 147-149).

I. Faziletli Sınıf: Şehrin idaresi ahlaklı ve erdemli olan olgun, alim, münevver olarak sıfatlandırılan, bilgileri ile diğerlerinden ayrılan bu yapıya aittir. Şehrin işlerinin yolunda gitmesi bu sınıfın vazifesini doğru görmesine bağlıdır. Allah'a bağlılıkları ve güzel hareketleri ile yücelmişlerdir. Onların vazife ve işleri her şeyin hakikatini kabul etmek ve bunları, bilmeyenlere öğretmek, onları doğru yola sevk etmektir.

II. Hatip ve Mürşid Sınıfı: Bunlar halkı bazen güzel söz ve öğüt ile iyiliğe ve olgunluğa çağırırlar, kötülükten ve rezilliklerden uzaklaştırırlar. Bazen de münakaşa ve mücadele ile hitabet ve şiirle bozuk ve sapık inanışlara takılmaktan halkı alıkoyarlar.

III. Planlayıcı ve Kontrolcü Sınıf: Yaptıkları iş, belediye hizmetleri olarak nitelendirilebilir. Eşya sayısı, ölçü ve tartı aletlerini denetlerler. Bunların sanatı ve işi, hesap ve ölçme ilmi ile meşgul olmaktadır.

IV. Gaziler ve Mücahitler (savaşçılar) Sınıfı: Vazifeleri şehri, düşman istilasından, iç karışıklık çıkarmaya çalışanlardan ve her türlü düşmanlıktan korumaktır. Limanları, deniz nakliye gemilerini muhafaza, yolları ve civarı korumak

³ Çalışmanın bu kısmından itibaren ikinci kitap olan "Aile ve Devlet Ahlakı" isimli eser kullanılmıştır.

⁴ Bkz. Farabi (2001), El- Medinetü'l Fazıla, Çev. Nafiz Danışman, MEB Yayınları, Ankara.

gibi görevleri vardır.

V. Mal Sahipleri Sınıfı (her türlü zanaatkar-esnaf sınıfı): Şehrin yiyecek, giyecek ve zaruri ihtiyaçlarını para karşılığında tedarik etmek, üretmek bu sınıfa aittir. Her bir meslek ve sanat mensubu yalnız kendi işini yapar ve ikinci bir işle uğraşmaz.

Bu beş sınıfın dışında kalanlara Kınalızade “Nevabit /kendiliğinden ortaya çıkan zararlı kimseler” adını vermektedir. Nevabit kavramını açıklarken imgesel ifadeler kullanarak şehir/bostan benzetmesi üzerinden örneklendirme yapmaktadır. Güzel şehri bir bostana benzeten yazar orada meyve ağaçları, güzel çiçekler, elma ve üzüm ağaçları, selvi ve çınar gibi süs ağaçları olduğunu; bahçenin duvarı vazifesini görmesi için de kenarlarında meyvesiz diken ağaçlarının, yeri güzel göstereceği diye yeşil çimenlerin yer aldığını belirtir. Alimleri ve faziletli kimseleri meyveli ağaçlara; hatipleri ve yol göstericileri süs ağaçlarına; plan ve kontrolcü sınıfı güzel çiçeklere; askerleri, bahçenin duvarı olması sebebiyle dikenli ağaçlara; esnafı ise yeşil çimenlere benzetir. Bu sorunsuz kümeyle yapmış olduğu özdeşleştirmenin ardından bahçede bir de göze hoş görünmeyen, yerden biten zararlı otların da bulunmasının doğal olduğunun altını çizer. Bu çerçevede bostanın düzeninden sorumlu olan bahçıvanın görevinin bu otları yolup dışarı atmak olduğunu söylemektedir. Ayırık otları, yabancı ve hırpani bitkiler gibi yapı ve karakterler; şehir halkının dışında kalan Mürailer (mal ve makam için gösterişçiler), Muharifler (doğruyu değiştirip bozanlar) ve Bağiler (devlet nizamına karşı gelenler), Düşünce kıtlığı sebebiyle dinlerinden çıkanlar, Müğalitler (sapıklığı hakikat şeklinde anlatan karıştırıcılar) şeklinde sayılan kimseler, faydasız ve zararlı tiplerdir. Şehrin başkanı onları bir bahçıvanın bahçedeki tahripkâr ve faydasız otları temizlediği gibi şehirden atmaya, etkisizleştirmeye, durgunlaştırmaya ve uzaklaştırmaya çalışmalıdır (Kınalızade, 2010: 149).

Medine-i gayri fazıla (fazilet üzerine kurulmamış olan şehir): Kötülüğe dayanan şehirdir.

Kötülük üzerine kurulan şehir (cemiyet) üçe ayrılır (Kınalızade, 2010: 141):

a. Cehalet şehri; şehir halkının söz söyleme gücünden uzak olduğu, şiddete veya şehvete yöneldiği şehirdir.

b. Fasık (bozuk) şehir; fertlerinin konuşma gücüne sahip olduğu, fakat diğer kuvvetler üstün olduğu için sözün olumsuzluk yönelimli güçlere hizmet ettiği şehirdir.

c. Sapık şehir; fikir ve düşünce gücü noksan olmamakla beraber, batıl ve asılsız inanışları, doğru ve bozuk kanunları iyi kabul eden ve bunların bir arada yaşamalarına bu inanışlarının sebep olduğu şehirdir.

Kınalızade, yetişmiş tecrübeli devlet başkanını bilgili doktora, halkı da bedene benzetir. Doktorun beden hastalıklarının neler olduğunu, hangi tür tedavi ile çare bulunacağını bilmesi gibi devlet başkanı da tıpkı doktor gibi memleketin sorunlarının tespit edilmesi ve problemlere çözüm üretilmesi konusunda yetkin olması gerektiğini belirtmektedir. Şehri ve halkını ahlaki ilke ve prensipler çerçevesinde yönetme gayreti içerisinde olan idari mekanizma, erdemli bir yapı kurma iradesine sahiptir. Düzen bozulmuş, kaos çıkmış ise; devlet başkanı bir iktidar doktoru olarak düzenin sağlanması için alınması gereken tedbirleri uygulama alanında gerçekleştirerek mevcut nizamı; uygunluğu, bilgi ve tatbikatındaki doğruluğu çerçevesinde tesis etmelidir (Kınalızade, 2010: 169).

5. AHLAK-I ALAI'DE DEVLET AHLAKI

Kınalızade, organizmacı anlayış çerçevesinde devleti insan bedenine benzetmektedir. Devletin kurulmasını, bir grubun anlaşarak yardımlaşma ve dayanışmada bir vücudun organları gibi olmasına bağlamaktadır. Mosca'nın yönetici sınıf teorisinde de ifade ettiği gibi örgütlenmiş bir azınlığın, örgütlenmemiş bir çoğunluğu kendi hükmü altına alması beklenen bir durumdur (akt. Kapani, 2016: 124). Bu şekilde anlaşmış küçük bir topluluk, anlaşmayan büyük bir cemiyeti kontrolü ve yönetimi altına alabilir. Bir devletin unsurları, anlaşma ve yardımlaşma üzerinde bulunurlarsa, o devlet, her türlü tehlike ve yıkılmaya karşı korunmuş gibi olur. Fakat devlet fertleri arasında ayrılık, bölünme ortaya çıkarsa zayıflama ve yıkım gibi bir sonla karşılaşması kaçınılmazdır (Kınalızade, 2010: 170).

Kınalızade eserinde yönetimle ilgili iki farklı ayırımı gider. Ona göre siyaset (idare) iki kısımdır: Fazilete dayalı ve fazilete dayalı olmayan siyaset (Kınalızade, 2010: 151-152).

i. Fazilete dayalı siyaset, siyaset-i tamme olarak ifade edilmekte olup tam

ve olgun idareyi ima etmektedir. İdarecinin gayesi Allah'ın ahlakı ile ahlaklanmak, İslami ahlak prensiplerini hayatında uygulamak, ahlaki sahada olgunlaşmak ve gerekli saadeti elde etmektir. Adalet ilkesi ve halkı dost olarak kabul etme önemli bir yere sahiptir.

ii. Fazilete dayalı olmayan siyaset ise, eksik siyaset veya tegallübe (üstünlük zihniyetine) dayalı idare şeklinde tarif edilmektedir. İdareci, üstünlük kurmaya çalışarak, kişisel hırs ve tutkularını gerçekleştirmeyi hedefler. Dolayısıyla halkın huzuru, esenliği, güvenliği, adalet gibi hususlarda olumlu adımlardan kaçınır. Böylelikle korku, ıstırap, halk arasında buğz, düşmanlık, çekişme, gasp, hırsızlık ve hıyanet, kıtlık ve benzeri kötülüklerin çoğalacağı bir ortam doğar.

Toplumsal hayatta bireyler yöneticilerini taklit etme eğilimi gösterirler. Yöneticiler erdemli bir siyaset icra ediyorsa sosyal taban da benzer doğrultuda ahlaki ilkeler çerçevesinde davranışlar ortaya koyacaklardır. Ancak ahlak öğretilerine, fazilete aykırı fiillere sahip ruhsal yetkinliğe kavuşmamış bir yöneticinin idare ettiği bir cemiyet kötülüğü yüceltecek eylemler geliştirecektir. Bu bağlamda Kınalızade, “İnsanlar meliklerinin dinleri üzerinde bulunurlar” diyerek söz konusu vatandaş-yönetici arasındaki benzeşmeye dikkat çekmektedir.

Kınalızade, devlet başkanında yedi özellik olması gerektiğini ileri sürmektedir. Bunlar aşağıda maddeler halinde açıklanmıştır (Kınalızade, 2010: 154-165):

1. Himmet Yüceliği, Yardımseverlik, Lütuf ve İyi Davranma: Devlet başkanı; halkı gözetmek, memleketin emniyeti, adalet ve siyasetin dengesinin kurulması ve herkesin saadatinin temini için çalışmalıdır. Onun buyruklarına, ordunun, bürokrasinin ve halkın uyması ve kabul etmesi son derece önemlidir.

2. Görüş ve Düşüncede İsbetli Olmak: Zeka ve akıl duruluğu ile tecrübenin birleşmesiyle gerçekleşmesi mümkün olan bir özelliktir. Devlet başkanının deneyim sahibi olmaması durumunda, geçmiş dönemlerin başarılı yöneticilerinin stratejilerini kitaplardan okuyarak öğrenmesi öğütlenir.

3. Kararlı Olma ve Kararında Sebat Etme: Hüküm ve idare sahibi olan bir kimsenin bir işe karar verdikten ve bu hususta bütün çalışmaları yaptıktan sonra, bundan vazgeçip, bırakmamasıdır.

4. Büyük Hadiselere ve Sıkıntılara Karşı Tahammül Göstermek: İdarecilerin bir işte acele etmeleri ve buna karşılık tahammülsüz davranmaları, millet ve memlekete zillet, din ve devlete zarar verebilir. Ortaya çıkacak aksaklıkları kapatmak ve iyileştirmek imkansız hale gelebilir. Bundan dolayı olumsuz ve güç durumlara karşı koyabilme, katlanma ve dayanıklılık devlet başkanı için ehemmiyet arz eden bir özelliktir.

5. Zenginlik ve Cömertlik: Her türlü devlet ve memleket geliri (vergiler ve diğer kaynaklar) yöneticilerin elinde ve tasarrufunda olduğundan devlet başkanı, zengin ve tokgözlü olmalıdır. Burada zengin olmasını talepten kasıt, devlet hazinesini ve şahsi malını israf etmenin ve şahsi mal elde etme hastalığının idareciye bulaşmamasıdır. Millet malının harcanmasında orta yolun (itidalin) tutulması en başta gelen zaruret olmalıdır. Lüzumsuz yerlere harcamalar yapmak, fakat gerekli olmasına rağmen devlet ve ordunun ihtiyaçlarını kısmak, devletin devrilmesine sebep olabilir.

6. Ordunun ve Halkın Devlet Başkanına Bağlılığı: Devlet yöneticisine ve kanunlara son derece bağlı ve itaatkar olunması önemlidir. Kudretli yönetici, asker ve devlet adamlarından devlete karşı gelme bağlamında bir hoşnutsuzluk ve kıpırdanma hissettiği an, ihmal etmeyip, bu durumu ortadan kaldırmalıdır.

7. Yöneticiliği ile Tanınmış Soylu Bir Aileye Mensup Olmak: Kınalızade bu şartı zorunlu bir ölçüt olarak görmemektedir. Ancak insanların, yaratılışı itibarı ile kendi durumuyla benzerlik içinde olanlara karşı itaat etme konusunda çekimserlik gösterebileceğini ifade etmektedir. Baba ve dedeleri saltanat ve hükümdarlıkla tanınmış şerefli ve soylu bir kimse devlet idaresinin başına geçtiği zaman onun emirlerine uymanın daha fazla mümkün olacağını vurgulamak istemektedir.

Kınalızade, ülkenin imarı, hazinenin zenginliği, halkın huzur ve refahını devlet başkanının adil olmasına dayandırmaktadır. Zira adalet ilkesine uygun kararların alınması, vatandaşların yargılanması, vergilendirilmeleri, eşit haklardan faydalanmaları sağlandığında devlete karşı güven artmış olacaktır. Bu durum, yurttaşların devlete karşı görevlerini de eksiksiz yerine getirmelerini temin edecektir (Kınalızade, 2010: 174).

Devlet ahlakına uygun bir yönetim icra etmek için devlet başkanının dikkate alması gereken belli ilkeler bulunmaktadır. Bunları beş başlık altında ifade

etmek mümkündür:

1. Eşitlik İlkesi: Herkese eşit davranılmalıdır. Yurttaşlar eşit tutulmazsa kamu düzeni tesis edilemez. Toplumsal yapı, insan bedenine benzer ve insan bedeninin temel unsurları gibi dörttür (ateş, hava, toprak, su). Alimler ve hukukçular, yazarlar ve iktisatçılar, doktorlar ve şairler, astrologlar ve mühendisler; devlet hayatında canlılar için su nasıl bir öneme haizse aynı ehemmiyete sahiptirler. Memleketin iç ve dış emniyetinin muhafazasından ve toplumun huzurundan sorumlu olanlar ise ateş konumunda olan savaşçılardır (muharip sınıf). Sosyal hayatın düzenli işlemesi için, ihtiyaç mallarının temin edilerek halka ulaştırılmasını sağlamakla görevli olan sınıf, hava durumunda olan tüccarlardır. Halkın yiyeceklerini, her türlü meyve ve sebze ihtiyaçlarını temin eden ve toprağı ifade eden grup ise ziraatçılardır. Bu sınıflardan birinin diğerine karışması, üstünlüğü, kurulmuş olan nizamın bozulmasına sebep olur (Kınalızade, 2010: 175-176). Dolayısıyla şehir halkı ve her sınıfa bağlı fertler, birbirlerini desteklemeli ancak birbirlerinin mesleki alanına karışmamalı, girmemeli, müdahale etmemelidir.

2. Yeteneklere Göre Korunma: Şehir halkının ve toplum içindeki bireylerin, istidat ve kabiliyetlerine göre korunmasıdır. İnsanoğlu bu açıdan beş kısma ayrılır: Vaktini kendi imkanları içinde, sırf ilimle geçiren hayırlı ve hayrı başkasına da geçen hakiki ilim adamları; kendileri yaratılıştan hayırlı, fakat hayırları yalnızca kendilerine olanlar; kimseye iyiliği veya kötülüğü dokunmayanlar; yaratılışları itibarıyla başkalarına zararları olmayıp kendine kötü olanlar; yaratılıştan kendilerine ve başkalarına karşı kötü ve fena olanlar. Yönetici bunların dürüst ve iyi olanlarını korumalı ve yardım etmelidir. Bozuk olanlarını eğitim yolu ile ıslah etmeli, düzelme olmaması durumunda hukuken gereken müeyyide neyse onu uygulamalıdır (Kınalızade, 2010: 177-178).

3. İyilik ve Yardımda Eşitlik: Bu ilke modern örgütsel davranış literatüründe dağıtım adaleti olarak da ifade edilmektedir. Selamet (Esenlik), mal ve cömertlik olmak üzere iyilikler üç kısımdır. Yurttaşlara ve çalışanlara, herhangi bir ayrıcalık tanınmaksızın söz konusu değerlerden hakkı kadarını vermenin gerekliliği vurgulanmaktadır. Eşdeğer bilgi ve performans ortaya koyan kişiler arasında kendilerine kıyasla fazla makam ve mal verilenler olduğunda, diğerlerinde haksızlık algısı oluşur. Bu durum, kişilerin kin tutmaları sebebiyle, çalışma ve gelişmede kusurlu davranmalarına yol açar. Devlet adamı iyilik ve yardımların

dağıtımına ehemmiyet vermeli ve kazanılan hakka uygun hareket etmelidir. Hükümdar ve hakimler, hakkın dağıtımında, adalete ve seviyeye göre hareket etmekle mükelleftirler. Makam ve rütbelerin dağıtımında adaletsizlik etmek zulüm ve haksızlıktır (Kınalızade, 2010: 183).

Kınalızade'nin bu görüşü, Homans'ın (1961) *Dağıtım Adaleti Kuramı*'nda belirtilen, kişilerin örgüte yaptıkları katkılar sonucunda elde ettikleri kazanımları başkalarıyla karşılaştırma güdüsüne sahip olmaları ve bu çerçevede eşitsizlik algıladıklarında yöneticinin ödül ve cezaların dağıtımında adaletin sorgulanması anlayışı ile benzerlik gösterir (İşcan ve Naktiyok, 2004: 187).

4. Liyakat İlkesi: Yüksek mevki ve makamların ehil olmayan kimselere verilmesi, dine, devlete ve millete, telafisi mümkün olmayan büyük zararlar verir. Derece, makam ve rütbelerin liyakat esasına dayandırılmadan verilmesi toplumda oluşacak bozulma ve yozlaşmanın temel sebebidir. Deneyim ve iyi niyet sahibi devlet başkanları, mevki ve mertebe dağıtımında ehil olan kişilerin seçilmesi noktasında son derece dikkatli ve ihtiyatlı davranmalıdırlar (Kınalızade, 2010: 184).

5. Yolsuzluk Hususunda Dikkatli Olma: Rüşvet ve iltimasın kamu hayatındaki sakıncalarına değinen yazar, yöneticilerin rüşvetle himayesinde bulunanlara imkanlar oluşturmalarına ve iltimasla kişilerin haksızlık yapılarak kayırılmasına karşı çıkar. Ona göre, hak etmeyen kişilere yapılan iyilik ve ihsanlar, katkılar; hak sahiplerine kabalık, cahillere yardım, alimlere ihanet anlamına gelmektedir. İcra mevkiinde olanlar, kendilerine etki edebilecek kimselerden hediye almaktan uzak durmalıdırlar. Hediye kabul edip adaletle hüküm vermek ve herkese seviyesine göre eşit muamele etmek, her insan için mümkün olmayan bir durumdur. Hükümet edenlerle hakkı tevzi eden kimselerin aldığı hediye tam rüşvettir (Kınalızade, 2010: 184).

Devlet reisi halkı adalet ve kanunlarla, ahlak ve fazilet ilkelerine uygun yöntemlerle idare etmelidir. Nitekim bedenin düzeni tabiatla, tabiatın düzeni nefis (ruh) ile ve ruhun düzeni de akılla sağlandığı gibi; toplumun düzeni devlet reisiyle, devlet reisinin düzeni iyi idare ile (siyasetle), siyasetin düzeni de bilgelikle, iyi ahlakla temin edilir (Kınalızade, 2010: 185).

Devlet başkanının halktan kopuk yaşaması ve onların kamu yönetimine

yönelik şikayetlerine kulak tıkaması durumunda adaletin işlerlik kazanması düşünülemez. Devlet reisi her gün halkı bizzat huzuruna kabul edip, talep, beklenti ve sıkıntılarını dinleyerek problemlere çözüm üretmelidir. Eğer bu şekilde görüşmek mümkün olmazsa haftada yahut ayda bir gün belirleyerek doğrudan vatandaşları, zulme uğrayanları dinlemek suretiyle bu vazifeyi yerine getirmelidir⁵ (Kınalızade, 2010: 185-186).

Deneyimli, uyanık devlet adamının her yerde vicdanlı, adaletli, faziletli ve olgun habercilerinin olması; bu şekilde halkın durumundan, zayıfların haksızlığa maruz kalanlarından ve faziletli kimselerin de hiç bir terbiyeden mahrum olmamalarından haberdar olması devlet ahlakının tesisi için önemlidir⁶ (Kınalızade, 2010: 187).

SONUÇ

Sistematik ahlak literatüründe “erdem” ve “adalet” kavramları birbirini tamamlayan iki temel parola olarak eksene alınmıştır. Kınalızade de, genel olarak devlet ahlakını, bu sözcükler üzerinden açıklamaktadır. O, ahlak ilmini, devlet yönetim felsefesini etki sahası içine alması gereken bir disiplin olarak okumaktadır.

Kınalızade, ahlak ile adaletin iç içe, birbiriyle birlikte olmasının gerekliliğine işaret etmektedir. Adaleti en şerefli fazilet, en büyük haslet olarak değerlendirerek adaletin eşitliğe, eşitliğin de birlik ve beraberliğe vasıta olduğunu kaydetmektedir. Egemen kişi otoriter olmalı, zulmü ve haksızlığı ortadan kaldırarak herkesin razı olacağı kararları verebilmelidir. Kitabın bitimine “Adalet Dairesi” başlıklı bir tablo koyarak “hatimetü’l hatime” (kitabın sonunun sonu) eklemesi yapmak suretiyle bu bölümün sözün mührü olduğunu ifade etmektedir. Burada adalet temalı özcümlelere yer vermek suretiyle adalet doktrininin devlet ahlakının temelinde bulunduğunu vurgulamaktadır. “Adalet bütün dünyanın düzenini temin eder. Halkı idare altına, cihan padişahının adaleti alır.” şeklindeki ifadeler bunun göstergesidir.

⁵ Nizamü’l-Mülk, Siyasetname isimli eserinde aynı konuya vurgu yapmaktadır. Adil bir devletin tesisi için padişaha; zulüm gören, haksızlığa uğrayan, devletten şikayetçi olan insanlarla haftanın iki günü kendi başkanlığında toplanan divan-ı mezalim isimli yüksek mahkemede doğrudan iletişim kurması ve onlara haklarını teslim etmesi öğütlenmektedir (Nizamü’l-Mülk, 2011: 17).

⁶ Abbasi Halifeleri döneminde her şehirde “Elçi” isminde, senelik geliri olan, bulunduğu bölgede küçük-büyük her türlü haberi, hiç vakit geçirmeden devlet yöneticisine bildiren kimseler görev yapmıştır. Yöneticiler, haber aldıkları herhangi bir hususu asla ihmal etmemiş ve gelen bilgiye çok ehemmiyet vermişlerdir. Abbasi Halifesi Me’mun’un Bağdat’ta, devlet erkanının bilgisi dışında çalıştığı ve sıkı iletişimde olduğu, hususi maaş verdiği, bölgeye ilişkin gizli haberleri kendisine ulaştıran yüz adam istihdam ettiği çeşitli kaynaklarda rivayet edilmiştir (Kınalızade, t.y.: 187).

Eserde ahlaklı düşünme ve davranmanın en yüksek değer olduğu ve bunun yetkinlik, olgunlaşma ve mutluluğu sağlayacağı belirtilmektedir. Ahlaklı, faziletli fiiller ortaya koymak da; iyi ve kötü, doğru ve yanlış konusunda bilgilenme ve öğrenme süreci ile ilişkilendirilmektedir. Kınalızade'ye göre, ahlaklı davranmak, teori ve pratiğin örtüşmesi ile mümkündür. Bu bağlamda Ahlak-ı Alai'de beden ve ruh arasındaki karşılıklı etkileşim vurgusu öne çıkmaktadır. "Ruh, ahlak ve fazilete uygun olan hususları safi bir biçimde idrak etmeli ki, bedensel eğilimler bu yönde sevk olsun".

Kınalızade, Erdemli ve Erdemli Olmayan şeklinde Medine'yi (şehir) iki kısma ayırmıştır. Ahlaklı ve dürüst bir yaşamı tercih ederek, ortak ve anlamlı bir hedef doğrultusunda hareket eden düzenli şehri ve halkını "fazıl" olarak değerlendirmiştir. Halkı ve yöneticileri yanlış tercih ve inançlarda ısrar eden, şehvet ve şiddeti kutsayan, insanları aldatan, doğru davranışları zamanla yozlaşan, sapkınlıklarıyla öne çıkmış şehri de "fazıl olmayan" şeklinde adlandırmıştır.

Ona göre toplumsal hayatta yurttaşlar yöneticilerini taklit etme eğilimi gösterirler. Bu çerçevede yöneticiler erdemli bir siyaset ortaya koydukları takdirde ahlaklı bir cemiyetin oluşacağını vurgulamaktadır. Muhakkak toplum içinde bunun istisnaları olacaktır. Kınalızade, bu türler için yani toplumun zararlı kimselerini "nevabit" olarak nitelendirmekte, bunların topluma ve devlete büyük külfet ve sıkıntı oluşturacaklarını, dolayısıyla yönetimce etkisiz hale getirilmelerini istemektedir.

Devlet ahlakına uygun bir yönetim icra etmek için devlet başkanının dikkate alması gereken belli ilkeler bulunmaktadır. Bunlar; devlet ve kanun karşısında herkese tanınması gereken eşitlik, vatandaşların ve meslek sahiplerinin kabiliyetlerinin korunması ve desteklenmesi, vatandaşlara ve çalışanlara iyilik ve yardımlar hususunda dağıtımda adalet ilkesine uygunluk, liyakat ilkesine önem verme, yolsuzluğun önlenmesi için çaba harcama olarak sayılmıştır.

KAYNAKÇA

Altuntaş, R. (2015). Kınalızade Ali Efendi ve Ahlak Eğitime İlişkin Görüşleri. Ondokuz Mayıs Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Samsun.

Atayman, V. (Der) (2006). Etik. Donkişot Güncel Yayınlar, İstanbul.

Çağrı, M. (2011). Tehzibü'l Ahlak. TDV İslam Ansiklopedisi, 40, 328-330.

Çamcı, H. (2004), Kınalızade Ali Efendi'de (Ahlak-ı Alai'de) Sorumluluk Bilinci ve Boyutları. Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Sivas.

Farabi (2001). El- Medinetü'l Fazıla. Çev. Nafiz Danışman, MEB Yayınları, Ankara.

İşcan, Ö. F. ve Naktiyok, A. (2004), Çalışanların Örgütsel Bağdaşımının Belirleyicileri Olarak Örgütsel Bağlılık ve Örgütsel Adalet Algıları. Ankara Üniversitesi S.B.F Dergisi, 59-1, 181-201.

İşçi, M. (1997). Kınalızade Ali Efendi'nin Siyaset ve Devlet Anlayışı. Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi, 2, 267-278.

Kahraman, A. (1989). Ahlak-ı Alai. TDV İslam Ansiklopedisi, 2, 15-16.

Kant, I. (1999). Pratik Aklın Eleştirisi. Çev. İoanna Kuçuradi, Ülker Gökberk, Füsun Akatlı, Gertrude Durusoy, Türkiye Felsefe Kurumu Yayınları, Ankara.

Kant, I. (2009). Ahlak Metafiziğinin Temellendirilmesi. Çev. İoanna Kuçuradi, Türkiye Felsefe Kurumu Yayınları, Ankara.

Kınalızade, Ali Efendi (t.y.). "Ahlak İlmi", Ahlak-ı Alai. Hüseyin Algül (Haz.), Tercüman 1001 Eser Yayınları.

Kınalızade, Ali Efendi (2010). Devlet ve Aile Ahlakı. Kemal Gurulkan (Ed.), İlgı Kültür Sanat Yayınları, İstanbul.

Kutluer, İ. (1989). İslam Felsefesi Tarihinde Ahlak İlminin Teşekkülü. Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul.

Nizamü'l-Mülk (2011). Siyasetname. Çev. M. Taha Ayar, Türkiye İş Bankası Yayınları,

3. Baskı, İstanbul.

Oktaç, A. S. (1998). Kınalızade Ali Efendi ve Ahlak-ı Alai. Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yay. Doktora Tezi, İstanbul.

Öztürk, H. (1990), Kınalızade Ali Çelebi'de Aile. Aile Araştırma Kurumu Başkanlığı Yayınları, Ankara.

Unan, F. (2004). İdeal Cemiyet İdeal Devlet İdeal Hükümdar. 1. Baskı, Lotus Yayınevi, Ankara.



SIYASAL MEŞRUIYET DÜŞÜNCESİNİN EVRİMİ

Namık Kemal ÖZTÜRK*

Ahmet Şenol OK**

ÖZ

Bu çalışma, ilk olarak kalıcı bir problem niteliği taşıyan siyasal meşruiyet kavramının anlamını ve etimolojik kökenini açıklamaya çalışır. İkinci olarak siyasal düşünce tarihindeki meşruiyet kaynaklarını ve tiplerini analiz eder. Daha sonra da, meşruiyetin hem anlamında, hem de biçimlerinde zaman içinde ortaya çıkan dinamik değişim sürecini sergilemeye çalışır.

Anahtar Kelimeler: Meşruluk, meşrulaştırma, otorite, iktidar, Max Weber.

THE EVOLUTION OF THE IDEA OF POLITICAL LEGITIMACY

ABSTRACT

This study, first, explains the meaning and the etymological roots of political legitimacy as a perennial problem. Secondly, it analyzes the sources and types of legitimacy in the history of political thought. Then, it follows the dynamic process of change in both meaning and the type of legitimacy in time.

Keywords: Legitimacy, legitimization, authority, power, Max Weber.

*Prof. Dr., Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi Öğretim Üyesi, nkozturk@mu.edu.tr

** Doktora Öğrencisi, MSKÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bili Dalı, asok@ziraatbank.com.tr

GİRİŞ

Soyut anlamda meşruiyet, bir otoritenin, kurumun veya sosyal düzenlemenin, onunla bağlantılı olanlar tarafından uygun, doğru ve adil olarak inanılmasına yol açan psikolojik bir özelliktir. Dolayısıyla her türlü insani davranışın meşru olup olmadığı bu ölçütler açısından belirlenebilir. Bu çalışmada böylesine genel kapsamlı bir meşruiyet anlayışı değil, özellikle siyasi iktidara insanların itaatinin altında yatan faktörler anlamında meşruiyet kavramı ele alınmaktadır. İnsanlar, ödül beklentisi ve cezalandırılma korkusundan ziyade, yükümlülük duygusundan dolayı gönüllü olarak itaat etme eğiliminde olurlar. Diğerleri üzerine etki yapmanın, sadece güce sahip olma ve kullanma üstüne temellendirilmesi zor olduğu için, meşruiyet otoritelerin, kurumların ve kurumsal düzenlemelerin başarısı için önemlidir (Tyler, 2006: 37). Bir siyasal sistemin sürekliliği, istikrarı ve dayanıklılığı doğrudan doğruya meşruiyetle bağlantılıdır. Siyaset teorisyenleri, devletin yurttaşlarından sadakat talep etmelerinin gerekçelerinin ne olduğu ve devleti “haklı” kılan “güç” dışında bir şeyin var olup olmadığı sorusuyla uzun süreden beri ilgilenmişlerdir (Pierson, 2011: 35). Bu bağlamda meşruiyet konusu, en eski ve en temel siyasi tartışmalardan biri olan siyasi “zorunluluk/yükümlülük” sorunuyla yakından ilgilidir. Vatandaşlar niçin devlet otoritesini kabul etmeye kendilerini mecbur hissederler? Devlete saygı göstermeye ve yasalarına itaat etmeye gerçekten mecbur mudurlar? (Heywood, 2013:276). Bu bakımdan siyasal düşünceler tarihi bir anlamda “devlete neden itaat edilmeli?” sorusunu yanıtlama çabalarının tarihi olarak görülür (Redhead, 2001: 1).

Cohen’in belirttiği gibi, “Bütün insan toplulukları otorite ilişkilerince beslenen, kültürel olarak onaylanmış ve ahlaken geçerli kılınmış eşitsizlikler içerir. Bunun nasıl ve niçin şekillendiği ve değiştiğinin incelenmesi meşruiyet kavramının kapsamı içindedir” (Cohen, 1988a: 3). Bu görüşten hareket edersek, toplumların sosyal, ekonomik, kültürel ve siyasal evrimlerinin bir bütün olarak meşruiyetle ilgili olduğu sonucuna varırız. Bu çalışmada meşruiyet kavramının önemi ve ilişkili olduğu güç, iktidar ve otorite gibi kavramların kısaca tanıtılması bu anlamaya yönelik bir çaba olarak görülmelidir. Bu kapsamda, klasik ve modern dönemlerdeki çeşitli meşruiyet kaynaklarını özetlemeye çalışacağız. Ardından, çeşitli düşünürlerin bu kapsamda ortaya koyduğu düşünceleri tarihsel boyutu içinde ele alacağız ve tarihsel evrimi içerisinde bu kavramın ulaştığı yeni anlam ve

içerikleri değerlendireceğiz.

1. MEŞRUIYET KAVRAMININ ANLAM VE ÖNEMİ

Meşruiyet sözcüğüne Ortaçağdan önce pek rastlanmaz. Kavramın ilk ortaya çıkışı, klasik Latince'deki "legitimus(meşru)" şeklindedir. Eski Roma'da Çiçero, yasal olarak kurulmuş güçler ve mahkemelere (Magistrate) atıfta bulunduğu zaman veya kendileriyle anlaşmalar imzalandığından dolayı ve bu şekildeki anlaşmalar yasal belgeler olarak geçerli olduğu için meşru sayılan düşmanı (legitimus hostis), hırsız veya korsandan ayırt etmek için "legitimum imperium" ve "potestas legitima" ifadelerini kullanır (Coicaud, 2004: 18-19). Meşruiyet kavramının İngilizce'deki karşılığı, yukarıda sözü edilen Latince "legitimus" ve "legitimation" kelimelerinden türetilmiş "legitimacy" ve "legitimation"dır. Bu kavram ilk kullanıldığı dönemde bir eylemi olumsuz olarak değerlendirme, mevcut ahlaki ve geleneksel değerlere aykırılık anlamında, onu reddetme şeklinde algılanmıştır. Zamanla günümüzdeki kullanım anlamına yakın bir şekilde bir söz veya eylemin bir "ilk sebep"e veya "anayasa"ya dayandırılması gerektiği şekline dönüşmüştür (Çetin, 2014: 75).

Meşruiyet kavramının orijinal kökeni, gerçek kral veya kraliçenin "meşru doğum" nedeniyle tahta çıkmasını ifade eder. Kavramın ortaçağdaki anlamı "legitimus" geleneğe ve alışılmış prosedüre uygunluğu ifade eder (Sternberger, 1968: 4). Hristiyan düşüncesinin etkisi altındaki ortaçağ hukukunda, meşruiyet kavramı doğal hukuk ve normatif olarak düzenlenmiş bir kosmos düşüncesiyle yakından ilişkilidir. 16. yüzyılda mutlakiyetçiliğin yükselişiyle birlikte, politik iktidarın seküler şekilde haklılaştırılmasına yönelik düşüncelerin hızlı bir şekilde yayılması ve sözleşme teorilerinin etkisiyle kavram aşamalı olarak demokratikleşmiş ve "egemenlik, iktidarın tek meşru kaynağı olan halka aittir" şeklindeki halk egemenliği düşüncesiyle eşleşmiştir. Mutlak monarşi yanlıları ile meşrutî monarşi yanlıları arasında, Fransa'da Bourbon Hanedanı'nın yeniden tahta geçmesi üzerine yaşanan "legitimist" tartışmaları sonucunda kavram politik söylemin ana mecrası içine girmiştir. Yirminci yüzyılın başlangıcında, Max Weber'in meşru otoritenin "geleneksel", "karizmatik" ve "yasal-ussal" biçimlerini ayırması suretiyle oluşturduğu tipoloji, meşruiyetin sosyolojik bir kavrayışını gündeme getirmiş (Krieger, 1993: 533) ve kavram bundan sonra gerek literatürde gerekse günlük siyasal yaşamda sıkça kullanılmaya başlanmıştır.

Meşruluğun kabul edilmesinde insanların inançları önemli rol oynar. Meşruiyet, yönetme hakkı konusunda inançların uzlaşması şeklinde ifade edilmektedir (Friedrich, 2014: 186-188; Gönenç, 2002: 22). Meşruiyet “şeri” ve “şeriat” kavramlarından türetilen bir sıfat ve “şer’i olan” yani yasalara uygun olan anlamına gelir. Buradaki asıl vurgu “uygun olma” üzerinedir. Karşılıklı bir ilişkinin taraflarca yadırganmadan uygun görülmesi veya razı olunması şeklinde belirtilebilir. Dolayısıyla meşruiyetin karşılıklı benimsemeyi temel alan ve şiddeti dışlayan bir anlama sahip olduğu söylenebilir (Oktay, 2003: 8).

Meşruiyet batı dillerine Latincedeki “legitimare” “yasal ilan etme” kavramından geçmesine rağmen “yasallık” kavramı ile aynı anlamda kullanılmaz (Gould, 2003: 50). Yasallığı ancak “meşruluğun dar anlamda kullanımı” olarak ele almak mümkündür (Dikmen, 2010: 29-30). Bu yakın ilişkiye karşın, meşruiyet, yasallıktan farklıdır. Yasal bir yönetim, pozitif hukuka, yürürlükteki hukuk kurallarına uygun olan bir yönetimdir. Ancak pozitif hukuka uygun olan “yasal” bir yönetim, sosyolojik ve politik açıdan her zaman “meşru” olmayabilir (Kapani, 1999: 81). Kavram olarak meşruiyet, iktidarın rızaya dayanmasını ifade eder. Meşru otorite en azından kısmen itaat edilen bir otoriteyi tanımlar. Çünkü bu otorite itaat edenler tarafından zorunlu veya örnek olarak algılanır (Pierson, 2011: 39). Bu yönüyle meşruiyet, otoriteyi güce dönüştürür (Türküne, 2014: 50). Diğer taraftan, TDK’nın Türkçe Sözlüğünde meşru kavramı “yasanın, dinin ve kamu vicdanının doğru bulduğu” şey şeklinde tanımlanmaktadır (Dikmen, 2010: 29). Bu tanım ve anlamları içinde meşruluk kavramı daima hak, hukuk, adalet ve doğruluk gibi kavramlar ile geniş ölçüde ilişkili olmuştur. Bu şekilde algılama, belli bir iktidarın veya uygulamanın meşru olarak görülmesi veya gösterilmesinin yolunu açmaktadır.

Meşruiyet konusu devlet, iktidar, otorite, güç, etki vb. kavramlardan bağımsız olarak ele alınamaz. Weber, gücü diğer insanların davranışsal seçeneklerini sınırlama kapasitesi olarak ifade eder. Bu kapasite kaba kuvvet, tehdit, manipülasyon veya farklı araçlar yoluyla elde edilebilir. Diğer taraftan, siyasal güç silahlı taraftarların varlığı, doğaüstü kuvvetlere erişildiğinin iddia edilmesi, diğerlerinin ihtiyaç duyduğu kaynakların el altında tutulması veya yöneten ve yönetilenlerin pek çok ortak norm ve değerlere sahip olduğu inancı gibi farklı temeller üzerine dayanabilir. Meşruiyet dediğimiz şey işte bu güç tabanını ifade eder. Meşruiyet yöneten ve yönetilenlerin var olan güç tabanına

göre, yönetim tarafından belirlenen kurallar ve düzenlemelerin haklı olduğu inancının paylaşıldığı bir durumdur (Claessen, 1988: 23).

Weber, organizasyon içindeki ilişkileri incelerken, otorite (yetki) ile güç kavramı arasında bir ayrım yapar. Otorite gücün bir çeşididir. Bir emir, başkasına itaat görevi yüklüyor ise bu otoritedir. Otorite meşruluğa dayanır. Meşruluğun bir inanç temeli vardır. Daha açık söylemek gerekirse, insanların otoriteye itaat etmeleri için otoritenin onlar tarafından kabul edilebilir nitelikte olduğuna inanmaları gerekir (Öztürk, 2015:61). Otoriteyi iktidardan ayıran, onun meşru iktidar olarak görülmesidir. Otorite, herkesin geçerli kabul ettiği bir kuraldır. İktidar ile karşı karşıya kalan yurttaşın iki seçeneği vardır: Desteklemek ya da karşı çıkmak. Otoriteyle karşı karşıya kalındığında ise yurttaşın itaat etmektan başka bir alternatifi yoktur. İktidara direnç yasaldir; otoriteye direnç yasadışı. İktidar çıplaktır; otorite ise meşruiyet kisvesine bürünmüş iktidardır (Lipson, 2005: 80). Otoritenin en önemli belirtisi, baskı ya da iknaya gerek olmaksızın, verilen kararı sorgusuz sualsiz kabul ettirebilmesidir (Arendt,1997: 51).

Devlet belli bir alanda uyrukları üzerinde meşru güç kullanma yetkisine sahip, yani otorite niteliğini kazanmış bir aygıt olduğu için, meşruluk konusu özellikle devlet bağlamında önemlidir. Öyle ki, meşruluk kavramı, kaba gücü otoriteye dönüştürerek, iktidarların sürekliliğini ve etki sahasının artmasını sağladığı için devletin ortaya çıkmasının temel mimarıdır denebilir. Bu yüzden, meşruluk olmazsa, devlet örgütlenmesinin mümkün olmayacağı söylenebilir. İktidarın elde edilmesi ve tutulması, geniş ölçüde fiziksel ve mali güç sahibi olmakla ilişkili olsa da, iktidarı sağlama teknikleri arasında en devamlı ve en etkili araç, iktidarın meşru olduğu yolunda halkta bir kanaat uyandırmaktır. Çünkü kuvvet, ne kadar büyük olsa da, bir andan sonra zayıflayabilir. Kamu vicdanında tutunmayan, saygı görmeyen, inanılmayan bir iktidar uzun süre kendisini, sırf fiziki kuvvetle ayakta tutamaz. Mali ve ekonomik kaynaklara gelince, bir devlet ne kadar zengin ve iktidar sahipleri ne kadar cömert olurlarsa olsunlar, ekonomik kaynaklar da sınırlıdır ve çabuk tükenir. Otorite bakımından yasalara gönüllü itaatin ise pek çok avantajları vardır. Örneğin adli sistemi göz önüne alalım; eğer polis ve yargıçların, sadece güç kullanmak suretiyle halkı yasalara itaat etmeye zorlamaları gerekseydi, bu iş için çok büyük miktarlarda kaynak harcanması icap ederdi. Halbuki gönüllü rıza ile çok daha az ekonomik kaynakla daha çok itaat sağlanabilmektedir (Tyler, 1990: 4).

Meşruiyetin bir diğer olumlu yanı, insanların gönüllü rızasını kazanmanın yarattığı yükümlülük duygusundan dolayı, kıtlık, kriz ve çatışma dönemlerinde devlet etkinliğini artırıcı yönde katkı yapmasıdır (Tyler, 2006: 37). Ayrıca, bir kuruma olan destek zor korkusu veya kişisel çıkardan farklı nedenlere dayanırsa, daha fazla istikrar ortaya çıkmaktadır. Çünkü şartlar değiştiği için kişisel çıkarımız değişebilir ve bu nedenle zorlama tehdidi başlangıçtaki inandırıcılığı kaybedebilir. Meşruiyet sağlanarak yaratılan ahlaki bağlılıklar, böylesine koşullarda dahi, kurumlar için oldukça önemli olan halkın desteğini sürekli hale getirme konusunda önemli katkı sağlar (Buchanan, 2010: 109). Bir diğer nokta, meşruluğun, iktidarın vatandaşlara karşı olan zorbalığını azaltmak (şiddete gerek kalmadan itaat sağlandığı için) gibi bir etkisinin var olmasıdır (Duverger, 1972: 169).

Görüldüğü gibi meşruluğun istikrarın sağlanması, güç gereksiniminin yöneten ve yönetilenlerin lehine olacak şekilde azaltılması ve maliyet avantajları gibi pek çok olumlu yönleri vardır. Ancak, meşruluğun toplumsal eşitsizlik ve adaletsizliğin sürdürülmesine katkıda bulunması gibi olumsuz etkilerinin olduğunu da unutmamak gerekir. Bu durum, meşruiyet kavramının çift taraflı bir doğaya sahip olması ile ilgilidir. Bu doğanın bir sonucu olarak örgütler, meşruiyeti beslemek suretiyle bağlılık inşa edebilir ve pozitif bir çalışma ortamı yaratabilirler. Ancak, aynı zamanda sömürü ve şiddet hareketleri yürüten kötü bir yönetimi de mümkün kılabilirler (Jost, 2001: 5-6). Bu kapsamda meşruiyetin pozitif sonuçlarının yanında, başkalarına baskı ve zarar vermeyi haklılaştırmak için bir dayanak olarak hizmet edebileceğini belirtmek gerekir (Tyler, 2006: 382). Sonuçta, sosyal eşitsizliklerin halk tarafından kabul edilmesi, usulüne uygun şekilde meşrulaştırma çabalarını gerektirir. Meşruiyet kavramı, sosyal yaşamın neredeyse her boyutuna uzanan son derece geniş uygulanabilirliği ile mevcut eşitsizlik ve adaletsizliklerin devamının yanı sıra, otoritenin sürdürülmesinde de ideolojik bir role sahiptir (Jost, 2001: 6).

Günümüzde Rodney Barker'ın işaret ettiği gibi, hemen her tür sosyal ilişkide meşruiyet kavramına atıf yapılmaktadır.¹ Bu durum ister istemez kavramın

¹ Barker'ın belirttiği gibi, "Bir terim olarak meşruiyet, onun mevcudiyetinin tanımlandığı zamandan ziyade, var olmadığının belirlendiği zaman kullanılmaktadır. O, liberal demokratik toplumların normal ve dikkat çekmeyen özelliğidir ve soluk aldığımız hava gibi, sadece kötüleştiği zaman üzerinde yorum yapılmaktadır." (Kitus, 2014: 16).

içeriğinin belirsizleşmesine (Gönenç, 2001, 133) neden olsa da, yine de meşruiyet kavramı ve ona ilişkin tanımlamalar bakımından günümüzde oldukça geniş bir literatür oluşmuştur. Örneğin, Apter'e göre, meşruiyet kavramıyla bir politik modelin doğruluğu ve belirli bir yönetsel düzene verilen destek kastedilir. Bu anlamda meşruiyet, oyunun kuralları hakkında konsensus derecesi anlamına gelir. Böylece, yeterli derecede meşru olduğuna inanılan politik düzenin işlerliğini sağlamak için gerekli itaat, onun kuralları altında yaşayan herkesçe kabul edilebilir (Cohen, 1988a:3). Parsons'da meşruiyeti, somut durumların değerlendirildiği ve verili değer, norm ve inançların belli şartlar altında somut direktiflere dönüştürüldüğü bir süreç olarak tanımlar (Zelditch, 2001: 50). Cipriani ise meşruiyeti bir düşünce veya eylemin bir ana ilkedен veya ana sebepten hareket ederek haklılığını ispat etme arayışı olarak görür (Çetin, 2003: 92). Weber meşruiyeti bir düzenin, mensuplarının ekseriyetince rıza görmesi ve bağlayıcı kabul edilmesi şeklinde tarif eder (Weber, 2012: 108). Habermas'a göre meşruluk, bir siyasi düzenin tanınma ve kabul görme ehliyetidir. Dahl ise meşruluğu belirli bir seviyede kaldığı sürece siyasi iktidarı sağlam tutan ve onun istikrar içerisinde varlığını idame ettirmesini sağlayan, fakat belli bir seviyenin altına düşmeye başladığı andan itibaren siyasal iktidarın varlığını ve devamını tehlike altına sokan bir "sarnıç" gibi görür (Coşkun, 2009: 44-45).

2. KLASİK MEŞRUIYET KAYNAKLARI

Klasik döneme ilişkin temel meşruiyet kaynaklarını din, mitoloji, gelenek ve karizma oluşturur (Çetin, 2008: 47-53). Aşağıda bu hususlar kısaca açıklanmaktadır.

2.1. Din

Her siyasal iktidar, muktedirliğini sadece sahip olduğu güce değil, onu geçerli kılacak bir kaynağa dayandırma ihtiyacı içinde olmuştur. Bu kaynak yönetenin koyduğu kurallara yönetilenlerin uymasını sağlamalı ve yönetenin iktidarını salt bir güç olmaktan çıkarıp meşru hale getirmelidir (Coşkun, 2009: 51-52). Bu kapsamda dini inançlar, düzene itaatin sağlanmasında önemli bir faktördür. Bir takım esrarengiz musibetlere uğrama korkusu, meydana gelebilecek her türlü değişikliğe karşı direnci arttırmaktadır. Ayrıca bir düzene itaatten elde edilen muhtelif çıkarlar da düzenin muhafazasında tesirli olmaktadır (Weber, 2012: 46-61-65). Dinsel gerekçelere başvurulması, hem mevcut siyasal düzeni hem de

uygulanan politikaları meşrulaştırma açısından geçmiş dönemlerde en yaygın ve kullanışlı meşruiyet kaynağını oluşturmaktaydı. Bu bağlamda din, toplumsal eşitsizlikleri belli bir seviyeye kadar tolere ederek sosyal düzeni legal, moral ve geleneksel normlar vasıtasıyla meşrulaştırmaktadır (Okumuş, 2000: 79-80-179).

2.2. Mitoloji

Her toplumda kurulu düzeni meşru ve adil gösteren, kanunları, örf ve adetleri açıklayan ve bunların haklılığına, doğruluğuna bizi inandırmak isteyen veya tersine, bunları kabul etmeyen bir takım siyasal formüller vardır. Siyasal bilim bu formüllere mit (efsane) adını vermektedir. Sosyal ve siyasal mitler değer doğurucu inançlardır. Mitlerin en eskileri dinsel niteliklidir (Daver, 1993: 112). Cohen'in dediği gibi, "epistomolojik şartlar altında mitler, şeylerin niçin başka türlü değil, mevcut hallerinde olduklarını açıklarlar. Mitlere göre kurucu kahraman başlangıçta neleri yaptıysa, bunları bizim de yapmamız gerekir düşüncesi etkilidir. Bu açıdan mitler, toplumsal eylemler bakımından yol gösteren bir kılavuz işlevine de sahiptirler (Cohen, 1988b: 79-82).

2.3. Gelenek

Klasik döneme ilişkin en önemli meşruiyet kaynaklarından bir diğeri geleneklerdir. Siyasal iktidar, kendisini tarihsel bir kökene/meşruiyete dayandırma sorununu gelenek ile çözümler. Gelenek, siyasal iktidara bir tarihsellik ve süreklilik kazandırır (Çetin, 2008: 51). Her türlü adet, inanç, pratik ve müessese meşruluğunu büyük ölçüde eskiliğinden alır. Bir şey ne kadar eskiye dayanıyorsa, o kadar haklı, o kadar güçlü (meşru) manasına gelir (Güneş, 2012: 40). Uzun süre var olmak anlamında eskiliği bir meşruiyet kaynağı olarak gören Roskin'e göre, köklü hükümetler genellikle vatandaşlarından yüksek derecede saygı görür. Örneğin, iki yüzyıllık bir anayasa gerçeği, ABD hükümetine bir hayli meşruiyet verir. Diğer yandan yeni hükümetler zayıf meşruiyete sahiptir ve yurttaşlarının pek çoğu, ona saygı duyup duymama konusunda pek emin değildirlir (Roskin, 1988: 4).

2.4. Karizma

Siyasal iktidarın meşruiyet kaynaklarından bir başkası karizmadır. Buna göre, bir siyasal sistemde iktidar sahipleri, kişisel nitelikleri sayesinde kendilerine geniş bir taraftar kitlesi kazanabilir ve dolayısıyla otoritelerine destek

sağlayabilirler (Kapani, 1999: 95). Bu tip meşruiyet tiplemesinde, insanların önderlere itaat etmelerinin temelinde inanç bulunur. İnsanlar önderin kişiliğine ve özel vasıflarının diğer insanlar karşısındaki üstünlüğüne inandıkları için ona bağlanır ve itaat eder. Karizmaya dayanan meşruiyet Weber tarafından geleneksel döneme ilişkin olarak kavramsallaştırılmıştır. Bu tip meşruiyette tarih, mitoloji, din, gelenek veya ideolojik deliller kullanılarak önder bir kişisel kült haline getirilir ve bu yolla diğer insanlar üzerinde otorite tesis edilir (Coşkun, 2009: 59-61).

3. MODERN MEŞRUIYET KAYNAKLARI

12. yüzyıldan itibaren özellikle Avrupa’da mutlak monarşilerin gelişmesi ile dinsel otoriteler etkinliklerini kaybetmişler ve kralların kişisel otoriteleri gittikçe güçlenmeye başlamıştır. Bu tarihten itibaren meşruiyet anlayışı önceki kutsal ve doğaüstü temellerden seküler alana doğru değişmiştir. Ancak bu durum din, mitoloji, gelenek ve karizma gibi kaynakların modern dönemde tamamen ortadan kalkmış olduğu anlamına gelmez. Bunların sadece önemleri ve etki dereceleri azalmıştır. Örneğin Rus ve Osmanlı yöneticileri dinsel meşruiyeti 19. Yüzyılın sonlarına kadar etkili bir şekilde kullanmışlardır. Maffesoli’nin dediği gibi, sonuçta isimlerini ve biçimlerini değiştirmiş olsalar da, Tanrı’lara ilişkin mit ve söylemler yaşamaya halen devam etmektedirler (Maffesoli, 1987: 73-74).

3.1. Toplum Sözleşmesi

Sözleşme düşüncesi, önceleri doğa durumunda yaşadığı varsayılan insanların bir araya gelip bir anlaşma yaparak “siyasi” bir toplum durumuna geçtiklerini ve devleti kurduklarını anlatır. Burada öncelikle bir doğa durumu varsayımı vardır. İkinci olarak da bir sözleşme söz konusudur. Doğa durumunun ve toplumsal bir sözleşmenin varlığına ilişkin bu varsayımların ardından, insanları böyle bir sözleşmeyi oluşturmaya iten gerekçelerin ortaya konulması gündeme gelir. Toplumun çıkarları ile ilgili gerekçeler güvenlik ihtiyacından, özgürlüğün sağlanmasına, düzen ihtiyacından, ekonomik yararın sağlanmasına kadar farklı perspektifler ortaya koyarlar. Sözleşme düşüncesi, modern çağın baskın meşruluk kaynağını teşkil eder. Aslında, bu düşüncenin ilk formlarını Eski Çin’de, Hindistan’da, Eski Yunan ve Roma düşünürlerinde de görmek mümkündür. Çok daha sonraları, özellikle Hobbes, Locke ve Rousseau, toplum sözleşmesi düşüncesi üzerine kapsamlı argümanlar ortaya koymuştur. 17. ve 18. yüzyıllarda ise bu tip

sözleşmecî teoriler Burke, Hume, Bentham, Hegel ve Marx gibi değişik düşünsel yelpazedeki düşünürler tarafından reddedilmiş ve eleştirilmiştir. Onların tüm güçlü itirazlarına karşın da, son yıllarda rıza ve sözleşmeye dayanan teoriler tekrar canlanmış ve meşruiyetin kaynağına ilişkin teokratik ve organizmacı görüşlere baskın gelmeye başlamışlardır (Flathman, 2007: 679).

3.2. İdeoloji

İdeoloji, bilim ve iktidar arasındaki ilişkileri inceleyen Hirsch'e göre, siyasi inanç sisteminin içeriği, geçmiş dönemlerde daha çok dinsel kurallar ve insanları cezbeden inançlarca doldurulurdu. Oysa günümüzde siyasal sisteme inancın (Coşkun, 2009: 132) ve meşruiyetin oluşturulmasında modern bir meşruiyet kaynağı olarak belirleyici olan ideolojidir. İdeolojiler, modern dünyada klasik meşruiyet kaynağı olan dinin yerine ikame edilen bir meşruiyet kaynağıdır (Çetin, 2014: 99). Günümüzde, liberalizmden başlayarak, milliyetçilik, sosyalizm, faşizm, komünizm, sosyal demokrasi, muhafazakarlık vb. pek çok ideoloji biçimleri vardır. Bu ideolojiler, onlara sahip birey ve kitlelerin dünya görüşünü, yani onların içinde yaşadıkları sisteme yönelik bakış açılarını şekillendirir. Böylece kitlelerin, mevcut rejimleri benimseyip meşru görmelerine veya gayri meşru görüp muhalif bir tavır takınmalarında etkili olurlar.

3.3. Çağdaş Mitler

Klasik dönemin başlıca meşrulaştırma kaynaklarından olan mitlerin, dine göre daha erken bir form olmalarından dolayı modern dönemlerde bulunmayabileceği düşünülebilir. Gerçekten de, çağdaş toplumlarda eski biçimleri ile mitlere pek rastlamayız. Ancak, modern biçimler kazanmış mitlerin günümüzdeki yaygın şekilde kullanımlarına ilişkin pek çok araştırma bulgusu mevcuttur. Özellikle A.B.D. ve diğer batı toplumlarında yürütülen araştırmalar, statükonun kabulü ve mevcut eşitsizliklerin devam etmesi kapsamında yeni oluşturulmuş biçimleriyle mitlerin yaygın bir şekilde kullanıldığını göstermektedir. Bunun en önemli örneklerinden biri "piyasa" mitidir. Örneğin, Amerikan ekonomik sisteminde, piyasa tam olarak modern bir mit işlevi görür. Buna göre, insanlar piyasayı etkili ve verimli tahsis sistemleri olarak kabul ederler ve onun kaynakların dağılımı açısından en uygun ve adil bir sistem olduğuna inanırlar (Tyler, 2006: 384-385).

3.4. Seçim ve Temsil

Modern toplumlarda egemenliğin yurttaşlar topluluğuna ait olduğu genel olarak kabul edilir. Yurttaşlar, kendilerini yönetecek olanları seçerek iktidarın kaynağını oluşturur ve seçilenlerin kararlarına meşruluk sağlarlar (Coşkun, 2009: 305). Seçim, pek çok sistemde, tıpkı eskiden kralların takdis edildiği ya da yeni bir kralın tahta çıktığı gün yapılan geleneksel törenler gibi, simgesel bir anlamı sahiptir ve iktidarı meşrulaştıran bir çeşit görüş birliği töreni işlevine sahiptir (Duverger, 1982: 212). Seçim, temsil ve demokrasi prosedürleri, meşruiyet yaratma açısından özellikle önemlidir. Şayet insanlar adil bir şekilde temsil edildiklerini ve yöneticileri seçmede söz hakkına sahip olduklarını düşünüyorlarsa seçtikleri yöneticilere itaat ederler. Seçim ve temsil bu özelliğinden dolayı modern meşruiyet kaynakları arasında önemli yere sahiptir (Roskin, 1988: 4).

3.5. Bürokrasi ve Yasal Meşruiyet

19. ve 20. yüzyıllarda özellikle oy hakkının yaygınlaşmasıyla birlikte seçime dayalı meşruiyet yaygın bir kabul görmüştür. 20. yüzyılın başlarından itibaren ulus devletlerin yaygınlaşmasıyla birlikte bürokratlar önemli bir iktidar öbeği olarak sahneye çıkmıştır. Teknolojik ilerlemeler sonucunda bürokrat ve teknokratlar insan yaşamını etkileyen her alanda söz sahibi olan perde arkası politikacılar rolünü oynamaya başlamışlardır. Tarafsızlık, uzmanlık ve rasyonalite gibi özellikleri, bürokrasinin meşru görülmesine önemli katkı yapmıştır. Devletin 19. ve 20. yüzyılda yüklendiği fonksiyonları göz önünde bulunduran Max Weber, “yasal-ussal meşruiyet” olarak adlandırdığı modern meşruluk biçimi kapsamında bürokrasi üzerine eğilmiş ve bu konuda önemli katkılar sağlamıştır. Ona göre çağdaş devletlerde meşruiyetin kaynağı yasalardır. İtaatin temelini yasalar oluşturur. Çünkü bu yasaları halkın temsilcisi olan milletvekilleri yapmıştır. Vekiller halkın temsilcisi olduğuna göre, onların çıkarları aleyhine yasal düzenleme yapmazlar. Ayrıca yasalar parlamentoda açık tartışma ve müzakere ortamında hazırlandığı için rasyonel bir şekilde ortaya çıkarlar. Weber’e göre her otorite tipi kendine özgü bir idari yönetim tipini gerektirir. Yasallık ve akılçılık üzerine temellenen modern dönemin otorite aygıtı doğal olarak bürokrasidir. Modern devletteki bürokrasiler rasyonalite, uzmanlaşma ve bilgi tekelinin kurumsal olarak işletildiği bir alan olarak görülürken, bu kapsamda yasalar yaygın bir meşruiyet kaynağı haline gelmiştir (Çetin, 2014: 102-103).

3.6. Bilim ve Eğitim

Bilim, eğitim ve ideoloji, birbiriyle etkileşim içerisinde, siyasal iktidarların kendilerine mutlaklık ve kutsallık kazandırdığı araçların başında gelir. Özellikle aydınlanma döneminden itibaren bilim aynı zamanda siyasal iktidarın ideolojisini meşrulaştırma işlevini üstlenir. Bilim, siyasal iktidarın kontrolünde tüm eski kutsallıklardan boşaltılan alanları doldurarak yönetimin en önemli aracı haline dönüşür. Bu durum esasında Comte'nin ifade ettiği şekliyle bilimin dinselleştirilmesidir (Çetin, 2001: 208-209). Berger-Luckman ikilisi de mitoloji, teoloji ve felsefi aşamaların ardından bilimin modern bir meşruiyet formu teşkil ettiğini söylemiştir (Berger, 1991: 129). Bu konuya özellikle dikkat çeken bir diğer düşünür Althusser'dir. Althusser "Devletin İdeolojik Araçları" kavramsallaştırmasında, geçmiş dönemlerde önemli meşrulaştırıcı araç olarak hizmet gören Kilise'nin ve din'in yerine, modern dönemlerde okul ve eğitimi geçirmiştir. Ona göre bilim ve eğitim, modern meşruiyet kaynağı olarak dinin yerini almıştır (Althusser, 1994: 46).

3.7. Hukuk Devleti ve İnsan Hakları

19. yüzyılın başlarından itibaren "hukuk devleti" kavramı bir teori niteliği kazanmaya başladı ve insan haklarının korunmasında önemli bir kavram olarak ortaya çıktı. (Öztürk, 2017: 44). Hukuk devleti, devletin bütün eylem ve işlemlerinin hukuka dayandığı ve vatandaşların hukuk güvenliği içinde bulunduğu bir ortamı ifade eder. Bu bakımdan keyfi yönetimin karşısı olarak görülebilir. Hukuk devleti ilkesi ve anayasacılık hareketlerinin gelişmesi, insan hakları kavramı ile yakından ilişkilidir. Görev alanı iyi belirlenmemiş, hukukla sınırlandırılmamış, "meşru güç kullanma tekeline" sahip devlet, hak ve özgürlükleri keyfi olarak sınırlayıp ortadan kaldırabilir. Bunun için öncelikle devletin sınırlandırılması ve hukuka bağlanması gerekir. İnsan hakları siyasal meşruluğun önemli dayanaklarından biridir. Hükümetler, insan haklarına uygun davrandıkları ve bu hakları korudukları müddetçe meşru kabul edilirler (Öztürk, 2017: 97).

3.8. Ekonomik Performans ve Etkinlik

Çağımızın önemli düşünürlerinden Lipset, devletin hizmet kapasitesinin etkin olarak kullanımının uzun dönemde meşruiyet yaratacağı kanaatindedir. Lipset etkinlik ile ekonomik performans arasında bağlantı kurmaktadır. Ona

göre halkın istek ve taleplerini etkili bir şekilde karşılayan siyasal sistemler kendi meşruiyetlerini yaratacaklardır. Diğer taraftan David Easton'un sistem teorisi kavramsallaştırmasında istikrar, etkinlik ve ekonomik performans ile halkın yönetime verdiği destek anlamında meşruiyet arasında önemli bir ilişki vardır. Buradan hareketle de, Roskin'e göre bir hükümet iyi yönetmek suretiyle de meşruiyet kazanabilir. Ekonomik büyümeyi ve yüksek istihdamı sağlamak, yabancı işgali veya yerel karışıklıklardan halkı korumak ve herkese eşit adalet dağıtmak, hükümetlerin meşruiyetlerinin gelişimine yardım eder (Roskin, 1988: 4).

4. MEŞRUIYET DÜŞÜNCESİNİN EVRİMİ

İnsanlığın çok uzun süreler boyunca devletin bulunmadığı bir ortamda yaşadığı bilinmektedir. İlkel toplumsal sistemlerde, sistemin kendi meşruluğunu doğrudan sağlaması söz konusu olduğu için ayrıca bir meşrulaştırma ihtiyacı yoktur. Bu dönemde zaten yönetim kolektiftir. Ekonomik kaynaklı eşitsizlikler ve dolayısıyla sınıflar bulunmamaktadır. Toplumun yönetimini icra eden kişi veya organlar kurumsallaşmayıp geçici bir nitelik taşımakta ve herhangi bir toplumsal eşitsizliği gizleme gereği duyulmamaktadır. Böyle bir toplumda ortak yarar önemlidir. İyi bir av, bereketli yağışlar ve hasat, doğal felaketlerin yaşanmaması gibi hususlar ortak yarar olarak kabul edilir. Bu yararlar doğrudan toplum tarafından sağlandığı için, toplumun meşruluğu da kendindendir, yani ayrıca bir meşrulaştırma faaliyetine gerek bulunmamaktadır (Frazer, 1991: 9).

4.1. Teokratik Meşruiyet Düşüncesinin Evrimi

İlkel toplumlarda ekonomik-sosyal farklılaşma sürecinin başlamasıyla birlikte, siyasi farklılaşma ve eşitsizlikler ortaya çıkmıştır. Günümüz devletin ilk nüvelerini teşkil eden yapılanmalar beraberinde yöneten ve yönetilen ayırımını getirmiş, akabinde yönetenlerin yönetme hakkını nereden aldıkları ve onlara neden itaat edilmesi gerektiğini açıklamaya çalışan pek çok mitos, söylence ve dinsel görüş ortaya çıkmıştır. Bu bağlamda, ilk dönemlerde kabile şefinin kutsal-sihirli niteliği önem kazanmıştır. Sonraları ilk çağ devletlerinin kurulmasıyla beraber, eski Mısır, Çin ve Mezopotamya uygarlıklarında kral, firavun, imparator vb. yöneticilerin Tanrı, yarı-tanrı veya Tanrı'nın oğlu olduğu ya da soyunun böyle bir kökene dayandığı şeklindeki açıklamalar yönetimin meşruiyet kaynağını teşkil etmiştir (Sternberger, 1968: 2).

İlk çağın erken devletleri, geniş ölçüde köleci nitelik taşımakta ve fiziki güç yardımı ile ayakta durmaktadır. Fakat yönetimlerin sadece güç temelinde ayakta kalması kısa vadelerde mümkün olup, yönetimin süreklilik kazanması, onun başka vasıtalar ile meşrulaştırılmasını gerektirmektedir. İlkçağ köleci devletlerinin acımasız sınıfsal nitelikleri, meşruluk gibi bir kavramın ortaya çıkarılmasını zorunlu kılmıştır. Çünkü sadece güce dayanarak bu devletlerin ayakta kalması mümkün değildir. Bu nedenle, yöneticilerin Tanrı veya Tanrı'nın oğlu olduğu, yönetimlerinin ise ilahi nitelik taşıdığı şeklinde dinsel kaynaklı meşrulaştırma gerekçelerine başvurulması kaçınılmaz görünmektedir.

Yazının icadından sonra devlet yönetimiyle ilgili yazılı kaynakların oluşturulduğunu, hatta çeşitli gözlem ve düşüncelerin yazıya döküldüğünü görmekteyiz. Bu kapsamda düşünce tarihine ilişkin eserlere tarihsel bir perspektiften bakıldığında, özellikle devletin kaynağına ilişkin görüş ve düşüncelerde, onu haklılaştırma ve meşrulaştırma çabasına yer verildiğini söyleyebiliriz. Bu nedenle, düşünürlerin devletin kaynağına ilişkin görüşleri, aynı zamanda onların politik meşruluk hakkındaki görüşlerini de ifade eder. Eski Yunan ve Roma uygarlıkları devlet ve meşruiyete ilişkin düşüncelerin gelişiminde çok önemli bir başlangıç noktasını oluşturur. Örneğin, Homeros'un şiirleri, güçlerini Tanrı'dan alan kral ve kahramanlar tarafından kurulduğu söylenen devlet örgütlenmesinin başlangıcına dair bilgiler vermektedir (Ben-Amittay, 1983: 52). Diğer yandan, Eski Yunan'da, uygarlığın simgesi olan polisin kendisi de, Tanrıların bağışladığı bir armağan olarak kutsal bir nitelik taşımaktadır (Ağaoğulları, 1989: 5). Burada devlet, toplum ve meşruiyet bağlamında düşünce üreten ve siyasi toplumun kökü sayılan "sözleşme" düşüncesini ortaya atanlar Epikuros'çular olmuştur (Mosca, 2013: 52-53). Bir diğer akım ise Sofist'lerdir. Örneğin, ilk kuşak sofistlerden Protagoras'ın düşüncelerine bakarsak, toplum, insanların kendilerini dört bir yandan kuşatan tehlikelere karşı savunma ihtiyacını karşılamakta, siyasal toplum ve devlet birbirlerini karşılıklı koruma amacıyla kendi aralarında yaptıkları bir sözleşmeye dayandırılarak meşrulaştırılmaktadır (Denis, 1973: 20).

Eski Yunan toplumunun yetiştirdiği en önemli düşünürlerden biri olan Platon'un ana kaygısı ise Kritias, Thrasymakhos ve Kallikles gibi sofistlerin öncülüğünü yaptıkları "kuvvet haktır" şeklindeki yaygın iddiaları çürütmektir (Cassier, 1984: 83). Platon, devleti canlı bir organizmaya benzetir. Ona göre

devlet, kendini oluşturan bireylerden farklı ve canlı bir bütündür. Bu bütünlük ona bir kutsallık yükler (Işıktaç, 2010: 66). Düşünür, “Devlet”ten sonra kaleme aldığı “Devlet Adamı” isimli eserinde, dikkatini “ikinci iyi” yönetim tarzı olarak adlandırdığı yönetim biçimleri üzerinde yoğunlaştırır ve iyi yönetime ilişkin olarak rıza, liyakat ve hukuk ölçütlerini gündeme getirerek yönetimi yönetilenlerin rızasına veya gönüllülüğüne dayandırmak suretiyle meşruiyet anlayışını ortaya koyar (Platon, 2011: 27-28).

Platon gibi, öğrencisi Aristoteles’te, bir devletin anayasasını neyin adil yaptığı konusu ile ilgilenmiştir. Ancak, Platon’daki normatif yaklaşımların aksine, Aristoteles’in yaklaşımı yalnızca betimleyicidir ve bu betimleyici unsurları içinde, aynı zamanda bir politik istikrar teorisi niteliğini taşımaktadır. Politik istikrar konusu, meşruiyet teorileri tarafından yüzyıllardan beri ele alınan temel bir problem olduğu için özellikle önemlidir (Zelditch, 2001: 36). Aristoteles, bütün özgür insanlara devlet yönetiminde bir rol vermenin rejimi istikrarlı hale getirmeye yardım ettiğine inanır, çünkü “katılması uygun olanların bir kısmını dışlamak, onları hükümetin düşmanları haline getirmeye yol açabilir” (Tannenbaum, 2013: 81). Bu bağlamda, onun için demokrasinin iki temel özelliği, “çoğunluğun egemenliği” ve “özgürlük” kavramlarıdır (Aristoteles, 1975: 162-163). Aristoteles’e göre, toplum bireylerden oluşur. İnsan doğuştan bir “Zoon Politikon”, yani toplumsal-siyasi bir varlıktır. Bunun anlamı, insanın kendi kendine yeterli olmadığı ve yaşamak için benzerlerine gereksinim duyduğudur (Ağaoğulları, 1989: 238). Çeşitli çıkarımlarından hareketle Aristoteles, toplumu bir canlıya, bir bedene benzeterek “organizmacı toplum” görüşüne ulaşır (Ağaoğulları, 1989: 238-239). Böyle bir toplum ve devlet ise doğal olarak meşru kabul edilecektir.

Eski Roma’da, imparatorluğun “Principatus” devrinde hükümdar, aynı zamanda en yüksek ruhani liderdir. “Dominatus” döneminde imparatora, “Tanrımız” manasına gelen “Deus Noster” denilmiştir (Daver, 1993: 9). Eski Roma’da devletin ve imparatorluğun meşrulaştırılmasında, hükümdarın bu şekilde yarı-tanrılaştırılmasının yanı sıra, Roma yurttaşlığı kavramı da önemli rol oynamıştır (Ağaoğulları, 2006: 27-29). Dönemin meşruiyete ilişkin düşüncelerine baktığımızda, örneğin, Polybios, devletin kaynağını kuvvette bulmaktadır (Şenel, 1982: 241). Bir diğer Roma’lı düşünür Çicero’ya göreyse, insanları devlet kurmak suretiyle bir araya getiren sebep ve dolayısıyla ona meşruiyet

kazandıran gerekçe, “insanın doğal toplumsallık içgüdüsü”dür (Tannenbaum, 2013: 94). Seneca’ya göre de, ilk insanlar, doğal gereklere göre yaşıyorlardı, ama huzur içindeydiler (Yetkin, 2008: 148). Ancak, zanaatların gelişmesi lükse ve ahlak bozukluğuna yol açtı; bunu, kudret sahibi olmak ve başkalarının üzerinde egemenlik kurma isteği izledi. Böyle bir durumda toplumun artık yasalız, tasasız yaşaması, birlik ve beraberliğini sürdürmesi olanaksızlaştı. İnsanları gaddarlığa karşı korumak için yasalara ve bir siyasal örgüte gereksinme duyuldu. Böylece “devlet” ortaya çıktı (Şenel,1982: 253)

İlkçağın sona erip ortaçağa girildiğinin önemli siyasal göstergelerinden biri, hiç kuşkusuz Batı Roma İmparatorluğunun çökmesi ve Hristiyanlığın bir din olarak hakim rolünün pekişmesidir. Hristiyanların yönetimin meşruluğuna bakışını gösteren ilk metinlerinde, onların dünyevi yönetime karşı tavırları başlangıçta çok itaatkardır. Daha sonra cemaatin çoğalmasına paralel olarak, daha iddialı tavırlar sergilenmeye başlanır. Bunun doğal sonucu olarak, ortaçağa tekabül eden tüm bu dönem boyunca, Kilise ve krallar arasında yoğun bir iktidar mücadelesi yaşandığını görürüz. Bu zaman dilimi boyunca, “İki Kılıç Kuramı” veya “Kralların Tanrısal Hakkı” fikrini ortaya koyan düşüncelerin hepsinde, aslında temel olarak yöneten-yönetilen ayrımının haklılaştırılıp, meşrulaştırılması söz konusudur (Ağaoğulları, 2004: 202).

Ortaçağda bir kısmı sonradan aziz ilan edilen kilise papazları, devlet meşruiyetinin kaynağı bakımından çeşitli düşünceler ortaya koymuşlardır. Örneğin Kilise’nin önemli azizlerinden olan Augustinus’a göre, insanlar çok bencildirler ve bu yüzden düzene, itaate ve toplumsal işbirliğine zorlanmak için devlete ihtiyaç duyarlar. Devlet olmazsa anarşi ortaya çıkar (Tannenbaum, 2013: 108-110). Thomas Aquinas ise devletin ve devletin amacı olan iyi hayatın mahrecini insandaki toplum halinde yaşama güdüsü sayma konusunda Aristoteles’le uyum içindedir (Ebenstein, 1996: 98). Ona göre, sosyal ve siyasi bir varlık olan insanın ihtiyaçlarının karşılanması ve dış tehlikelerden korunması için ailenin oluşması gerekir. Ancak ailenin kendini tek başına koruyacak gücü olmadığından, ailenin korunması ve eğitilmesi ile adaletin sağlanmasını ancak siyasi bir oluşum sağlayabilir. Bu bakımdan siyasi bir yapı olan devlet her toplum için zorunludur (Karaköse, 2004: 86).

Ortaçağ İslamiyet anlayışında da, genel olarak egemenliğin kaynağının

ilahi olduğuna dair bir anlayış hakimdir. Kuran’da geçen “Hüküm Allah’ındır” ifadesindeki “hüküm” lafzının tam manasıyla siyaset literatüründeki egemenlik kavramına denk düşmediği söylene de, İslami doktrinde meşruiyetin kaynağı vahyi gönderen Allah’tır (Çetinkaya, 2009: 30). Bu nedenle, İslam bilginlerinden İbn Teymiyye (1263-1328), “Nasıl halkı korumak emrin vazifesiye, ona itaat etmek de halkın vazifesidir.” demektedir (Rosenthal, 1996: 96). Müslüman olması şartı ile bir İslam devletinin hükümdarı, iktidara ne yolla gelmiş olursa olsun, halkından boyun eğmeyi bekleme hakkına sahiptir. Kısacası, İslam’da “Hükümdarın, Allah’ın yeryüzündeki gölgesi” olduğu (Parkinson, 1976: 275) şeklindeki geleneksel ve yaygın meşruluk anlayışının söz konusu olduğu söylenebilir.

Meşruiyet konularına çeşitli İslam düşünürleri ilgi göstermiştir. Farabi’ye göre, adil bir yönetim için devletin dini kuralları gözetmesi şarttır. Farabi, adil bir yönetimin diğer kıstasları olarak yönetimin sevgi, korku, adalet ve eşitliğe dayalı olmasını önerir. Farabi ünlü “El-Medinetü’l Fazıla” isimli eserinde, “cahil ve şaşkın kentler” halklarının görüş ve düşüncelerini incelerken, başta “toplumsal sözleşme” kuramı olmak üzere, siyasal yaşama ilişkin çeşitli kuramları tanımlayarak özetlemekte ve yönetimlerin meşruluğuna ilişkin görüşlerini ortaya koymaktadır (Yetkin, 2008: 363). Düşünür eserinde şöyle der. “Her insan kendini devam ettirmek ve en üstün mükemmelliğini elde etmek için birçok şeye muhtaç olan bir yaratılıştaki varlığa gelmiştir. Onun bu şeylerin hepsini tek başına sağlaması mümkün değildir. Tersine bunun için o, her biri kendisinin özel bir ihtiyacını karşılayacak birçok insana muhtaçtır. Her insan bir başka insanla ilgili olarak aynı durumdadır. Bundan dolayı insan sahip olduğu tabii yaratılışının kendisine verilmesinin gayesi olan mükemmelliğine ancak birbiriyle yardımlaşan birçok insanın bir araya gelmesiyle ulaşabilir.” (Farabi, 1990: 69). Düşünür, cahil şehirlerin oluşumunu açıklama bağlamında ortaya atılan görüşleri değerlendirirken de, “İki insan ancak zaruret durumunda birbirleriyle ilişki içine girer ve ancak ihtiyaç durumunda birbiriyle birleşir. Onların bu birleşmeleri de ancak birinin emretmesi, diğerinin onun emrine uyması konusunda anlaşmaları temeline dayanır” (Farabi, 1990: 97) derken, dolaylı olarak yeniden meşruiyet konusuna değinir.

Bir diğer İslam düşünürü olan Maverdi, “Devlet Yönetimi” isimli eserine, iktidarın kaynağının Tanrısal olduğunu, iktidarın Tanrı’nın hükümdara verdiği bir görev, bir emanetten başka bir şey olmadığını, hükümdarın doğrudan

Tanrı'ya karşı sorumlu bulunduğunu belirleterek başlar. Düşünür, yöneticilerin en doğrusunun dinin hizmetinde olan ve onu koruyanı olduğunu belirterek, din kuralları ile meşruiyet anlayışı arasındaki bağlantıyı ortaya koyar. İbni Sina ise ideal İslam devletinin yöneticisi olan halifenin, seçim yoluyla başa geçmesini gerekli gördüğü gibi, inananların görevinin adil ve uygun yöneticiler seçmek olduğunu düşünür. Zalim yönetime karşı başkaldırıyı meşru gören ender filozoflardan birisi olan İbni Sina'nın, meşruiyeti halka ve onun çıkarlarına dayandırma eğiliminde olduğu söylenebilir (Çaha, 2013: 84-89).

Yine önemli İslam düşünürlerinden olan İbni Rüşd'ün, devlet ve yöneticilik üzerine Aristo'yla yakın düşüncelere sahip olduğunu görürüz. Çünkü o, Aristo gibi, insanı siyasal bir canlı olarak kabul eder. Bu görüş doğrultusunda insan, doğası itibarıyla başkasıyla işbölümü yaparak yaşamak zorunda olan bir varlıktır (Çaha, 2013: 89). Böyle bir anlayış, “organizmacı” devlet anlayışlarını çağrıştırırken, devletin ve meşruluğunun doğallığını ortaya koyma eğilimini beraberinde taşır. Aynı yaklaşım, İbni Haldun'un görüşlerine de yansımıştır. Benzer şekilde Aristo'dan etkilenen bu düşünüre göre, insan toplumsal bir varlıktır. İnsanların birlikte yaşamasının temel nedeni hayatını devam ettirmek için yardımlaşma olup, toplum olarak insanların bir arada bulunması, aynı zamanda bir otoriteyi zorunlu hale getirmektedir (Karaköse, 2004: 109-110-112). İbni Haldun'un görüşleri organizmacı bir öz içerse dahi, Mukaddime adlı ünlü kitabında devlet ve devletin meşruiyetine ilişkin olarak kuvvet kuramlarından etkilendiği de görülebilir (Lipson, 2005: 203-204).

Selçuklu dönemi vezirlerinden Nizamülmülk, “Allah, her asır ve zamanda halkın içinden birini seçerek onu padişahlık sanatları ile övülmüş ve süslenmiş kılar.” der. Keza, “kullardan biri Allah Teala'nın takdiri ile bir devlet ve yücelik elde etse, Allah kendisini kıymetli tutup bir akıl ve bilgi verir” (Nizamülmülk, 1981: 28-29). Osmanlı dönemi bilgin ve devlet adamı Kınalızade Ali Efendi'ye göreyse, insanlar tek başlarına yaşayamazlar. Bu nedenle, kendi varlıklarını sürdürebilmek için birbirlerine hizmete ve yardıma diğer varlıklardan daha çok muhtaçtırlar. İnsanlar doğuştan zayıf olduklarından, yalnız olarak varlıklarını sürdüremezler. Gelişip büyüyünceye kadar, başkalarının yardımlarına ihtiyaçları vardır. Bu nedenle insanların bir araya gelmeleri ve bir devlet kurarak yaşamaları kaçınılmazdır (Karaköse, 2004: 115).

4.2. Teokratik Meşruiyetten Laik Meşruiyet Düşüncesine Geçiş

Geniş ölçüde Ortaçağa tekabül eden feodal sistemin keşifler, ticaretin canlanması ve yeni bir şehirli-tüccar sınıfının (burjuvazi) ortaya çıkmasına paralel bir şekilde çözülmeye başlaması, düşünsel anlamda Rönesans, Reform ve Aydınlanma süreçleri ile çakışmış, meşruiyeti teokratik gerekçelere dayanarak izah eden eski teorilerin etkisi iyice azalmıştır. Bu dönemde yeni gelişen akılcı düşünce akımları ve sosyo-ekonomik dönüşümler de bu gelişmede önemli rol oynamıştır. Machiavelli ile başlayan modern devlet düşüncesi, önceki dönemin dinsel, mitolojik ve geleneksel meşruiyet arayışları yerine, rasyonel temellere dayanan bir devlet kuramı geliştirmiş, böylece yeni bir insan ve toplum anlayışına dayanan, yeni bir egemenlik ve meşruiyet geleneği kurulmuştur (Çetin, 2002: 2-3). Machiavelli, siyasal düşünce tarihinde ilk kez, iktidarın kaynağının Tanrı'dan değil, kuvvetten doğduğunu gözlemlemiş ve savunmuş, böylece laik bir siyasal düşünüşün yolunu açmıştır (Şenel, 1982: 390).

Ancak Machiavelli'nin tanrısal olan ile bağıni kesip salt güç olarak iktidarı yüceltmesi, iktidarın kişisellikten kurtulup, süreklilik vasfını elde etmesini sağlamaya yetmemiştir. Sonuçta, kral ölümlüdür ve ölümlü kralın varlığına bağlanmış güç ve meşruiyet, kralın ölümüyle birlikte krizlere yol açmaktadır. Meşruiyet tartışması, her yeni ölüm durumunda yeni baştan alevlenmekte ve yeni kudretin ortaya çıkışı belirsizliklere ve taht kavgalarına yol açmaktadır. Bu durum, söz konusu mutlak gücün elde edilişi ve devredilerek sürekliliğinin sağlanmasına dair yeni açılımları gündeme getirmiştir (Birsin, 2012: 16). Bodin, egemenlik kuramını siyasal düşünceye hediye ederek bu ihtiyacın karşılanmasında önemli bir rol oynamıştır (Şenel, 1982: 398).

Ancak, Machiavelli ve Bodin'in düşüncesindeki tüm yeniliklere ve yaptıkları katkılara karşın, meşruiyet kavramı geleneksel, dinsel ve mitolojik temellerinden kopamamıştır. Daha sonra gelen Vitoria ve Grotius gibi düşünürler "sözleşme" kuramını yeniden yorumlayarak dinsel ve mitolojik öğelerden arındırmışlardır. Böylece, doğal hukuk anlayışından ve Tanrı'nın önünde herkesin eşitliğinden hareket edilerek, iktidarın kaynağını yöneten ile yönetilenler arasında geçmişte yapıldığı düşünülen bir akitle ilişkilendirmek mümkün olmuştur (Çetin, 2002: 5).

4.3. Laik Meşruiyet Düşüncesinin Evrimi

İngiliz düşünür Thomas Hobbes, bugün bildiğimiz anlamda devleti yarattığı varsayılan toplumsal sözleşme kuramını en kapsamlı şekilde ifade eden kişi sayılabilir. Eserlerini 17. yüzyılda veren Hobbes'un düşünce ve eserleri, yönetici sınıfların otoritesi için yeni gerekçeler aranması ihtiyacını doğuran bir meşruiyet krizine yanıt vermektedir (Manicas, 1988: 179). Aslında, eserlerini ilk yazmaya başladığında Hobbes yönetimin pragmatik meseleleriyle ilgiliydi ve meşruiyet konusu onu hiç ilgilendirmiyordu (Ebenstein, 1996: 170). Ancak, güçlü bir yönetim arayışı sonucunda, devletin meşruiyetini sözleşme düşüncesine bağlayarak bu amacına ulaşmıştır. Hobbes'a göre meşruiyet kavramı, insanların can güvenliğini sağlayan devlet otoritesiyle iç içedir. Ona göre, devletin yokluğunda ortaya çıkacak kaos, kargaşa ve savaş durumu, devletin meşruluğunun en büyük gerekçesini oluşturmaktadır (Çetin, 2002: 5).

John Locke ise, meşruluk kaynağını aynı şekilde sözleşme olgusuna dayandırmakla birlikte, gerek sözleşme öncesi doğal duruma ilişkin açıklamaları, gerekse sözleşme ile sağlanan meşruiyetin daha sonra da sürdürülmesi gerektiğine ilişkin görüşleri yönünden Hobbes'tan ayrılmaktadır (Çetin, 2002: 6). Locke rasyonel olan zengini, rasyonel olmayan yoksuldan koruyacak bir yönetim icat etmek için bir toplumsal sözleşme tasarlar (Rodee, 1983: 26). Bu kapsamda ilk yaptığı, sözleşme öncesinde bir doğa durumu halinin öngörülmesidir. Hobbes'tan etkilenmesine rağmen Locke, daha olumlu bir doğa durumu tasvir eder. Locke, doğa durumunu, bir özgürlük, barış ve eşitlik durumu olarak betimlemesine karşın, insanlar bir sözleşme yardımı ile bu durumu yine de terk ederler. "Bunun başlıca sebebi, ihtilaflarda veya tartışmalarda taraflar arasında hakemlik yapacak meşru bir otoritenin bulunmayışıdır." (Locke, 1998: 4). Locke'a göre, "insanların siyasal toplum olarak birleşmelerinin ve otoriteyi kabul etmelerinin asıl amacı, mülkiyetlerinin (yaşamlarının, hürriyetlerinin ve servetlerinin) korunmasıdır" (Locke, 2012: 81).

Sözleşmeci düşünürler bağlamında ele alınabilecek bir diğer filozof J.J.Rousseau'dur. Rousseau, sosyal sözleşmenin, devleti haklılaştırması ve itaat yükümlülükleri yaratması konusunda Hobbes ve Locke'la aynı görüştedir. Meşruiyet, onun için, devletin zor gücünü haklılaştırmanın ve ona itaat yükümlülüğü doğurmanın bir aracıdır (Tannenbaum, 2013: 241). Rousseau'nun,

hem egemen otoritenin yaratıldığı sürece, hem de bu sürecin amacına verdiği isim “genel irade”dir. Bu noktada, iradeyi genel yapanın ise oyların sayısından çok, onları birleştiren ortak yarar olduğunu düşünür. Rousseau her zaman meşru kalacak bir sözleşme veya iktidar olamayacağını savunur. Meşruluğun devamı için, siyasi otoritenin ve onun kararlarının genel iradeyi oluşturan yurttaşlar tarafından sürekli olarak onaylanması gerekir. Bu durum, “Halk/Ulusal Egemenlik” doktrininin yaratıcısı olarak, Rousseau’nun referandum gibi doğrudan demokrasi usullerine olan yakınlığını açıklamaktadır (Kapani, 1999: 74).

Sözleşme düşüncesine muhtemelen en güçlü muhalefet Hume’dan gelmiştir. David Hume, devletlerin rıza ile değil, güç yoluyla kurulmuş olduğu fikrindedir. Hume, politik otoriteyi yararlı sonuçları itibarıyla haklılaştırarak savunmuştur. Onu, faydacı okul içerisinde yer alan Jeremy Bentham’ın benzer şekilde yasaların haklılaştırılmasının yurttaşların mutluluğuna katkıda bulunması ile mümkün olacağı iddiası izlemiştir (Rosen, 2006: 8). Bentham ve J.S.Mill gibi düşünürlerin temsilciliğini yaptığı ve düşünce tarihinde faydacı okul adı verilen bu akım, meşruiyetle fayda arasında bağlantı kurmaktadır. Bu düşünürler, meşruluğun ölçütünü fayda olarak görürler. Onlara göre, fayda, bir şeyin meydana getirdiği sonuçlarla ilgilidir. Bu durum, söz konusu düşünürlerin sonuçlara dayalı, yani araçsal bir meşruiyet anlayışı geliştirmelerine yol açmıştır (Okumuş, 2000: 112-113).

Aydınlanma düşüncesi ve Fransız İhtilalinin ortaya çıkardığı değişim ve gelişimlere tepki olarak 17 ve 18. yüzyıllarda ortaya çıkan ve Montesquieu, Edmund Burke ve De Maistre gibi düşünürlerin temsil ettiği Muhafazakar düşünce, sözleşmecî meşruiyet yaklaşımlarına karşı bir diğer muhalif yaklaşımı temsil eder. Muhafazakar düşüncede, otoritenin temeli klasik liberal düşünürlerde olduğu gibi sözleşme’ye değil, “sadakat’a dayanır. Bu noktadan hareket eden muhafazakarlar, liberal düşünürlerin siyasi iktidarın meşruiyeti için gerekli gördükleri sözleşme ve rıza kavramlarına itibar etmezler. Muhafazakar düşünce devlete belli bir dönem boyunca, tarihsel olarak kendiliğinden oluşan organik bir varlık olarak yaklaşır. Onun varlığı, bir anlamda kendi kendini haklılaştırır ve meşruluğunu kendiliğinden kazanır (Çaha, 2013, 143-144-152).

Devletin meşrulaştırılması çabası düşünce tarihinde ana eğilim olmakla birlikte, bunun mümkün olamayacağını ve devletin hiçbir durumda meşru ve

ahlaki sayılamayacağını düşünen anarşistleri de unutmamak gerekir. Örneğin ünlü anarşist düşünürlerden Proudhon şu soruyu sorar. “Neden benim üzerimde hüküm sürmek ve beni yönetmek istiyorsunuz?” Ona göre, biri üzerinde hüküm sürmenin ve onu yönetmenin meşru bir temeli yoktur; bu nedenle otoritenin her biçiminden, ama özellikle otoritenin gelişiminde en yüksek basamağı ifade eden devlet otoritesinden kurtulmak gerekir (Coşkun, 2009: 24). Anarşistler, temelde her türlü otoriteye ve meşrulukla bezenmiş olsa bile her iktidar odağına karşı çıkarlar, dolayısıyla yönetsel anlamda meşruluk kavramı, onların düşünce biçimlerine oldukça aykırıdır. Çünkü anarşistlerin gözünde kötülük, yönetim ve otoritenin bizzat kendisindedir (Kropotkin, 2005: 94-109). Onlara göre, devletin ya da yönetimlerin hiç bir suretle meşru olmaları mümkün değildir. Sonuçta, devlet güç olmaksızın görevini yerine getiremeyecek bir kurumdur. Bu yüzden de ahlakdışıdır. Öyleyse yapılması gereken, tüm aygıtları ile birlikte onu yok etmektir (Lipson, 2005: 89).

Aydınlanmacı düşünürlerin ileri sürdüğü seküler düşünceler, kapitalizmin etkisiyle, özellikle yakınçağdan itibaren yönetsel alanda etkili olmaya başlamıştır. Fransız ve Amerikan ihtilallerinin yarattığı özgürlük, eşitlik ve kardeşlik düşüncesi paralelinde, milliyetçilik ve ulusçuluk düşüncelerinin etkisi ile milli devletler ortaya çıkmaya başlamış ve uluslararası politikanın baş aktörleri olarak siyaset sahnesinde yerlerini almışlardır. Devletlerin kendi halklarını oluşturma ve diğer uluslardan farklılaşma süreçleri doğrultusunda yapılan girişimler, bürokrasiyi tarihte hiç olmadığı kadar etkili ve işlevsel bir konuma getirmiştir. Devletin her eylemi bürokratlar tarafından yapıldığı için kendilerini haklılaştırma gerekçesi olarak rasyonaliteyi ve uzmanlığı kullanmışlardır. Diğer yandan sayıları gittikçe artan işçi kesiminin haklarını koruma adına yapılan siyasi mücadelelerin etkisiyle halkın siyasete katılımında önemli artışlar sağlanmıştır. Bu dönemden itibaren “kralların kutsal hakkı” kavramının yerini, yönetilenlerin rızasına dayanan “halk egemenliği” düşüncesi almaya başlamıştır. Milli iradenin belirlenmesi için seçim ve temsil gibi araçların işin içine girmesiyle yeniden önem kazanan demokrasi kavramı yeni bir tür meşruiyet biçimini ortaya çıkarmıştır. Artık meşruiyetin kaynağı doğrudan halktır. Halkın kabul etmediği ve yetki vermediği bir yönetimin meşru kabul edilmesi söz konusu değildir.

5. MAX WEBER’İN MEŞRUIYET TİPOLOJİSİ

Meşruiyet kavramının evrimi açısından, Max Weber’in “karizmatik”, “geleneksel” ve “yasal-ussal” meşruiyet şeklindeki kavramsallaştırması bugün bile önemini korumaktadır (Tyler, 2006: 378). Weber, tıpkı Freud ve Durkheim gibi, toplumsal norm ve değerlerin insanların içsel motivasyon sistemlerinin bir parçası olduğunu ve davranışlarına yön verdiğini öne sürer. Bu norm ve değerlerle ilişkili sorumluluk ve yükümlülükleri onların hareketlerini yönlendiren temel bir faktör olarak ortaya çıkar. Değerlerin bu yönü, yani yükümlülük hissi, meşruiyet kavramında anahtar bir unsurdur (Tyler, 2006: 378). 20. yüzyılın ilk yarısında, Nazi iktidarı döneminde gerçekleştirilen katliamlarında görev alan kişilerin “ben sadece emirleri yerine getiriyordum” şeklindeki açıklamaları bu değer setlerinin davranışlar üzerindeki güçlü etkisini göstermesi bakımından önemlidir.

Weber’e göre her davranış gibi toplumsal davranışlar da geleneksel saiklerle, hissi saiklerle, değer bilinciyle veya gaye bilinciyle belirlenmiş olabilir (Weber, 2012: 45). Bu saikler aynı zamanda meşru bir düzenin geçerlilik kazanmasının yollarını da teşkil ederler (Weber, 2012: 66). Konuyu bu şekilde ele aldığımızda Weber’in eserlerinde aslında 4 ana meşruiyet biçimini tanımladığını görebiliriz. (1) “geleneksel”; (2) “karizmatik (etkileyici/duygusal inanç)”; (3) “değer-gaye”; ve (4) “yasal” (Modak-Truran, 2013: 4). Ortaya atılan 4 ana meşruiyet biçimine karşın, Weber’in en sonunda geleneksel, karizmatik ve yasal-ussal şeklinde 3 meşruiyet biçimi tanımlaması dikkat çekicidir. Bu husus Barker’in onun meşruiyet tipolojisini incelerken “değer bilinci”ni 4. tip meşruiyet olarak belirlemesi kapsamında önem kazanmıştır (Wiechnik, 2013: 7). Bu noktada, mevcut bir düzenin geçerliliği ve ona itaatin sağlanmasının sadece gelenekler, din, karizma veya menfaatler ile açıklanamayacağı, değerlerin de önemli olduğu hususunu belirtmek yararlı olacaktır.

Weber, yazılarında “geleneksel”, “karizmatik” ve “yasal-ussal” meşruiyeti belirleyen üç tür temel anlayışı ortaya koymuştur (Poggi, 2002: 123). Bu üç otorite biçimine dikkatlice baktığımızda, otoritenin, meşruiyet elde ediş biçimlerine göre sınıflandırıldığı (Birsin, 2012: 7), yönetim biçimi ve yöneticilerin niteliklerinin büyük ölçüde iktidarın dayandığı meşruiyet temellerinin niteliğine göre belirlendiği (Weber, 2012: 102) görülmektedir.

5.1. Geleneksel Meşruiyet

Geleneksel meşruiyet veya patrimonyal otorite tipi, Weber'e göre, çok eski zamanlardan beri süregelen geleneklerin kutsallığına ve bu geleneklere göre gücü kullananların meşruluğuna olan yerleşik inanca dayalıdır (Weber, 2013: 54). Geleneksel Otorite, geçmişten gelen ve daima var olan kural ve güçlerin kutsallığını öne sürerek meşruluk iddiasında bulunur. Burada otoriteyi icra eden kişi ya da kişiler geleneksel kurallar tarafından belirlenir. Bireyin kişisel otoritesine uyulması gereği de kendisinin geleneksel konumundan kaynaklanır (Weber, 2013: 69).

5.2. Yasal-Ussal Meşruiyet

Yasal-ussal meşruiyet, Weber'e göre normatif kuralların meşruluğu ve bu yasalara göre egemenlik konumuna getirilenlerin, emir verme hakkı olduğu inancına dayalıdır ve rasyonel bir temele sahiptir (Weber, 2013: 54). Yasal-ussal otorite, bir kişinin belli bir amirinin ya da üstünün otoritesini, bu otoritenin yasalara uygun biçimde elde edildiği ve yine yasalara uygun bir biçimde kullanıldığı için meşru kabul ettiği anlamını taşımaktadır (Vergin, 2010: 74). Bu tip otorite de, uyulan kişi değildir, yasaların yetkili kıldığı ve kişilerden bağımsız makamlardır. Yasal-ussal meşruiyetin en somut uygulaması çağdaş bürokrasilerdir (Oktay, 2003: 45-46).

5.3. Karizmatik Meşruiyet

Karizmatik meşruiyet bir bireyin istisnai kutsallığına, kahramanlığına, örnek özelliklerine ya da onun tarafından açıklanan veya emredilen normatif kalıpların ya da emrin kutsallığına olan bağlılığa dayalıdır (Weber, 2013: 54). Karizmatik meşruiyetin en belirleyici özelliklerinin başında, onun "istisnai", "sıra dışı", "alışılmamış ve kural dışı" yönü gelir. Karizmatik meşruiyet, geleneksel ve yasal-ussal meşruiyetlerden farklı olarak kişiselleştirilmiştir. "Uyma", kişiye yöneliktir (Oktay, 2003: 50-52). Karizmatik meşruiyet biçimi, çok önemli dönüşüm anlarında diğer iki tipin ulaşamayacağı ölçüde etkinlik kazanabilir ve tarihi biçimlendirebilir. Karizmatik otoritenin en önemli zayıflığı, karizmatik niteliklerin kanıtının uzun süre görülmemesi ile Tanrı'nın ya da sihirli veya kahramanlık güçlerinin lideri terk ettiği düşüncesinin ortaya çıkmasıdır. Eğer uzun süre başarı gösteremezse ve her şeyden önemlisi, eğer yönetimi altındakilere herhangi bir yarar sağlamıyorsa

karizmatik güç ortadan kalkar (Weber, 2013: 91-92).

5.4. Weber Tipolojisinin Eleştirisi

Weber, meşruiyet tipolojisini yönetilenlerin değil, yönetenlerin bakış açısıyla incelemiş ve meşruiyet kavramsallaştırmasını çok fazla yönetici-merkezli bir perspektiften ele almıştır. Bu nedenle, gayri-meşru olma durumu (illegitimacy) ile ilgilenmemiştir (Özev, 2005: 9). Bunun dışında, Weber'in tipolojisine yöneltilen eleştirilerin belki de en önemlisi, bunun kapsayıcı olmadığı ve bütün iktidar tiplerini açıklamak bakımından yeterli bulunmadığı şeklindedir (Friedrich, 1964: 28-29; Eryılmaz, 2011: 242).

Gerçekten, ünlü sosyoloğun sınıflandırması tarihi ve karşılaştırmalı yöntem bakımından büyük önem taşımakla beraber, günümüzün karmaşık siyasal gerçekliğini kavramak yönünden yeterli sayılamaz (Kapani, 1999: 92-93). David Beetham, bu noktayı Weber'in meşruiyet fikrindeki temel eksiklik olarak ifade etmektedir. Ona göre bu eksiklik, Weber'in otoritenin meşruluğunu oluşturan karmaşık ve farklı elementleri, meşruluğa inanç şeklinde tek bir boyuta indirgemesinden kaynaklanmaktadır (Beetham, 1991: 42).

Başka bir eleştiri, Weber'in insanların nasıl ve niçin bir rejimin meşruluğuna inanmaya başladığının net bir açıklamasını vermediği üzerinedir. İnsanlar, nedensellik ve tarihsellik boyutu göz önüne alınmadan, sanki kendiliğinden egemenliği geçerli ve bağlayıcı olarak görmeye başlarlar ve bu inanç, davranışa rehberlik eden içselleştirilmiş bir yapı veya norm halini alır (Hardin, 2007: 248-249). Weber'in görüşüne göre, meşru bir düzen o düzende yaşayanlarca meşru sayılan düzendir. Önemli olan, söz konusu düzene tabi olanların o düzene karşı ne hissettikleri ve düzeni nasıl algıladıklarıdır. O halde, çoğunluğun benimsediği, içine sindirdiği ve onayladığı düzeni ister istemez meşru bir düzen olarak nitelendirmek gerekir (Vergin, 2010: 76). Bu bakımdan, Beetham'ın işaret ettiği üzere, meşruiyeti Weber'in yaptığı gibi sadece “meşruiyete olan inanç” olarak görmek, meşruiyetin nasıl meydana geldiğini göz ardı etmek demektir. Bu tutum meşruluğun belirlenmesini, halkla ilişki kurmayı sağlayan kampanyalara ve bunun gibi etkinlikler aracılığıyla yasallığı “üretebilen” iktidar sahibinin ellerine bırakabilmektedir (Heywood, 2013: 279). Böyle bir anlayış, Alman halkının çoğunluğunun rıza gösterdiği varsayımıyla, Nazi'lerin yaptığı zulüm ve

soykırımların haklı ve meşru görülebilmesi gibi yanlış olasılıklara kapı açtığı için de eleştirilmektedir (Vergin, 2010: 76).

6. WEBER SONRASI MODERN DÜŞÜNÜRLER

Meşruiyet teorisi bağlamında siyaseti para, mevki, statü, itibar gibi “değerli olan şeyleri toplum içerisinde otoriter bir biçimde tahsis etme” şeklinde tanımlayan David Easton’a göre, eğer toplumsal yaşamın bir düzeni ve sürekliliği olacaksa, dağıtım sürecinin büyük ölçüde kurumsallaştırılması gerekir. Bu açıdan kaynakların kişiler arasında dağıtımının meşru kılınması zorunludur (Poggi, 2002: 16). Easton’a göre meşruiyet, siyasi sistemin herhangi bir unsuruna yöneltilen bir tür destekleyici duyguyu ifade eder. Easton, Weber’in aksine meşruiyetin varlığını tespitte “inanç” unsurunu değil, spesifik ve yaygın olarak iki biçimde düşündüğü “destek” unsurunu esas alır (Dikmen, 2010: 63). Sorunu fonksiyonel bir yaklaşımla ele alan Easton’a göre, meşruluk ideolojik kaynak, yapısal kaynak ve liderlerin kişisel nitelikleri şeklinde üç kaynaktan doğabilir (Kapani, 1999: 93-94- 95).

“Siyasi İnsan” adlı yapıtında, siyasi düzenleri, meşruiyet ölçülerine ve yönetimde başarı derecelerine göre iki biçimde sınıflandıran S.M. Lipset (Oktay, 2003: 141-142), meşruiyet konularına ilişkin olarak Weber sonrasında önemli katkı yapmış bir diğer düşündürdür. Onun meşruiyet ve etkililik konularını incelemesi, siyasal sistemlerin ve günümüzdeki demokrasilerin istikrar meselesi üzerine olan ilgisinden kaynaklanmıştır. Lipset, demokrasilerin istikrarını, ekonomik gelişme, siyasal sistemin etkinliği ve meşruiyet kavramlarını ele alarak belirler. Ona göre “meşruiyet, siyasal sistemin, var olan siyasal kurumların topluma en uygun kurumlar oldukları inancını yaratmak ve yaşatmak yeteneği” ile ilgili bir durumdur (Dikmen, 2010: 68-69).

John Rawls ise etkin bir barış ve istikrarın sağlanması ya da korunması açısından, devletlerin elinde farklı araç ve haklılaştırma metotları bulunduğunu, ancak devletlerin meşruiyetinin temelini onun ahlaken haklılaştırılması olduğunu söylemektedir. Rawls, kendine temel aldığı liberal meşruiyet kavramı çerçevesinde, bu haklılaştırmayı kamusal temele dayandırmayı amaçlar. Burada, belli bir devletin yurttaşlarına makul ve rasyonel olarak görülmesi temelinde, “kamusal akıl” kavramını ortaya atar (Rawls, 2001: 186). Buchanan ise yönetsel meşruluğun temeline insan haklarını koyar. Ona göre bir kuruluş, ancak ahlaken

haklılaştırılırsa politik meşruiyete sahip olabilir. Politik iktidarı sahip bir kurumun ahlaken haklılaştırılabilmesi ise iktidarı kullanırken, yalnızca temel insan haklarının korunması olarak anlaşılan, minimal bir adalet standardını karşılamakla mümkün olabilir. Buchanan, insan haklarını önceleyen adalet temelli bir meşruiyet yaklaşımına sahiptir (Buchanan, 2004: 233-234-247-266).

Meşruiyete yönelik Weberyen yaklaşıma alternatif görüşler, Neo-Marksist kuramcılar tarafından da geliştirilmiştir. Ortodoks Marksistler, burjuvazinin ortaya attığı bir mittten başka bir şey olmadığını düşünerek meşruiyeti göz ardı etme eğilimindeyken, Gramsci önderliğindeki modern Marksistler, kapitalizmin, “siyasi destek temin etme yeteneği” sayesinde meşruiyet sağladığını kabul ederler. Bu bağlamda, Jürgen Habermas gibi Neo-Marksistler, sadece sınıf değil, aynı zamanda meşruiyetin tesis edilmesini sağlayan kurumsal yapılar (demokratik süreç, partiler arası rekabet, refah ve toplumsal reformlar, vb.) üzerinde de durmuşlardır (Heywood, 2013: 280; Barrow, 1993: 107).

Krizi asıl olarak ekonomik açıdan ele alan Marx’ın aksine, Habermas kapitalist düzendeki krizleri, ekonomik kriz, rasyonalite krizi, meşruiyet krizi, motivasyon krizi şeklinde adlandırmış ve bu krizlerin kapsamlı bir tipolojisini çıkarmıştır (McClellan, 2012: 81). Habermas, çağdaş dünyada ortaya çıkan meşruluk krizlerini aşmanın ancak demokratik mekanizmalarla mümkün olduğunu iddia eder. Bu bağlamda, sınırlı bir demokrasi anlayışını meşru ve kabul edilebilir kılan bir bakış açısını “müzakereci demokrasi” kavramı içinde geliştirir (Dikmen, 2010: 90). Habermas, müzakereci demokrasinin haklılaştırma sürecinde halkın katılımının, meşruiyet için gerekli olduğunu iddia eder (Peter, 2010: 14). Meşru bir düzen kabul edilmeyi hak eder. Meşruiyet ise bir politik düzenin kabul edilmeye değer bulunması anlamına gelir (Thomas, 2013: 19). Ona göre, her türlü düzen ve kurumun kendine uygulama alanı bulmak ve varlığını sürdürebilmek için insan bilincinde meşrulaştırılması gerekir. Kısa vadede zor koşullar içinde yaşayanları, sistemin yapısı gereği, uzun vadede daha iyi ve rahat yaşayacaklarına, bu nedenle düzenin yapı ve işleyişine rıza göstermelerine ve sisteme yardımcı olmalarına ikna etmek meşruiyetin temel amacıdır. Bu kapsamda, skolastik dönem iktidar anlayışının meşruiyet sağlayıcı unsuru din ve kilise iken, reformlarla başlayan sekülerizasyon sonucu, bu unsur yavaş yavaş meşruiyet sağlayıcı özelliğini yitirmiştir. Boşluk kabul etmeyen iktidar, kendine yeni bir meşruiyet zemini

oluşturma sürecinde, “millet” unsurunu, dinin yerine ikame etmiş ve mevcut sistemin manevi boşluğunu doldurmada kendine temel dayanak noktası seçmiştir (Habermas, 2002: 8).

SONUÇ

Modern devletin yükselişiyle birlikte otorite ve meşruiyet konusu siyasal ve sosyal tartışmaların odağında yer almıştır. Hiçbir devlet sadece fiziki güce dayanarak uzun süre ayakta kalmaz. İstikrarlı bir devletten söz edebilmek için iktidarın eylemlerini halkın kabul etmesi önemlidir. Birçok kişi bakımından meşruiyetin anlamı, devlet uygulamaları ve isteklerinin halk tarafından kabul edilmesi veya etkili bir direnişle karşılaşmamasıdır. Bu noktada devletin kuvvet kullanması bir alternatif olarak ortaya çıkmaktadır. Meşru şiddet tekeline sahip devlet, itaati sağlamak için zorlama araçlarına başvurabilir. Ancak, zorlama araçlarının çok maliyetli oluşu ve etik kaygılar içermesi nedeniyle süreklilik arz etmesi mümkün değildir. Sürekli olarak zor araçlarına başvurmak siyasi otoritenin meşruiyetini sorgulanır hale getirir. Bu nedenle devletler itaat ve otoriteyi sağlamak ve kendilerini haklılaştırmak için meşruiyet araçlarına başvururlar. Belli bir düzeyde meşruiyet olmadan devletin sürekliliğini ve otoritesini sağlamak mümkün değildir. Bunun için devletler farklı meşruiyet kanallarına yönelirler. Devletler kendi yönetimlerinin meşru görünmesi için bazen hukuka, bazen karizmaya veya geleneklere başvururlar (Pierson, 2011: 39-40). Ancak her durumda modern devlet halkın iradesini temsil ettiği ölçüde meşru olarak kabul edilir ve itaat bu kaynaktan sağlanır. Bu durum, elbette tüm modern devletlerin halka dayandığı veya halkı temsil ettiği veya demokratik olduğu anlamına gelmez. Bu noktada devletlerin şiddet kullanma tekeline sahip olduklarını ve bu konuda da son derece kısıkanç olduklarını belirtmek gerekir. Sonuçta, hiçbir devlet sadece meşruiyete veya ikna gücüne dayanarak ayakta kalmaz. Gramsci’nin belirttiği gibi devlet eylemi “şiddet ile desteklenen kabule dayanır” (Pierson, 2011: 41-45).

Kavramın anlam ve içeriğinin dönemler itibarıyla aynı kalmadığı ve sürekli değişim gösterdiği, her dönemin kendi ihtiyaçlarına uygun düşen ve kendine özgü bir meşruiyet anlayışını ortaya çıkardığı söylenebilir. Bu anlamda, meşruiyet kavramını kendi “politik formül” ifadesiyle karşılayan Mosca’nın dediği gibi, “Doğal olarak, her politik formülün, o kavmin entelektüel ve moral yetişkinlik derecesiyle ve benimsendiği çağla ahenk içinde olması gereklidir. Dolayısıyla, bu

formülün, belirli bir zamanda konu edilen kavmin dünya anlayışına uygun olması ve bu kavme mensup bütün bireyler arasında manevi bir bağ meydana getirmesi gereklidir. Bu durumda, bir politik formül her hangi bir nedenle eskir ve dayandığı ilkelere olan inanç gevşerse, bu durum politik idareci sınıfta ciddi değişikliklerin çok yakın olduğuna işaret eder” (Mosca, 2013: 311).

Meşruiyetin kendi kendine ortaya çıkması söz konusu değildir. Bu nedenle bir süreç olarak meşrulaştırma olgusu ön plana çıkmaktadır². Bu durum, meşruluğun çeşitli propaganda ve reklam araçları vasıtasıyla yapay olarak yaratılabilmesini ve buna dayalı olarak da demokrasinin kalitesi konusunu gündeme getirmektedir. Diğer yandan, meşruiyetin, inanç veya destek temelli olarak düşünülmesi, halkın çok önemli bölümünün inanç ve desteğinin, belli bir iktidarı veya politikalarını, bunlar çok olumsuz olsa bile meşrulaştırabileceği gibi yanlış bir kanı yaratabilmektedir. Halbuki, bir devletin azınlıklara yönelik soykırım, işkence ve kötü muamele vb. uygulamaları, halkın % 99’u tarafından onay ve destek görse bile, söz konusu uygulamaları meşru olarak görmemiz mümkün değildir. Çünkü meşruiyet kavramı aynı zamanda insanın onurlu bir varlık olduğunu ve insan hakları bakımından belli bir düzeyin altına inilmemesi gerektiğini ima eder.

Eskiden kralların meşruluğu Tanrı’dan gelmekteydi. Bu düşünce zamanla yerini meşruiyetin “halk”tan geldiği şeklindeki başka bir düşünceye bırakmıştır. Ancak, bu meşruiyet anlayışı da günümüzde çeşitli nedenlerden dolayı yeterli görülmemektedir. İlk olarak, pek çok ülkede politik katılımı önemli bir azalma vardır. İnsanlar, gittikçe azalan ölçüde temsilcilerinin seçimine katıldığı için, iktidarların meşruiyeti gittikçe daha sorgulanır olmaktadır (Lister, 2006: 259). Diğer taraftan, seçimlere periyodik katılımın dışında, yönetim sürecine halkın aktif katılımını öneren ve katılımcı demokrasi, müzakereci demokrasi gibi isimler alan yeni demokrasi modelleri ortaya çıkmış, ayrıca sadece ulusal değil, küresel bağlamda da etkisini duyuran sivil toplum kuruluşlarının yönetim süreçlerine müdahalesi artmaya başlamıştır. Bütün bunlar göz önüne alındığında, ulus devletlerin temel meşruiyet kaynağını teşkil eden milli egemenlik/irade kavramının yanında, hukukun üstünlüğü ve insan haklarının da önemli olacağı söylenebilir.

² Meşruluk ve meşrulaştırma birbirinden farklı anlamlara sahiptir. Bu kavramlar iki farklı konu üstüne odaklanır. Meşruiyet bir niteliktir; meşrulaştırma ise belli bir süreci veya tarih boyunca teolojik veya laik nitelik taşıyan çeşitli meşruluk kaynaklarının, devlet ve diğer iktidar odaklarının kabul edilebilirliğinin sağlanmasını ifade eder (Gaus, 2011: 3-4).

KAYNAKÇA

- Ağaoğulları, M.A. (1989). Eski Yunan'da Siyaset Felsefesi, V.Yayınları, Ankara.
- Ağaoğulları, M.A. ve Köker, L. (2004). Tanrı Devletinden Kral Devlete, 4.Baskı, İmge Kitabevi, Ankara.
- Ağaoğulları, M.A. ve Köker, L. (2006). İmparatorluktan Tanrı Devletine, 6.Baskı, İmge Kitabevi, Ankara.
- Althusser, L. (1994). İdeoloji ve Devletin İdeolojik Aygıtları, 4.Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul.
- Arendt, H. (1997). Şiddet Üzerine, İletişim Yayınları, İstanbul.
- Aristoteles. (1975). Politika, Remzi Kitabevi, İstanbul.
- Barrow, C.W. (1993). Critical Theories of the State-Marxist, Neo-Marxist, Post-Marxist, The University of Wisconsin Press.
- Beetham, D. (1991). "Max Weber and the Legitimacy of the Modern State", Analyse&Kritik 13(1991),S.34-45.
- Ben-Amittay, J. (1983). Siyasal Düşünceler Tarihi, Savaş Yayınları, Ankara.
- Berger, P.L. ve Luckmann, T. (1991). The Social Construction of Reality, Penguin Books, London.
- Birsin, M. (2012). "Ortaçağdan Aydınlanmaya Kıta Avrupa'sında Meşruiyet Paradigmasının Dönüşümü", Yalova Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı:4.
- Buchanan, A. (2010). Human Rights, Legitimacy, The Use of Force, Oxford University Press, USA.
- Buchanan, A. (2004). Justice, Legitimacy, and Self-Determination, Oxford University Press, USA.
- Cassier, E. (1984). Devlet Efsanesi, Remzi Kitabevi, İstanbul.
- Claessen, H. J.M. (1988). Changing Legitimacy, Cohen, R. ve Toland J.D. (Ed.), Transaction Books, USA.
- Cohen, R. (1988a). Introduction, Cohen, R. ve Toland J.D. Ed.), Transaction Books, USA.
- Cohen, R. (1988b). Legitimacy, İllegitimacy and State Formation. Cohen, R. ve Toland J.D. (Ed.), Transaction Books, USA.
- Coicaud, J.M. (2004). Legitimacy and Politics, 2.Baskı, Cambridge University Press, UK.

- Coşkun, V. (2009). Ulus-Devletin Dönüşümü ve Meşruluk Sorunu, Liberte Yayınları, Ankara.
- Çaha, Ö. (2013). Siyasi Düşüncelere Giriş, Dem Yayınları, İstanbul.
- Çetin, H. (2001). “Devlet, İdeoloji ve Eğitim”, C.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi, 2001, No:2.
- Çetin, H. (2002). “Egemenlik ve Hukuk İlişkisi Üzerine”, C.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi, 2002, Sayı 2.
- Çetin, H. (2003). “Siyasetin Evrensel Sorunu: İktidarın Meşruiyeti-Meşruiyetin İktidarı”, A.Ü. SBF Dergisi, 58-3.
- Çetin, H. (2008). “İktidar ve Meşruiyet”, Siyaset, Mümtazer Türköne(Ed.), 9.Basım, Lotus Yayınevi, Ankara.
- Çetin, Halis, (2014). “Siyasal İktidar ve Meşruiyet”, Siyaset Bilimi, Halis ÇETİN(Ed.), 4.Baskı, Orion Kitabevi, Ankara.
- Çetinkaya, M.B. (2009). Hukuksal ve Siyasal Açından Meşruiyet, Hukuk Vakfı, İstanbul.
- Daver, B. (1993). Siyaset Bilimine Giriş, Siyasal Kitabevi, Ankara,
- Denis, H. (1973). Ekonomik Doktrinler Tarihi-1, Sosyal Yayınları, İstanbul.
- Dikmen Caniklioğlu, M. (2010). Anayasal Devlette Meşruiyet, Yetkin Yayınları, Ankara.
- Duverger, M. (1972). Politikaya Giriş, Varlık Yayınları, İstanbul.
- Duverger, M. (1982). Siyaset Sosyolojisi, 2.Baskı, Varlık Yayınları, İstanbul.
- Ebenstein, W. (1996). Siyasi Felsefenin Büyük Düşünürleri, Şule Yayınları, İstanbul.
- Eryılmaz, B. (2011). Kamu Yönetimi, 4.Baskı, Okutman Yayıncılık, Ankara.
- Farabi. (1990). El-Medinetü’l Fazıla, Kültür Bakanlığı Yayınları, Ankara.
- Flathman, R.E. (2007). “Legitimacy”, A Companion to Contemporary Political Philosophy-Volume I, Goodin, R.E., Pettit, P. ve Pogge, T. (Ed.) 2.Edition, Blackwell Publishing Ltd, USA.
- Frazer, J.G. (1991). Altın Dal Dinin ve Folklorun Kökleri-I, Payel Yayınevi, İstanbul.
- Friedrich, C.J. ve Brzezinski, Z.K. (1964). Totaliter Diktatörlük ve Otokrasi, Türk Siyasi İlimler Derneği Yayınları, Ankara.
- Friedrich, C. (2014). Sınırlı Devlet, 2.Baskı, Liberte Yayınları, Ankara.

- Gaus, D. (2011). The Dynamics of Legitimation, Recon Online Working Paper, 2011/15, Oslo. (E.Tarihi: 13.06.2016)
- Gould, S.J. (2003). “Meşruiyet”, Blackwell’in Siyaset Bilimi Ansiklopedisi-II., Bogdanor, V. (Ed.), Ümit Yayıncılık, Ankara.
- Gönenç, L. (2001). “Meşruiyet Kavramı ve Anayasaların Meşruiyeti Problemi”, acikarsiv.ankara.edu.tr/fulltext/1748, (E.Tarihi: 13.06.2016).
- Gönenç, L. (2002). Prospects for Constitutionalism in Post-Communist Countries Law in Eastern Europe Law, Martinus Nijhoff Publishers, London.
- Güneş, A. (2012). “Tarih, Tarihçi ve Meşruiyet”, <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/19/19/24.pdf>, (E.Tarihi: 13.06.2016)
- Habermas, J. (2002). Küreselleşme ve Milli Devletlerin Akıbeti, 2. Baskı, Bakış Yayınları, İstanbul.
- Hardin, R. (2007). Compliance, Consent, and Legitimacy, Boix, C. ve Stokes, S., (Ed.), Oxford University Press, UK.
- Heywood, A. (2013). Siyaset, 9.Baskı, Adres Yayınları, Ankara.
- Işıқтаç, Y. (2010). Hukuk Felsefesi, Filiz Kitabevi, İstanbul.
- Jost, J.T. ve Major, B. (2001). “Emerging Perspectives on the Psychology of Legitimacy”, The Psychology of Legitimacy, Jost, J.T. ve Major, B.(Ed.), Cambridge University Press, UK.
- Kapani, M. (1999). Politika Bilimine Giriş, Bilgi Yayınevi, Ankara.
- Karaköse, H. (2004). Siyasal Düşünce Tarihi, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Kitus, A. (2014). Post-Structuralist Concept of Legitimacy, University of Tartu Press.
- Krieger, J. ve diğerleri (Ed.). (1993). The Oxford Companion to Politics of The World, Oxford University Press, NY.
- Kropotkin, P. (2005). Anarşi, 2. Baskı, Kaos Yayınları, İstanbul.
- Lister, M. (2006). The State Theories and Issues, Palgrave Macmillan, NY.
- Lipson, Leslie. (2005). Siyasetin Temel Sorunları-Siyaset Bilimine Giriş, İş Bankası Yayınları, Ankara.
- Locke, J. (1998). HoşgörÜ Üstüne Bir Mektup, 2. Baskı, Liberte Yayınları, Ankara.
- Locke, J. (2012). Yönetim Üzerine İkinci İnceleme, 2.Baskı, Ebabil Yayınları, Ankara.

- Maffesoli, M. (1987). "Sociality as Legitimation of Sociological Method", *Current Sociology*, June 1987,35.
- Manicas, P.T. (1988). *The Legitimation of the Modern State: A Historical ve Structural Account*, Cohen, R. ve Toland J.D.(Ed.), Transaction Books, USA.
- McLellan, D. (2012). *İdeoloji*, 3. Baskı, Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Modak-Truran, M.C. (2013). "Legitimation", http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2226656, (E.Tarihi: 13.06.2016).
- Mosca, G. (2013). *Siyaset Biliminin Temelleri*, Alter Yayıncılık, Ankara.
- Nizamülmülk. (1981). *Siyasetname*, Dergah Yayınları, İstanbul.
- Oktay, C. (2003). *Siyaset Bilimi İncelemeleri*, Alfa Yayınları, İstanbul.
- Okumuş, A. (2000). "Modern Siyaset Düşüncesinde Meşruiyet Fikrinin Serencamı", https://www.academia.edu/4506167/Modern_siyaset_dusuncesinde_mesruiyet_fikrinin_serencami_-_Ahmet_OKUMUS, (E.Tarihi: 13.06.2016).
- Özev, M.H. (2005). "Meşruiyet Kavramının Dönüşümü", <http://www.bisav.org.tr/yayinlar>.
module=makale&menuID=3_3&yayintipid=3&page=3&yayinid=3&makaleid=28, (E.Tarihi: 13.06.2016).
- Öztürk, N.K. (2015). *Yönetim: Temel Kavramlar ve Uygulamalar*, Paradigma Akademi Yayınları, İzmir.
- Öztürk, N.K. (2017). *Anayasa ve Devlet: Temel Kavramlar ve Uygulamalar*, Albi Yayınları, İstanbul.
- Parkinson, C.N. (1976). *Siyasal Düşüncenin Evrimi*, Remzi Kitabevi, İstanbul.
- Peter, F. (2010). *Political Legitimacy*, <http://plato.stanford.edu/entries/legitimacy/>, (E.Tarihi: 13.06.2016).
- Pierson, C. (2011). *Modern Devlet*, 2.Baskı, Chiviyazıları Yayınevi, İstanbul.
- Platon. (2011). *Devlet Adamı*, Say Yayınları, İstanbul.
- Poggi, G. (2002). *Modern Devletin Gelişimi*, 2.Basım, Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Rawls, J. (2001). *Justice as Fairness*, Harvard University Press, USA.
- Redhead, B. (Derl.) (2001), *Siyasal Düşüncenin Temelleri*, Alfa Yayınları, İstanbul.
- Rodee, C.C. Anderson, T.J. Christol, C.Q. ve Greene, T.H. (1983). *Introduction to*

Political Science, 4.Edition, McGraw Hill.

Rosen, M. ve Wolff, J. (2006). Siyasal Düşünce, Dost Kitabevi, Ankara.

Rosenthal, E.I.J. (1996). Ortaçağ'da İslam Siyaset Düşüncesi, İz Yayıncılık, İstanbul.

Roskin, M.G. (1988). Political Science: An Introduction, Prentice Hall, New Jersey.

Sternberger, D. (1968). "Legitimacy", International Encyclopedia of the Social Sciences, <http://www.encyclopedia.com/topic/Legitimacy.aspx#1>, (E.Tarihi: 13.06.2016).

Şenel, A. (1982). Siyasal Düşünceler Tarihi, S.B.F. Yayınları, Ankara.

Tannenbaum, D.G. ve Schultz, D.(2013). Siyasi Düşünce Tarihi, 8.Baskı, Adres Yayınları, Ankara.

Thomas, C.A. (2013). The Concept of Legitimacy and International Law, (www.lse.ac.uk/collections/law/wps/wps.htm), (E.Tarihi: 13.06.2016).

Türküne, Mümtazer. (2014). Siyaset, Etkileşim Yayınları, İstanbul.

Tyler, T.R. (1990). Why People Obey the Law, Yale University Press, USA.

Tyler, T.R. (2006). "Psychological Perspectives on Legitimacy and Legitimation", Annual Review of Psychology, January 2006.

Vergin, N. (2010). Siyasetin Sosyolojisi, 7.Baskı, Doğan Kitap, İstanbul.

Weber, M. (2012). Sosyolojinin Temel Kavramları, 3.Baskı, Yarı Yayınları, İstanbul.

Weber, M. (2013). Bürokrasi ve Otorite, 6.Baskı, Adres Yayınları, Ankara.

Wiechnik, S. (2013). "Political Legitimacy and Values", Small Wars Journal, November 2013.

Yetkin, Ç. (2008). Siyasal Düşünceler Tarihi-I, 3.Baskı, Salyangoz Yayınları, İstanbul.

Zelditch, M. J. (2001). "Theories of Legitimacy", The Psychology of Legitimacy, Jost, J.T. ve Major B.(Ed.), Cambridge University Press, UK.



VATANDAŞLARIN BEKLENTİSİ AÇISINDAN BELEDİYE BAŞKANLARININ YÖNETİM TARZI VE YEREL HİZMET MEMNUNİYETİ İLİŞKİSİ ÜZERİNE BİR ANALİZ: SELÇUKLU BELEDİYESİ ÖRNEĞİ

Ali ŞAHİN*

Ali ACAR**

Vahap GÖKSU***

Öz

Bilgi ve iletişim teknolojileri alanında yaşanan baş döndürücü gelişmeler ile birlikte 21. yüzyıla damgasını vuran bilgi toplumu; kendine özgü kurum ve ilkeleri beraberinde getirmiştir. Söz konusu gelişmeler, kamu kurumları başta olmak üzere belediye ve belediye yönetimini de etkilemektedir. Vatandaşların büyük bir çoğunluğu daha iyi, daha kaliteli, hızlı ve verimli kamu ve yerel hizmetler talep etmektedirler. Bu yüzden belediyeler ve diğer kamu kurumları, hizmet kalitesinin yükseltilmesi ve hizmet memnuniyet düzeyinin artırılması yönünde vatandaşların giderek artan baskısı ile karşı karşıyadırlar. Özellikle vatandaşlara yakın olması ve erişebilirlik açısından belediyelerin bu tarz baskıları diğer kurumlara oranla daha yoğun olarak hissetmeleri mümkündür. Bu yüzden değişen şartlara, ihtiyaç ve beklentilere uygun olarak kaliteli yerel hizmet sunmak, sürekli artan ve çeşitlenen yerel nüfusun ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik strateji ve vizyonlar belirlemek ve bu yönde politikalar geliştirmek belediye başkanlarının görev ve sorumlulukları arasında yerini almıştır. Belediye başkanı belediye yönetimini ve hizmetlerini temsil eden onun ile özdeşlenen bir yapıya sahiptir. Öyle ki artık belediye başkanının yerel hizmetleri yerine getirmek için sergilediği performans, ortaya koyduğu yönetim tarzı ve vatandaşlarda oluşturduğu beklenti düzeyi, yerel hizmetlere yönelik memnuniyeti etkileyen en önemli faktörlerden bir tanesi olarak kabul görmektedir.

Türkiye’de vatandaşların belediye hizmetleri ve bu hizmetlere yönelik memnuniyet algısı ile ilgili çok sayıda çalışma bulunmaktadır. Söz konusu çalışmalar daha çok sosyo-ekonomik ve demografik özellikler bağlamında ele alınmış ve bu faktörler çerçevesinde hizmet memnuniyeti algısı ölçülmek istenmiştir. Ancak

* Prof. Dr., Selçuk Üniversitesi İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, alisahin@selcuk.edu.

** Prof. Dr., Selçuk Üniversitesi İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, alacar@selcuk.edu.tr

*** Yrd. Doç. Dr., Selçuk Üniversitesi İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, vahapgoksu@selcuk.edu.tr

belediye başkanlarına yönelik algı ve bunun hizmet memnuniyeti ile olan ilişkisi, söz konusu çalışmalarda pek yer almamaktadır. Bu bağlamda bilimsel çalışmalara yeni bir boyut kazandırmak amacı ile Selçuklu Belediyesi evren seçilerek; belediye başkanının performansı, ortaya koyduğu yönetim tarzı ve vatandaşlarda yerel hizmetlere yönelik oluşturduğu beklenti düzeyi ile yerel hizmet memnuniyeti arasındaki ilişki çalışmanın odak noktasını oluşturmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Belediye Başkanı, Performans ve Beklenti Algısı, Yerel Hizmet Memnuniyeti, Belediye Yönetimi ve Hizmet Memnuniyeti İlişkisi.

AN ANALYSIS UPON THE RELATION OF MAYOR'S MANAGEMENT STYLE AND LOCAL SERVICES SATISFACTION IN TERMS OF CITIZENS' EXPECTATIONS: EXAMPLE OF SELÇUKLU MUNICIPALITY

ABSTRACT

Information society in 21st century with vertiginous developments of information and communication technology has brought about its own institutions and principles. Public institutions being in the first hand; entire developments have impacts on municipalities and municipal administrations. Majority of citizens demands more qualified, efficient and rapid local public services. Thus municipalities and certain public institutions face with the increasing citizens' pressure in the issues of improvement in services and enhancing satisfaction levels. In terms of proximity to citizens, it is possible to say that municipalities confront more of these pressures than other public institutions. For this reason providing qualified services in accordance with variable conditions, expectations, needs; determining vision and strategies for increasing populations; policymaking in this context become the major responsibilities and duties of mayors. The mayor represents the municipal administration, services and also is identified with the administration. In this context performance of mayor for providing local services, management style and citizens' perception and satisfaction from mayor determine the expectation level upon local services.

It is known fact that there are certain studies about the citizens' satisfaction of municipalities and municipal services in Turkey. These studies focus on demographical features and evaluate perception for service satisfaction in

demographical context. However perception towards mayors; relation between perception and service satisfaction are not sufficiently studied. In this regard, by evaluating Selçuklu Municipality sample, this study which adds a new dimension to this issue focuses on the relation between citizens' level of satisfaction upon local services and mayor's performance, management style and citizens' expectations created by mayor.

Keywords: Mayor, Perception of Performance and Expectation, Local Service Satisfaction, The Relation of Municipal Administration and Service Satisfaction.

GİRİŞ

Kamu yönetimi reformları ile birlikte devlet anlayışı ve rolü yeniden formüle edilirken (Gökçe ve Turan 2008; Gökçe ve Marquardt, 2008) vatandaşların devlete ve kamu kurumlarına yönelik bakış açıları değişim göstermiştir. Kamusal işlerin yerine getiriliş biçimleri başta olmak üzere karar alma, kurumsal yapıların oluşumu (Gökçe, 2007), vatandaşlar arasındaki etkileşim boyutu, kamu hizmeti arz ve talep yöntemleri kısaca devlet- toplum ilişkisi yeni bir boyut kazanmıştır. Kamu yönetimi alanında yaşanan bilgi toplumuna özgü bu değişim ve gelişme (Şahin ve Örselli, 2010; Şahin ve Örselli, 2003), belediye ve belediye yönetimini de etkilemektedir. Hükümetlerin yönetim ekseni olarak kamu yönetimini modernleştirme ve iyileştirme çabalarının odağında yerel yönetimlerin yer aldığı söylenebilir. Söz konusu çabalar, girişimci, dinamik, etkin, verimli ve vatandaşlar ile iç içe olan bir yerel yönetim anlayışı ve yapısını inşa etmeyi amaçlamaktadır (King, 2007)

Ülkelerin siyasi ve yönetsel yapısı ne olursa olsun genel olarak değerlendirildiğinde yerel yönetimler vatandaşlara en yakın birimlerdir. Dolayısıyla vatandaşlar, ihtiyaç ve beklentilerinin yerel yönetimler tarafından yerine getirilip getirilmediği; sorunları ve şikâyetlerine tatmin edici çözümler üretilip üretilmediği hususlarında yerel yönetimleri daha iyi gözlemleyip karar verebilmektedirler (Montalvo, 2009: 1). Yerel hizmetlerin etkin, rasyonel, az maliyetle ve ihtiyaca uygun olarak sunulabilmesi için belediyelerin vatandaşların beklenti ve ihtiyaçlarını dikkate alması gerekmektedir. Başka bir ifadeyle, vatandaşların yerel hizmetlere yönelik tercihlerinin dikkate alınması, kamusal

kaynakların israf edilmesini önlediği gibi ihtiyaç sahibi vatandaşın doyumunu ve bu bağlamda yerel hizmetlere yönelik memnuniyet düzeyini de artıracaktır. Eğer vatandaşlar kendi yerel yönetim çalışan ve yöneticilerinden memnun iseler, belediyelere her ortamda daha fazla destek verme çabası içerisinde olabileceklerdir (Montalvo, 2009: 1). Yerel yönetimlerin vatandaşların beklenti ve ihtiyaçlarını karşılaması durumunda vatandaşlar sadece yerel yönetimlerden değil, genel olarak ülke çapındaki genel kamu hizmetlerinden memnun olduklarını giderek artan bir dille ifade edebilirler.

Vatandaşların büyük bir çoğunluğu daha iyi daha kaliteli ve hızlı ve verimli kamusal ve yerel hizmetler talep etmektedirler (Gökçe, 2011; Gökçe: 1999). Bu yüzden belediyeler ve diğer kamu kurumları hizmet kalitesinin yükseltilmesi ve hizmet memnuniyet düzeyinin artırılması yönünde vatandaşların giderek artan baskısı ile karşı karşıyadırlar. Özellikle erişilebilirlik ve vatandaşlara yakın olması hasabiyle belediyelerin bu tarz baskıları diğer kurumlara oranla daha yoğun olarak hissetmeleri mümkündür. Bu yüzden değişen şartlara, ihtiyaç ve beklentilere uygun olarak kaliteli yerel hizmet sunmak, sürekli artan ve çeşitlenen yerel nüfusun ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik strateji ve vizyonlar belirlemek ve bu bağlamda politikalar geliştirmek belediye başkanlarının görev ve sorumlukları arasında yerini almıştır. Belediye başkanı, belediye yönetimini ve hizmetlerini temsil eden onun ile özdeşlenen bir yapıya sahiptir. Bu bağlamda belediye başkanının yerel hizmetleri yerine getirmek için sergilediği performans, ortaya koyduğu yönetim tarzı ve vatandaşlarda oluşturduğu beklenti düzeyi yerel hizmetlere yönelik memnuniyeti etkileyen en önemli faktörlerden bir tanesidir.

1.YEREL HİZMET MEMNUNİYETİNE ETKİ EDEN FAKTÖRLER

Kamu sektöründe vatandaş memnuniyeti konusu ayrı bir önem arz etmektedir. Ancak bilinmesi gereken nokta özel sektördeki müşteri memnuniyeti ve kriterleri ile kamusal alandaki vatandaş memnuniyeti ve buna etki eden faktörler farklıdır. Kamu hizmetlerinin işleyişi, görülme usul ve esaslarına yönelik temel ahlaki değer ile bürokratik kaide ve kurallar özel sektörden çok farklıdır. Bu yüzden özel sektördeki müşteri memnuniyeti, kamu yönetiminde vatandaş memnuniyeti olarak kabul görmektedir.

Belediye yönetimince sunulan hizmetlerin vatandaşları ne kadar memnun

ettiği ya da vatandaşların beklentilerini ne oranda karşıladığını tespit edebilmek oldukça zor bir konudur. Başka bir ifadeyle kamusal hizmetlerin genel olarak değerlendirilmesi kolay değildir. Çünkü hizmet kalitesi, yönetsel performans değerlendirmesi, hizmet memnuniyeti düzeyine yönelik beklenti setleri kısaca ölçüm faktörleri net değildir.

Türkiye’de ve dünyada vatandaşların belediye hizmetleri ve bu hizmetlere yönelik memnuniyet algısı ile ilgili çok sayıda çalışma bulunmaktadır. Söz konusu çalışmalar sosyo-ekonomik ve demografik özellikler bağlamında ele alınmış ve bu faktörler çerçevesinde hizmet memnuniyeti algısı ölçülmeye çalışılmıştır (Roch ve Poister, 2006; Montalvo, 2009: 2; Usta ve Memiş, 2010; Daştan ve Delice, 2015; Akyıldız, 2012). Gelir düzeyi, eğitim, cinsiyet, yaş, ikamet edilen coğrafi alan, semt, kırsal ve kentsel alanlar bu faktörler arasında ilk sıralarda yer almaktadır. Son zamanlarda söz konusu faktörler dışında belediye başkanının yönetim tarzı, sergilediği performans, belediye yönetimi ve yerel hizmetlere yönelik başkanın vatandaşlarda oluşturduğu beklenti ve algı ile belediye çalışanlarının tutum ve davranışlarının da yerel hizmet memnuniyeti ve kalitesini belirlemede önemli faktörler arasında yer aldığına dair çalışmalar dikkat çekmektedir (Demirel vd., 2012: 80; Demirel vd., 2013: 45-81). Kamu hizmetlerine yönelik memnuniyet algısının yükselmesi başta olmak üzere kaliteli kamu hizmeti sunabilmenin yolunun merkezi yönetime ait hizmetlerin yerel yönetimlere devri ve yerelleşme konusunda atılacak ciddi adımlara bağlı olduğu da bilimsel literatürde tartışılmaktadır. Hatta genel olarak kamu yönetiminin gelişmesinin yerel yönetimlerden geçtiği de iddia edilmektedir. Daha öncede ifade edildiği gibi vatandaşlara en yakın hizmet birimi belediyelerdir. Vatandaşların kamusal mal ve hizmetlere yönelik taleplerini/ beklentilerini yorumlayabilen bu bağlamda onların memnuniyet düzeylerini arttırabilen ve vatandaşları tanıma konusunda yetenekli ve sezgi sahibi belediye başkanı beklentisi öne çıkmaktadır (Montalvo, 2009). Ayrıca vatandaşların siyasi tercihleri, bireysel ve ulusal ekonomik değerlendirmeler, kamusal ve belediye hizmetlerine yönelik geçmiş deneyimleri ve hizmetin genel ya da kişiye özgü olup olmamasını da hizmet memnuniyetine etki edebilecek başlıklar arasında saymak mümkündür.

Vurgulamak gerekirse, yerel kamu hizmeti değerlendirmesinde bazen somut deneyimlerden ziyade, belediye başkanının mensubu olduğu siyasi

partie ve hükümete karşı beslenen sembolik tutumlar ya da sempatik yakınlık etkili olabilmektedir. Bu sebeptir ki yerel seçimlerde farklı partilere oy veren vatandaşların belediye başkanı algısı ve yerel hizmet memnuniyeti düzeyi açısından anlamlı farklar var mıdır? sorusu araştırılan konular arasında yerini almıştır. Vatandaşların siyasi tercihleri ile yerel hizmet ve belediye başkanının yönetim tarzına yönelik memnuniyet düzeylerinde anlamlı farklılıklar olabilmektedir. Öyle ki belediyenin hizmet kalitesi yüksek olsa bile farklı siyasi partie oy veren yerel seçmenler, genel olarak başkanın yönetimindeki belediye hizmetlerini benimsememe eğilimi içerisinde olabilirler. Bu bağlamda siyasi tercihleri farklı olduğu için memnuniyet düzeyleri de düşük olabilir. Aynı şekilde oy verdikleri belediye başkanı düşük performans sergileyip kalitesiz yerel hizmet sunmuş olsa bile vatandaşlar kendi tercihlerini meşru gösterebilmek adına oy verdikleri belediye başkanına ve hizmetlerine sahip çıkma çabası içerisinde de olabilirler. Bu bağlamda destek verdikleri belediyenin hizmetlerinden memnun olma olasılığı, farklı siyasi partilere sempati duyanlara oranla yüksek olabilmektedir.

Genel olarak kamusal ve yerel hizmetleri kullanma düzeyi başka bir ifadeyle vatandaşların hizmetlere yönelik geçmiş tecrübesi, hizmet memnuniyeti ve beklentiler bağlamında önemli bir değişkendir. Ancak genel kamusal hizmetlerden ziyade vatandaşlar doğrudan deneyim sahibi oldukları hizmetlerden daha fazla memnun olma eğilimindedirler (Roch ve Poister, 2006). Vatandaşların doğrudan deneyim sahibi olduğu kamusal hizmetler yerel niteliklidir. Bilindiği üzere bir belediye sınırları içerisinde yaşayan vatandaşların çoğunluu belirli yerel kamu hizmetlerini kullanmakta ve söz konusu hizmetleri kullanan kişileri de tanımaktadır. Ayrıca günlük, haftalık ya da aylık periyotlarla sık olmasa bile bu hizmetler ile karşılaşmaları söz konusudur. Bu bağlamda vatandaşlar yerel hizmetleri nadirde kullansa bile yerel hizmetlere yönelik bir kanaati ya da algısı oluşmaktadır. Dolayısıyla yerel hizmet kalitesi ve memnuniyetine yönelik değerlendirmelerin diğer kamusal hizmetlere göre vatandaş açısından nispeten kolay olabileceği kabul görmektedir (Walle ve Ryzin, 2011:1436-1438). Başka bir ifadeyle, belirli yerel hizmetlere yönelik memnuniyet algısının genel kamusal hizmetlere oranla daha pozitif olduğu söylenebilir. Şunu unutmamak gerekir ki bireyler genel olay ya da olgulardan daha çok somut spesifik şeyleri daha doğru ve net hatırlamaktadırlar. Bu sebeple yerel hizmet kalitesini ölçmek daha objektif ve kolay olabilir. Tecrübe açısından da belediye hizmetlerinden daha fazla yararlanan vatandaşların diğer

vatandaşlara göre hizmet tatmini yüksek olabilmektedir. Bu durum bize vatandaşa yakın olan her kamusal hizmetin, memnuniyeti olumlu yönde etkilemeyebileceğini göstermektedir. O yüzden hizmet memnuniyeti ve performans algısına yönelik beklentiyi belirleyebilmek adına kamusal hizmetlerin kategorize edilmesi gerekmektedir (Im ve Lee, 2012: 420). Aynı şekilde vatandaşın günlük hayatındaki önem derecesi de dikkate alınarak yerel hizmetleri sınıflandırmakta fayda vardır. Yerel ve kamusal hizmetleri genel ve hizmetin önceliği açısından kişiye özgü hizmet olarak sınıflandırmak mümkündür. Eğer hizmet kişiye özgü ve geçmiş deneyimi de olumlu ise hizmetten yararlananının tatmin düzeyi yüksek olacaktır. Genel ve özel yerel hizmet noktasında da kişiye özgü yerel hizmetlerin bireyi daha fazla tatmin etme olasılığı yüksek görülmektedir. Yerel yönetimlerde hizmet memnuniyeti konusundaki algının belirlenmesine yönelik saha araştırmalarında vatandaşlara daha önce hangi yerel hizmetleri aldığı ve kendine özgü yerel hizmet talebi olup olmadığı sorusu yöneltilmiştir. Bu değişken dikkate alınarak vatandaşların yerel hizmet memnuniyetlerini ölçmenin daha sağlıklı sonuçlar verebileceği göz ardı edilmemelidir.

Yönetişim eksenli kamu yönetimi reformları, vatandaş odaklı bir kamu yönetimini öngörmektedir (Gökçe, Turan ve Göksu, 2011). Öyle ki vatandaş odaklı yaklaşım tüm ülkelerde kamu hizmeti sunumunun en önemli unsuru olarak kabul görmeye başlamıştır. Özel sektörde müşteri odaklı yaklaşım, bilgi ve iletişim teknolojileri ile birlikte kamu yönetiminde vatandaş odaklı bir anlayışı öne çıkartmıştır (King, 2007)

Kamu yönetiminde ortaya çıkan vatandaş odaklı yaklaşım ile birlikte, kamu hizmet performansı ve hizmet memnuniyeti konuları da bilimsel çalışmalarda üzerinde araştırma yapılan konular arasında yerini almış görülmektedir. Vatandaşların kamu ve yerel hizmet performansına yönelik beklentileri; vatandaşların kamusal hizmetlere yönelik memnuniyet düzeyini etkilediği gibi yine hizmete yönelik seçim ve siyasi tercihleri konusundaki tutum ve davranışlarını da etkileyebilir.

Özellikle üzerinde durulan konuların başında kamu yöneticilerinin performansı ile kamu hizmet performansı ve hizmet memnuniyeti arasındaki ilişkinin olup olmadığıdır (Im ve Lee, 2011: 420; James, 2011: 1419). Hizmet ve yönetsel performans düzeyi ile vatandaş memnuniyeti arasındaki ilişkiler analiz

edilmeye çalışılmıştır. Söz konusu bu çalışmalarda vatandaşların yerel hizmet ve yönetsel performans beklenti derecesi, memnuniyet düzeyini belirlemede önemli bir etken olarak ele alınmıştır. Burada yerel hizmetlerin düzgün ve etkin bir şekilde yerine getirilmesi önemli değildir. Önemli olan beklenti düzeyidir. Eğer belediye hizmetleri ve yöneticilerine yönelik beklenti düşük ise, yerel yönetim memnuniyeti yüksek olabilir (Im ve Lee, 420). Beklentiler arttıkça memnuniyet düşmektedir. Başka bir ifade ile yüksek beklenti düşük memnuniyetle ilişkilendirilmektedir (James, 2011: 1421).

Yukarıda ifade edilen faktörler birlikte analiz edildiğinde yerel hizmet kalitesi ve memnuniyeti konusunun çok farklı değişkenler açısından ele alınıp değerlendirilmesi gerektiği ortadadır. Özellikle sosyo-psikolojik bir yapıya sahip olan bireyleri benzer değişkenler üzerinden değerlendirmek tutarlı ve sağlıklı bilimsel sonuçlar vermeyebilir. Tıpkı çevre ve teknoloji gibi insan da değişken bir niteliğe sahiptir. İnsanların yerel hizmet kalitesi, yerel hizmet memnuniyeti, performans algısı ve beklentilerini belirlemenin en iyi yöntemlerinden birisi saha araştırmalarına ağırlık vermektedir. Uygulanacak anket yöntemi ile belediye yönetimi, toplumdaki farklı statü, ekonomik yapı, ırk, siyasi eğilim, farklı inanç ve sosyal grupların yerel hizmetlere, yerel yönetici ve çalışanlarına yönelik bakış açıları ve beklentilerinin neler olduğunu öğrenebilir. Belediye başkanları bu sayede yerel hizmet memnuniyeti, yerel performans ve hizmet kalitesi ile ilgili sağlıklı bilgiler elde edebilir. Performansı ölçmenin yollarından bir tanesi vatandaşların belirli yerel hizmetlere, belediye başkanının yönetim tarzı ile çalışanların tutum ve davranışlarına yönelik memnuniyetidir. Vatandaşların beklentisi bilmek, memnuniyet düzeyleri hakkında veriye sahip olmak belediye başkanlarının performansını ve performansa yönelik stratejilerin belirlenmesini etkileyecektir. Yönettiği belediyenin tabanını bu sayede tanıyan bir belediye başkanı, bütçe harcamalarını, belediye personeli ve çalışma usullerini, hizmetlerin niteliği ve çeşitliliğini vatandaşların beklenti ve memnuniyetlerini artırma noktasında yeniden gözden geçirme fırsatı bulacaktır. Çünkü yerel hizmetler, yerel performans ve belediye başkanının yönetim tarzı ile ilgili beklentiler, yerel hizmet memnuniyeti düzeyinde önemli bir etkiye sahiptir. Kısaca tabanın beklentisini öğrenen ve bunu yönetebilme yetkinliğine sahip belediye başkanı, sunduğu yerel hizmetler noktasında vatandaşların memnuniyet düzeyini yükseltecektir.

2. BELEDİYE BAŞKANLARININ YÖNETİM TARZI VE YEREL HİZMET MEMNUNİYETİ İLİŞKİSİ

Bu alanda yapılan bilimsel çalışmalardan bazılarında araştırmancın uygulama kısmına zemin oluşturabilmek adına değinmekte fayda görölmektedir. Bunlar iki boyutta ele alınabilir. Birincisi belediye başkanının yönetim tarzı ve belediye başkanı algısı ile yerel hizmet memnuniyeti arasındaki ilişki; ikincisi ise vatandaşların demografik özellikleri ve farklı faktörler bağlamında yerel hizmet kalitesi ve memnuniyetine yönelik çalışmalardır.

Belediye başkanlarının yönetim tarzı ve belediye başkanı algısı ve hizmet memnuniyeti üzerine yapılan çalışmalardan bazıları şunlardır: Demirel ve arkadaşları (2013: 45-81) bir TÜBİTAK Projesi bağlamında yaptıkları çalışmada *“vatandaşların belediye hizmetlerinin kalitesini nasıl algıladıklarının ve bu kalite algılaması üzerinde belediye başkanlarının liderlik özelliklerinin belirleyiciliği”* tespit edilmeye çalışılmıştır. Bu çerçevede çalışmada belediye başkanında bulunması gereken özellikler ortaya konulmuştur. Ayrıca vatandaş memnuniyetinin oluşturulmasında ve kentsel yaşam kalitesinin yükseltilmesinde etkili olan unsurların sadece belediye hizmetlerinden ve belediye başkanlarının liderlik tarzlarından ibaret olmadığı çalışmada özellikle vurgulanmaktadır.

Yörük ve arkadaşları (2011: 103-109) Türkiye’deki Belediye Başkanlarının Liderlik Tarzı ve Liderlik Tarzını Etkileyen Faktörleri ortaya koymuşlardır. Demirel ve arkadaşlarının (2012: 80) bu alanda yaptığı bir başka çalışma, belediye başkanlarını yerel siyasetin liderleri olarak görmektedir. Aynı çalışmada başarılı ve kaliteli bir yönetim sergileyen belediye başkanlarının, belediye birimleri başta olmak üzere vatandaşların yaşadığı mekânların kalitesini artıracığı ileri sürölmektedir. Kaliteli yönetim, kaliteli hizmet ve mekânlar yerel hizmet memnuniyetini artırabilir.

Şahin ve arkadaşları (2013: 735-758) yaptıkları bir başka çalışmada belediye başkanlarının yönetim tarzının yerel hizmet memnuniyeti üzerindeki etkisini araştırmıştır. Çalışmada belediye başkanının yönetim tarzı ile yerel hizmet memnuniyeti arasında bir ilişkinin olduğu sonucuna varılmıştır. Yine yerel hizmet memnuniyetini etkileyen faktörlerin neler olduğunu inceleyen çalışmanın bulguları arasında belediye başkanından memnun olan vatandaşların yerel hizmet memnuniyeti düzeylerinin de yüksek olduğu sonucuna ulaşılmıştır

Bölükbaşı ve Yıldız (2010: 234) yaptıkları çalışmada, belediye başarısı ile vatandaşların genel hayat memnuniyetini ele almışlardır. Çalışmada belediyenin üzerine düşen yerel hizmetleri başarılı bir şekilde sunması durumunda o bölgede yaşayan vatandaşların hayata dair memnuniyetlerinin artabileceği vurgulanmaktadır.

Akyıldız (2012: 4432) Uşak ilinde yerel hizmet memnuniyetine yönelik yaptığı çalışmada cinsiyet açısından hizmet memnuniyet düzeylerinde anlamlı bir fark olmadığını ileri sürmektedir. Söz konusu çalışmada vatandaşların hizmet memnuniyet düzeyleri “kararsız” konumdadır. Ne memnun ne de memnun değiller noktasındadır. Uşak ilindeki vatandaşların en fazla memnun olduğu yerel hizmet, sosyal yardımlardır. Vatandaşın en az memnuniyet duyduğu hizmetler arasında yol, asfalt, kaldırım yapımı; geri dönüşüm ve imar hizmetleri yer almaktadır. Ayrıca eğitim düzeyi yükseldikçe hizmet memnuniyet düzeyi düşmektedir. Eğitim faktörü açısından çalışmada anlamlı farkların olduğu görülmektedir

3.ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ VE BULGULAR

Bu çalışmada araştırmanın teorik kısmını desteklemek düşüncesi ile anket yöntemi uygulanmıştır. Anket sorularının hazırlanmasında atf yapılan yerli ve yabancı literatürde yer alan teorik ve uygulamalı çalışmalardan yararlanılmıştır. Anketler tesadüfi örneklem yöntemi ile yüz yüze uygulanarak gerçekleştirilmiştir. Anket formu iki ana bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde alan araştırmasına katılan katılımcıların sosyo-demografik özelliklerini belirleme amacına yönelik sorulara yer verilmiş; ikinci bölümde ise alan araştırmasının cevap aradığı sorulara yönelik hem kapalı uçlu hem de açık uçlu sorulara yer verilmiştir. Başka bir ifadeyle, Konya'daki belediye hizmet birimlerine yönelik memnuniyet, belediye başkanlarının yönetim tarzı, belediye çalışanlarının tutum ve davranışlarını kapsayan sorulara yer verilmiştir.

Sorular 5'li Likert ölçeği dikkate alınarak hazırlanmıştır. Araştırmanın evrenini Konya Büyükşehir'e bağlı Selçuklu ilçesinde ikamet eden vatandaşlar oluşturmaktadır. Tesadüfi örneklem yöntemi ile anket formları dağıtılmıştır. Anket formları 20- 25 Mart 2016 tarihleri arasında dağıtılıp toplanmıştır. Anket verilerinin güvenilirliği ölçülmüş ve Alpha katsayısı 0,78 olarak saptanmıştır. Bu değere göre anket verilerinin güvenilir olduğu kabul edilebilir.

Selçuklu ilçesinde ikamet eden vatandaşlardan geri dönen anket verileri, SPSS 16,0 (Statistical Packages for the Social Sciences - Sosyal Bilimler İçin İstatistik Paketi) paket programından yararlanılarak analiz edilmiştir. Verilerin değerlendirmesinde frekans dağılımı, yüzde oranları, “t” testi, korelasyon ve Anova analiz yöntemleri uygulanmıştır.

Tablo 1. Demografik Yapı

Demografik Yapı		Frekans	Yüzde
Cinsiyet	Bayan	210	42,2
	Erkek	288	57,8
Yaş Grupları	18-29 yaş	186	37,3
	30-43 yaş	202	40,6
	44-55 yaş	88	17,7
	56 ve üzeri yaş	22	4,4
Eğitim	Okur-yazar değil	4	,8
	Okur-yazar	8	1,6
	İlkokul mezunu	54	10,8
	Ortaokul mezunu	52	10,4
	Lise mezunu	128	25,7
	Üniversite ve üstü	252	50,8
Çalıştığı Sektör	Kamu Sektörü	176	35,3
	Özel Sektör	170	34,1
	Kendi İşinde	86	17,3
	Cevapsız	66	13,3
Gelir Durumu	100-500 TL arası	38	7,6
	501-1000 TL arası	134	26,9
	1001-3000 TL	230	46,2
	3001 TL den fazla	56	11,2
	Cevapsız	40	8,1

Örneklem kapsamına alınan katılımcıların % 57,8’i “erkek”, % 42,2’si ise “kadınlardan” oluşmaktadır. Katılımcıların yaş dağılımı incelendiğinde % 37,3’ü “18-29 yaş grubu”; % 40,6’sı “30-43 yaş grubu”; % 17,7’si “44-55 yaş grubu”; % 4,4’ünün “56 ve üzeri yaş grubunda olduğu görülmektedir. Bu

sonuçlar katılımcıların yaş dağılımının genç ve orta yaş düzeyinde yoğunlaştığını göstermektedir. Katılımcıların eğitim durumu incelendiğinde % ,8'i "okur-yazar değil"; % 1,6'sı "okur-yazar "; % 10,8'i "ilkokul mezunu"; % 10,4'ü "ortaokul mezunu"; % 25,7'si "lise mezunu"; % 50,8'inin ise "üniversite ve üstü mezun" olduğu görülmektedir. Bu dağılıma göre örneklem kapsamına alınan vatandaşların eğitim düzeyinin yüksek olduğu görülmektedir.

Selçuklu ilçesinde yapılan alan araştırmasında katılımcılara hangi sektörde çalıştıkları da soruldu. Buna göre katılımcıların sektör dağılımı hemen hemen eşittir. Katılımcılar kamu, özel sektör ve kendi işinde çalışanlar olmak üzere üç grupta toplanmıştır. Katılımcıların gelir dağılımı incelendiğinde % 34,5'i "Alt Gelir Grubu", % 46,2' si "Orta Gelir Grubu" ve "Üst Gelir Grubu"nun oranı ise yaklaşık % 11 olarak gözükmemektedir. Cevapsız çalışmayan katılımcı kitleyi temsil etmektedir. Katılımcılar daha çok orta gelir grubu içerisinde yer almaktadır.

Tablo 2. Vatandaşların Yerel Hizmet Memnuniyeti (%)

	1	2	3	4	5
Selçuklu belediyesi hizmetlerinden memnun musunuz?	5,6	13,7	36,1	36,5	8,0
Belediye başkanının yönetimin tarzından memnun musunuz?	7,2	12,9	36,1	36,5	7,3
Büyükşehir belediyesinin hizmetlerinden memnun musunuz?	6,8	16,1	34,5	34,5	8,0
Belediyede çalışanların tutum ve davranışlarından memnun musunuz?	6,8	17,7	51,4	20,9	3,2
Genel olarak hayatınızdan ne kadar memnunsunuz?	4,8	6,0	22,5	47,0	19,7

(Hiç memnun değilim, 2. Memnun değilim, 3. Kısmen Memnunum, 4. Memnunum, 5. Çok memnunum)

Tablo 2 incelendiğinde Selçuklu Belediyesinin sunduğu yerel hizmetlerden memnun olan vatandaşların oranı yaklaşık %45 gözükmemektedir. Belediye başkanının yönetiminden memnun olanların oranı ise % 44'dür. Kısmen memnun olanlar dâhil edildiğinde katılımcıların yaklaşık yüzde % 80'i hem yerel hizmetlerden hem de belediye başkanının yönetim tarzından memnun gözükmemektedir. Katılımcıların

yaklaşık % 43'ü Konya Büyükşehir Belediyesi hizmetlerinden memnundur. Bu oran Selçuklu Belediyesinden düşüktür. Kısmen memnun olan vatandaşlarda ilave edilince Büyükşehir hizmetlerinden memnuniyet oranı yaklaşık % 77 olarak ortaya çıkmaktadır. Belediye çalışanlarının tutum ve davranışlarından memnun olan vatandaşların oranı % 24'tür. Kısmen memnun olan vatandaşlarda eklenir ise oran %75 olmaktadır.

Hayatlarından memnun olan katılımcıların oranı % 66'dır. Kısmen memnun olanlar ile birlikte hayatından memnun olanların oranı da yaklaşık % 88'e yükselmektedir. *Kısmen memnun olanlar dikkate alınmadığında başta Selçuklu belediye hizmetleri, belediye başkanının yönetim tarzı, belediye çalışanlarının tutum ve davranışları ile büyükşehir belediyesinin hizmetlerine yönelik vatandaşların memnuniyet algısı düşüktür.*

Tablo 3. Belediye Başkanının Yönetim Tarzı ve Yerel Hizmet Memnuniyeti

Correlations			
		Belediye başkanınız sizce belediyeyi iyi yönetiyor mu?	Selçuklu belediyesinin hizmetlerden ne kadar memnun musunuz?
Belediye başkanınız sizce belediyeyi iyi yönetiyor mu?	Pearson Correlation	1	,294**
	Sig. (2-tailed)	498	,000
	N		494
Selçuklu belediyesinin hizmetlerden ne kadar memnun musunuz?	Pearson Correlation	,294**	1
	Sig. (2-tailed)	,000	494
	N	494	
**. Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).			

Vatandaşların yerel hizmet memnuniyetinin düzeyini belirlemede belediye başkanının etkisi, Pearson korelasyonu ile test edilmek istendi. Pearson korelasyonunda elde edilen değer 0 ile +1 arasında ise ilişki pozitif olarak algılanır ve yorumlanır. Pearson değeri 0,294 çıkmıştır. Söz konusu değer, şu anlama

gelmektedir. Vatandaşların belediye başkanına yönelik olumlu algıları ve yönetim tarzından duydukları memnuniyet düzeyi ile yerel hizmetler ile ilgili memnuniyet düzeyleri arasında güçlü ve doğrudan bir ilişki söz konusu değildir. Tablo 3'deki değer pozitif yönde ancak zayıf bir ilişkiyi ifade etmektedir. Bu verilere göre belediye başkanının yönetim tarzından memnun olanların yerel hizmetlerden de memnun olacağı yönünde güçlü bir beklentiye girmek doğru gözükmemektedir. Özetle, bu çalışmada elde edilen bulgular, belediye başkanının yönetim tarzının yerel hizmet memnuniyetine olumlu ya da olumsuz doğrudan güçlü bir etkisi olmadığını göstermektedir.

Pearson korelasyonu ile yapılan test ile elde edilen bulgular geneldir. Belediye başkanının ilçeyi iyi yönetip yönetmediğine yönelik soruya katılımcıların verdiği cevaplar beşli bir düzey oluşturmaktadır. Bu düzeyler “hiç iyi yönetemiyor” ile “çok iyi yönetiyor” arasında değişmektedir. Yapılan anova testi sonuçlarına göre belediye başkanı “belediyeyi iyi yönetiyor” ya da “çok iyi yönetiyor” görüşüne sahip olanların diğer vatandaşlara göre yerel hizmetlere yönelik memnuniyetlerinin çok yüksek olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Başka bir ifade ile *belediye başkanının yönetim tarzını yeterli düzeyde bulanların hizmet memnuniyet düzeyleri yüksek iken; başkanın yönetim tarzını beğenmeyenlerin yerel hizmet memnuniyetleri düşük seviyededir*. Bu bağlamda *başkanın yönetiminden memnun olanların yerel hizmet memnuniyeti de yüksektir*.

Tablo 4. Belediye Çalışanlarının Tutumları ve Hizmet Memnuniyeti

Correlations			
		Selçuklu belediyesinin hizmetlerinden ne kadar memnunsunuz?	Belediye çalışanlarının tutum ve davranışlarından ne kadar memnunsunuz?
Selçuklu belediyesinin hizmetlerinden ne kadar memnunsunuz?	Pearson Correlation	1	,455**
	Sig. (2-tailed)		,000
	N	494	486
Belediye çalışanlarının tutum ve davranışlarından ne kadar memnunsunuz?	Pearson Correlation	,455**	1
	Sig. (2-tailed)	,000	
	N	486	490

** . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Çalışmada belediye personelinin yerel hizmet sunumu esnasında sergiledikleri tutum ve davranışlarını yerel hizmet memnuniyetini etkileyip etkilemediği test edilmek istendi. Elde edilen korelasyon değeri 0,455'dir. Söz konusu değer + 1'e yaklaşmaktadır. Buna göre belediye çalışanlarının tutum ve davranışları ile hizmet memnuniyeti arasında pozitif bir ilişki olduğu söylenebilir. Bu sonuca göre çok güçlü olmasa da belediye çalışanlarının tutum ve davranışlarından memnun olan vatandaşların aynı zamanda yerel hizmetlerden de memnun olmaları mümkündür. Tablo 3 ve Tablo 4'deki sonuçlara göre yerel hizmet memnuniyeti üzerinde belediye başkanlarının yönetim tarzının çalışanların tutum ve davranışları kadar etkisi olmadığı sonucuna ulaşılmaktadır. Başka bir ifadeyle, yerel hizmet memnuniyetini etkileyen faktörler arasında belediye başkanına yönelik vatandaş algısı ve başkanın yönetim tarzından ziyade belediye çalışanlarının tutum ve davranışları daha etkili gözükmemektedir. Bu durumu belediye başkanı ile vatandaşların çok sık yüz yüze gelmemelerine bağlamak mümkündür. Vatandaşlar daha çok talep ettikleri yerel hizmetlerden sorumlu çalışanlarla sık sık karşı karşıya gelmektedir. Bu bağlamda belediye hizmetlerine yönelik algı, çalışanların olumlu ya da olumsuz tutum ve davranışları ile ilişkilendirilmektedir. Bu yüzden çalışanların tavrı ile yerel hizmet memnuniyeti arasındaki ilişki belediye başkanına yönelik algıdan daha güçlü olabilir.

Tablo 5. Yerel Hizmet ve Genel Yaşam Memnuniyeti İlişkisi

Correlations			
		Selçuklu belediyesinin hizmetlerinden ne kadar memnun musunuz?	Genel olarak hayatınızdan ne kadar memnunsunuz?
Selçuklu belediyesinin hizmetlerinden ne kadar memnun musunuz?	Pearson Correlation	1	,218**
	Sig. (2-tailed)	494	,000
	N		492
Genel olarak hayatınızdan ne kadar memnunsunuz?	Pearson Correlation	,218**	1
	Sig. (2-tailed)	,000	496
	N	492	
**. Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).			

Çalışmada vatandaşların genel olarak hayatlarından memnuniyetleri ile yerel hizmet memnuniyeti arasında bir ilişki olup olmadığı test edildi. Belediye hizmetinden memnun kalma ile genel hayat memnuniyeti arasında zayıf pozitif bir ilişki bulundu. Ancak bu güçlü bir ilişki değildir. Bazı bilimsel çalışmalarda hükümet politikaları ve hizmetleri ile genel hayat memnuniyeti arasında pozitif bir ilişkiden söz edilmektedir. Başka bir ifadeyle, hükümet politikalarını beğenen vatandaşların gelecekte umutlu oldukları ve genel hayat memnuniyetlerinin de bu bağlamda yüksek olduğu görülmektedir. Yerel düzeyde bu ilişkiyi test edip onaylayan çalışmalara ülkemizde henüz rastlanmamaktadır. Kısaca bu çalışmada vatandaşların genel olarak hayatlarından memnun olma düzeyi ile yerel hizmet memnuniyeti arasında öngörüldüğü gibi güçlü yönde pozitif bir ilişki bulunamadı. Yani bireyin hayatından genel olarak memnun olması faktörünün yerel hizmet memnuniyetini tek başına ve güçlü bir şekilde etkilemesi mümkün gözükmemektedir.

Tablo 6. Yaş Grupları ve Yerel Hizmet Memnuniyeti (Anova)

		Sum of Squares	Sig.
Selçuklu belediyesi hizmetlerinden memnun musunuz?	Between Groups	3,955	,333
	Within Groups	419,013	
İlçe Belediye başkanınız sizce belediyeyi iyi yönetiyor mu?	Between Groups	196,786	,000
	Within Groups	2151,230	
Genel olarak hayatınızdan ne kadar memnunsunuz?	Between Groups	12,242	,016
	Within Groups	487,597	
Belediye çalışanlarının tutum ve davranışlarından genel bir değerlendirme yapacak olursanız ne kadar memnunsunuz?	Between Groups	6,468	,064
	Within Groups	350,888	

Yaş gruplarına göre yerel hizmet memnuniyeti açısından anlamlı fark olup olmadığı anova testi ile ölçülmek istendi. % 95 güven aralığı ve % 5 anlamlılık düzeyine göre elde edilen bulgular tabloda düzenlenmiştir. Buna göre yaş grupları açısından tabloda belirtilen hususlardan sadece belediye başkanının yönetim tarzı ve bundan duyulan memnuniyet düzeyi ile ilgili anlamlı bir fark ortaya çıkmıştır. Elde edilen bulgulara göre 56 yaş ve üzerinde olan vatandaşların diğer yaş gruplarına göre Selçuklu belediyesi başkanının yönetim tarzından daha

fazla memnun olduğu anlaşılmaktadır. Belediye hizmetleri, çalışanların tutum ve davranışları ile genel hayat memnuniyeti konularında yaş grupları açısından anlamlı bir fark bulunamamıştır.

Eğitim ve gelir faktörleri açısından da vatandaşların yerel hizmet memnuniyeti algısında anlamlı fark olup olmadığı test edildi. *Belediye başkanının yönetim tarzı, belediye hizmetleri, çalışanların tutum ve davranışlarına yönelik memnuniyet konularında eğitim ve gelir faktörü açısından anlamlı bir farka rastlanmadı.* Sadece alt gelir grubu ile üst gelir grupları açısından genel olarak hayattan memnun olma düzeylerinde anlamlı bir fark ortaya çıkmıştır. Buna göre üst gelir grubunda yer alan vatandaşların alt gelir gruplarına göre hayatlarından daha fazla memnun oldukları görülmektedir.

SONUÇ

Belediye yönetimince sunulan hizmetlerin vatandaşları ne kadar memnun ettiği ya da vatandaşların beklentilerini ne oranda karşıladığını tespit edebilmek oldukça zor bir konudur. Başka bir ifadeyle kamusal hizmetlerin genel olarak değerlendirilmesi kolay değildir. Çünkü hizmet kalitesi, yönetsel performans değerlendirmesi, hizmet memnuniyeti düzeyine yönelik beklenti setleri kısaca ölçüm faktörleri net değildir.

Türkiye’de ve dünyada vatandaşların belediye hizmetleri ve bu hizmetlere yönelik memnuniyet algısı ile ilgili çok sayıda çalışma bulunmaktadır. Söz konusu çalışmalar sosyo-ekonomik ve demografik özellikler bağlamında ele alınmış ve bu faktörler çerçevesinde hizmet memnuniyeti algısı ölçülmeye çalışılmıştır. Gelir düzeyi, eğitim, cinsiyet, yaş, ikamet edilen coğrafi alan, semt, kırsal ve kentsel alanlar bu faktörler arasında ilk sıralarda yer almaktadır. Son zamanlarda söz konusu faktörler dışında belediye başkanının yönetim tarzı, sergilediği performans, belediye yönetimi ve yerel hizmetlere yönelik başkanın vatandaşlarda oluşturduğu beklenti ve algı ile belediye çalışanlarının tutum ve davranışlarının da yerel hizmet memnuniyeti ve kalitesini belirlemede önemli faktörler arasında yer aldığına dair çalışmalar dikkat çekmektedir. Bu bağlamda katılımcılara çeşitli sorular yöneltilmiş değişik faktörler arasında analizler yapılmıştır.

Selçuklu Belediyesinin sunduğu yerel hizmetlerden memnun olan vatandaşların oranı yaklaşık % 45 gözükmemektedir. Belediye başkanının yönetiminden memnun olanların oranı ise % 44’dür. . Katılımcıların yaklaşık % 43’ü Konya Büyükşehir Belediyesi hizmetlerinden memnundur. Bu oran Selçuklu Belediyesinden düşüktür. Belediye çalışanlarının tutum ve davranışlarından memnun olan vatandaşların oranı % 24’tür. Kısmen memnun olanlar dikkate alınmadığında başta Selçuklu belediye hizmetleri, belediye başkanının yönetim tarzı, belediye çalışanlarının tutum ve davranışları ile büyükşehir belediyesinin hizmetlerine yönelik vatandaşların memnuniyet algısı düşüktür.

Belediye başkanının yönetim tarzını yeterli düzeyde bulanların hizmet memnuniyet düzeyleri yüksek iken; başkanın yönetim tarzını beğenmeyenlerin yerel hizmet memnuniyetleri düşük seviyededir. Bu bağlamda başkanın yönetiminden memnun olanların yerel hizmet memnuniyeti de yüksektir.

Yerel hizmet memnuniyetini etkileyen faktörler arasında belediye başkanına yönelik vatandaş algısı ve başkanın yönetim tarzından ziyade belediye çalışanlarının tutum ve davranışları daha etkili gözükmemektedir. Bu durumu belediye başkanı ile vatandaşların çok sık yüz yüze gelmemelerine bağlamak mümkündür. Vatandaşlar talep ettikleri yerel hizmetlerden sorumlu çalışanlarla daha çok karşı karşıya gelmektedir. Bu bağlamda belediye hizmetlerine yönelik algı, çalışanların olumlu ya da olumsuz tutum ve davranışları ile ilişkilendirilmektedir. Bu yüzden çalışanların tavrı ile yerel hizmet memnuniyeti arasındaki ilişki belediye başkanına yönelik algıdan daha güçlü olabilir.

Elde edilen bulgulara göre *56 yaş ve üzerinde olan vatandaşların diğer yaş gruplarına göre Selçuklu belediyesi başkanının yönetim tarzından daha fazla memnun olduğu* anlaşılmaktadır. Belediye hizmetleri, çalışanların tutum ve davranışları ile genel hayat memnuniyeti konularında yaş grupları açısından anlamlı bir fark bulunamamıştır.

Eğitim ve gelir faktörleri açısından da vatandaşların yerel hizmet memnuniyeti algısında anlamlı fark olup olmadığı test edildi. *Belediye başkanının yönetim tarzı, belediye hizmetleri, çalışanların tutum ve davranışlarına yönelik memnuniyet konularında eğitim ve gelir faktörü açısından anlamlı bir farka rastlanmadı.* Sadece alt gelir grubu ile üst gelir grupları açısından genel olarak hayattan memnun olma düzeylerinde anlamlı bir fark ortaya çıkmıştır. Buna göre üst gelir grubunda yer alan vatandaşların alt gelir gruplarına göre hayatlarından daha fazla memnun oldukları görülmektedir.

Hizmet memnuniyetini sadece bir faktör açısında yani belediye başkanına yönelik algı ile açıklamak sağlıklı sonuç vermemektedir. Ancak belediye başkanı algısı ve yönetim tarzı yerel hizmet kalitesi ve memnuniyetini etkileyen faktörler içerisinde en önemlilerinden birisidir. Belediye çalışanlarının tutum ve davranışları ile hizmet memnuniyeti arasında pozitif bir ilişki olduğu görülmektedir. Belediye çalışanlarının tutum ve davranışlarından memnun olanların aynı zamanda yerel hizmetlerden de memnun olmaları mümkündür.

KAYNAKÇA

Akyıldız, Fulya (2012). “Belediye Hizmetleri ve Vatandaş Memnuniyeti: Uşak Belediyesi Örneği”, *Journal of Yasar University* 2012, 26(7).

Bölükbaşı, Ayşegül ve Dina Çakmur Yıldırtan (2010). “Yerel Yönetimlerde Belediyenin Başarısını ve Yasam Memnuniyetini Etkileyen Faktörler Üzerine Bir Alan Araştırması”, *Öneri*, Cilt: 9, Sayı: 33, Ocak 2010.

Daştan, İlker ve Mehmet Erdem Delice (2015). “Belediye Hizmetlerinden Memnuniyet Düzeylerini Etkileyen Faktörlerin Değerlendirilmesi: İzmir Büyükşehir Belediyesi Örneği”, *The Journal of Academic Social Science Studies, International Journal of Social Science*, Number: 32 , p. 203-223

Demirel, Erkan Turan; M. Dusukcan; N Derin; A. Çakınberk ve M. Güven (2012). “Yerel Siyasetin Liderleri Olan Belediye Başkanlarına Yönelik Hizmetkâr Liderlik Ölçeği Uyarlama Çalışması “, *Akademik Yaklaşımlar Dergisi*, Kış, 2012, Cilt: 3, Sayı: 2.

Demirel, Erkan Turan; M. Dusukcan; N Derin; A. Çakınberk ve M. Güven (2013). “Vatandaşların Belediye Hizmet Kalitesi Algılamaları Üzerinde Belediye Başkanlarının Liderlik (Hükümdar/Hizmetkâr) Özelliklerinin Belirleyiciliği: TRB - I Bölgesi Örneği”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt: 22, Sayı:2, Nisan 2013

Gökçe, Orhan ve Erol Turan (2008). “Kamu Yönetiminin Dönüşümü ve Dönüşümün Temel Unsurları”, *Selçuk Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, Yıl:8, Cilt:9, Sayı 15, ss.147-174

Gökçe, Orhan ve Kurt Marquardt (2008). *E-Devlet, Hayal mi – Gerçek mi?*, Konya, Çizgi Kitabevi

Gökçe, Gülise (1999). “Hizmet Etkinliği Açısından Katılma Üzerine Bir Araştırma”, *Selçuk Üniversitesi Karaman İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Yıl 1999, Cilt: 2, Sayı: 1, ss. 222-248.

Gökçe, Gülise (2007). *Güçlü ve Zayıf Devlet Tartışmaları Bağlamında Türkiye*, Çizgi Kitabevi, Konya, 2007

Gökçe, Gülise (2011). “Neoliberalizmin Krizi ve Yeni Devlet”, *Türk İdare Dergisi*,

Yıl:83 Sayı:471-472 Haziran Eylül 2011, ss.99-117

Gökçe, Orhan Erol Turan, Vahap Göksu (2011). Kamu Yönetimi Reformlarının Gelişimi ve 1980 Sonrası Reformlarına Yönelik Kamu Personelinin Tutumu, Kamu Yönetimi Forumu IX, Gazi Üniversitesi 2011.

Im, Tobin and Seung Jong Lee (2011). “Does Management Performance Impact Citizen Satisfaction?”, *American Review of Public Administration*, 42(4) p.419–436

James Oliver (2011). “Managing Citizens’ Expectations of Public Service Performance: Evidence from Observation and Experimentation in Local Government”, *Public Administration* Vol. 89, No. 4, 2011 p.1419–1435

King, Stephen F. (2007). “Citizens as customers: Exploring the future of CRM in UK local government”, *Government Information Quarterly* 24 (2007) 47–63

Montalvo, Daniel (2009). “Citizen Satisfaction with Municipal Services” *Americas Barometer Insights: 2009*. (No.18)

Roch ,Christine H. ve Poister, Theodore H.(2006). “Citizens, Accountability, And Service Satisfactions, The Influence of Expectations”, *Urban Affairs Review*, Vol. 41, No. 3, pp. 292-308.

Şahin, Ali; İbrahim Ugur Erkis ve Nuray Demirhan (2013). “Belediye Başkanlarının Yönetim Tarzının Vatandaşların Belediye Hizmetlerinden Duyduğu Memnuniyete Etkisi: Konya İli Örneği” *Kaysem 8, Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar Kongresi, Bildiri Kitabı*, 11-12 Mayıs 2013.

Şahin, Ali ve Erhan Örselli (2003). “*E-Devlet Anlayışı Sürecinde Türkiye*” S.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, Dergisi, S.9, 2003

Şahin, Ali, and Örselli, Erhan (2010). “Institutional Change, E-Government and E-Municipality: The Case of Konya”, *Tenth International Conference on Current Issues of Sustainable Development-Governance and Institutional Change*, Abstract Book, 18-20 April 2010. Opole, Poland.

Usta, Resul ve Levent Memiş (2010). “Quality in Municipality Services: The Case of Giresun Municipality” *Suleyman Demirel University The Journal of Faculty of*

Economics and Administrative Sciences Y.2010, Vol.15, No.2 pp.333-355.

Walle, Steven Van De ve Ryzin, Gregg G. (2011). “The Order of Questions In A Survey on Citizen Satisfaction with Public Services: Lessons from A Split-Ballot Experiment”, Public Administration Vol. 89, No. 4, pp. 1436-1450.

Yörük, Durmuş vd, “Türkiye’deki Belediye Başkanlarının Liderlik Tarzı ve Liderlik Tarzını Etkileyen Faktörler”, *Ege Akademik Bakış*, 11(1).



“GERÇEK” YENİ KAMU YÖNETİMİ HAREKETİ NEDİR?

Ahmet TOZLU*

ÖZ

Kamu yönetimi de tıpkı diğer bilimler ve alanlarda olduğu gibi değişim ve yenilenme süreçlerine ihtiyaç duymaktadır. Eski fikirlerin ve araçların işe yaramadığı zamanlarda doğal olarak kamu yönetiminde de reform hareketlerine rastlanmaktadır. Klasik kamu yönetimi ve sahip olduğu enstrümanların toplumların ve vatandaşların yeni ve tepkisel beklentilerine karşılık verememesi neticesinde doğan yaklaşımlardan birisi de “Yeni Kamu Yönetimi Hareketidir. 1968 yılında I. Minnowbrook Konferansında doğan bu hareket merkeze özellikle “sosyal adalet” kavramını koyarak kamu yönetimi ve kamu hizmeti sunum sürecinde vatandaş katılımcılığına, eşitlikçiliğe, demokrasiye önem verilmesi gerektiğini savunmaktadır. Hareketin bilimsel alt yapısını Dwight Waldo ve öğrencisi H. George Frederickson’un oluşturduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

Anahtar Kelimeler: Yeni Kamu Yönetimi Hareketi, Sosyal Adalet, Minnowbrook Konferansı.

WHAT IS THE “REAL” NEW PUBLIC ADMINISTRATION MOVEMENT

ABSTRACT

Public administration also needs evolution and renaissance processes just as other sciences and fields. Certainly reform movements are seen in the public administration when the old ideas and instruments don't work, too. New Public Administration Movement is an approach, too, emerging as a result of traditional public administration and its instruments fail to satisfy the new and reactional expectations of communities and citizens. This movement, which arose at the I. Minnowbrook Conference in 1968, asserts to necessity of the citizen participation, equity, and democracy in the the process of public administration and public service delivery and especially puts in the center the concept of “social justice”. It is possible to say that the scientific basis of Movement were composed by Dwight Waldo and his student H. George Frederickson.

Keywords: New Public Administration Movement, Social Justice, Minnowbrook Conference.

*Planlama Uzmanı-Kalkınma Bakanlığı, Kurum Temsilcisi-T.C. Cumhurbaşkanlığı ahmettozlu@gmail.com

GİRİŞ

20. yüzyılda devlet-vatandaş-kamu hizmeti üçgeninde iki temel değişim ön plana çıkmıştır. Buna göre, önce Keynesyen etkiler sebebiyle ekonomik hayata bir aktör olarak dahil olan devlet, ardından ek olarak sosyal devlet anlayışı doğrultusunda birçok kamu hizmetini vatandaşlarına sunmayı görev edinmiştir. Böylelikle devlet birçok kamu hizmeti sunan, ekonomi ve çalışma hayatının önemli bir aktörü olarak hareket eden, devasa bir yapı haline gelmiştir. Sonrasında da bu anlayış eleştirilmeye başlanmış ve yeni kamu yönetimi hareketi, yeni kamu hizmeti, yeni kamu işletmeciliği gibi birçok hareket ve yaklaşım birbiri ardına gelişim göstermiştir.

Özellikle 1970’lerde dünya genelinde yaşanan ekonomik kriz, hayatın diğer başka alanlarında da kendini göstermiş ve Keynesyen anlayışın devlet yönetimi ve kamu hizmeti sunumundaki egemenliği giderek sorgulanmaya başlamış; refah devleti düşüncesi devletler için külfetli ve sorunlu bir hale gelmeye başlamış; aşırı hantallaşmış devlet bürokrasisinin yaratmış olduğu memnuniyetsizlik ve kalitesizlik sıkça dile getirilmeye başlanmıştır (Ömürgönülşen, 1997: 517). Büyük bir devletin idaresinde ya da orta ölçekli bir özel sektör işletmesinin yönetiminde en kritik unsur ve girdinin “bilgi” olduğu günümüzdeyse, bilgi ve iletişim teknolojileri yaygınlaşmış; maliyet, rekabet edebilirlik ve verimlilik sadece bir özel şirket sorunu olmaktan çıkmış, devletleri ve vatandaşları da ilgilendiren bir konu haline gelmiş; vatandaşların hizmette memnuniyet ve yönetimde katılım beklediği bir vatandaşlık düşüncesi şekillenmiştir. Klasik kamu yönetimi anlayışı işte bu yeni “kabullere” ve “beklentilere” karşılık verebilmede yetersiz kalmış (Tozlu, 2014: 1) ve “yeni” bir kamu yönetimi anlayışı olarak Yeni Kamu Yönetimi Hareketi (New Public Administration Movement) değişimin, güncellenmenin, devleti, kamuyu ve kamu hizmetini yeniden tanımlamanın rehberi haline gelmiştir (Bilgiç, 2003: 25). Tarihsel olarak bakıldığında bu hamlenin de aslında devletlerin diğer birçok hamlesi gibi kendini yeniden önemli hale getirmeye yönelik attıkları bir adım olduğunu söylemek mümkündür. Nitekim hareketin kurucusu olarak kabul edilen Waldo klasik kamu yönetimi ve varsayımlarının son dönemde gelişen yeni olaylar neticesinde yıprandığını belirtmiş ve kamu yönetiminin “değişmeden yaşamasının mümkün olmadığını” ifade etmiştir (Waldo, 1968: 25). Öte yandan Waldo’nun yanı sıra George Fredericson, Michael Harmon, J. Raws gibi düşünürler de Yeni

Kamu Yönetimi Hareketine (YKYH) önemli katkılar yapmış isimlerdir (Genç, 2010: 150).

YKYH, ortaya çıktığı dönem için, ilkesel ve beklentisel bazda, kamu kesimindeki değişime meydan okumanın aksine, değişime ayak uydurmanın somuta bürünmüş halidir. Yani YKYH de diğer kamu yönetimi yaklaşımı ve teorileri gibi ihtiyaç ve beklentilere “cevap veren” bir reform, bir reçetedir. Yeni yönetim anlayışında, hizmet üretim ve sunumunda vatandaş odaklı ve daha çok katılımcı bir düşünce benimsenmekte; sosyal adalet, eşitlikçi hizmet sunumu gibi kavramlara vurgu yapılmaktadır. Buradan da anlaşılacağı üzere Yeni Kamu Yönetimi Hareketi, özellikle ülkemizde bilinen ve karıştırılan aksine tamamen orijinal bir bakış açısına sahip, temel dinamikleri ve savları “yeni kamu yönetimi” olarak bilinen yaklaşımdan farklı bir “hareket”tir. Zira gerek ülkemizde gerekse uluslararası literatürde çok daha ön plana çıkmış bir başlık olan “yeni kamu yönetimi”, esasen daha ziyade “yeni kamu işletmeciliği” yaklaşımına yönelik kullanılan bir başka adlandırmadır. Ülkemizde, kamu yönetimi alanında bilimsel üretim yapan akademisyenler ve diğer kişilerin “işletmecilik” gibi bir kavramı kullanmayı tercih etmemesi ve bunun yerine kamu yönetimi alanına daha uygun kabul edilen “yönetimi” kelimesini kullanmaları nedeniyle bir karışıklık doğmuştur demek mümkündür. Kendi içinde bir iyi niyet ve tutarlılık barındıran bu süreç nedeniyle “yeni kamu yönetimi hareketi” ile “yeni kamu işletmeciliği/yönetimi” yaklaşımı arasında bir karışıklık yaşanmıştır demek mümkündür.

1. KLASİK KAMU YÖNETİMİNDEN YENİ KAMU YÖNETİMİNE DOĞRU

1.1. Klasik Kamu Yönetimi Yaklaşımının Temel Varsayımları

Geleneksel kamu yönetimi olarak da bilinen klasik anlayışta merkeziyetçi, hiyerarşiye dayanan, katı kuralları olan, bürokrasiyi olmazsa olmaz kabul eden ve siyaset ile kamu yönetimi alanlarını birbirinden net olarak ayıran bir perspektif hakimdir. Klasik kamu yönetimi ve getirmiş olduğu ilkeler ve varsayımlar için kamu yönetimi alanının ilk sistematik kurallar bütünüdür demek mümkündür. Siyaset biliminden ayrı ve bağımsız olarak kamu yönetimini bir bilim ve alan olarak ilk kez temellendiren kişi ve ülke açısından tartışma bulunuyor olsa da yukarıda sayılan sistematik ilkeler ve felsefenin günümüze gelmesine en fazla katkı yapan bilim

adamları üzerinde bir uzlaşma olduğunu söylemek mümkündür. Sosyal bilimler arasında müstakil bir kamu yönetimi bilimi fikrinin ortaya çıkışını Veit Ludwig von Seckendorff, Lorenz von Stein, Charles Bonnin ve Vivien gibi isimlere dayandıran kaynaklar olmakla birlikte, alanda kurucu olarak 1887 yılında yayınlamış olduğu “The Study of Administration” adlı makalesiyle Amerika Birleşik Devletlerinden Woodrow Wilson’u kabul edenler çoğunluktadır. Öte yandan alandaki ilk sistemli bilgiler bütünü olarak kabul edilen geleneksel kamu yönetimi anlayışının felsefi temelleri ise genel olarak Woodrow Wilson, Frederick Taylor ve Max Weber tarafından atılmıştır (Turan, 2013: 70). Bilindiği üzere Taylor bilimsel yönetimin ilkelerinden bahsederek verimlilik esaslı, sistematik ve bütüncül bir süreç yaratma arzusundayken; Weberyan bürokrasi ya da Weberyan Yönetim Modeli olarak da bilinen anlayışta katı ve aşırı merkezi bir bürokrasi kabulüyle hiyerarşik iş ilişkilerinin egemenliği söz konusudur (Homburg vd. 2007: 3). Daha önce de belirtildiği gibi kuram haline getirildiği dönemlerde iyi bir devlet yönetimi için gerekli olan şart ve kuralları geleneksel kamu yönetimi anlayışı sunmaktayken, zaman ve şartlar değiştikçe ihtiyaç duyulan perspektifi de diğer yaklaşımlar sağlayagelmiştir. İnsanlık sanayi toplumu dönemindeyken, özellikle Weberyan bürokrasinin yadsınamaz katkılarıyla o dönem için gerekli olan bürokrasi anlayışı, yönetim tarzı ve memuriyet tipi Batı devletlerine ve toplumlarına muazzam bir refah ve demokrasi getirmiştir.

1.2. Minnowbrook Konferansı ve Yeni Kamu Yönetimi Hareketinin Doğuşu

Klasik anlayışın varsayım ve ilkelerinin değişen düzende karşılık bulmaması üzerine çeşitli aralıklarla yaşanan güncellemelerin kimisi küçük kapsamlı kimisi ise YKYH gibi büyük kapsamlı olmuştur. YKYH ile yaşanan süreçte tek taraflı bir sistem olan “yönetmek” fikrinden yönetilen birçok kesimin de yönetenin yanında paydaşlar olarak yönetime katılması yaklaşımı olarak da adlandırılabilen “yönetişim” fikri gibi günümüzde hala etki ve önemini devam ettiren kavramlara da yer verilmiştir. YKYH, devletin ve kamunun sahip olması gereken anlamını yitirdiğini; bunun da elbette kamu hizmeti sunumu sürecini ve vatandaşları etkilediğini ifade etmekte; bu hususlarda bir güncelleme ve hatta kimi zaman esas olanı hatırlama faaliyetine girilmesi gerektiğini vurgulamaktadır.

Tarihsel olarak YKYH, Amerika Birleşik Devletlerinde kamu yönetimi alanında birçok otorite tarafından hala en önde gelen üniversite olarak kabul edilen

Syracuse Üniversitesi’nde 1968 yılında toplanan “I. Minnowbrook Konferansında yeni bir hareket ve fikir olarak ortaya atılmıştır. Konferansın amacı kamu yönetimi teorisindeki odak alanlarının yeniden tanımlanması olarak belirlenmiştir. Dönemi için bu konferansın hayli radikal ve eleştirel bir girişim olduğunu söylemek mümkündür;. Çünkü genel olarak toplantı ve oturumlarda mevcut/ eski bürokratik yöntemlerin artık işlevsiz olduğu ve kamu yönetimi ve toplumsal hayattaki beklentilere cevap verebilmek için yeni yapıların, yeni yöntemlerin benimsenmesi gerektiği üzerinde durulmuştur (Berkley, 1971: 13’den aktaran Özer, 2014: 22). Dolayısıyla birçok akım ve yaklaşımın aksine YKYH’nin doğduğu dönemi ve tarihi belirtmek mümkündür. Söz konusu konferans YKYH hareketinin köklerinin aranması gerektiği kişi olan Dwight Waldo, öğrencileri ve davet ettikleri genç akademisyen ve katılımcılar tarafından gerçekleştirilmiştir. 1968 yılındaki ilk konferansın ardından yirmi yılda bir toplanması kararlaştırılan Minnowbrook Konferanslarının ilki üç günden fazla sürmüş ve klasik düşüncelere bir tepki olarak 35 yaşın altındaki katılımcılarla yürütülmüştür. Waldo bu ilk konferansta, 1960’lı yıllardaki kamu yönetimi anlayışıyla 1945-60 arasındaki kamu yönetimi algı ve anlayışı arasında bir fark olup olmadığını görmeyi; bu şekilde bir farklılık varsa da etkilerinin kalıcı mı geçici mi olduğunu analiz edebilmeyi amaçlamıştır. Buradan hareketle de mevcut kamu yönetimi yaklaşımının cari dönemdeki soru ve sorunlara cevap veremediği sonucuna ulaşmıştır (Özgür, 2003: 190). Öte yandan yirmi yıl sonraki ikinci Minnowbrook Konferansını ise 1988 yılında Waldo’nun en sıkı takipçilerinden olan, öğrencisi H. George Frederickson organize etmiştir. Şu ana dek yapılan son konferans olan üçüncü Minnowbrook Konferansı ise 2008 yılında toplanmış ve yine elli civarında genç akademisyen katılımcıdan oluşmuştur. Bu konferansta da kamu yönetiminin içinde bulunduğu krizlere, sorunlara, beklentilere ne şekilde hareket etmek ve hangi yaklaşımları benimsemek suretiyle çözüm bulabileceği tartışılmıştır. Bu kapsamda son konferansın odak noktası; yönetimde demokrasi, yönetişim, performans yönetimi, hesapverebilirlik ve şeffaflık, bilgi teknolojileri, hukuk ve yönetim ilişkisi, siyaset ve yönetim ilişkisi, sosyal adalet, eşitlik gibi konular olmuştur (Esade, 2016).

Bu bilgilerin yanı sıra çok güçlü olmamakla birlikte literatürde YKYH’nin 1968 yılında düzenlenen Minnowbrook Konferansından evvel ortaya çıktığını iddia eden yazarlar da bulunmaktadır. Örneğin, Rayburn Barton söz konusu hareketin Minnowbrook’tan da önce 1967 yılında hazırlanan bir raporda (A

Report: Higher Education for Public Service) oluşturulan eleştirilere dayandığını ve buradan hareketle gelişmeye başladığını ifade etmektedir. Aynı yazar, yine 1967 yılında gerçekleştirilen bir konferansta (The Conference on the Theory and Practice of Public Administration) kamu yönetiminin değerlendirilmesi amacıyla sorulan soruların YKYH'nin ana çıkış noktalarını oluşturduğunu iddia etmektedir (Barton, 1980: 447-475).

1.3. Dwight Waldo ve Görüşleri

Amerikan kamu yönetimi disiplininin önemli isimlerinden biri olan Waldo'nun 1960'larla birlikte ABD'de ve dünyada yaşanan ekonomik ve toplumsal dönüşüm neticesinde süreci açıklayabilmek üzere geliştirmiş olduğu düşüncelerin YKYH'nin temelini teşkil ettiği kabul edilmektedir (Özgür, 2003: 184; Cigeroğlu ve Özgür, 2011: 282).

Yeni Kamu Yönetimi Hareketine geçiş safhasında Waldo'nun temel varsayım ve adımlarından bahsetmek yerinde olacaktır. Waldo, gerek 1950'lerde kamu yönetiminin teorik sınırları ve siyaset bilimiyle ilişkisi üzerine düşünceleriyle, gerekse klasik yönetim anlayışına yapmış olduğu meydan okuma sonrası bugün hala konuşulan akıma öncülük etmesi hasebiyle literatürde önemli bir yere sahiptir. İşe örgüt yönetimini incelemekle başlayan Waldo, örgüt yönetimi denen sürecin medeniyetin doğuşuyla başladığını; örgütlerin de sürekli gelişmekte ve değişmekte olan medeniyetin ve toplumsal hayatın temel dinamiklerinin yaratmış olduğu baskıya kayıtsız kalamayarak değişmek zorunda olduğunu ifade etmiştir (Waldo, 1984: 7-9). Kamu yönetimini de örgüt yönetimi kapsamında ele alan Waldo, kamu yönetimini devletin sahip olduğu insan ve araç kaynaklarını örgütlemek ve koordine etmek suretiyle amaçlarını gerçekleştirme yolunda ilerlemesi olarak tarif etmiştir (Ergun, 2003: 609).

Dwight Waldo kamu yönetimi literatüründe beş ana paradigma dönüşümünden bahsetmektedir (Özer, 2014: 13):

- 1900-1926 yılları arası dönem; Siyaset-Yönetim Dikotomisi,
- 1927-1937 yılları arası dönem; Kamu Yönetimi İlkeleri,
- 1938-1950 yılları arası dönem; Meydan Okuma Dönemi (Burada 1947-1950 yılları arasında olduğu kabul edilen bir ara dönem mevcuttur: Meydan Okumaya Cevap Dönemi),

- 1950-1970 yılları arası dönem; Siyaset Bilimi Olarak Kamu Yönetimi Dönemi (Burada da 1956-1970 yılları arasında olduğu varsayılan bir başka kesişen dönem mevcuttur: Yönetim Bilimi Olarak Kamu Yönetimi Dönemi),
- 1970’den günümüze kadar olan dönem; Gerçek Anlamda Kamu Yönetimi Dönemi.

YKYH’nin ana çıkış noktası olarak Waldo’nun klasik yönetim anlayışının yarattığı erozyona yönelik eleştirilerini alacak olursak, kendisinin, meydan okuma dönemine denk gelecek şekilde, 1946-1947 yıllarında yürütmüş olduğu çalışmalarda eleştirel yaklaşımının YKYH için bir temel teşkil ettiğini söylemek mümkündür (Henry, 1975: 380). Bu noktada Waldo, bilimsel yönetimin etkilerini net olarak gösteren geleneksel yönetim anlayışının sahip olduğu dört temel sıkıntıyı tespit etmiştir. Bunlar (Schachter, 1989: 112-113’den aktaran Özer, 2014: 14):

- Bilimsel yönetimin varsayımları nedeniyle iş ve çalışma konsepti üzerinde gelişigüzel bir bakış açısı geliştirilmiş olması,
- Verimliliğin salt ve temel bir hedef olarak görülmesi,
- İlk koşulların hemen kabulü,
- Çalışma hayatı ve ilişkilerinde demokrasinin yeteri kadar benimsenmemesidir.

Bilindiği üzere klasik kamu yönetimi yaklaşımında kamu yönetimini ayrı ve bağımsız bir bilim dalı olarak ele alınma çabası vardır. Bu sebeple de siyasetin rolünün politika üretmek olduğu, kamu yönetiminin görevinin ise üretilen bu politikaları uygulamak olduğu yönünde temel bir anlayış vardır. Ancak söz konusu perspektifin 1960’larla birlikte sorgulanmaya başlamasıyla birlikte kamu yönetimi alanında bir kimlik krizinin doğduğu yorumları yapılmaktadır (Leblebici, 2001: 16). Nitekim Waldo da bu kriz sürecinin bir aktörü olarak kamu yönetimini ve sahip olduğu temel unsurları yeniden tanımlamak yoluna gitmiştir. Literatürde kamu yönetimi için “kimlik krizi” tabirini ilk kullanan kişi olan Waldo, Woodrow Wilson’dan o güne dek yapılan ve kamu yönetimi-siyaset bilimi ayrımının söz konusu kimlik krizinin esas nedenleri arasında olduğunu ifade etmiştir (Özer, 2014: 21). Siyaset ve kamu yönetimi ayrımı tartışmalarının yeniden alevlendiği dönemde Waldo, bu ayrımın çok gerçekçi olmadığını ifade etmiş ve demokrasiye dayalı bir yönetim modelinde, yöneticilerin halkın temsilcisi olan siyasetçilerin düşüncelerini dikkate almamasının vatandaşların beklenti ve kaygılarını önemsememek anlamına geleceğini ifade etmiştir. Dolayısıyla ona göre, bürokratik bir seçkinler

grubu yaratılmasının da önüne geçilmesi için kamu yönetimi ve sahip olduğu tüm müesseselerin hizmet üretirken ve sorun çözerken vatandaşların düşüncelerini dikkate alması bir ön demokrasi şartıdır ki (Demir, 2011: 69-70) bunun da yolu uygulama da siyasetçilerle işbirliği içinde olmaktan geçmektedir. Kamu yönetimi dâhilinde seçilmişlerle atanmışların ilişkisinin öneminin altını çizen Waldo'nun bu ilişki içerisinde vurguladığı önemli bir nokta; kamu yöneticilerinin kararlarında siyaset kurumunun nasıl bir etkisi olabileceği ve bunun tersinin, yani bürokratların politika oluşumunda nasıl rol alabilecekleridir (Crotty, 2009: 610).

1.4. H. George Frederickson ve Görüşleri

Waldo'nun bir öğrencisi olarak yetişen Frederickson'un düşüncelerinde Waldo'nun izlerini sıkça görmek mümkündür. Bu durumu inkar etmeyen Frederickson, literatürde Waldo'nun önemini izah etmeye yönelik olarak, modern anlamda kamu yönetimi çalışabilmek ve araştırma yapabilmek için Waldo'dan etkilenmek gerektiği yönünde açıklamalarda da bulunmuştur. Hatta kamu yönetimini öğretmek için dahi Waldo ve düşüncelerinin bilinmesi gerektiği iddiasında bulunmuştur (Frederickson, 1999: 5). Yeni Kamu Yönetimi Hareketinin temelini Dwight Waldo tarafından atıldığını belirten Frederickson, Waldo'nun sıkı bir şekilde takipçiliğini yapmış ancak alana ve harekete yeni odak noktaları kazandırmayı da başararak hareketin en az Waldo kadar önemli bir ismi haline gelebilmeyi başarmıştır. Frederickson'un öne çıkan çalışma konuları yeni kamu yönetimi hareketi, “kamu yönetimi” kavramı, yönetişim ve etiktir. Kamu yönetiminin anlamından uzaklaştığını ve kendi amaçlarından birinin de kamu yönetimi kavramındaki “kamu”yu yeniden bulabilmek olduğunu ifade etmiştir. Ayrıca “kamu” kavramının esasen birçok farklı unsuru barındırdığını ve değişik anlamlar içeren çok yönlü bir terim olduğunu; dolayısıyla bu kavramı sadece “devlet”e karşılık gelecek şekilde sınırlandırmanın uygun olmadığını belirtmiştir (Frederickson, 1997: 20-21). Ona göre göre klasik kamu yönetimi anlayışı daha iyi ve daha çok kamu hizmetinin daha az maliyetle nasıl sunulabileceği hususuna odaklanmışken; YKYH bu sorunsalın önemini kabul etmiş ancak ek olarak sunulan hizmetler neticesinde “sosyal adalet ve eşitlik sağlanabiliyor mu” sorusuna da cevap aramıştır (Ciğeroğlu ve Özgür, 2011: 281). Yönetişim kavramıyla ilgili olaraksa; ast üst ilişkilerinin yaratmış olduğu hiyerarşik yönetim şekkindense, işbirliği ve yetki paylaşımının olduğu bir usulün, yani yönetişimin daha etkin bir süreç yaratacağını

ifade etmiştir (Frederickson, 1997: 79). Yönetişimde pazarlığa dayalı metotlar, merkeziyetçilikten uzak idare mantığı, koordine edici ve gözetici devlet düşüncesi hâkimdir. Ancak Frederickson için katı bir yönetim savunucusudur demek doğru olmayacaktır. Kendisi aksine birçok yerde yönetimi eleştirmiş; avantajlarının yanı sıra olası dezavantajlarına da değinmiş ve kamuda bürokrasi etkinsiz hale getirilmedikçe ve “kamu”nun içi boşaltılmadıkça yönetim perspektifinin faydalı olabileceğini ifade etmiştir.

Frederickson’un kamu yönetimi alanındaki düşüncelerini özet bir şekilde anlayabilmek için kendisinin Amerikan kamu yönetimi disiplininin tarihsel sürecine dair yapmış olduğu bir tespiti değinmek faydalı olacaktır. Frederickson, bu konuda iki önemli yaklaşım olduğunu ifade etmekte ve bu yaklaşımların ilkinin ABD’nin ilk maliye bakanı olan Alexander Hamilton’un görüşlerine; ikincisinin ABD’nin eski başkanlarından James Madison’un görüşlerine dayandığını belirtmektedir. Buna göre, ilk yaklaşım etkin bir bürokrasinin ve bağımsız bir yönetim anlayışının varlığını savunurken; ikinci yaklaşım bürokrasinin yetkilerinin kısılması, devlet müdahalesinin en aza indirgenmesi gibi günümüzün daha liberal düşüncelerine yakın bir bakış açısını savunmaktadır (Frederickson, 1997: 55-56).

Klasik kamu yönetimi yaklaşımının daha az maliyetle daha verimli bir şekilde hizmet üretme ve sunmaya odaklandığını belirten Frederickson, bu düşünceye itiraz etmemekle birlikte bunlara sosyal adalet, eşitlik, etik, vatandaş odaklılık, katılımcılık, demokrasi gibi ilke ve değerlerin de eklenmesi gerektiğini ifade etmiştir. Söz konusu değerlerin klasik kamu yönetimi yaklaşımının savlarıyla etkili bir şekilde gerçekleştiremeyeceğini vurgulayarak, klasik kamu yönetiminin aksayan ve yetersiz kalan yönlerinin “yeni kamu yönetimi hareketi” ile ortadan kaldırılabileceğini belirtmektedir (Frederickson vd., 1992: 366-381). YKYH kapsamında yapılacak revizyon neticesinde devlet içerisinde oluşturulacak yeni yapı ve mekanizmalar aracılığıyla en çok üzerinde durulan sosyal adalet ve eşitlik gibi değerlerin tesisi de mümkün olacaktır. Görüldüğü üzere kamusal alanın temel saikleriyle özel sektörün kar amacı ve benzeri saikleri arasında taban tabana farklılıklar vardır (Tozlu, 2015: 24). Dolayısıyla Frederickson’a göre bir kamu çalışanının güdüleyicisi de farklıdır ve kamu görevlileri hissedilir derecede “kamusal hizmet anlayışına” sahiptir.

2. YENİ KAMU YÖNETİMİ HAREKETİNİN TEMEL UNSURLARI

YKYH, kamu tercihi teorisi, işlem maliyetleri teorisi, asil vekil teorisi gibi kurumsal iktisat yaklaşımının izlerini barındırması sebebiyle (Hood, 1991: 5-6) tam bir 1960 ve 1970'ler hareketidir denilebilir. YKYH'nin en temel amaçlarından birisi kamu yönetimini yeniden tanımlamak ve adının başındaki gibi ilkeleriyle, amaçlarıyla, öngörülerıyla, yapı ve süreçleriyle “yeni” bir kamu yönetimi yaklaşımı geliştirmektir.

Daha önce de belirtildiği üzere kamu yönetimi alanındaki arayışlar ve alanda görülen kimlik krizi YKYH'nin ortaya çıkmasında temel etkenlerden birisidir. Dönemine eleştiriler getirerek ortaya çıkan bu yeni yaklaşımın tabanını teşkil eden Minnowbrook Konferansında da klasik anlayışa dair birçok eleştiri getirilmiştir ve bu eleştiriler dikkatli okunduğunda YKYH'nin temel unsurlarını görmek de mümkün olacaktır. Örneğin, Konferansta klasik kamu yönetimi anlayışının aşırı nesnel hareket etme yaklaşımı eleştirilmiş ve bu anlayış yüzünden kamu yönetimi ve hizmeti sürecinin topluma yabancılaştığını; bunun da sorunların devamına neden olduğu eleştirisi getirilmiştir. Buradan hareketle, YKYH'nin kamu yönetimi alanının vatandaştan ve toplumun en alt tabakasından dahi kopuk olmaması gerektiği yönündeki ilkesini görebilmek mümkündür. Klasik kamu yönetimi/bürokrasi anlayışına karşı geliştirilen bir başka eleştiri olarak, geleneksel sistemin aşırı merkeziyetçi, hantal, kuralcı ve bu sebeplerle de kendini vatandaşa karşı koruma güdüsüyle hareket eden, “antidemokratik” bir sisteme sahip oluşudur (Hughes, 2003: 260'den aktaran Lamba, 2014: 137).

Evvela belirtmek gerekir ki; hareketin önde gelen isimlerinin söylemlerinden de anlaşıldığı üzere kamu yönetiminde verimliliğin ehemmiyeti YKYH kapsamında da önemsenen bir husustur (Hergüner, 2015: 78). Bir başka temel unsur olan “sosyal adalet” vurgusu da aslında verimlilik tartışması üzerinden ilerlemiştir. Zira Frederickson sosyal adalet kavramını klasik kamu yönetimi kavramına eklemek suretiyle YKYH'ye en bilinen katkısını yapmıştır. Buna göre, klasik kamu yönetimi yaklaşımı daha az maliyetle daha fazla –ve kaliteli- hizmetin nasıl sunulabileceğini araştırırken YKYH bu duruma “ilaveten”, üretilen ve sunulan kamu hizmetinin sosyal eşitliği sağlamada bir katkısı olup olmadığını da irdelemektedir. Sosyal adalet vurgusu kimilerince günümüzde hala kamu yönetiminin verimlilik ve tasarrufla birlikte üçüncü yapıtaş olarak kabul edilmektedir. Öte yandan yine

Frederickson’un altını çizdiği üzere YKYH anlayışı, salt işletme bilimi tekniklerinin kamu kesiminde uygulanması neticesinde devletin vasıfsız ve işlevsiz hale geleceğini; bunun da sıkıntılar yaratacağını iddia etmektedir (Ciğeroğlu ve Mısır, 2011: 286). Dolayısıyla bu konuda dikkatli olunmalı ve devlet bu denli oyun dışı kalmamalı; verimlilik artışı amacıyla atılan adımların sosyal adalet, vatandaş memnuniyeti ve demokrasi gibi alanlara zarar vermemesi gerekmektedir. Bu tespit aynı zamanda YKYH’nin yeni kamu işletmeciliğine veya ülkemizde sıkça kullanılan adıyla yeni kamu yönetimi, perspektifinden en önemli ayrışmalarından birisidir.

Eski düzeni, yani klasik kamu yönetimi anlayışını eleştiren YKYH’ye göre yönetim felsefesi, alanı ve araçları da elbette önemli farklılıklar içermektedir. Özetle, bu yeni kamu yönetimi anlayışında daha az bürokrasi ve hiyerarşiyle birlikte bireye, çalışana ve vatandaşa önem veren, daha sıkı ve işlevsel bir insan ilişkilerinin hâkim olması öngörülmektedir. Bu arada YKYH’nin öngördüğü daha az hiyerarşinin devleti daha pasif bir konuma taşıma amacı taşımadığı mutlaka bilinmelidir. Zira YKYH, yeni bir bürokrasi anlayışının olması gerektiğini belirtmekte, devletin kontrol edici özelliğinin güçlendirilmesi gerektiğini de ifade etmektedir. YKYH’nin kendine özgü bazı ilke ve özelliklerini aşağıdaki gibi özetlemek mümkündür (Frederickson, 1971: 314’den aktaran Ciğeroğlu ve Özgür, 2011.: 282):

- YKYH, daha dar kapsamlı ama daha çok “kamu” ile ilgili bir yaklaşımdır.
- Yaklaşım, diğerler akımlara kıyasla daha az betimleyicidir.
- Temel sorunsal kurumlar ve işleyişlerinden ziyade, vatandaşlar, yani hizmet sunulan kişilerdir.
- Klasik yönetim anlayışındaki aşırı tarafsızlığın topluma ve özellikle alt kesimlere karşı bir duyarsızlığa, uzaklaşmaya yol açtığı eleştirisinden hareketle meselelere daha az nesnel bir bakış açısıyla yaklaşır.
- YKYH de diğer akımlar gibi genel kabul görececek düzeyde bilimsel temellere sahiptir.

Görüldüğü üzere yeni kamu yönetimi hareketi ülkemizde karıştırılanın aksine “vatandaşlığa” vurgu yapmakta; yeni kamu işletmeciliği düşüncesinin odak noktasına koyduğu etkinlik, etkililik ve verimlilik kavramlarına özellikle temas

etmek gibi bir kaygı taşımamaktadır. Ancak ülkemizde de yeni kamu yönetimi adı altında yazılan birçok makale ve kitapta anlatılanlara bakıldığında, karışıklık gibi görünen durumun “işletmecilik” kelimesini kullanmak yerine “yönetim” kelimesinin tercih edilmesiyle ilgili olduğu görülmektedir. Öte yandan, 1968’de ortaya çıktığı kabul edilen yeni kamu yönetimi hareketinin, ülkemiz literatüründe yeni kamu işletmeciliği (yönetimi) kadar ilgi görmediği de gözlemlenmektedir (Hergüner, 2015: 75).

3. YENİ KAMU YÖNETİMİ HAREKETİ ÇERÇEVESİNDE YENİ BİR HİZMET FELSEFESİ “YENİ KAMU HİZMETİ”

Paul Light’ın kamu yönetimi alanında eğitim görmüş bin kişiyle yapmış olduğu çalışma yeni kamu hizmeti alanına dair ilk ciddi çalışmalardan biridir. Burada yapmış olduğu çalışmayla Light, artık genç kamu yönetimi mezunu çalışanlar için devlet merkezli kamu hizmeti sunumunun tatmin edici olmadığını; bunun yerine çok sektörlü bir hizmet sunumu anlayışının ön plana çıktığını görmüştür (Genç, 2010: 153). Bu yaklaşımın kuramsal olarak yeni kamu yönetimi hareketi, örgütsel hümanizm, demokratik vatandaşlık ve topluluk ve sivil toplum kuramları gibi damarlardan beslendiğini söylemek mümkündür (Denhardt ve Denhardt, 2003: 27).

Yeni kamu yönetimi yaklaşımına bir eleştiri olarak geliştirilmiş olan yeni kamu hizmeti (New Public Service) yaklaşımı bir yandan rekabetin artırılmasını, bir yandan da vatandaşa yardımın daha fazla odak noktası haline getirilmesi gerektiğini belirtmektedir. Yeni kamu hizmeti yaklaşımı demokratik katılım, sivil toplum, insan odaklılık ve vatandaş hakları gibi modern kavramları kamu hizmeti sürecinin temeli olarak kabul etmektedir (Genç, 2010: 145). Bu anlayışta kamu hizmeti sunucuları olarak kamu görevlileri vatandaşlara daha iyi ve kaliteli bir şekilde hizmet sunmak suretiyle ortak çıkarın koruyucusu misyonuna sahiptirler. Değişen dünyayla birlikte değişmiş yönetim anlayışı doğrultusunda vatandaşların devletlerden beklentileri de değişmiş ve “vergi ödeyen”; buna mukabil “kaliteli hizmet bekleyen vatandaş” düşüncesi merkeze oturmuştur. Esasen bu noktaya, vatandaşların eleştirel bakış açıları neticesinde varılmıştır: “Vergisini ödeyen vatandaş, devletten daha iyi hizmet, kamu görevlilerinden daha yardımsever ve kaliteli bir yaklaşım beklemekte; öte yandan gerek hizmetlerin hazırlanması ve sunumu sürecinde katılımcılık suretiyle söz sahibi olmayı, gerekse hizmetlere

yönelik hesapverilebilir bir mekanizma teşkil edilmesini beklemektedir.” Tüm bu çıkarımlar yeni kamu hizmeti yaklaşımının en önemli isimleri olan Robert B. Denhardt ve Janet V. Denhardt tarafından, gelişmiş ülkelere beklenen demokratik vatandaşlık, demokratik topluluk, sivil toplum ve örgütsel insanlık gibi ilkelerin doğal sonucu olarak açıklanmaktadır. Söz konusu yazarlarca geliştirilmiş olan yeni kamu hizmeti yaklaşımı, geleneksel kamu yönetimi ve yeni kamu işletmeciliğinin yanında bir aşama, bir adım olarak nitelendirilmiştir (Ütük, 2015: 49). Yeni kamu hizmeti anlayışının üç ana düşünceyi içinde barındırdığını söylemek mümkündür (Denhardt ve Denhardt, 2000: 550):

- Demokratik vatandaşlık,
- Topluluk ve sivil toplum modelinin benimsemesi,
- Örgütsel hümanizm.

Yeni kamu hizmeti anlayışı bu üç ana düşünceye karşılık vermesi amacıyla kamu hizmet sunumu sürecine dair yeni bir tasarım öngörmektedir. Buna göre yeni kamu hizmeti üretim ve sunum süreci aşağıdaki çerçevede dâhilinde yürütülmelidir (Denhardt ve Denhardt, 2000: 554-556):

- Kamu hizmetini vatandaşlara sunmakla mükellef kamu görevlilerinin tek görevi bu hizmetleri onlara ulaştırmak değil aynı zamanda onları yönlendirmek ve bilinçlendirmek suretiyle yardımcı olmaktır. Dolayısıyla hizmet alan kişilerin müşteri değil vatandaş olduğu unutulmamalı, bu sorumluluk duygusuyla hareket edilmelidir.
- Yöneticiler ve kamu hizmet sürecinde karar verici konumda olan esas belirleyici grup mutlaka stratejik düşünmeli ve demokratik bir güdüyle hareket etmelidirler.
- Yeni kamu hizmetinde esas amaç “kamu”yu düşünmek olduğu için, kamusal çıkar tabanında yöneticiler birleşebilmeli, işbirliği yapabilmeli ve sorumluluk paylaşılabilmelidirler.
- Kamu görevlileri, özel kesimde çalışan bir kişiden daha ciddi ve sorumluluk sahibi olmalıdır. Bu sorumluluğun sınırları, kamusal çıkarın korunması, vatandaş çıkarlarının mutlaka dikkate alınması ve saygı duyulması, ilgili olunan

hukuk kurallarına riayet edilmesi gibi kabuller üzerinden sağlanmalıdır.

- Kamu hizmeti sürecinin tek derdi verimlilik olmamalı, katılımcılık, insana saygı, işbirliği gibi unsurlar da hedef olarak gözetilmelidir.

Yeni kamu hizmeti anlayışında “kamu yararı” bireylerin çıkarlarının üstündedir. Zira kamu yararı gözetilirken hesapverilebilir bir zihniyet vardır ve kamu görevlileri sadece mevzuat dâhilinde değil vicdanen ve halka karşı da sorumludur (Genç, 2010: 149).

SONUÇ

Devletler tarih boyunca, kimi zaman gelişmek ve ilerlemek için kimi zaman ise baskı ve zorunluluklar gereği zamanın şartları doğrultusunda yönetim zihniyetlerini, teşkilat yapılarını ve personel sistemlerini değiştirmek durumunda kalmışlardır. Bu hamleler adeta birer güncelleme mahiyetinde olduğu için de süreklilik arz etmiştir. Yaşanan süreçte her defasında eskimiş ve verimsiz olduğu düşünülen yapılar terk edilmiş; yerine çağa uygun sistemler getirilmeye çalışılmıştır.

Eleştirel bir yaklaşımın ürünü olarak ortaya çıkan YKYH’nin başlangıç döneminde Waldo, Robert Dahl ve Herbert Simon gibi bilim adamlarının görüşlerinin etkisiyle beraber kamu yönetimi alanına dair görevlerin, yapıların, iş süreçlerinin ve diğer bazı unsurların varlığına dair eleştirilerde bulunduğu görülmektedir. Ancak Waldo özelinde yapılan temel bir eleştiriyi de atlamamak gerekmektedir zira kendisine ve çalışmalarına dair, sürekli olarak sorular sorduğu ancak açıklayıcı ve çözümleyici olmadığı; eleştirdiklerinin yerine boşluğu dolduracak derecede yapıcı olamadığı gibi eleştiriler yapılmıştır (Stillman, 2008: 583). Lakin her şeye rağmen Waldo bu yeni kamu yönetimi hareketi anlayışının kurucusu ve örgütleyicisi olmuş; kendinden sonra gelecek olan Frederickson dâhil birçok bilim adamını da yetiştirmiştir.

Klasik kamu yönetiminin temel mantalitesini ve yapılarını artık tatmin edici ve çağa uygun bulmayan bu yeni yaklaşım, yeni bir bürokrasi, yeni bir kamu yönetimi, yeni bir kamu hizmeti sunumu ve yeni bir kamu görevliliği düşüncesi sunmaktadır. Tüm bu yenilikler, kamu kesiminde ve kamu hizmet sunumunda verimlilik artışı ve daha düşük maliyetli üretim gibi hala önemsenen unsurları

göz ardı etmemekte; lakin bunlara ek olarak başta sosyal adalet olmak üzere, demokratik katılımcılık, vatandaş memnuniyeti, eşitlik, etik ve sorumlu kamu hizmeti sunumu gibi ilkeleri de sürece dâhil etme gayesi taşımaktadır. Yeni kamu yönetimi hareketine göre artık demokratik dünyanın, modern çağın ve vatandaşların devletlerden beklentisi yalnızca kamu hizmeti değil “yeni” kamu hizmetidir. Ancak bu şekilde bir devlet demokratik, sorumlu ve gelişmiş bir devlet olduğunu iddia edebilecek ve yine ancak bu şekilde vatandaşların beklentileri karşılanmış olabilecektir. Sorumluluk bilincindeki hükümetlerin tüm bu sayılan öğeleri önemsemeleri beklenen bir durumdur. Kanımızca da vatandaşlarla devlet arasındaki “vergi” bağı bu ilişkiyi ve beklentileri meşru kılmaktadır. Kamunun, etkin olmayan, kalitesiz ve vatandaşları sürecin dışında tutan kamu hizmet sunumundan dolayı vatandaşlar, yani vergi ödeyenler, tarafından eleştirilmesi çok normaldir (Karwan ve Markland, 2006: 348’den aktaran Tozlu ve Eraslan, 2015: 62) ve yeni kamu yönetimi hareketinin ulaşmayı arzu ettiği kamu hizmeti üretim ve sunum sürecinin tam da bu noktada işlevsel olabileceği düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

Berkley, G. E. (1971). *The Administrative Revolution, Notes on the Passing of Organization Man*, New Jersey, USA: Prentice Hall Inc.

Barton, R. (1980). "The Road to Minnowbrook: Development of the New Public Administration in the United States", *International Journal of Public Administration*, Vol: 2, Issue: 4, p. 447-475.

Bilgiç, V. (2003). *Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı*, Editörler: Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk ve Bayram Coşkun, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, Ankara: Seçkin Yayınları.

Ciğeroğlu, M. ve Özgür, H. (2011). "H. George Frederickson ve Kamu Yönetimi Disiplinindeki Yeri", *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı: 29, Nisan, ss. 279-290.

Crotty, S. N. (2009). "Politics and Management: Revisiting the Politics/Administration Dichotomy to Build a More Complete Understanding of Public Management", *Public Performance & Management Review*, Vol: 32, Issue: 4, June, p. 610-617.

Demir, F. (2011). "Bürokrasi-Demokrasi İlişkisi ve Bürokratların Seçilmişlerce Kontrolü Sorunu", *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, Cilt: 18, Sayı: 2, ss. 63-84.

Denhardt, R. B. ve J. V. Denhardt, (2000). "The New Public Service: Serving Rather than Steering", *Public Administration Review*, Vol: 60, Issue: 6, p. 549-559.

Denhardt, R. B. ve J.V. Denhardt, (2003). *The New Public Service: Serving Rather Than Steering*, New York, USA: M. E. Sharp.

Ergun, T. (2003). *Postmodernizm ve Kamu Yönetimi, Türkiye’de Kamu Yönetimi*, Editörler: Aykaç, B., Durgun, Ş., Yayman, H., Ankara: Yargı Yayınları.

Frederickson, H. G. (1971). *Organization Theory and New Public Administration*, In *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*, editor: Frank Marini, Third Edition, Scranton, Philadelphia: Chandler Press.

Frederickson, H. G. (1997). *The Spirit of Public Administration*, San Francisco, California: The Jossey Bass Public Administration Series.

Frederickson, H.G. (1999). “Dwight Waldo and Education for Public Administration”, Journal of Public Affairs Education, Vol: 5, Issue: 1, p. 5-11.

Frederickson, H. G., Shafritz, J. and Hyde, A. (1992). Classics of Public Administration, Third Edition, Belmont, California: Wadsworth Publishing Company, 366-381.

Genç, F. N. (2010). “Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı”, Türk İdare Dergisi, Sayı: 466, ss. 145-159.

Henry, N. (1975). “Paradigms of Public Administration”, Public Administration Review, Vol: 35, Issue: 4, Jul-Aug, p. 378-386.

Hergüner, B. (2015). “Kamu Yönetiminde “Yeni” Kavramı ve Kamusal Tartışmalarla İlgisi Üzerine Bir Çalışma”, Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi, Yıl: 3, Sayı: 14, Haziran, ss. 73-84.

Homburg, V., C. Pollitt, S. Van Thiel (2007). New Public Management in Europe: Adaptation and Alternatives, Edit by C. Pollitt, S. Van Thiel and V. Homburg , London: Palgrave Macmillan.

Hood, C. (1991). “A Public Management For All Seasons?”, Public Administration, Vol: 69, Issue:1, p. 3-19.

Hughes, O. (2003). Public Management and Administration, Third Edition, New York: Palgrave Macmillan.

Karwan, K. R. ve Markland, R. E. (2006). “Integrating service design principles and information technology to improve delivery and productivity in public sector operations: The case of the South Carolina DMV”, Journal of Operations Management, Issue: 24, p. 347–362.

Lamba, M. (2014). “Yeni Kamu Yönetimi Perspektifinden Türkiye’de Kamu Yönetimi Reformları: Genel Gereksinimler Üzerinden Bir İnceleme”, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt: 19, Sayı: 3, ss. 135-152.

Leblebici, D. N. (2001). “Disiplin Ve Uygulama Açısından Kamu Yönetiminin “Kimlik Krizine Yeni Bir Bakış”, Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt: 25, No: 1, ss. 15-24.

Ömürgönülşen, U. (1997). "The Emergence of a New Approach to The Public Sector: The New Public Management", Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, Cilt: 52, Sayı:1, ss. 517-566.

Özer, M. A. (2014). "Kamu Yönetiminde Değişim Sürecini Dwight Waldo ile Yeniden Düşünmek", Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 47, Sayı: 4, ss.1-30.

Özgür, H. (2003). Yeni Kamu Yönetimi Hareketi, Çağdaş Kamu Yönetimi I, Editör: Acar, M. Ve Özgür, H., Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

Schachter, H. L. (1989). Frederick Taylor and the Public Administration Community, New York, USA: State University of New York Press,

Stillman, R. (2008). "Dwight Waldo's The Administrative State: A Neglected American Administrative State Theory For Our Times", Public Administration, Vol: 86, Issue: 2, p. 581-590.

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

Tozlu, A. (2015). "Kamu Çalışanlarının Performansını Değerlendir-e-bil-mek ve Ödüllendir-e-bil-mek: Neden Gereklidir? Nasıl Mümkündür?", BEKAD İnsan Kaynakları Yönetimi Dergisi, Sayı: Aralık 2015, ss. 24-30.

Tozlu, A. ve Eraslan, T. (2015). "Law and Justice Review, Performace Evaluation System as an Obligation in Public Sector and Its Legality Towards Recent Amendments", Year: 6, Issue: 10, 2015, p. 55-74.

Turan, T. H. (2013). Yönetişim ve Yeni Kamu Yönetimi, Yönetişim: Türk Kamu Yönetimine Yansımaları, Editör: Fatma Neval Genç, Birinci Baskı, Konya: Çizgi Kitapevi, 63-85.

Ütük, U. (2015). "Denhardt ve Denhardt'ın Yeni Kamu Hizmeti Kuramına Bakış", Sayıştay Dergisi, Sayı: 99, ss. 47-70.

Waldo, D. (1968). Scope of the Theory of Public Administration. In Theory and Practice of Public Administration: Scope, Objectives and Methods, Edit by James C. Charlesworth, Philadelphia: American Academy of Political and Social Science, 1-26.

Waldo, D. (1984). The Perdurability of the Politics-Administration Dichotomy: Woodrow Wilson and the Identity Crisis in Public Administration, Editors: Rabin, Jack, James Bowman, New York, USA: Politics and Administration Marcel Dekker Inc.

İnternet Kaynakları

www.esade.edu (2016), “Evolving from Government to Governance”, <http://www.esade.edu/public/modules.php?name=news&idnew=701&newlang=english>, Erişim tarihi: 08.10.2016.



CUMHURİYET DÖNEMİNDE İZMİT İLÇESİNİN İDARİ YAPISI VE NÜFUSU (1923-1960)

Bilal TUNÇ*

Öz

Asya ile Avrupa kıtaları arasında kara ve demir yollarının deniz yolu kesiştiği bir yerde kurulan İzmit, Marmara Bölgesi'nin en mühim endüstri ve sanayi yerleşimlerinden biridir. Osmanlı Devleti'nin kuruluş döneminde topraklarına kattığı İzmit, yönetimini kolaylaştırmak amacıyla idarî olarak bölümlere ayrılmıştır. Bu bağlamda İzmit ile ilgili 1522 yılına ait tahrir defteri mühim bilgiler vermektedir. Bu dönemde çıkarılan kanunnameye göre İzmit Sancağı, Gebze, Yalova, İzmit, Şile, Kandıra ve Yoros (Beykoz) kasabalarından oluşmaktaydı. Bu tarihten günümüze kadar İzmit'in idari yapısında birçok değişiklikler yapılmıştır. Bu çalışmada Cumhuriyet'in kurulduğu tarihten Demokrat Parti'nin son dönemi olan 1960 yılına kadar İzmit ilçesinin idari yapısı ve nüfusu ele alınarak gelişmeler kronolojik olarak değerlendirilmiştir. Zira Cumhuriyet döneminde de İzmit, Türkiye'nin önemli bir ekonomi merkezlerinden birisi olduğu için buraya çok önem verilmiştir. Bu yüzden İzmit'in idari yapısı ve nüfusu önemli bir durum arz etmektedir. Bu bağlamda söz konusu makale, TÜİK kayıtları ve devrin yerel basını başta olmak üzere araştırma ve inceleme eserlerinden faydalanılarak hazırlanmıştır.

Anahtar Kelimeler : Bucak, idari yapı, İzmit, köy, nüfus, teşkilat.

* Yrd. Doç. Dr., Ağrı İbrahim Çeçen Üniversitesi Fen Edebiyat Fakültesi, btunc@agri.edu.tr

ADMINISTRATIVE STRUCTURE AND POPULATION AT THE İZMİT DISTRICT IN THE REPUBLICAN ERA (1923-1960)

ABSTRACT

İzmit, between Asia and Europe and established in a place where land and railways cross the sea road, is one of the important industrial and industrial settlements in the Marmara region. İzmit, which conquered by Ottoman during the foundation period, divided into administrative divisions in order to facilitating management. In this context the cadastral record books, which was written in 1522 provide important information about İzmit. According to the law issued during this period, İzmit consisted of six towns: Gebze, Yalova, İzmit, Şile, Kandıra ve Yoros (Beykoz). Many changes have been made to the administrative structure of İzmit from 1522 to the day. This study dwells on administrative structure of İzmit district as well as population during Republic period (1923-1960). Because İzmit is one of the important economic centers of Turkey, attach importance to has been placed here during the Republican period. Therefore, the administrative structure and population of İzmit is very important. The study was based on Turkish Statistical Institute records, and copyrighted and research works with media being in the first place.

Keywords : Administrative structure, population, organization, villages, sub-district, İzmit.

GİRİŞ

Günümüzde, insanların büyük bir çoğunluğu hayatlarını kentlerde devam ettirmektedir. Kent olarak adlandırılan kavram, nüfus sayısı belli bir genişliği ve yoğunluğu aşan, iktisadi durumu daha çok tarım harici alanlarda artan ve kendi nüfusunun dışında etki alanı içinde yaşayanlara da hizmet sağlayan yerleşme birimleridir (Palen, 2005, s.378). Malum olduğu üzere kentlerin ne derecede ileri bir durumda bulunduğu belirlenmesinde teknoloji ve sanayi alanındaki ilerlemelerin yanında nüfus da etkin bir rol oynamaktadır (Keleş, 2006, s.680; Günbeyaz vd. 2009, s.1). Bundan dolayı ülkelerin nüfuslarının araştırılarak bulguların ortaya çıkarılması ve buna bağlı olarak da politikalar üretilmesi elzem bir durum arz etmektedir. Bu açıdan günümüzde Türkiye'nin en gelişmiş kentlerinden birisi olan Kocaeli'nin merkez ilçesi İzmit'in nüfus yapısının araştırılması büyük önem arz etmektedir.

Cumhuriyet'in ilk dönemlerinde, genç Türkiye Devleti'nin, titizlikle durduğu sosyal konulardan birisi de "nüfus" sorunudur. Nüfus olgusunun, yeni devletin ekonomik yönden gelişmesinde oynadığı rol, genel nitelikli kimi eserlerde ele alınıp işlenmesine karşın; Türk devriminin siyasal, sosyal ve kültürel amaçlarına dönük olarak, toplumsal oluşum ve biçimlenişindeki etkileri, yeterince ele alınıp işlenmiş değildir (Türkay, 1962, s.7). Oysa Türk devrimi denilen tarihsel olgunun özgün yanlarını belirleyen ana unsurların özünde, ülke nüfusunun nicelik ve nitelik yönleriyle önemli bir yer tuttuğu bilinmektedir. Öyle ki; eski idarelere bakarak, genç Türkiye Devleti'nde nüfus olgusuna yaklaşım biçiminin temelden farklı olduğu; bu farklılığın da, 'ulusal devlet' olmanın gereği olarak görüldüğü söylenebilir (Arı, 1992, s.409). Bu bakımdan şehirlerin nüfusu tarihi ile ilgili çeşitli konular, nüfusun gelişmesi, nüfus hareketleri kırsal ve şehir nüfusu durumu gibi özellikleri incelemek büyük önem taşır. Bu bağlamda, Türkiye Cumhuriyeti'nin büyük vilâyetlerinden birisi olan Kocaeli'nin nüfusunu araştırmak ve gelişmeleri ortaya çıkarmak çalışmanın temel amaçlarından birisini oluşturmaktadır.

Bu çalışmanın diğer bir kısmını ihtiva eden İdare tarihi araştırmaları, tarihçiliğin var olduğu andan itibaren üzerinde çalışılan konulardan birisidir. Türkiye için de aynı şey söz konusudur ve diğer tarih araştırmalarıyla birlikte ve teşkilât tarihi, müesseseler tarihi, reform tarihi gibi isimler altında tarihçiliğimizde var olmuştur (Seyitdanlıoğlu, 1995, s.337) . Türkiye'nin yönetim yapısı idari

(genel), askeri, adli ve akademik olmak üzere dört alan üzerinde yükselmektedir. Bunlardan idari alan merkezi yönetim (başkent ve taşra örgütü) ile yerel yönetim parçalarından oluşur (Sayan, 2013, s.1). Bu çalışmanın hedeflerinden birisi de Türkiye’de idari alandaki gelişmelere bağlı olarak diğer üç alanı dışarıda tutarak Kocaeli’ndeki idari sistemi ve tarihsel gelişimini analiz etmeye çalışmaktır.

Bu Araştırma, yukarıda da ifade olunduğu üzere Cumhuriyet döneminde İzmit nüfusu ile idari alanındaki gelişmeleri tarihsel gelişim süreci içerisinde ele almayı amaçlamaktadır. İki bölümden oluşan araştırma için çok sayıda kaynak ve doküman taranmış, istatistiki ve güncel bilgiler değerlendirilmiştir. Araştırmanın bazı bölümlerinde konular oldukça eski yıllardan itibaren ele alınmış ve yerine göre konulara ilişkin verilerin tarihsel değişimi veya gelişimi verilerek kıyaslama olanağı sunulmuştur. Çeşitli kaynaklardan elde edilen verilen çapraz kontroller ile sınanarak çelişkiler giderilmeye çalışılmış ve elde edilen bilgilerin de analizi yapılmıştır. Araştırmanın birinci bölümünde İzmit’in idari yapısının tarihi ele alınmakta ve sürecin değerlendirilmesi yapılmaktadır. İkinci bölümde kent nüfusunun tarihsel süreci incelenmektedir. Son bölüm olan değerlendirme kısmında ise konunun genel bir analizi yapılmaktadır.

1. İZMİT’İN İDARİ YAPISI

Türkiye’nin önemli sanayi kentlerinden birisi olan İzmit’in tarihi çok eski çağlara dayanmaktadır. İlk çağlarda, Bthynia adı verilen bölgede kurulan kentler, sırasıyla Olbia, Astakos, Nikomedia, İznikmid, İzmid ve İzmit Kocaeli adlarını almıştır. Roma İmparatorluğu’nun başkentliğini yapan Nikomedia (İzmit), hem Bizans İmparatorluğu hem de Osmanlı İmparatorluğu için çok değerli bir bölge konumundaydı (Ulugün, 2010, s.14). Osmanlı İmparatorluğu döneminde İzmit, önemli bir sancaktı (BOA, , No:733, s. 270). XVI. yüzyılda Kanuni Sultan Süleyman Dönemine ait Tahrir defterinde İzmit Sancağı, Merkez İzmit olmak üzere, Kandıra, Şile, Yoros, İznik, Ada, İzmit ve Yalova ilçelerinden meydana gelmekteydi. İzmit Sancağının teşekkül ettirildiği ve birçok kazaların bağlandığı dönem ise IV. Murat devridir (Kaya, 2007, s. 61-63). Bu bağlamda, İzmit Sancağı, dönem itibarıyla geniş alanları kapsayan bir birimdir.

XIX.yüzyılda İzmit’te 1871 yılında İdare-i Umumiye-i Vilâyet Nizamnamesinin 7. maddesinde gösterilen biçimde sancağa bağlı mahalle ve kasabalarda belediye

işlerini yürütmek için cemaatler tarafından seçimlerle bir başkan, bir muavin ve altı üyeden müteşekkil ilk belediye meclisi başkanlığı kurulmuştur. Böylece Kasap Tahir Ağa Belediye Başkanı olmak üzere üçü Müslim ve üçü Gayrimüslimlerden oluşan Belediye Meclisi göreve başlamıştır. İzmit Belediyesi kurulduğu ilk dönemlerde İstanbul Belediyesine bağlıydı. Bu kapsamda 1888'e kadar İstanbul'a bağlı olan belediye, bu tarihten itibaren müstakil bir belediye haline getirilmiştir (Ulugün, 2002, s.42).

Cumhuriyet dönemine kadar İzmit'in nüfusunda iskân siyasetinin bir neticesi olarak değişimler olmuştur. Rejinin verdiği bilgilere göre, 365 mülteci, 12.000 yerli olmak üzere 12.365 Müslüman, 5.875 Ortodoks Rum, 90 Protestan, 310 Katolik ve 3.850 Gregoryen mezhebine dâhil toplam 4.250 Ermeni, 2.400 Yahudi ile 100 Fransız'dan oluşan kentin nüfusu 25.000'dir. 1831 yılında yapılan ilk nüfus sayımı sırasında İzmit Sancağı, İzmit, Adapazarı, Sapanca, Akhisar, Geyve, İzmit, Pazarköy, Yalova, Karamürsel, Şeyhler, Kandıra, Gençli, Ağaçlı, Hendek, Akyazı, Karasu, İpsafi, Sarıçayır, Beşdivan, Şile ve Taşköprü kazalarından oluşmaktaydı. 1881-1883 yılları arasında Osmanlı'da genel nüfus sayımı yapılmış ve yapılan nüfus sayımında İzmit nüfusu da belirlenmiştir. Bu tarihlerde Kocaeli'nin bulunduğu bütün alan İzmit Sancağı olarak bilinmektedir. Bunun için 1923 tarihine kadar yani Kocaeli vilâyeti teşekkül edinceye kadar bu bölgeler İzmit Sancağına bağlıydı (Yurt Ansiklopedisi, 1983, s.4998). 1800'lü yıllarda ise, İzmit'in nüfus yapısı ile alakalı en gerçekçi bilgileri Duyun-ı Umûmiye Rejiliği vermektedir. İlk olarak 1831'de yapılan ve sadece erkek nüfusun sayıldığı nüfus sayımı sonrasında 1881-1883 Osmanlı İmparatorluğu'nda genel nüfus sayımı yapılmıştır. Bu sayımın sonucuna göre İzmit Özel Bölgesinin merkez ilçesinde toplam 39.789 kişi olduğuna dair bilgiler mevcut olmakla birlikte, 19 ilçenin nüfusu ve nüfus dağılımına dair en sağlıklı veriler Cumhuriyet döneminde elde edilmiştir (Karpaz, 2003, s.168-169; Kaya, 2008, s. 44).

Cumhuriyet döneminde yerel anlamda bölge ile ilgili ilk idarî çalışma, isim değişikliği ile ilgilidir. Bu bağlamda, 11 Şubat 1922'de Osmanlı İmparatorluğu'ndan bağımsız (müstakil) olarak yeni Türk devletine geçen "İzmit Sancağı" adının "Kocaeli" ye çevrilmesine ilişkin öneri, Vilâyet-i Meclisi Umumi toplantısında kabul edilmiştir. Ancak Kocaeli adının resmen kullanılması ve yaygınlaşması zaman almıştır. Bunun asıl nedenlerinden birisi Türk Kurtuluş Savaşı'nın henüz

bitmemesiydi (Torun vd., 2006, s.281-282). Cumhuriyet'in ilanından sonra ve 1924 Teşkilat-ı Esasiye'nin hazırlanması sürecinde bahsi geçen konu tekrar gündeme gelmiştir. 20 Nisan 1924 Tarih ve 491 sayılı Teşkilat-ı Esasiye Yasası ile sancaklar kaldırılarak; sancak ismi vilayet olarak değiştirilmiştir (Tunç, 2005, s.30) . Bu doğrultuda İzmit Sancağının adı Vilâyet-i Meclisi Umuminin aldığı karar doğrultusunda "Kocaeli" vilâyeti yapılmıştır. Yeni düzenlemede İzmit, merkez kaza olmak üzere Gebze, Karamürsel, Kandıra, Karasu, Adapazarı, Akyazı, Hendek ve Geyve kazaları 1924 yılında Kocaeli'ne bağlanmıştır (Ulugün, 2012, s. 82).

1935 yılı itibarıyla İzmit ilçesine bağlı bulunan nahiye (bucak) sayısı 5'ti. Bu nahiyeler sırasıyla Merkez, Akmeşe, Bahçecik, Derbent ve İhsaniye idi. Söz konusu nahiyelere 98 köy bağlıydı ve her bir köyün ortalama nüfusu 542 olarak saptanmıştır (BİGM, Ankara 1937, s.8). 1940 yılında bu sayılarda İzmit kazasına bağlı köylerin sayısı 89'a gerilemişken; her bir köyün ortalama nüfusu 569'a yükselmiştir (BİGM, 1942, s.408). 1935'te Merkez nahiyesine bağlı 32 adet köy bulunmaktaydı (BİGM, 1937, s.8). Ayrıca 1935'te 32 yerleşim yeri bulunan Akmeşe nahiyesinin 1940 yılında yerleşim yeri sayısı 42 olmuştur (BİGM, 1942, s.408). Aynı yıl içerisinde İzmit'in beş nahiyesinden birisi olan Akmeşe'ye 42 adet yerleşim yeri içinde 18 adet mahalle bulunmaktadır¹. 1940 yılı verilerinde de Akmeşe nahiyesinin aynı sayıdaki yerleşim birimlerine sahip olduğu ve herhangi bir değişikliğin olmadığı saptanmıştır (BİGM, 1942, s.408). Bunun gibi İzmit'e bağlı nahiyelerden birisi olan Bahçecik'e 1935 yılı sayımlarına göre 12 adet köy bağlıydı². 1940 yılı sayımlarında adı geçen nahiyeğe bağlı köy sayısı 2 azalarak 10'a düşmüştür (BİGM, 1942, s. 408). 1935 sayımına göre Derbent'e bağlı yerleşim yeri sayısı ise 17'yd³. 1940 yılı verilerinde de Derbent nahiyesinin aynı sayıdaki yerleşim birimlerine sahip olduğu ve herhangi bir değişikliğin olmadığı saptanmıştır (BİGM, 1942, s.408). Görüldüğü üzere, idari alandaki düzenlemelerde karşılaştırmaları görebilmek için 1935 ve 1940 yıllarının verileri birlikte incelenmiştir. Bu yolla İzmit genelinde yapılan idari anlamdaki düzenlemeler daha rahat bir şekilde incelenebilmektedir.

¹ Bu mahalleler, Akmeşe, Alandüzü, Anbarcı Divanı, Cedit, Hasancıklar, Hayırabat, İnamiye, Kadriye, Karaabdûlbakî, Kızılılık, Kurtdere Divanı, Mecidiye, Ortaburun, Resul Divanı, Ruçkan, Sapakpınar, Sultaniye ve Süleymaniye'dir.

² Bu köyler sırasıyla Bahçecik, Aksığın, Döngel, Ferhadiye, Kazandere, Nüzhatiye, Serinlik Servetiye Camii, Servetiye, Karşı, Tepecik, Yeniköy ve Yuvacık'tı.

³ Bu yerleşim yerleri sırasıyla Hikmetiye, Acısu, Balaban, Eskişme, Eşme Ahmediye, Gedikli Divanı, Havluburun, Ketenciler, Maşukiye, Nusretiye, Selimiye, Sünbüle Mahmudiye, Şirin Sulhiye, Tepetarla, Uzuntarla, Yeniesme ve Zeytinburnu Divanı idi. 1935'te daha önceki adı Ramiye olan köyün adı Tepe-tarla olarak değiştirilmiştir.

İzmit'in diğer nahiyesi olan İhsaniye'ye ise 1935 verilerine göre 19 adet yerleşim yeri bağlıydı⁴. 1935 yılında sınırlarında 98 yerleşim yeri bulunan İzmit ilçesinin, Cumhuriyet döneminde idari yapısında yapılan ilk önemli değişiklik 1936 yılında gerçekleşmiştir. Bu yıla kadar İzmit'e bağlı olan İhsaniye nahiyesi 15 Haziran 1936'da yapılan kanunla Gölcük adında bir ilçe haline getirilmiştir (Resmi Gazete, 15 Haziran 1936, Sayı:330, s.6639). 15 Haziran 1936 tarihli ve "3012 Sayılı Kanunla kaza yapılan Gölcük'e aşağıdaki köyler bağlanmıştır: Gölcük (kaza merkezi), İhsaniye, Hisareyen, Örcün, Saraylı, Değirmendere, Nimetiye, Ümmiye, Selimiye, Borçka, Lütifiye, Haseneyen, İrşadiye, Siretiye, İcadiye, Şevketiye, Mesruriye, Mamuriye, Ayvazpınar, Sofular, Ulaşlı, Halidere, Nüzhetiye, Ferhadiye. Bahsi geçen köyler dışında İzmit'e bağlı Eski İhsaniye ile Bahçecik nahiyeleri de yeni kazaya dâhil edilmişlerdir (Resmi Gazete, 28 Temmuz 1936, Sayı: 3367, s.7002). Ayrıca bahsi geçen yeni kaza için memurluklar tahsis edilmiş ve bu memurluklar Kocaeli İli tedavül cetveline dâhil edilmiştir (BCA, Fon Kodu: 30.18.1.2 Yer No: 68.77.3). Böylece Merkez ilçe olan İzmit'in nahiye sayısı dörde ve bunlara bağlı yerleşim yeri sayısı da 75'e düşmüştür (BİGM, 1942, s.409).

1950 yılında İzmit'in Merkez bucağına bağlı birçok yerleşim yeri bulunmaktadır⁵. Buna göre 1940'ta 40 olan Merkez bucağı yerleşim sayısı 1950'de 45'e yükselmiştir. Ayrıca Esenler Divanı Esendil'e ve Kulla da Kullar'a dönüştürülmüştü. Bunun dışında Akmeşe bucağına 17, Bahçecik bucağına 11 ve Derbent bucağına da 17 köy bağlıydı (BİGM, 1951, s.249-250). Bu veriler 1950'de İzmit'e bağlı yerleşim sayılarının artması, kazada nüfusun arttığını ve bundan dolayı da yeni yerleşim yerlerinin açılmasının zorunlu hale geldiğinin bir kanıtı niteliğindedir.

1950 ile 1960 arasındaki devrede yani Demokrat Parti döneminde İzmit'e bağlı bucak sayısında herhangi bir değişme olmamış, ancak 1955'te bir bucağın adı değiştirilmiştir. Daha önce Derbent olan bucağın adı 1955'te Hikmetiye'ye

⁴ Bunlar İhsaniye, Ayvapınar, Borçka, Değirmendere, Hisareyn, Hasaneyn, İcadiye, İrşadiye, Lütifiye, Mamuriye, Mesudiye, Nimetiye, Örcün, Saraylı, Selimiye, Sırtiye, Sofular, Şefkatiye ve Ümmiye'ydı. Ayrıca 1935'te daha önceki adı Borçka olan köyün adı Hamidiye olarak değiştirilmiştir.

⁵ Bu yerleşim yerleri şunlardır: Alihocalar, Arızlı Divanı, Arpalık İhsaniye, Arslanbey, Belen, Ören, Büyürgen, Cuma, Çavuşlu Divan, Çayır Divanı, Çınarlı, Çubuklu Bala, Çubuklu Osmaniye, Dağ köyü, Deredivanı, Deretepe Divanı, Durhasan Divanı, Emir Bayraklar, Emirhan Divanı, Esenler Divanı, Geredeli Divanı, Gökçeviran Divanı, Gündoğdu, Hacı İbrahim, Kakaniye, Himnetli Divanı, Kabaoğlu, Karaöllu Divanı, Karatepe, Karayakuplu Divanı, Kaşıkçı Divanı, Kaynarca Divanı Köseköy KullarKullar, Hebihoca Divanı, Orhaniye, Osmanlı Divanı, Rahmiye, Sipahiler, Suadiye, Şefkatiye, Tahtalı Divanı, Uzunbey, Yarımca ve Yassıbağ.

dönüştürülmüştür (BİGM, 1961, s.258). Ayrıca 1960'ta bütün bucaklara bağlı yerleşim yerlerinin sayılarında büyük artışlar olmuştur. Buna göre 1950'de 45 olan Merkez bucağın yerleşim sayısı 1960'ta 57'ye yükselmiştir. Diğer bucakların ise sayılarında gözle görülür artışlar olmuştur (BİGM, 1963, s.359). Bunun temel sebebi ise Merkez bucağın Kocaeli vilâyetinin merkezi olması ve nüfusunun sürekli bir biçimde yükselmesidir. Bilhassa Demokrat Parti döneminde İzmit, ekonomik açıdan büyük gelişme içinde olduğundan çevre illerden birçok göç almıştır. Bu da tabii olarak Merkez bucağın nüfusunun daimi olarak artmasına ortam hazırlamıştır.

Türkiye'de idari alanda yapılan düzenlemeler kapsamında, 1949 yılında 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ile yer adlarının değiştirilmesi işlemleri yasal bir dayanağa göre yapılmış ve ardından 1957 yılında "Ad Değiştirme İhtisas Kurulu" kurulmuş ve çalışmalarını yürütmüştür (Tunçel, 2000, s.27); (Özçelik, 2013, s.57). Bu bağlamda, 1950'den itibaren Kocaeli'nde nüfus ihtiyaçlarının hızla artması, beraberinde yeni mahalle, cadde ve sokakların kurulmasını ve mevcut olanların bir kısmının isminin değiştirilmesini zorunlu hale getirmiştir. Dönemin belediye ve valilik yetkilileri de bu doğrultuda planlamalar yapmış ve birtakım düzenlemelerde bulunmuşlardır. Bu yapılanlar, vatandaşların ihtiyaç ve isteklerinin devrin hükümetleri tarafından dikkate alındığını göstermektedir.

İzmit'te Cumhuriyet döneminde idari yapıda yapılan bir diğer önemli düzenleme, yerleşim birimlerinin isimlerinde birtakım değişikliklerin yapılmasıdır. Özellikle Demokrat Parti döneminde bu politikanın tavizsiz bir şekilde uygulandığı görülmüş ve İzmit ilçesinde çok sayıda yerleşim birimlerinin isimleri tümüyle değiştirilmiştir (Tunç, 2016, s.30). Bu bağlamda, 1960'ta ismi değiştirilen yerleşim merkezleri şunlardır: Merkez bucağında Bulduk (Hocalar), Çınarlı (Topallar), Eşeler (Hacımahmut), Geredeli (Osmanlı), Gökçeören (Gökçeviran), Rahmiye, (Karaçalı) ve Sarımeşe (Sünbülemahmudiye) olarak değiştirilmiştir. Akmeşe bucağından Bağlıca (Başkar), Kadriye (Gülbahçe), Karaabdülbaki (Karaabat), Kurtdere (Ayvalı), Sapakpınar (Pazarlı), Sultaniye (Kervansaray), Süleymaniye (Kapaklı), Yenice (Cedit) ve Hikmetiye bucağından da Hikmetiye (Büyükderbent), Eskieşme (Esmecimüslüm), İbrikdere (Selimiye), Nusretiye (Talarnusretiye) ile Tepetarla (Ramiye) olarak değiştirilmiştir (BİGM, 1963, s.359-360).

Cumhuriyet'ten itibaren İzmit'te idari alandaki düzenlemelere ara verilmeksizin devam edilmiştir. Söz konusu merkezi alandaki değişikliklerin

önemli nedenlerinden birisi coğrafi yakınlık ve daraltmalara bağlı olarak birtakım düzenlemelere ihtiyaç duyulmasıdır. Bu kapsamda, yukarıda ifade edilen temel nedenden dolayı köy veya nahiyelerin daha yakın bucaklara ya da ilçelere veya İzmit ile sınır ilçelere bağlandığı Resmi Gazetenin verilerinden açıkça görülmektedir. Örneğin 1951’de İzmit’in Akmeşe bucağına bağlı Alandüze, Hayrabat, İnamiye, Kayrancık, Kızılıklı, Resulludivanı köyleri Adapazarı’nın Kazım Paşa bucağına dâhil edilmişlerdir (BCA, Fon Kodu: 30.11.1.0 Yer No: 228.45.8). Bilhassa 1951’de İzmit Belediyesi’ne yapılan müracaat neticesinde nüfusun kalabalığından dolayı Mehmetalipaşa Mahallesi Cedit’ten ayrılmıştır. Buradaki amaç; iki ayrı muhtarlık oluşturarak yönetimin daha kolay yapılmasını sağlamaktır (Hürsöz, 28 Şubat 1951, No:167). Aynı şekilde, 20 Mart 1952’de İzmit Merkez bucağının Yarımca köyüne bağlı Tütünciftliği bağımsız bir köy haline getirilmiştir (Resmi Gazete, 20 Mart 1952, sayı: 8064, s. 3138).

İzmit’e bağlı Kumbaşı köyü ile Geyve ilçesinin Çınardibi köyü arasındaki sınırlar yeniden belirlenmiş ve Yalakdere nahiye merkezi, Merdigöz köyünden Yalakdere köyüne taşınmıştır (BCA, Fon Kodu: 30.11.1.0 Yer No: 246.29.13). 11 Mayıs 1956’da İzmit’in Derbent bucağına bağlı Sarı Meşe köyü, bu nahiyeden alınarak aynı kazanın Merkez nahiyesine bağlanmıştır. Bahçecik nahiyesine bağlı Yeniköy ile Gölcük kazası Merkez bucağına bağlı Nimetiye köyü bölgesindeki iki kaza arası sınır şu şekilde düzeltilmiştir: Kasım Panayırı’ndan başlayarak Bayramttepe ve Kilisetarlasına giden ve hattı takip eden yol ve bu yolu takiben Aklantı Dere ile Karınca derenin birleştiği kavşak noktasına varan hat olarak yeniden belirlenmiştir (Resmi Gazete, 7 Ocak 1957, sayı: 9502, s. 16131). Merkez nahiyesinin Kara Tepeköyü’ne bağlı Azizağa ve Dere Mahalleleri birleştirilerek Doğantepe köyü yapılmıştır (BİGM, 1961, , s. 358; Resmi Gazete, 23 Şubat 1957, sayı: 9543, s.16482). 1957’de Merkez nahiyesine bağlı Karadiken köyü, Sakarya’nın Merkez kazasına, Kandıra Şeyhler bucağına bağlı Karadiken köyü ile Akmeşe köyünün nahiye yapılmasına karar verilmiştir (BCA, Fon Kodu: 30.11.1.0 Yer No: 264.14.6). Akmeşe nahiye haline getirilince Anbarcı, Cedit, Kadriye, Karaabdülbaki, Kurtdere, Mecidiye, Ortaburun, Roçkan, Sapakpınar, Sultaniye ve Süleymaniye köyleri yeni birime bağlanmıştır (Resmi Gazete, 13 Ocak 1956, sayı: 9206, s.328). 1958’de ise Akmeşe nahiyesinin Cedit köyüne bağlı Aşırlar ve Kavaklı mahalleleri birleştirilmek suretiyle Aşırlar köyü adında bağımsız bir köy durumuna getirilmiştir (Resmi Gazete, 22 Ağustos 1958, sayı: 9988, s. 20033).

Yukarıda ifade edilen gelişmelere bağlı olarak Cumhuriyet döneminde İzmit'te bazı nahiyeler belediye haline getirilmiştir. Ayrıca bazı köyler birleştirilmiş ve daha büyük köyler oluşturulmuştur. Bu kapsamda İzmit merkezine bağlı Suadiye köyünde belediye teşkili uygun görüldüğüne dair Danıştay Genel Kurulunun 13 Mart 1946 günlü ve 46/80 sayılı kararı Belediye Kanunun 7. Maddesi'ne göre onaylanmıştır (Şahin vd., 2013, s.404). Böylelikle Suadiye köyü bir nahiye haline getirilmiş ve burada bir belediye teşkilatı teşekkül ettirilmiştir (BCA, Fon Kodu: 30.11.2 Yer No: 184.21.12).18 Aralık 1948'de Harman Tepe, İzmit İlçesi'nin Eseler köyüne bağlı Aşağı ve Yukarı Dağ köyleri bağlı bulundukları köylerden ayrılmak ve birbiriyle birleşmek suretiyle de Dağ köyü ve Bahçecik bucağının Yeniköy köyüne bağlı Yazlık Mahallesi ise Yazlık adıyla bağımsız köy haline getirilmişlerdir (Resmi Gazete, 28 Haziran 1949, sayı: 7244, s. 16495). İzmit Belediyesi'nin sınırları dışında kalan Derince köyünün 7 Nisan 1951 tarih ve 24266 sayılı yasa ile İzmit Belediyesi içerisine alınmasına karar verilmiştir (BCA, Fon Kodu: 30.11.1.0 Yer No: 222.15.11; Şenel, 2015, s.189). Önceleri Çınarlı köyü Muhtarlığı'na bağlı Derince mahalle olunca kendisine ait bir muhtarlığa da sahip olmuştur (Derince.meb.gov.tr/www/tarihce/icerik/7, 18 Ağustos 2015).Derince Mahallesi daha sonraki dönemlerde dört ayrı mahalleye ayrılmıştır. Bunlar, Deniz, Dumlupınar, Sırıpınar ve Çenedağı Mahalleleridir (BCA, Fon Kodu: 30.11.1.0 Yer No: 225.28.16). Derince'nin dört ayrı birime ayrılması önemlidir, çünkü bu şekildeki mahalle yönetimleri hem yöneticiler hem de vatandaşlar açısından daha kolay hale gelmiştir şeklinde yorumlanmaktadır.

4 Ağustos 1951'de Tütünciftlik önceleri Yarımca Muhtarlığına bağlanmıştır (www.korfez.bel.tr/tr/icerikdetay/22/97/kirfez-tarihi.as, 18 Ağustos 2015). Daha sonraları aşağıda da görüleceği üzere Yarımca Muhtarlığına bağlandıktan kısa bir süre sonra Tütünciftlik, Kocaeli İl Genel Meclisi'nin teklifi ve İçişleri Bakanlığının oluru ile yeni bir köy durumuna getirilmiştir. 11 Kasım 1951'de Kandıra'nın Akçaova bucağına bağlı Bulduk, Çağırkan, Fethiye, Şahinler, Sarı Şeyh ve Kul Mahmut köyleri İzmit Merkez bucağına dâhil edilmiştir (Resmi Gazete, 4 Ağustos 1951, sayı: 7876, s. 1734). 1 Şubat 1954'te Tavşancıl nahiyesinin adı Hereke olarak değiştirilmiş ve nahiye merkezi Hereke'ye taşınmıştır (BCA, Fon Kodu: 30.11.1.0 Yer No: 245.20.7). Ayrıca Bahçecik bucağının Yuvacık köyüne bağlı Kilisedüzü Mahallesi Camidüzü olarak değiştirilmiştir (Resmi Gazete, 14 Mayıs 1954, sayı: 9008, 11883). 1955'te Bahçecik bucağının merkezi Bahçecik köyünde

belediye teşkili hakkında Devlet Şûrası Umumi Heyeti'nce ittihaz edilen 18 Nisan 1955 günlü ve 55-106-119 sayılı karar üzerine 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 7. Maddesi'ne tevfikan bu yerde belediye teşkili uygun görülmüştür. Bu tarihten itibaren Bahçecik köyü, Bahçecik Belediyesi şeklinde varlığını sürdürmüştür. Bahçecik köyünün belediye yapılması ile burada bir belediye binası kurulmuş ve belediyeye ait memurluklar oluşturulmuştur (BCA, Fon Kodu: 30.11.1.0 Yer No: 251.20.07).

İzmit'te Cumhuriyet döneminde yapılan idari düzenlemeler kapsamında, 1959'da İzmit kazasına bağlı Akmeşe köyünün halkoylaması sonucunda nahiye yapılmasına karar verilmiştir. Bunun üzerine Akmeşe'nin nahiye olması için Belediye Encümenliğinde toplantı yapılmış ve alınan karar neticesi Akmeşe, nahiye yapılmıştır (Hürsöz, 10 Ocak 1959, No: 2543). Akmeşe'nin ilk nahiye müdürlüğüne ise Kazım Kılıçarslan atanmıştır (İstiklal, 2 Aralık 1954, No:58). Bunun gibi, İzmit'e bağlı bir köy olan Yuvacık, nahiye yapılmış ve Yuvacık Belediyesi oluşturulmuştur. İzmit kazasına bağlı Yuvacık köyünde belediye teşkili hakkında Danıştay Genel Kurulu'nca verilen 11 Nisan 1960 tarihli ve 60/1954-119 sayılı kararı üzerine 1580 Sayılı Belediye Kanunu'nun değişik 7. Maddesi'ne tevfikan bu yerde belediye teşkili uygun görülmüştür. Bu karar İçişleri Bakanlığını teklifi ve Cumhurbaşkanı'nın onayı ile yürürlüğe girmiştir. Ayrıca Yuvacık köyünde belediye kurulması İl Genel Meclisi tarafından ittifakla kabul edilmiştir (Bizim Şehir, 17 Ocak 1959, No: 2047).

Demokrat Parti döneminde İzmit'te nüfusun artmasına bağlı olarak bucaklara bağlı yeni yerleşim yerleri de oluşturulmuştur. Bu kapsamda yeni yerleşme yerlerinin açılması, aynı zamanda birçok cadde ve sokakların yapılmasını da zorunlu hale getirmiştir. Böylelikle yeni merkezlerle şehir daha da büyümüştür denilebilir. Aşağıdaki tabloda yeni oluşturulan cadde ve sokak isimleri ile söz konusu yerlerin mevkileri gösterilmiştir.

Tablo 1: İzmit'te Oluşturulan Yeni İdari Birimler

Mevkii	Sınırı	İdari Birim Adı
Bağdat Caddesi	Yeni göçmenlerin açtığı yol ve sokak karşısında başlayıp Kandıra Caddesi'ne bağlanan yol	Esental Sokak
Zincirli Kuyu	İstanbul Yolu dağ sapağından güneye doğru Bahattin Yatağan Caddesine bağlanan yol	Mevlana Sokak
Bekirdere Mahallesi	Bekirdere Köprüsü'nden cephaneliğe doğru dereyi takip eden yol	Saim Mutlu Sokak
Kilez Sapağı	Shell Acentası önünden Mehmet Ali Paşa Meydanı'ndaki camiye kadar	Mehmet Ali Paşa Caddesi
Otlakiye	Mehmetaliapaşa Camii'nden Belediye otlaklarına uzanan yol	Başak Sokak
Zincirli Kuyu	Zincirli Kuyu Caddesi Bekirdere alanına giden ve Göçmenler tarafından ihdas edilen yol	Sipahi Sokak
Yenidoğan	Askerî Hastane üstünden Kırk Meşe Bağlarına giden yol	Kırk Meşe Sokak
Yenidoğan	Derince Caddesi 46. Alay'a giden yol	Miralay Mümtaz Caddesi
Kozluk	Askerî Hastane'den Miralay Mümtaz Caddesi bağlanan yol	Neyzen Teyfik Sokak
Kozluk	Derince Caddesi'nden başlayıp Tabakhane'nin arkasına çıkan yol	Karabekir Sokak
Kozluk	Musa Salman evinin yanından başlayıp Memeli Dere'yi takiben	Numan Kâhya Sokak
Kozluk	Tabakhane'ye çıkan yol Numan Kâhya Sokak ile Karabekir Sokak arasını köprü hizasında birleştiren yol	Abidin Aral Sokak
Orduevi Yanı	Orduevi yanından başlayıp Memeli Dere Köprüsü yanında Numan Kâhya Sokak'a bağlanan yol (yeni yapılan)	Orhan Veli Sokak
Memeli Dere	Memeli Dere içinde Orhan Veli Hacı Hazım Sokak muvazi yol	Hacı Hazım Sokak

Memeli Dere	Hacı Hazım Sokak'a muvazi olarak Ahmet Gül Sokak'a bağlanan yol	Zoboğlu Sokak
Aynalı Kavak	Birinci Cadde ile Aynalı Kavak Yolu'nun kesiştiği yerden başlayarak Memeli Dere istikametinde Tabakhane'ye doğru çıkan yol	Sait Faik Sokak
Rasathane Altı	Rasathane'den Memeli Dere'ye Çıkan yol	Kadı Bayırı Sokak
Fevziye Camii Yanı	Demiryolu Caddesi'nden Halkevi'ne inen Yol	(Jansen)Yansen Bulvarı
Terzi Bayırı	Portakal Hafız Konağı'ndan tepeye çıkan anayol	Hafız Rüştü Sokak
Tüfekçi Bağı	Mantar Çeşme'den Terzi Bayırı'na çıkan yol	Tüfekçi Caddesi
Terzi Bayırı	Tüfekçi Bağı ile Hafız Rüştü Sokak'a bağlanan Yol	Rıfat Yüce Sokak
Bahriye Caddesi	Bahriye Caddesi'nden Terzi Bayırı'na çıkan yol	Gebeşoğlu Sokak
Bahriye Caddesi	İkinci Yol	Nafiz Horoz Sokak
Bahriye Caddesi	Terzi Bayırı'na çıkan yol	Mehmet Akif Sokak
Bağ Camii Caddesi	Cami batısından taş ocaklarına giden yol	Musa Kazım Caddesi
Aynalı Kavak Üstü	Dere Boğazı Caddesi'nden mezarlığın kuzeyine çıkan yol	Şeyh Arif Sokak
Mezarlık Yanı	Mezarlık doğusundan dereyi takip eden yol	Şeyh Avni Sokak
Mezarlık Üstü	Ali Galip Caddesi'nden Kandıra Caddesi'ne muvazi olarak Kanlı Bağ Deresi'ne giden yol	Ali Galip Caddesi
Mezarlık Üstü	Ali Galip Caddesi üzeri	Kalemcioğlu Sokak
Kandıra Caddesi	Kanlıbağ Deresi doğusu	Kanlıbağ Sokak
Yeni Cuma Caddesi	Yeni Cuma Caddesini anayola bağlayan kısım	Molla Reşit Sokak
Üst Geçit	Adapazarı Caddesi sapağı üzeri	Süreyya Yiğit Caddesi

(Kaynak: Bizim Şehir, 8 Nisan 1955, No: 894)

Tablodan da görülebileceği üzere Demokrat Parti devrinde İzmit'te idari alanda yapılan düzenlemeler kapsamında aynı mahalleler içinde yeni cadde ve sokaklar teşekkül ettirilmiştir. Önceleri bir mahalle içinde sadece birkaç cadde ve sokak bulunduğu için belirli alanların bulunmasında zorluklar yaşanmaktaydı. Bahsi geçen yapılanma ile adres bulma işlemleri ve diğer yerleşim işlemleri için büyük kolaylıkların sağlanmış olduğu şeklinde değerlendirilmektedir.

Cumhuriyet döneminde İzmit'te belediyecilik şu şekildedir: 1923'te İzmit Merkez kaza olmak üzere Kocaeli vilâyeti teşekkül etmiş ve belediye işleri İzmit Belediye Başkanı tarafından yürütülmeye başlanmıştır. İzmit Belediyesi, Cumhuriyet'in ilk döneminde hızlı bir gelişme göstermiştir (Tunç, 2016, s.96). İzmit Belediyesi, 1923 yılında bir başkâtiplik, bir mesul muhasiplik, bir zabıta amirliği, bir inşaat fen memurluğu, bir sağlık memurluğu, bir su yolculuğu ve bir tanzifat memurluğu gibi birimlerden oluşmaktaydı. Aynı yıl içinde bir itfaiye amirliği, bir elektrik fen memurluğu, bir sağlık memurluğu ile bir belediye avukatlığı kurularak belediyenin memurluk sayıları daha da arttırılmıştır. İlk itfaiye teşkilatı 2 arozöz ve yedi personelden oluşmuş, zamanla itfaiyenin memurluk sayıları arttırılmış ve hizmet alanı büyütülmüştür (Avcı, 1988, s.55-57).

Belediyecilik alanında yapılan düzenlemeler ve değişiklikler kapsamında, 1951 yılında İzmit Belediyesi Su Fen İşleri Memurluğu, Su İşleri Müdürlüğüne, İnşaat Fen Memurluğu İşleri de İnşaat Fen İşleri Müdürlüğüne dönüştürülmüştür. Ayrıca bu iki müdürlük için 1955 yılında tekrar bir düzenleme yapılmıştır (Kaya, 2008, s. 91-92). 1950'lerde İzmit'te birçok yeni konut yapıldığı için Su İşleri ile İnşaat Fen İşleri Müdürlüklerinin iş yoğunlukları diğer birimlerden fazlaydı. Bu durumdan dolayı da bu müdürlüklerle ilgili sürekli değişikliklerin yapılmasının elzem bir durum arz etmiş olabileceği değerlendirilmektedir.

1950'li yıllarda belediyeyi personel bakımından güçlendirmek ve belediyenin hizmet alanını genişletmek amacıyla yapılan işler arasında 1951'de İzmit Elektrik ve Sular İşletmesi Muhasipliğinin Belediye Müfettişliğine ve Belediye Avukatlığının da Belediye Hukuk Müşavirliği'ne dönüştürülmesi bulunmaktadır. Ayrıca mevcut müdürlüklere 1953 yılında Mezbaha ve Elektrik İşleri Fen Müdürlükleri de dâhil edilmiştir. Bu iki müdürlük, daha sonraları İşletmeler Müdürlüğü şeklinde değiştirilmiştir. 1957'de İzmit Belediye teşkilatına Hal Müdürlüğü ve Belediye Ayniyat Muhasipliği Şube Müdürlüğü de eklenmiştir.

1960'ta bahsi geçen işletmeler, İzmit Belediyesi'nden ayrılarak Tesis Kredilerine devredilmiş ve Elektrik İşletmesi ile Sular İşletmesi Müdürlüklerinin muhasebe müdürlüklerine birer Ayniyat Muhasıplığı eklenmiştir (Avcı, 1998, s. 55-56). Böylece İzmit Belediyesi'nin daha etkin ve verimli bir kurum haline getirildiği şeklindeki hükme varılabilir.

2. İZMİT'İN NÜFUS YAPISI

Türkiye'de Cumhuriyet devrinde ilk nüfus sayımı 1927 yılında gerçekleşmiştir. 1927 Yılı Nüfus Sayımı verilerine, Kocaeli vilâyetinin toplam nüfusu 286.682 olarak tespit edilmiştir. Bu dönemde merkez ilçe olan İzmit'in de nüfusu 55.790'dü (DİE, 1928, s.27). Cumhuriyet döneminde ikinci nüfus sayımı 1935 yılında yapılmış ve Kocaeli nüfusu 335.292 olarak görülmüştür (BİGM, 1937, s.8). Cumhuriyet döneminde Kocaeli nüfusu büyümüş ve 1940 nüfus sayımında vilâyetin nüfusu 375.530'e kadar çıkmıştır (BİGM, 1942, s.408). 1927 yılından 1940'a kadar vilâyet nüfusunun sürekli olarak artması, Kocaeli'nin önemli bir nüfus hareketliliğinin göstergesidir.

1927 nüfus sayımına göre İzmit'in nüfusu 27.037 kadın ve 28.753'ü erkek olmak üzere toplam 55.790 kişiden oluşmaktadır (DİE, 1928, s.27). 1935 yılı nüfus sayımına göre 71.766 olan İzmit ilçesinin toplam nüfusunun 33.312'si kadın ve 38.454'ü de erkektir. İzmit'in en kalabalık nüfusuna sahip bucakları, 17.155 kişilik nüfusu ile Merkez ve 11.584 kişilik nüfusu ile İhsaniye'dir. Ayrıca 1935 yılı nüfus sayımlarına göre İzmit'in diğer bucaklarından olan Akmeşe'de 7.763, Bahçecik bucağında 9.209 ve Derbent bucağında ise 7.362 kişi yaşamaktadır. Önceki dönemde yapılan nüfus sayımına göre, nüfusunda artış görülen İzmit ilçesinin şehir merkezinin nüfusu 8.752'si erkek ve 8.403'ü kadın olmak üzere toplamda 17.155 kişidir (BİGM, 1937, s.8). 1940 yılı nüfus verilerinde de İzmit nüfusunun artış gösterdiği açıkça görülmektedir. Özellikle şehir merkezindeki nüfusta görece artış vardır. Buna göre şehir merkezinde 19.702'si erkek ve 9.418'i kadın olmak üzere toplamda 29.120 kişi mevcuttur. Bucak ve köylerdeki toplam nüfus içerisinde 24.538'i erkek ve 26.135'i kadın olmak üzere 50.673 kişi bulunmaktadır. Sonuç olarak 1940 yılı nüfus sayımında İzmit'in genel nüfusu 44.240'ü erkek ve 35.553'ü kadın olmak üzere toplamda 79.793'tür (BİGM, 1942, s.401). Yukarıdaki örneklerde görüldüğü gibi, İzmit nüfusundaki değişiklikleri göstermek amacıyla

nüfus sayımlarının yapıldığı yılların verileri karşılaştırmalı olarak verilmiştir. Bundaki amaç nüfustaki artış ve azalış oranlarını net bir şekilde ortaya koyabilmektir.

1945 yılı genel nüfus sayımında da İzmit'in merkezinde nüfus artışı vardır. Buna göre şehir merkezinde 16.811'i erkek ve 11.541 kadın olmak üzere toplamda 28.352 kişi vardır. Burada 1935 yılı sayımlarına göre İzmit şehir merkezinde görece bir nüfus artışı vardır. 1945 yılında İzmit'e bağlı bucak ve köylerde 27.346'sı erkek ve 27.866'sı kadın olmak üzere toplamda 55.512 kişi yaşamaktadır. İlçenin toplam nüfusu ise 44.157 erkek ve 39.407 kadın olmak üzere 83.564'tür (BİGM, 1947, s.401). Bu sayısal verilerden anlaşılabileceği üzere, söz konusu tarihlerde İzmit genelinde çoğunlukla erkek nüfusu kadın nüfusundan daha fazladır. 1950'den itibaren İzmit'te nüfus artışı önceki dönemlere göre daha yüksektir. Buna göre Merkez ilçe olan İzmit'in merkezi 1945'te 28.352 iken; 1950'de 36.037'dur. Aynı şekilde Merkez bucağının toplam nüfusu 1945'te 27.007 iken; 1950'de 30.709; Akmeşe bucağının toplam nüfusu 1945'te 9.116 iken 1950'de 10.232; Bahçecik bucağının 1945'te nüfusu 10.154 iken 1950'de 10.800 ve son olarak Derbent bucağının 1945'te 8.885 iken 1950'de 10.729'dur (BİGM, 1947, s.401).

1950'de Kocaeli'nin İzmit dâhil bütün ilçelerinde de nüfus dağılımı şu şekildedir: Merkez ilçe İzmit'in nüfusu 98.507, Adapazarı⁶ ilçesinin nüfusu 97.933,

⁶ 1954'te Kocaeli'nde idarî alanda ciddi değişiklikler yapılmıştır. Bu değişikliklerden birisi, tamamiyle Kocaeli vilâyeti kazalarından olan Adapazarı, Geyve, Hendek, Karasu ve Akyazı'dan müteşkil Sakarya adında yeni bir vilâyetin teşekkülüdür. Sakarya'nın vilâyet hakkındaki kanun tasarısı 14 Haziran 1954'te TBMM'de kanunlaşmıştır. Kanun 1 Aralık 1954'te yürürlüğe konulmuştur. Bu haber hızlı bir şekilde Adapazarı ve civarında duyulmuş, toplar atılmış, fener alayı ve mehter takımı şehri dolaşarak Adapazarı'lılar bayram yapmışlardır. Yeni bir vilâyet teşekkülü ile ilgili tüm hazırlıklar tamamlanmış ve 14 Haziran 1954'te 6419 Sayılı Kanun ile Adapazarı merkez kaza olmak üzere Akyazı, Geyve, Hendek ve Karasu kazaları Kocaeli'nden ayrılarak Sakarya adında bir vilâyet teşekkül edilmiştir. Konu ile ilgili kanun maddeleri şu şekildedir:

Madde 1 —Kocaeli vilâyetine bağlı Adapazarı kazası kaldırılarak merkezi Adapazarı olmak ve yine Kocaeli'ne bağlı Akyazı, Geyve, Hendek ve Karasu kazalarını ihtiva etmek üzere Sakarya adıyla yeniden bir vilâyet kurulmuş ve eski Adapazarı'nı içeren nahiye ve köyler Sakarya vilâyetinin Merkez ilçesine bağlanmıştır.

Madde 2 — Kadrolar, Devlet Memurları Aylıklarının Tevhit ve Teadülüne dair olan 365G sayılı kanuna bağlı (1) sayılı cetvelin ilgili kısımlarına eklenmiştir.

Muvakkat Madde 1-ilişik (3) sayılı cetvelde gösterilen kadrolar 1954 Malî yılı Muvazene-i Umumiye Kanunu'na bağlı D işaretli cetvelin ilgili kısımlarına eklenmiştir.

Muvakkat Madde 2- Kurulması kabul edilen bu vilâyetin aylık, ücret ve giderlerini karşılamak üzere 1954 yılı Muvazene-i Umumiye Kanuna bağlı A/I işaretli cetvelin Maliye Vekâleti kısmındaki 425 inci vilâyet ve kaza teşkilî masrafları faslına konulan tahsisattan gerekli görülecek miktarları sözü geçen A/1 işaretli cetvelin ilgili tertiplerine nakletmeye Maliye Vekili salâhiyettardır.

Muvakkat Madde 3-Sakarya vilâyeti dâhilinde bulunan kazaların Kocaeli'ndeki II. Genel Meclisi üyeleri Sakarya Genel Meclisi'ni teşkil ederler.

Muvakkat Madde 4- Kanunun yürürlüğe girmesini müteakip bir hafta içinde II. Genel Meclisi toplana-

Akyazı ilçesinin nüfusu 39.530, Gebze ilçesinin nüfusu 29.394, Geyve ilçesinin nüfusu 7.506, Gölcük ilçesinin nüfusu 22.680, Hendek ilçesinin nüfusu 33.013, Kandıra ilçesinin nüfusu 57.422, Karamürsel ilçesinin nüfusu 24. 333 ve Karasu ilçesinin nüfusu 29.695'tür (BİGM, 1951, s.252). Bu veriler, İzmit'tin diğer bütün ilçelerden daha fazla nüfusa sahip olduğunu ortaya çıkarmaktadır.

1955 yılında İzmit'in nüfusu Kocaeli'ndeki ekonomik ve diğer alanlardaki gelişmelere bağlı olarak büyük oranda büyüme göstermiştir. Bilhassa şehir merkezinin nüfusu 55.507'ye yükselmiştir. Bunların 32.072'si erkek ve 23.435'i kadındır. Köy ve bucaklarda ise yaşayan toplam nüfus ise 62.196'dır. Bunun 31.930'ü erkek ve 30.846'sı kadındır. İlçe genelinin nüfusu ise 64.022'si erkek ve 54.281'i kadın olmak üzere 118.303'tür (BİGM, 1961, s.358). Yukarıda ifade olunduğu üzere Demokrat Parti döneminde İzmit'te büyük yatırımlar yapılmış ve çok sayıda fabrika açılmıştır. Bunun sonucu olarak da çevre illerden İzmit'e iş amacıyla gelen büyük göçler olmuştur. Önceleri iş amacıyla gelenler, zamanla İzmit'e tamamen yerleşmişlerdir. Bu da doğal olarak şehrin nüfusunu ciddi oranda arttırmıştır (Yurt Ansiklopedisi, 1983, s. 4988).

Günümüzün en büyük sanayi şehirlerinden birisi olan İzmit'teki sanayileşmenin temelleri 1950'li yıllarda atılmıştır. Özellikle bu dönemde SEKA Fabrikası sayılarının artırılması, MANNESMAN Boru Fabrikası, PİRELİ ve İPRAŞ gibi fabrikaların açılması ya da temellerinin atılması, bölgeyi iç göçlerin merkezi haline getirmiştir. Ayrıca söz konusu yapıların tamamı İzmit'tedir. Tabiatıyla bu durum, şehrin nüfusunu arttırmıştır. Bilhassa 1960'ta İzmit'in nüfusu %30 oranında yükselmiştir. Buna göre 1955 yılında 118.303 olan ilçenin nüfusu 1960'ta 142.359 olmuştur. 1960'ta şehir merkezinin nüfusu 40.621'i erkek ve 32.867'si erkek olmak üzere 73.488'dir. Köy ve bucaklarda ise 35.171'i erkek ve 33.500'ü kadın olmak üzere toplam nüfus 68.671'dir (DİE, 1963, s.359).

Cumhuriyet'in kuruluşundan itibaren İzmit nüfusu içinde ülke dışından gelen göçmenler önemli bir yer tutmuştur. 1923-1927 yılları arasında Yunanistan

rak daimî encümen seçimini yapar ve bütçeyi ve kadroyu tanzim eder.

Muvakkat Madde 5-Sakarya vilâyetine bağlanan kazalara ait özel idareye müteallik bilmum tahakkuku kat ve tahsilât ve bakaya hesapları, Sakarya'nın kurulduğu tarihten itibaren Kocaeli Özel İdaresi emvalinden düşülerek bu husustaki kuyudat ve teferruatı ile birlikte Sakarya'ya devrolunur. (BCA, Fon Kodu: 30.11.1.0 Yer No: 241,32. 6, Ayın Tarihi, 13 Haziran 1954, <http://ayintarihi.com>, Adapazarı Akşam Haberleri, 15 Haziran 1954, No: 109, Enis Şahin, Sakarya Vilâyeti'nin Oluşumu, Sakarya İli Tarihi c. II, Sakarya 2005, s.917).

ile Türkiye arasında yapılan Nüfus mübadelesi sırasında vilâyet göçlerin merkezi konumuna gelmiştir (Çapa, 1990, s.499). Böylece burası her zaman dinamik bir nüfusa sahip durumunda bulunmuştur. 1924'te 29.096'sı mübadele ve 867'si mübadele dışı olmak üzere 29.963 göçmen Türkiye'ye gelmiştir. Yapılan düzenlemeler sonunda bu göçmenlerden 2.324'ü İzmit'e yerleşmiştir (Çapa,1990: 53). Böylece şehrin nüfusunda gözle görülür bir artış olmuştur. İzmit'e sonradan gelen göçmenler, kendilerinden önce Türkiye'ye göç etmiş olan başka muhacir gruplarının yaşadığı köylere ya "manav" ya da "gacal" şeklinde adlandırılan bölgelere yerleştirilmiştir (Goularas, 2012: 131-133). Böylece sürekli devam eden göçler ile vilâyette farklı insan grupları yerleşmiştir. Yukarıda ifade olunduğu üzere zaman içerisinde İzmit'e yapılan göçlerin türleri değişmiş ve 1950'lerde sanayinin ve ekonominin gelişimine bağlı olarak dış göçlerin yerini iç göçler almış ve İzmit'e çevre illerden çok sayıda göçler olmuştur. Aşağıdaki tabloda iç ve dış göçlerin artışına bağlı olarak İzmit'teki nüfus oranları verilmiştir.

Tablo 2: İzmit'te Yıllara Göre Nüfus Artışı (1927-1960)

Yıllar	Kadın	Erkek	Toplam
1927	27.037	28.753	55.790
1935	33.312	38.454	71.666
1940	35.553	44.240	79.793
1945	39.407	44.157	83.564
1950	48.526	50.251	98.507
1955	54.281	64.022	118.303
1960	67.256	75.103	142.359

(Kaynak: Yurt Ansiklopedisi, 1983, s. 4988)

Tablodaki verilerden de açıkça görülebileceği üzere 1927'den 19560'a kadar İzmit'in nüfusunda sürekli olarak artış vardır. Bilhassa nüfus mübadelesi sonrası İzmit'e göç edenler ve daha sonraki dönemlerde iş amacıyla İzmit'e gelenler kentin nüfusunun önemli ölçüde artmasını sağlamışlardır. Bu durum, merkez ilçede canlı bir nüfus hareketliliğini göstermesi açısından önemli bir durum arz etmektedir.

Tablo verileri dışında Kocaeli'ndeki nüfus yoğunluğu, her zaman Türkiye ortalamasının üstündedir. Bu bağlamda Merkez ilçe olan İzmit'in nüfus yoğunluğu da diğer ilçelerdeki yoğunluğun üzerindedir. Örneğin 1960 yılında Türkiye

ortalaması 36 iken; İzmit'in ortalaması 73'tür. Bu durumda İzmit'in nüfus yoğunluk artışını ve büyüklüğünü bir kez daha ortaya çıkarmaktadır. Aşağıdaki tabloda 1950 yılında Kocaeli'ne bağlı bütün ilçelerin yüzölçümleri bakımından kent ve kırsal alandaki yerlerin nüfus yoğunlukları yüzdesel olarak gösterilmiştir.

Tablo 3: 1950 Nüfus Sayımına Göre Kocaeli İlçelerinin Yüzölçümü, Nüfusları ve Nüfus Yoğunlukları

İlçeler	Yüzölçümü	Toplam Nüfus	Kent Nüfusu	Kır Nüfusu	Nüfus Yoğ. (km)
İzmit	1.314	98.507	36.037	62.470	75
Adapazarı	791	97.993	35.581	62.412	124
Akyazı	558	39.530	3.469	36.061	71
Gebze	1.036	27.394	5.066	22.328	26
Geyve	1.195	44.109	2.278	41.831	37
Gölcük	160	22.608	4.153	18.455	14
Hendek	478	33.013	6.644	26.369	69
Kandıra	1.514	57.422	3.971	53.451	38
Karamürsel	478	24.373	3.176	21.197	51
Karasu	912	26.695	3.398	26.297	33
Toplam	8.436	474.644	103.773	370.871	56

(Kaynak: BİGM, 1951, s. 19).

Tablodan açıkça görülebileceği üzere 1950'de Kocaeli'nin toplam 8.436 km² olan alanında 474.644 kişi yaşamaktadır. 1950 yılında Kocaeli'nde kişi sayısı bakımından İzmit kazası birinci, Gölcük ise son sıradaydı. İzmit'te alan küçük olmasına rağmen; nüfusun fazla olması ilçedeki nüfus hareketliliğini de açıkça ortaya koymaktadır (BİGM, 1951, s. 19).

Aşağıdaki tabloda 1960 yılında Kocaeli'ne bağlı bütün ilçelerin yüzölçümleri bakımından kent ve kırsal alandaki yerlerin nüfus yoğunlukları yüzdesel olarak gösterilmiştir.

Tablo 4: 1960 Nüfus Sayımına Göre Kocaeli İlçelerinin Yüzölçümleri, Nüfusları ve Nüfus Yoğunlukları

İlçeler	Yüzölçümü	Toplam Nüfus	Kent Nüfusu	Kır Nüfusu	Nüf. Yoğ.
İzmit	1.368	142.159	73.488	68.671	104
Gebze	732	30.442	8.018	22.424	42
Gölcük	199	35.504	18.764	16.740	178
Kandıra	934	43.678	4.876	38.802	47
Karamürsel	379	29.744	6.169	23.575	78
Kaynarca	360	15.936	767	15.169	44
Toplam	3.972	297.463	112.082	185.381	75

(Kaynak: BİGM, 1951, s. 19).

Tablodaki verilerden anlaşılacağı gibi Kocaeli’ndeki 1954 yılındaki yönetsel değişiklik 1960 yılı nüfus yoğunluk oranının büyük bir şekilde değişmesinin sebebidir. Sakarya vilâyetinin oluşumuyla Kocaeli Vilâyetinin 1950 Nüfus Sayımında 8.436 km² sahip olduğu arazisi, 1955’te 253.174’e düşmüştür. Böylece Kocaeli’nin nüfusu da azalmıştır. Ancak bu durum İzmit nüfusunu etkilememiş ve İzmit’in nüfusu 10 yıl içinde yaklaşık olarak 50.000 kişi artmıştır.

3. GENEL DEĞERLENDİRME

Cumhuriyet’in kuruluş tarihi olan 1923’ten Demokrat Parti’nin son dönemi olan 1960 yılına kadar Kocaeli’nin en büyük ve merkez ilçesi olan İzmit’in idari yapısında ihtiyaçlar ve nüfusun artmasına bağlı olarak birtakım değişiklikler yapılmıştır. Türkiye’nin en önemli sanayi merkezlerinden birisi olan ve bünyesinde çok sayıda büyük fabrikayı barındıran İzmit’in idari birimleri içerisinde yapılan değişiklikler zorunluluktan kaynaklanmaktaydı. Önceleri köy niteliğinde olan birimler, nüfusun artması sonucu nahiyeye dönüştürülmüştür. Ayrıca nahiye haline getirilen söz konusu birimlerden bazısında da belediye teşkilatı oluşturulmuştur. Özellikle bazı birimlerin de isimleri değiştirilmiştir. Bu bağlamda İzmit’te idari alanda gerçekleştirilen değişikliklerden birisi, Cumhuriyetle birlikte oluşturulan homojen yapının ve milli politika anlayışının sonucu olarak yerleşim birimlerinin isimlerinin Türkçeleştirilmesidir.

İzmit, Türkiye'nin en fazla göç alan ilçelerinden birisidir. Önceleri nüfus mübadelesinin bir gereği olarak Bulgaristan'dan binlerce göçmen İzmit'e yerleşmiştir. Ancak zamanla göçlerin türü değişmiş ve dış göçler, yerini iç göçlere bırakmıştır. Bunun da temel sebebi İzmit'te ekonominin büyük gelişme göstermesi ve bu kapsamda çevre illerden çok sayıda kişinin İzmit'e iş amacıyla gelerek yerleşmesidir. 1950'lerde İzmit'e iç göçlerin çok yoğun olması, kentin nüfus yoğunluğunu % 40 civarında arttırmıştır. Türkiye'de nüfus artışının %7 olduğu bu dönemlerde İzmit'in %40 olması, ilçedeki nüfus artış hızını göstermesi açısından önem arz etmektedir. Bu durum, aynı zamanda iç göçlerin ilçe nüfusundaki hareketliliği de arttırdığını göstermektedir.

Türkiye'nin en büyük sanayi kentlerinden birisi olan Kocaeli'ndeki sanayileşmenin hız kazandığı tarih 1950'li yıllardır. 1950 ile 1960 arasındaki dönemde başta SEKA Kâğıt Fabrikası, MANNESMAN Boru Fabrikası, PİRELİ ve İPRAŞ gibi fabrikalar olmak üzere sanayi tesislerinin hem tür hem de sayı bakımından artması, İzmit'i iç göçlerin yoğun olduğu bir kent haline getirmiştir. Söz konusu iç göçlerin tabii bir neticesi olarak kent nüfusunu büyük ölçüde büyümüştür. İzmit'teki bu nüfus artışı sonraki yıllarda da aynı ölçüde büyüme göstermiş ve adı geçen kent Türkiye'nin nüfus yoğunluğu en fazla artan yerlerinden birisi olmuştur. Sonuç olarak, bir kentte sanayi geliştikçe diğer yerlerden buraya yoğun bir iç göç olur ve bu da adı geçen kentin nüfusunu artırır.

Demokrat Parti'nin son döneminde, nüfusun artması ve ekonominin büyük gelişme göstermesinden dolayı idari yapısında birtakım değişiklik ve düzenlemelerin yapıldığı İzmit ilçesinde Merkez, Akmeşe, Bahçecik ve Derbent nahiyelerinde belediye teşkilatları ile 98 adet yerleşim yeri mevcuttur. Ayrıca İzmit'in şehir merkezinde 57 adet köy ve mahallelerden oluşan yerleşim yerleri vardı. Bu yerleşim yerleri içinde nüfus yoğunluğu bakımından sırasıyla Suadiye, Yarımca, Kullar ve Köseköy öne çıkmıştır. Ayrıca bu dönemde İzmit'in toplam nüfusu 142.159'dur. Bunun 75.792'sini erkek nüfus ve 66.367'sini de kadın nüfus oluşturmaktaydı. Bu veriler, İzmit'in dönem itibarıyla büyük bir ilçe olduğunu göstermektedir.

1935 yılından itibaren Kocaeli vilâyetinin büyümesine bağlı olarak idari birim sayıları da artmıştır. Bu bağlamda, İzmit'e bağlı nahiyelerin sayısı çoğalmış ve merkez ilçe içinden yeni ilçeler oluşturulmuştur. 1940'lı yıllarda kent nüfusu

büyüdüğü için; nahiyelelere bağlı köylerin sayılarında da artışlar olmuş ve bunun bir doğal sonucu olarak idari yapıyı kolaylaştırmak amacıyla bazı köyler ikiye ya da üçe ayrılmıştır ve bazı köyler de mahallelere dönüştürülmüştür. Ayrıca idari düzenlemeler kapsamında bazı nahiye ve bucakların adları da değiştirilmiş ve bazı nahiyeleler belediyeye dönüştürülmüştür. Bu da günümüzde olduğu gibi 1950’li yıllarda da İzmit genelinde yönetim yapılarında birçok düzenlemelerin yapıldığını göstermektedir.

Kocaeli’nde Türkiye genelinde olduğu gibi idari alandaki en önemli düzenlemeler ve çalışmalar en Demokrat Parti döneminde yapılmıştır. Demokrat Parti dönemi ile olan 1950 ile 1960 arasındaki devirde İzmit kentinde nüfusun artmasına bağlı olarak bucaklara bağlı yeni köy ya da mahalleler oluşturulmuştur. Bu çalışmalar bağlamında, yeni idari yapılar oluşturulmuş (mahalle, cadde, sokak vb.) ve birçok yeni cadde ve sokak teşekkül ettirilmiştir. Bu şekilde yeni idari birimlerle birlikte İzmit kenti daha da büyümüş ve günümüzün en büyük kentlerinden birisi olan Kocaeli’nin idari ve nüfus yapısının temelleri atılmıştır denilebilir.

SONUÇ

Cumhuriyet döneminde İzmit ilçesinin idari yapısında ihtiyaçlardan dolayı birtakım değişiklikler yapılmıştır. İzmit’te nüfusun ve ihtiyaçların artmasına bağlı olarak idari alandaki değişiklikler kapsamında bazı köyler nahiye haline getirilmiş ve bazı nahiyeleler de kazaya dönüştürülmüştür. Ayrıca Cumhuriyet’in ilk dönemlerinin milli politikası gereği çoğu köy ve mahalle adları Türkçeleştirilmiş ya da tamamen değiştirilmiştir. Bu kapsamda İzmit’in Bahçecik ve Akmeşe nahiyelelerine bağlı yerleşim yerlerinin büyük kısmının adları değiştirilmiştir.

Cumhuriyet döneminde idari anlamda İzmit Belediye Başkanlığı önemli bir gelişme göstermiştir. Önceleri sadece birkaç memurluktan müteşekkil olan belediyenin, nüfus ve ihtiyaçların artmasına bağlı olarak, hem birim hem de çalışanların sayılarında büyük artışlar olmuştur. Söz konusu artışların en fazla olduğu dönem de Demokrat Parti devridir. Bu devirde memurlukların büyük bir kısmı müdürlük düzeyine çıkarılmış ve çalışma alanları genişletilmiştir. Bu yeni düzenlemelerle İzmit Belediye Başkanlığı bünyesinde işlemlerin daha rahat ve hızlı bir şekilde yürütülmeye başlandığı biçiminde düşünülebilir. Belediye alanındaki

bu düzenleme ve gelişmelerin, Kocaeli Büyükşehir Belediyesi'nin teşekkülünde önemli bir katkı yaptığı şeklinde değerlendirilmektedir.

İzmit'te ekonominin gelişimine bağlı olarak nüfus sürekli olarak artmıştır. İzmit'te şehir merkezinde 1927-1960 tarihleri arasında nüfus %24,5 oranında yıllık artış göstermiştir. Ayrıca köylerde de nüfus artmış ve buralarda tarımın gelişiminden dolayı çok fazla göç olayı yaşanmamıştır. 1960 yılı nüfus verilerine göre kent nüfusu 73.488 ve köy nüfusu da 68.671'dir. Bu sayısal veriler, 1960 yılı itibariye İzmit nüfusunun ne derece büyük olduğunu göstermesi açısından anlamlıdır.

Netice itibarıyla, 1950'li yıllarda sanayi alanında büyük gelişme gösteren ve Türkiye ekonomisinde önemli yer tutan fabrikaların kurulduğu yer olan İzmit'te nüfus ciddi ölçüde artış göstermiştir. Bilhassa iş bulma amacıyla çevre illerden İzmit'te yerleşenler, kent nüfusunu büyütmüşlerdir. Bundan anlaşılabileceği üzere İzmit sürekli olarak göç alan bir kent durumunda olmuştur.

KAYNAKÇA

Arşiv Belgeleri

Başbakanlık Cumhuriyet Arşivi (B.C.A.)

Tahrir Defterleri, No:733.

BCA, Fon Kodu: 30.18.1.2 Yer No: 68.77.3.

BCA, Fon Kodu: 30.11.1.0 Yer No: 228.45.8.

BCA, Fon Kodu: 30.11.1.0 Yer No: 246.29.13.

BCA, Fon Kodu: 30.11.1.0 Yer No: 250.12.9.

BCA, Fon Kodu: 30.11.1.0 Yer No: 264.14.6.

BCA, Fon Kodu: 30.11.2 Yer No: 184.21.12.

BCA, Fon Kodu: 30.11.1.0 Yer No: 222.15.11.

BCA, Fon Kodu: 30.11.1.0 Yer No: 241,32. 6,7.

BCA, Fon Kodu: 30.11.1.0 Yer No: 225.28.16.

BCA, Fon Kodu: 30.11.1.0 Yer No: 245.20.7.

BCA, Fon Kodu: 30.11.1.0 Yer No: 251.20.07.

T.C. Resmi Gazete

Ayın Tarihi Dergisi

Yurt Ansiklopedisi İl İl Türkiye, Dünü, Bugünü, Yarını, c.VII, İstanbul: Anadolu Yayınları, 1983.

Türk İstatistik Enstitüsü Yayınları

Başbakanlık İstatistik Genel Müdürlüğü (BİGM), 1940 Genel Nüfus Sayımı.

BİGM, 21 Ekim 1945 Genel Nüfus Sayımı.

BİGM, 22 Ekim 1950 Umumi Nüfus Sayımı (Vilayet, Kaza, Nahiye ve Köyler İtibarıyla)

BİGM, 23 Ekim 1955 Genel Nüfus Sayımı (Vilayet, Kaza, Nahiye ve Köyler İtibarıyla)

Devlet İstatistik Enstitüsü (DİE), 1927 Umumi Nüfus Sayımı

DİE, 1960 Genel Nüfus Sayımı.

Kitap ve Makaleler

Arı, K. (1992). "Cumhuriyet Dönemi Nüfus Politikasını Belirleyen Temel Unsurlar", Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi, VIII/23, Ankara.

Avcı, H. (1988). Cumhuriyet Döneminde İzmit (1923-1973), Ankara Üniversitesi İnkılâp Tarihi Enstitüsü, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.

Çapa, M. (1990). Yunanistan'dan Gelen Göçmenlerin İskânı, Ankara Üniversitesi, Türk İnkılâp Tarihi Enstitüsü, Atatürk Yolu, II/5, Ankara.

Goularas, G. B. (2012). 1923 Türk-Yunan Mübadelesi ve Günümüzde Mübadil Kimlik ve Kültürlerin Yaşatılması, Alternatif Politika, IV.

Günbeyaz, N. N.G. Turan. (2009). "Samsun İlinde Kentsel Büyüme Deseninin İncelenmesi", TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası 12. Türkiye Harita Bilimsel ve Teknik Kurultayı, Ankara.

Karpat, K. H. (2003). Osmanlı Nüfusu, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul.

Kaya, Ş. (2008). Tanzimat'tan Cumhuriyete İzmit Kenti, İstanbul Teknik Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Basılmamış Doktora Tezi), İstanbul.

Kaya, M. (2007). "XIX. Yüzyılda İzmit (Kocaeli) Sancağı'nın Demografik Durumu ve İskân Siyaseti", Ankara Üniversitesi, Dil ve Tarih Coğrafya Fakültesi, Tarih Araştırmaları Dergisi, XXVI/41.

Keleş R., (2006). Kentleşme Politikası, İmge Kitabevi, Ankara.

Özçelik, F.(2013). Cumhuriyet Döneminde Düzce (1946–1960), Marmara Üniversitesi Türkiyat Enstitüsü, (Basılmamış Doktora Tezi), İstanbul.

Palen J.J., (2005). The Urban World, The McGrawHill, Inc., 7th ed., New York.

Sayan, İ. (2013). "Türkiye'de İdari Sistem Ve Örgütlenme", <http://www.kas.de/tuerkei/tr/publications/34517/>.

Seyitdanlıoğlu, M.(1995). "Türkiye'de Yönetim Tarihi Araştırmalarının Gelişimi ve Durumu (Osmanlı Dönemi)", Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri, I, Ankara.

Şahin, E. ve Turgut V. (2013). "Derbent ve Çevresinde Mülkî Yapılanma Çalışmaları ve Kartepe İlçesi'nin Teşekkülü", Kartepe Kitabı I, Kartepe Belediyesi Yayınları, Kocaeli.

Şahin, E. (2005). Sakarya Vilâyeti'nin Oluşumu, Sakarya İli Tarihi c. II, Sakarya 2005.

Şenel, V. (2015). Tarihi Yönüyle Derince, Derince Belediyesi Kültür Yayınları, Kocaeli.

Torun, E. (2006). İzmit Milletvekilleri (1920-1927), Kocaeli Üniversitesi Yayınları, Kocaeli.

Tunç, B. (2015). Demokrat Parti Döneminde Kocaeli (1950-1960), Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Basılmamış Doktora Tezi), Sakarya.

Tunçel, H. (2010). “Türkiye’de İsmi Değiştirilen Köyler”, Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, X/1, Elazığ.

Türkay, O.(1962). Türkiye’de Nüfus Artışı ve İktisadî Gelişme, Doğu Matbaası, İstanbul.

Ulugün, Y.F. (2002). Osmanlı ve Ulusal Kurtuluş Savaşı Döneminde Kocaeli, KYÖD Yayınları, Kocaeli 2002.

Ulugün, Y.F. (2010). Kocaeli ve Çevresi Tarihi III, (Bizans, Selçuklu ve Haçlılar Dönemi Bithynia), KYÖD Yayınları, Kocaeli.

Gazeteler

Hürsöz Gazetesi

İstiklal Gazetesi

Bizim Şehir Gazetesi

Adapazarı Akşam Haberleri

İnternet Yayınları

Derince.meb.gov.tr/www/tarihce/icerik/7 (18 Ağustos 2015).

www.korfez.bel.tr/tr/icerikdetay/22/97/kirfez-tarihi.as (18 Ağustos 2015).

<http://www.kas.de/tuerkei/tr/publications/34517/>.



İLK DÂHİLİYE VEKİLLERİMİZDEN MEHMET ATA BEY'İN SİYASİ FAALİYETLERİ (1920-1923)

İsmet TÜRKMEN*

ÖZ

Osmanlı Devleti'nin mülkî idaresinde, Mehmet Ata Bey'in, 1 Eylül 1908 tarihinde Ürgüp Kaymakamlığına atanması ile başlayan devlet memuriyeti, 1910-1916 yılları arasında farklı merkezlerdeki Kaymakamlık görevi ile devam etmiş, bu görevlerini Yozgat ve Maraş Mutasarrıflık görevleri izlemiştir. Mebusan Meclisi'nin son dönemi için yapılan seçimlerde Niğde milletvekili seçilen Mehmet Ata Bey, Mebusan Meclisi'nin feshi üzerine Heyeti Temsiliye'nin talimatı doğrultusunda, Ankara'ya gelerek, 3 Temmuz 1920 tarihinde TBMM Genel Kurulu'nda Niğde Milletvekilliğine getirilmiştir. Bu sırada, I. Meclis'te Divan Kâtipliği'ne de seçilen Ata Bey; İçişleri, Bütçe, Malî Kanunlar Komisyonlarında ve Memurîn Muhakematı Tetkik Kurulu'nda çalışmıştır. Mehmet Ata Bey, 21 Nisan 1921 ve 19 Mayıs 1921 tarihlerinde I. Meclis'te iki kez Dâhiliye Vekilliği'ne seçilmiştir. 26 Ocak 1922 tarihinde Harp Encümeni kararıyla ordu geri hizmetlerine gözetim ve yardım için kurulan Meclis Heyeti'nde görevlendirilen Mehmet Ata Bey, Fethi Bey'in izinle ayrıldığı 10 Temmuz 1922 tarihinde geçici vekil olarak 18 Eylül 1922 tarihine kadar Dâhiliye Vekâleti görevini yürütmüştür. II. ve III. TBMM dönemlerinde tekrar Niğde milletvekili seçilen Mehmet Ata Bey, 17 Mart 1933 tarihinde vefat etmiştir. Bu çalışmada genel itibarıyla, Osmanlı Devleti'nin çöküş dönemine ve modern Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin temellerinin atıldığı sürece tanıklık etmiş ve siyasî yaşamı yakın tarihimizin aydınlatılması açısından fevkalade önem arz eden Mehmet Ata Bey'in Birinci Meclis'teki siyasî faaliyetleri değerlendirilmeye çalışılmıştır.

Çalışmanın hazırlanması sırasında, Cumhuriyet Halk Partisi Genel İdare Kurulu Kararları, Bakanlar Kurulu Kararları ve Başbakanlık Muamelat Genel Müdürlüğü kataloglarında yer alan belgelerden istifade edilmiştir. Ayrıca TBMM kayıtlarından, dönemin süreli yayınlarından, telif ve tetkik eserlerden de yararlanılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Mehmet Ata Bey, Millî Mücadele, Türkiye Cumhuriyeti, Dâhiliye Vekâleti, Türkiye Büyük Millet Meclisi.

* Doç. Dr., Gaziosmanpaşa Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesi Tarih Bölümü Öğretim Üyesi/Tokat. iturkmentug@gmail.com

THE ACTIVITIES OF ONE OF THE FIRST INTERIOR MINISTER MR. MEHMET ATA (1920-1923)

ABSTRACT

The civil administration of the Ottoman State, Mr. Mehmet Ata, who the state governor's office official functions began with the appointment of Urgup, on September 1, 1908, continued with the task of Governor between the years 1910 to 1916, followed by the Yozgat and Maras Mutasarrıflık duties. The elections of the last period of Ottoman Parliament was elected according to the instructions of the Representative Council of Ministers upon termination of the Board, as Mr. Mehmet Ata, who came to Ankara, the General Assembly of Parliament on July 3, 1920 brought parliamentary in Nigde. At this time, First Parliament elected the Mr. Mehmet Ata, the Interior, Budget, Financial Law Commissions of Investigation and worked Prosecution of Civil Servants for the Board. Back to the military service on January 26, 1922 decision of the Military Council was established to supervise and assist the Assembly delegation appointed Mehmet Ata Bey, Mr. Fethi permission left on July 10, 1922 as a temporary substitute until September 18, 1922, Mr. Mehmet Ata served as the Ministry of Interior. Nigde in the Second and Third Parliament during the re-elected as Mr. Mehmet Ata, died on March 17, 1933. In this research, life of Mr. Mehmet Ata, politics activities have been tried to be examined in . The life of Mr. Mehmet Ata, who witnessed to collapse period of the Otaman Empire and the process of the foundation of the basis of modern Turkish Republic, is crucially important to englihten our recent history of The First Parliament.

During the preparation of the study, the General Administration Council of Republican People's Party, the Council of Ministers and the Prime Minister Directorate General of Proceedings of the documents has been used in the catalog . The Parliament also records of the period of the term of publication has benefited from the copyright and laboratory work.

Keywords: Mr. Mehmet Ata, Turkish National Struggle, Turkish Repuclic, Ministry of Interior, The Grand National Assembly of Turkey.

GİRİŞ

Osmanlı tarihinde 19. Yüzyılın son çeyreğinden itibaren başlayıp Milli Mücadele'nin ilk yıllarına kadar yaşanan gelişmeler, sadece Osmanlı Devleti'ni ilgilendirmekle kalmayıp aynı zamanda çağdaş dünyanın oluşum sürecini de yakından ilgilendirmektedir. Osmanlı Devleti, özellikle 20. yüzyılın başlarından itibaren dünya tarihinin seyrini değiştiren gelişmelerin devamlı surette içinde yer almıştır. Bahsi geçen dönemde devlet, Batı'da gelişen özgürlükçü fikir akımlarından ve sanayileşme hareketlerinden etkilenmiştir. Dönem Türk tarihi açısından, "Şark Meselesi"nin önemli bir parçası olan Osmanlı Devleti'nin, imparatorluk yapısını kaybederek millileşme sürecini yaşadığı önemli bir evreyi teşkil etmiştir. Bu süreçte Türk milleti; aydınıyla, yöneticisiyle ve askeriyle bağımsızlık savaşını verdiği devrede çağdaşlaşma yolunda emin adımlarla ilerleyen yeni devletin inşaa çalışmalarına tanıklık etmiştir.

Bu makede ele alınacak olan Mehmet Ata Bey de Osmanlı Devleti'nin mülkî idaresinin çeşitli kademelerinde üstlendiği görevlerle Türk milletine öncelikle idari sahada katkı sağlamıştır. Ayrıca, Türk Milli Mücadelesi'nin en kritik dönemlerinde aldığı sorumlulukla Mehmet Ata Bey, TBMM'nin I. Dönemine Niğde Milletvekili olarak katılmış ve 11 Ağustos 1339 (11 Ağustos 1923) tarihine kadar devam etmiştir (TC Emekli Sandığı Arşivi, VH000278: 2). Dönem içinde bir kanun önerisi veren Mehmet Ata Bey üçü gizli oturumlarda olmak üzere kürsüde on bir konuşma yapmıştır. TBMM'nin II. (1923) ve III. (1927) dönemlerinde de tekrar Niğde Milletvekili olarak görev yapan Mehmet Ata Bey yasama görevini ölümüne kadar devam ettirmiştir (Çoker, 1995: 809). Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin kuruluş sürecinde Türk milletine hizmeti geçmiştir.

Öncelikle Mehmet Ata Bey'in söz konusu tarihe kadarki yaşam öyküsünü, ulaşabildiğimiz yeni belgeler ışığında, genel hatlarıyla aktarmamızın onun faaliyet ve görüşlerini, kavramamızda yararlı olacağı kanısındayız. 1882 yılında Nevşehir'de doğan Mehmet Ata Bey, Kadı Mehmet Hilmi Efendi'nin oğludur (TBMM Arşivi, Sicil No, 359-TCEmekli Sandığı Arşivi, VH000278: 12). İlk ve orta öğrenimini Nevşehir İptidai Mektebi ve Karaman Rüştîyesinde tamamladıktan sonra Mehmet Ata Bey, İstanbul Mercan İdadisini bitirmiş ve ardından Temmuz 1905'te Mülkiye Mektebinin yüksek kısmından mezun olmuştur. Mehmet Ata Bey'in öğrenim süreci Konya İl Maliye Memurluğunda stajını tamamlamasının

ardından sona ermiştir (Çoker, 1995: 809).

Mehmet Ata Bey, devlet memuriyetindeki ilk hizmetine 1 Eylül 1908 tarihinde Ürgüp Kaymakamlığına atanması ile başlamıştır. 1910-1916 arası Karaağaç, Aziziye, Karaman Kaymakamı olarak görevlendirilmiştir (*TBMM Arşivi*, Sicil No, 359). Karaman Kaymakamlığı görevinden sonra Mehmet Ata Bey Sivas Vilayeti Mektupçuluğu görevine tayin edilmiştir (BOA, FK. İ.DH, DN. 1509, GN. 1332/L-08, T. (H. 9/Te/1330-M. 22 Temmuz 1914).; BOA, FK. BEO., DN. 4309, GN. 323135, T. (R. 18/Eylül/1914-M. 9 Eylül 1914). Bu görevlerinin ardından Sivas Mektupçusu iken Mutasarrıflığa yükseltlen Mehmet Ata Bey Nisan 1916'da Yozgat ve 1917 Ekim ayında Maraş Mutasarrıflıklarına tayin edilmiştir¹. Mehmet Ata Bey, Maraş Mutasarrıfı iken İstanbul Mebusan Meclisinin son dönemi için yapılan seçimlerde Niğde Milletvekili olmuş ve 15 Şubat 1920 tarihinde Meclise

¹ BOA, FK. İ.DUİT., DN. 42, GN. 50, T. (H. 11/Ca/1335-M. 4 Nisan 1917).; BOA, FK. BEO., DN. 4458, GN. 334338, T. (H. 12/Ca/1335-M. 5 Nisan 1917).; Maraş'ın işgalinden sonra bir İngiliz subay Mehmet Ata Bey'in makamına gelerek komutan tarafından gönderilen 4 maddelik bir yazı vermiştir. Bu yazıda Maraş ve havalisinde yaşayan muhtelif cemaatler arasında asayiş olmadığı hakkında raporların bulunduğu, bunun üzerine Halep'teki İngiliz komutanlığının Maraş'a takviye askeri göndermeye karar verdiği, böylece asayişin sağlanmasında yerel kuvvetlere yardım edileceği, şehrin Türk memurlar tarafından yönetileceği, bütün memurların İngiliz kuvvetlerine yardımda bulunacağına dair güvence verilmesi gereğinin bildirilmesi isteniyordu. Mutasarrıf Ata Bey, Maraş'ta mahalli asayişle ilgili hiçbir sorun bulunmadığını, düzen ve asayişin eksiksiz sağlandığını ve sağlanmaya da devam edileceğini ve bu beyanatın asla kabul edilemeyeceğini ve ateşkes koşullarına ters düştüğü yönünden geri alınması gerektiğini uygun bir dille açıklamış ve kendilerine burada kaldıkları sürece misafirlik uygulamasından öte bir şey yapılamayacağını ifade etmiştir. Bunun üzerine işgal komutanı mutasarrıflığa yeniden bir yazı göndererek; bütün telgrafların sansür edileceğini, bütün asker ve jandarma toplama ve yollarının yasaklandığını bildirmiştir. Mutasarrıf Mehmet Ata Bey, bu uygulamaların devletin iç işlerine karışmak demek olacağı nedeniyle kabul edilemeyeceği karşılığını vermiştir. Ayrıca Harbiye Nezareti'nden işgal kuvvetlerine karşı nasıl davranılması gerektiği hususunda talimat istemiştir. İşgal sonrasında bölgede durumun gerginleşmesi üzerine işgal komutanı Max Andriyo, Maraş ileri gelenlerinden 7 kişiye mektup yazarak dostça bir görüşme yapmak istediklerini bildirmiştir. Mutasarrıf Mehmet Ata Bey de bu görüşmeye çağrılan bu 7 kişinin gitmelerinin uygun olacağını, kendisinin de toplantıya katılacağını bildirmiş ve toplantıda yer almıştır. Komutan daha evvel Mutasarrıflığa gönderdiği yazıları daha yumuşak bir ifade ile ele alarak bu seferde şehrin ileri gelenlerine işgali meşru bir zeminde kabul ettirme yoluna başvurmuştur. Mehmet Ata Bey Maraş'ta Mutasarrıflık yaptığı süre içinde özellikle İngiliz işgal kuvvetlerinin 8 aylık işgalleri döneminde Maraş'ta bölücü unsurlara özellikle Ermenilerin ayrılıkçı eylemlerine karşı meşru zeminde alınan önlemler sayesinde 8 aylık işgal süresince Maraş halkının canı ve malı müdafaa edilmeye çalışılmış ve bunda da asgari düzeyde amaca ulaşılmıştır. (Yakar, 2012: 24-28-Bağdadlılar, 1974: 24-36). Mehmet Ata Bey'in Maraş Mutasarrıflığı görevinde iken Ermeni ayrılıkçı faaliyetlerine karşı aldığı önlemler için bkz. (Gökhan, 2011: 324). Maraş Mutasarrıfı Ata Bey'in, Yozgat Mutasarrıflığı'nda iken tehcir muamelatında ve sair hususatta görülen ahval ve harekâtı hakkındaki malumat verilmesine dair Memurin ve Sicil-i Ahval Müdüriyeti'nden Ankara Vilayeti'ne çekilen telgraf için bkz. (BOA, FK. DH.ŞFR., DN. 96, GN. 288, T H. 23/Ca/1337, (M. 26 Mart 1919).; İslamlarla izdivaç eden Ermeni kadınlarının Salib-i Ahmer İdarehanesi'ne devamları İngiliz kumandanı tarafından talep olunduğuna ve ol-vecihle muamele ifa edilmekte bulunduğuna dair Maraş Mutasarrıfı Ata Bey'in tahrirâtı için bkz. BOA, FK. DH.ŞFR., DN. 630, GN. 134, T. (R. 19/Te/1335-M. 19 Temmuz 1919).

katılabılmıştır (Çoker, 1995: 809). 16 Mart 1920 tarihinde İstanbul'un İtilaf Devletleri tarafından işgal edilmesi ve Meclisin feshi üzerine Milli Mücadele'ye katılmak üzere Temsil Heyeti'nin talimatına uyarak Ankara'ya gelmiştir.

Evli ve dört çocuk babası olan Mehmet Ata Bey'in ailesi Soyadı Kanunu ile Atay soyadını almıştır. Nüfus kaydında adı "Ataullah" olup Meclis'te "Ata Bey" olarak anılmıştır (Çoker, 1995: 810). Rumca ve Fransızca bilmektedir (TBMM Arşivi, Sicil No, 359).

Mehmet Ata Bey'in ölüm tarihi hakkında gerek arşiv kayıtlarında gerekse telif ve tetkik eserlerde farklılıklar vardır. Mehmet Ata Bey'in ölüm tarihi *Emekli Sandığı Arşivi'nde (Sicil Dosyası, VH000278)* 18 Mart 1933, *TBMM Arşivi'nde (Devre, 1, Sicil No, 359)* 1 Ocak 1931 olarak belirtilirken, Fahri ÇOKER'in belirttiği tarih; 1 Ocak 1931 olarak tespitlendirilmiştir.

1. MEHMET ATA BEY'İN ANKARA'YA GELİŞİ VE TBMM'YE KATILMASI

İstanbul'un işgali ve milletvekillerinin bazılarının tutuklanmasından sonra "*salâhiyet-i fevkalâdeyi haiz bir meclisin*"² Ankara'da toplanmasını gerekli gören Mustafa Kemal Paşa, Heyet-i Temsili'ye adına 19 Mart 1920 tarihinde ilgili makamlara bir emir göndererek yeniden seçim yapılmasını istemiştir (Gazi Mustafa Kemal, 1999: 562)³.

Alınan bu kararlardan sonra, İstanbul'daki milletvekillerinin ve vatanseverlerin Anadolu'ya geçirilmesi ve Ankara'ya getirilmesi olayı başlamıştır. İstanbul'da vatanın kurtarılması için yapılacak hiçbir şeyin olmadığını anlayan ve İtilâf Devletlerince takibata uğrayan aydınlar bin bir güçlkle Ankara'ya kaçabılmışlardır. Bunların Anadolu'ya ve Ankara'ya gelebilmeleri için Mustafa Kemal Paşa, taşradaki geçiş bölgelerinde görev yapan kişilerle sürekli olarak ilişki kurmuş ve bu kaçışların disiplinli ve sistemli bir şekilde gerçekleşmesini sağlamıştır.

² Mustafa Kemal Paşa, "olağanüstü yetkiye sahip bir Meclis" ifadesini kullanma gerekçesini şu şekilde ifade etmiştir: "Maksadım toplanacak meclisin ilk anda rejimi değiştirme yetkisine olmasını sağlamaktır. Fakat bu deyim kullanılması maksadı gereğince açıklayamadığım veya açıklamak istemediğim için, halkın alışkın olmadığı bir deyimdir gerekçesiyle, Erzurum ve Sivas'tan uyarıldım. Bunun üzerine "*salâhiyet-i fevkalâdeyi haiz bir meclis*" deyimini kullanmakla yetindim." (Gazi Mustafa Kemal, 1999: 562).

³ Birinci Meclis Anayasa tarihinde görülmemiş bir şekilde iki seçimle, 9 Ekim 1919 ve 19 Mart 1920 seçimi ile kurulmuştur. 17 Mart 1920 tarihinde Mustafa Kemal Paşa Heyet-i Temsiliye adına bir meclis kurulacağını telgrafla livalara bildirmiş ve 19 Mart tarihli ikinci bir tamim yayınlanarak seçim sürecine girilmiştir (Akin, 2001: 47).

İstanbul'un işgalinden kısa bir süre sonra, Anadolu'da çalışmak üzere kaçmayı başaran milletvekillerinin bir kısmı ile Ankara arasında sürekli ilişki kurulmuştur. Bu kritik günlerde, Meclisin toplanmasını ve açılmasını güçleştirecek birtakım gelişmeler de yaşanmaya devam etmiştir. 19 Mart 1920 tarihinde gönderilen talimata karşılık kimi yerlerde duraksamalar ve engellemeler de yaşanmıştır⁴. Yaşanan bu gelişmeler Mustafa Kemal Paşa'yı Meclisin açılması noktasında daha hızlı hareket etmeye sevk etmiştir.

Takip eden süreçte, Meclisin 23 Nisan 1920 Cuma günü açılmasına karar verilmiştir. Meclis, 23 Nisan 1920 Cuma günü saat 13.45'te en yaşlı üye sıfatıyla Sinop Mebusu Şerif Bey'in başkanlığında toplanmıştır. Birinci toplantı yılında 330'u yeni seçilen, 87'si de Osmanlı Meclis-i Mebusanı'ndan gelen milletvekilleri⁵ Mecliste yerlerini almıştır (Başa, 2013: 291).

Bundan sonra Mustafa Kemal Paşa, kürsüden Mondros Mütarekesi'nin imzasından Meclisin açılışına kadar gelişen olaylara değinen uzun bir konuşma yapmıştır. Mustafa Kemal Paşa, bu konuşması esnasında ayrıca yürütmenin hangi esaslara istinat etmesi gerektiği konusuna da değinmiştir (Tunaya, 1998: 5-6). Milli Mücadele Dönemi'nde uygulanacak hükümet biçimini büyük ölçüde belirleyecek olan bu konuşmasında, meclis yetkilerinin sadece sınırlı bir yasama yetkisi altına alınamayacağına ve meclisin üzerinde herhangi bir kuvvetin mevcut olamayacağına işaret etmiştir (Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Ceridesi (TBMM ZC), Devre, I (D.I), Cilt, I (C.I): 32-Velidedeoğlu, 1990: 28-30).

⁴ Gelişmeleri Mustafa Kemal Paşa şu şekilde ifade etmiştir: "19 Mart 1920 tarihli talimat mucibince memleketin her tarafında intihabat, sürat ve ciddiyetle yapılmaya başlandı. Yalnız, bazı yerlerde tereddüt ve mümanaat izhar ettiler ve bunlardan bazıları az bazıları uzunca müddet tereddüt ve mukavemetlerinde ısrar gösterdiler." (Gazi Mustafa Kemal, 1999: 750).

⁵ TBMM'nin birinci döneminde ne kadar mebusun görev aldığı, bunların ne kadarının son Osmanlı Mebusan Meclisi'nden geldiği, ne kadarının yeni seçimler sonucunda seçildiği kesinliğe kavuşturulamamıştır. Enver Ziya Karal İstanbul'dan kaçarak Anadolu'ya gelen Mebus sayısını 78 kişi olarak ifade ederken Yılmaz Altuğ, yeni seçilenlerin 232, Meclis-i Mebusan'dan gelenlerin 92, Malta'da sürgünden dönenlerin 14 olmak üzere tümünün 338 olduğunu, Sebahattin Selek ise toplam üye sayısının 300 kişi olduğunu ifade etmektedir. Ayrıntılı bilgi için bkz., (Karal, 1964: 29-Altuğ, 1997: 39-Selek, 1970: 335). 1923 yılında eski harflerle yayınlan albümdeki mebusların TBMM'ye katılma tarihlerinin Meclis tutanaklarıyla karşılaştırılması sonucu hazırlanan liste, açılıştan 127 mebusun hazır bulunduğunu gösteriyor. Ancak, 23 Nisan 1920 tarihli toplantıda yoklama yapılmamış olduğu için bu sayıyı doğrulamaya olanağı yoktur. 24 Nisan 1920 tarihinde TBMM Başkanlığı için seçim yapılmış, Mustafa Kemal Paşa oy kullanan 120 mebusun 110'unun oyunu alarak başkan seçilmiştir (TBMM ZC, D.I, C. 1, 24.4.1336: 38). İlk toplantıya katılan mebus sayısı konusunda farklı kaynaklarda değişik sayılardan söz edilmektedir. Fahri Belen ve Suna Kili, 24 Nisan 1920'deki seçimi esas alarak bu sayının 120 olduğunu belirtmektedirler. (Kili, 1980: 57-Belen, 1983: 168-169).

Meclisin bu olumsuz şartlar altında toplanmasının ardından Mehmet Ata Bey Ankara'ya gelmiş ve 3 Temmuz 1920 tarihinde TBMM Genel Kurulu'na Niğde Milletvekili olarak takdim edilmiştir (TBMM ZC, D. I, C. II: 151). 13 Aralık 1920'de Divan Kâtipliğine seçilen Mehmet Ata Bey, İçişleri, Bütçe, Malî Kanunlar komisyonlarında ve Memurin Muhakemat-ı Tetkik Kurulu'nda çalışmış ve II. Toplantı yılında İçişleri Komisyonu'nun başkanlığını yapmıştır. Meclis'te I. Grup üyesi olmuştur (Demirel, 2009: 99). 14 Temmuz 1920 tarihinde Müdafaa-i Hukuk Cemiyetlerinde çalışmak üzere memur edilmiş mebuslara ait TBMM Tezkeresi'nde Mehmet Ata Bey'de görevlendirilen mebuslar arasındadır (TBMM ZC, D. I, C. 2: 327).

2. İLK İCRA VEKİLLERİ HEYETİ'NİN OLUŞTURULMASI VE MEHMET ATA BEY'İN ALDIĞI GÖREVLER

Ankara'daki siyasi oluşumun esaslarının belirlenmesinde mebuslar arasında görüş ayrılıkları yaşanmıştır. Bursa Mebusu Muhittin Baha Bey *"Bizim hükümetimiz Osmanlı Hükümeti'dir. Bir hükümet teşkil ediyor değiliz."* demek suretiyle bu oluşumun geçici olacağı kanaatini aktarmıştır. Bu kanaate sahip olan Kırşehir Mebusu Müfit Efendi de *"hükümet istihlas edinceye kadar muvakkat bir idare"* kurulmasını önermiştir (Akın, 2001: 99-100). Genel kanı böyle olmakla beraber, Erzurum Mebusu Celalettin Arif Bey'in teklifi ile meclis, işlerini düzenlemek ve meclisin etkinliğini sağlamak üzere 15 kişiden oluşan *"Muvakkat İcra Heyeti"* seçilerek hükümet gibi çalışmaya başlayacaktır (Güneş, 1985: 189). Muvakkat İcra Encümeni adı ile kurulan bu heyet TBMM'nin ilk yürütme organı, yani ilk hükümetidir. Bu durumdan da anlaşılacağı üzere, Meclis yürütme yetkisini ilk günden eline alarak, milli mücadeleyi ve milli egemenliği birlikte gerçekleştirmiştir (Türkmen, 2008: 142).

Meclis içinde bazı mebuslar ise esasında amacın bir hükümet kurmak olmadığını, halifesi esir edilen bir hükümetin gasp edilmiş hukukunu geri almak için Ankara'da toplandığını belirtmek suretiyle maksadı aşan siyasi girişimler içinde bulunulmaması gereğine işaret etmişlerdir (TBMM ZC, D. I, C.I: 55-Güneş, 1998: 38).

Mustafa Kemal Paşa İcra Vekilleri Heyeti'nin bu kısa süre içinde teşkilini; *"Meclis'in tarih-i küşadı olan 23 Nisan'dan beri bir hafta kadar zaman geçmiş*

bulunuyor. Bu müddet zarfında, bittabi memleket ve millet işleri ve bilhassa menfi cereyan ve faaliyete karşı tedbir almak hususu bir gün bile tevakkuf edemezdi ve etmemiştir.” şeklinde ifade etmiştir (Gazi Mustafa Kemal, 1999: 590).

2.1. Adliye Vekâleti Vekilliği Seçimi

Mehmet Ata Bey, Meclisin 14 Aralık 1920 tarihli toplantısında I. TBMM’de Adliye Vekili seçimleri sırasında TBMM Başkanı Mustafa Kemal Paşa tarafından aday gösterilmiştir. Celaleddin Arif Bey’in Meclis’in açılış tarihinden itibaren iyi olmayan ilişkileri Teşkilat’ı Esasiye ve Nisab-ı Müzakere kanunlarına muhalif olduğu gerekçesiyle istifası ile noktalanmıştır (Demirel, 2009: 304). Bu istifa üzerine TBMM Başkanı Mustafa Kemal Paşa, Yusuf Kemal Bey, Ata Bey ve Zekai Bey’i vekâlete aday göstermiş⁶, yapılan seçimde diğer adaylar sırasıyla, 28 ve 13 oy almışlar, Yusuf Kemal Bey (Kastamonu) 131 oydan 79’unu alarak 30 Ocak 1921 tarihinde Adliye Vekili seçilmiştir (TBMM ZC, D.I, C. 7, 30.1.1337: 442). Yusuf Kemal Bey’in yurtdışı görevi dolayısıyla yokluğunda vekalet vekillik etmek üzere seçim yapılmıştır. Bu seçimde Hafız Mehmet Bey, Zekai Bey ve Ata Bey karşısında 3. turda 80 oyla vekâlet vekili seçilecektir (TBMM ZC, D.I, C. 8, 1.2.1337: 49,57).

2.2. Dâhiliye Vekâleti Vekilliği’ne Seçilmesi

Mehmet Ata Bey I. Meclis’te iki kez Dâhiliye Vekilliği görevi yürütmüştür. Birinci vekilliği 21 Nisan 1921–30 Haziran 1921 tarihleri arasında; ikinci vekilliği ise 10 Temmuz 1922–18 Eylül 1922 tarihleri arasındadır.

Mehmet Ata Bey ilk kez Dâhiliye Vekilliği görevine getirilmesi Refet Paşa’nın 1921 Mart’ında Dahiliye Vekilliği’nden istifası üzerine gerçekleşmiştir (TBMM ZC, D.I, C.9, 18.3.1337: 169). Namzetlik Kanunu gereğince Refet Paşa’dan boşalan

⁶ TBMM ZC, D. I, C. 6: 376.; 16 Aralık 1920 tarihinde Vehbi Bey’in (Karesi) Maarif ve Adliye Vekâletleri için kendisine rey verilmemesine dair bir takrir sunmuştur. Bu gelişme üzerine Mustafa Kemal Paşa Adliye Vekâleti Vekilliği için Ata Bey (Niğde), Zekai Bey (Adana), Mazhar Müfid Bey (Hakkâri), Refik Bey (Konya), Sırrı Bey (İzmit) ve Faik Bey’i (Cebelibereket) aday göstermiştir. Mazhar Müfid Bey (Hakkâri) izne ayrılacağını ve adliye ihtisasının olmadığını bahane göstererek kendisine rey verilmemesini talep etmiştir. Faik Bey’de (Cebelibereket) sağlık problemlerini bahane göstererek kendisine rey verilmemesini talep etmiştir. 16.12.1920 Perşembe günü Adliye Vekâleti Vekilliği intihabına başlanmış, yapılan ilk oylamada Zekai Bey (Adana) 42, Vehbi Bey (Karesi) 2, Ata bey (Niğde) 18, Refik Bey (Konya) 3, Mazhar Müfid Bey (Hakkâri) 3 ve Sırrı Bey (İzmit) 2 rey almışlardır. Çoğunluk sağlanamamıştır. Yapılan oylamadan sonra Niğde Mebusu Ata Bey, Adliye vekâleti Vekilliği için kendisine rey verilmemesine dair; “Riyaseti Celileye Adliye vekâleti için acizlerinin de namzet gösterildiğimi anladım. Mazeretime binaen vekâleti müşarünileyhaya diğer bir zatın intihabını arz ederim”. şeklindeki takririni sunmuştur. (TBMM ZC, D. I, C. 6: 392-397-Demirel, 2009: 307-308).

vekalet Zekai Bey ve Ata Bey aday gösterilmişlerdir (TBMM ZC, D. I, C. 10: 42-43). Ata Bey'in 79, Zekai Bey'in 95 oy aldığı ilk turda sonuç alınamamıştır (TBMM ZC, D. I, C. 10: 57-58). İkinci turda ise Ata Bey 112 oyla Dâhiliye Vekâleti'ne seçilmiştir (TBMM ZC, D.I, C.10, 21.4.1337: 52,64). 1921 Mayıs ayında İcra Vekilleri Heyeti yenilendiğinde 147 oyla tekrar seçilerek göreve gelen Ata Bey sağlık nedenleriyle kasım ayında vekillikten çekilmiştir (TBMM ZC, D.I, C. 11, 30.11.1337: 79). İcra Vekilleri Heyeti Reisi Fevzi Paşa'nın 16 Mayıs 1921 tarihinde istifası üzerine 19 Mayıs'ta yeniden teşkil edilen İcra Vekilleri Heyeti'nde Dâhiliye Vekâleti'ni korumuş, fakat sağlık durumunu ileri sürerek 30 Haziran 1921'de vekâletten çekilmiştir. 30 Temmuz 1921'de vatanî hizmet için Meclis kararıyla izinli sayılmış ve görevinin sona ermesi üzerine 17 Eylül 1921'de Meclise dönmüştür. Harp Encümeni kararıyla 26 Ocak 1922'de ordu geri hizmetlerine gözetim ve yardım için kurulan Meclis Heyetinde görevlendirilmiştir. Fethi Bey'in izine ayrıldığı 10 Temmuz 1922 tarihinde geçici vekil olarak 18 Eylül 1922 tarihine kadar Dâhiliye Vekâleti işlerini yürütmüştür⁷.

3. MEHMET ATA BEY'İN I. TBMM'DEKİ FAALİYETLERİ

Ata Bey'in Niğde Mebusu Hakkı Bey'le beraber Nevşehir'de bir liva mahkemesi teşkiline dair kanun teklifleri bulunmaktadır. Bunun dışında Yahyalı Nahiyesinin Develi Kazasına İlhakı Hakkında Kanun Teklifinde yaptığı konuşmalar mevcuttur. Ayrıca, bütçeler üzerinde, Jandarma Umum Kumandanlığı bütçesine tahsisat ilavesi ve kurtarılmış olan memleketler hakkında kabul edilecek tedbirler hakkında konuşma ve takrirleri bulunmaktadır. İzin talebine ait iki kez düzenlenmiş Divanı Riyaset Kararı vardır. Bir kez Adliye Vekâleti Vekilliği'ne aday gösterilmiş, ilk oylamada gerekli oyu alamayınca kendisine rey verilmemesi üzerine bir takrir vererek adaylıktan çekilmiştir. İki kez de Dâhiliye Vekâleti Vekilliği'ne aday gösterilmiş ve her ikisinde de Dâhiliye Vekili olmuştur (Çamur, 2009: 111-125).

⁷ Dâhiliye Vekilliğine vekalet edecek kişinin belirlenmesi amacıyla yapılan seçim neticesinde oylamaya katılan 188 mebusun 160'ının oyuyla Niğde Mebusu Mehmet Ata Bey, Fethi Bey'e vekalet etmek üzere Dahiliye Vekilliği görevine getirilmiştir. Seçilmesi üzerine söz Ata Bey; *"Efendiler, Heyeti Celilenin hakkı acızanemde gösterdiği asarı müveddet ve teveccühden dolayı arzışükran eylerim. Tevdi buyurulan şu müşkül vazifeyi bendeniz de Heyeti Celilenizin itimadına istinaden deruhte edeceğim. Tefvik Allah'tandır ve ben de siam miktarında çalışacağım"* demmiştir. (TBMM ZC, D. I, C. 21: 349).

3.1. Nevşehir’de Bir Liva Mahkemesi Teşkili Hakkında Kanun Teklifi

2 Aralık 1920 tarihinde Niğde Mebusu Ata Bey’in, Nevşehir’de Bir Liva mahkemesi Teşkiline Dair Kanun Teklifi ve Layiha Encümeni Mazbatası (2/144) olup bu teklifin Meclis tarafından muvafık olup adliye encümenine havalesine karar verilmiştir⁸.

Niğde mebusları Ata Bey ve Hakkı Bey’in Nevşehir’de bir liva mahkemesi teşkili hakkında TBMM Başkanlığı’na vermiş oldukları kanun tekliflerinde, *“Nevşehir, Ürgüp, Arapsun kazalarının mahkeme mercii Niğde Liva Mahkemesi ve Avanos Kazasının Mahkeme mercii Kırşehir Liva Mahkemesi ise de adı geçen kazaların Niğde ve Kırşehir Livalarına uzak bulunması itibarıyla halk, hakkı sahibine vermek noktasında zorluklar çekmektedir.”* şeklinde düzenlenmiştir (TBMM ZC, D. I, C. 7: 18).

Kanun teklifi ve kanun layihasının okunmasında sonra 1 Aralık 1920 tarihinde Adliye Encümeni tarafından hazırlanan ve 25 Aralık 1920 tarihli birleşimde okunan mazbatada ise özetle, *“Ürgüp, Arapsun kazalarının Niğde Livasına, Avanos’un da Kırşehir livasına uzaklık ve Nevşehir’e yakınlıkları ve adliye teşkilatının mülkiye teşkilatına bağlı bulunması nedeniyle Nevşehir’de bir Liva Mahkemesi teşkili ve o çevre halkının menfaatlerini temin ve işlerini kolaylaştıracağı cihetle teklifin kabulü Encümenimizce uygun görülmüş olmakla Heyeti Umumiye’ye arz olunur”* ifadeleri yer almaktadır (TBMM ZC, D. I, C. 7: 18). Mazbatanın okunmasının ardından söz alan Mehmet Ata Bey özetle; *“Nevşehir, Niğde Livasına bağlı bir kazadır. Hâlbuki Niğde’nin daha birçok kazaları vardır. Bundan dolayı Adliye işlemlerinde pek çok zorluklarla karşılaşılıyor. Mesela; Arapsun’dan Niğde İstinaf Mahkemesi’nde incelenmesi gereken bir mesele için bir çok şahitler vesaire isteniyor. Fakat mesafenin uzaklığı dolayısıyla gidemiyorlar ve işlemlerde gecikmeler meydana geliyor. Hatta Nevşehir mahkemesinde, şahidin ifadesinin alınması ve şahitlerin dinlenmesi ile de meşgul olunuyor ... Zaten Nevşehir’de adliye teşkilatı vardır. Yalnız bu adliye işlemleri, bir Liva İstinaf Mahkemesi şekline dönüştürülecek olursa aynı civardan olması nedeniyle Arapsun, Avanos, Ürgüp kazalarına ait olan işlemleri adliyede pek hızla gerçekleşmiş ve halk da zorluklardan kurtulmuş olur bu arada*

⁸ TBMM ZC, D. I, C. 6: 512; Aralık 1920 tarihli kanun teklifinde Nevşehir Mebusu Hakkı Bey’in ismi zikredilmektedir. Ancak 25 Aralık 1920 tarihli birleşimde bu teklifin Niğde mebusları Ata Bey ve Hakkı Bey tarafından verildiği tespit edilmektedir. 25 Aralık 1920 tarihinde hem bu kanun teklifi hem de Layiha ve Adliye Encümeni mazbataları okunarak görüşülmüştür. (TBMM ZC, D. I, C. 6: 170).

Avanos Kazası Kırşehir'e bağlı bir kazadır ve mülki bağılılığı bakidir...Bunların Niğde ile olan adliye işlemleri, mesafenin uzaklığından dolayı günlerce sürüncemede kalarak halk birçok zorluklarla karşılaşılıyor. İşlemler ve işlerde sürat istenir bu teklif süratle kabul edilecek olursa halkın pek çok işleri kolaylaştırılmış olur. Bundan dolayı bu kanunun acilen kabulünü teklif temenni ederim” demektedir (TBMM ZC, D. I, C. 7: 18-19).

Mehmet Ata Bey'den sonra Niğde mebusları Mustafa Hilmi Bey ve Hakkı Paşa da gerek bölgedeki nüfusun gerekse kazalar arasındaki mesafenin hukuk işlemlerini yavaşlattığına ve ağır kış şartlarında ise durumun çok daha zorlaştığına işaret ederek Nevşehir'de bir liva mahkemesinin kurulmasının gerekliliğine temas etmişlerdir. Yapılan uzun müzakereler neticesinde özellikle Konya Mebusu Musa Kazım Efendi kendi seçim bölgelerinde de benzer durumların yaşandığına fakat elde mevcut olan bütçenin böyle bir düzenlemeyi yurt sathında gerçekleştirmeye müsait olmadığı yönünde görüş beyan etmiştir. Mecliste yapılan oylamada teklif ret olunmuştur (TBMM ZC, D. I, C. 7: 19-23).

3.2. Yahyalı Nahiyesinin Develi Kazasına İlhakı Hakkında Kanun Teklifine Dair Görüşü

Kayseri Mebusu Atıf Bey 20 Aralık 1920 tarihli Meclis oturumunda Yahyalı Nahiyesi'nin Develi Kazası'na ilhakı hakkında bir kanun teklifinde bulunmuştur. Meclis Dâhiliye Encümeni tarafından incelenen konu, 8 Eylül 1921 tarihinde Dâhiliye Encümeni tarafından hazırlanmış olan mazbata ile Meclis Genel Kuruluna sunulmuştur. Mazbatanın okunmasında sonra söz alan Niğde Mebusu Ata Bey özetle, *“Yahyalı nahiyesinin Niğde veya Kayseri'den hangisine bağlanması hakkında iki liva umumi meclisi tarafından da incelemelerin yapıldığına ve Yahyalı'da meskûn ailelerin Niğde'den ayrılmalarına müsaade olunmaması hakkında birbiri ardına müracaatlarda bulunduklarına bu nedenle incelemenin mahallerinden sorulup anlaşılmasından sonra neticenin haber verilmesi için evrakın Dâhiliye Vekâletine gönderilmesi gerektiğine”* işaret etmiştir (TBMM ZC, D. I, C. 12: 165).

3.3. Mecliste Değişik Konularda Yaptığı Konuşmalar

3.3.1. Bilumum Bütçeler Üzerinde Muvazenei Maliye Encümenince Yapılan Tenkihat Hakkında

Meclisin 18 Haziran 1921 tarihli oturumunda “*Bilumum Bütçeler Üzerinde Muvazenei Maliye Encümenince yapılan Tenkihat*”ın 1 Temmuz 1921’den itibaren düzenlenmesi hakkındaki mazbatada özetle, incelenmesine başlanılan resmi dairelerin bütçelerin bir kısmı üzerinde tasarruf edilmiş olduğuna ve tasarruf edilen bütçelerin Meclis tarafından kabul ve tasdik edilinceye değin daha önceki kadroda bulunan miktar ve nispet dairesinde maaşların ödenmesi ve resmi dairelerin bütçelerindeki tasarrufatın ve askeri kabul edilen kadroların 1921 Temmuz ayından itibaren uygulanmasını Meclisçe karara bağlamak suretiyle tasarruf edilen miktarların muhafazası hükümete ve Meclis onayına sunulmuştur (TBMM ZC, D. I, C. 10: 393-394).

Konu ile ilgili olarak söz alan Dahiliye Vekili Ata Bey, dönemin şartları dahilinde Dahiliye Vekaleti’nin bütçesi dahilinde bulunan bazı idari kurumları azami tasarrufların yapılması amacıyla kaldırdıklarını ve tasarrufun 1921 yılında yaklaşık olarak 12 milyon yedi yüz küsur bin liraya ulaştığını ifade etmiştir. Fakat tasarruf edilmek amacıyla başta genel müdürlüklerin kaldırılması olmak üzere, teftiş heyetlerinin kaldırılması halinde, teftiş ve denetlemesiz işlerin cereyan edeceğine işaret etmiştir. Jandarma bütçesinde ise bir milyon lira tasarrufun yapılması halinde iç emniyetin muhafazası için görevli jandarmaya ne kadar ihtiyaç olduğu bilindiğini ve bunun büyük çapta asayiş problemlerini teşkil edeceğini söylemiştir (TBMM ZC, D. I, C. 10: 395-399). Konu ile ilgili olarak yapılan görüşmelerin ardından mazbatanın oylanmasında 186 kişi hazır bulunmuş ve karar 128 oyla kabul edilmiştir (TBMM ZC, D. I, C. 10:404).

3.3.2. Pontus Meselesinin Çözümüne Dair Girişimleri ve Jandarma Umum Kumandanlığı Bütçesine Tahsisat İlavesi Hakkında Kanun Layihası

TBMM’nin 19 Ağustos 1922 tarihli gizli oturumunda “*Jandarma Umum Kumandanlığı Bütçesine Tahsisat İlavesi*”nin görüşülmeye başlanmış ve bu hususta Malatya Mebusu Sıtkı Bey ile Tokat Mebusu İzzet ve Mustafa Beyler tarafından Pontus teşkilatı hakkında Amasya’dan gelen telgrafi okumak istemeleri üzerine, görüşme gerek jandarma sayısı, gerekse bütçesi ve Pontus meselesinin

görüşülmesi olarak genişletilmiştir (TBMM GCZ, C. III, 19.8.1922: 651.

Esas itibarıyla Dünya Savaşı yıllarında Samsun'dan başlayarak Tokat'a kadar bölge Çarlık orduları tarafından işgal edilmiştir. Osmanlı ordusundan firar eden Rumlara silah vererek Karadeniz Rum Devleti'nin kurulması yönünde önemli adımlar atılmaya çalışılmıştır. Meclisin 10 Haziran 1922 tarihli gizli oturumunda söz alan Dâhiliye Vekili Fethi Bey Pontus eylemlerini ve alınan tedbirlerin safahatını ayrıntılı bir şekilde genel kurula açıklamıştır. Bu bilgilere göre özetle, 1921 Ekim ayına kadar 3.303 mesken yanmış, 1700 kişi katledilirken, dağa kaçırılan sayısı 1.037 kişi, Merkez Ordusunun tek yetkili olduğu dönemde 25 Mayıs 1922 tarihine kadar yanan bina sayısı 3.330'dur. Pontus ayrılıkçıları ile çıkan çatışmalarda 15.000 kişi canlı veya ölü ele geçirilmiştir. (TBMM GCZ, C. III, 10.6.1338: 373). Savaşın Osmanlı aleyhine bir mütareke ile sonlanması ayrılıkçılık eylemlerinin güçlenmesine sebep olmuştur. Venizelos, Paris Barış Konferansını, yanıltarak Batı Anadolu'yu Türkiye'den koparmağa çalışırken, Karadeniz sahilinde Pontus olarak bilinen bölgedeki Rumlar da bağımsız bir Pontus Cumhuriyeti kurmak için ayaklanmaya hazırlanıyorlardı. Rumlar; Trabzon, Amasya, Samsun, Sinop ve Karahisar bölgelerinde, dini önderlerin buyruğu altında faaliyetlerini artırıyor, bu bölgedeki Rum ve diğer Hristiyan halkın nüfusunu artırmak amacıyla, Rusya'dan Rum ve Ermeni göçmenleri getirtiyorlardı. Yunanlılar, Pontus iddialarını canlı tutmak amacıyla bölgedeki Rum çetelerini harekete geçirerek çevrede huzursuzluk yaratmaya çalışıyor; bölgeyi tehdit eden birçok silahlı çete oluşturarak halka hayatı zehir ediyordu. İstanbul'daki Rum Patrikhanesinin bu siyasette parmağı vardı; ama bölgedeki Rum çetelerinden çoğunu kontrolü altında bulunduran ve bir Pontus Cumhuriyeti kurulmasıyla ilgili başlıca propagandayı yürüten kişi ise, Samsun'daki Rum Metropoliti Yermanos idi (Kurt, 1995: 34).

Osmanlı Devleti'ne karşı bu türden toprak taleplerinin ileri sürüldüğü dönemlerde, birbiri ardına değişen İstanbul Hükümetleri, sağlam temellere dayanan bir dış politika gerçekleştirme hususunda fevkalade zayıf kalıyordu. İtilaf Devletleri'nin uygulamaları sebebiyle azınlıkların toprak talepleri artarak devam etmekteydi. Yunanistan, emellerini gerçekleştirmek için Batılı devletlerden aldığı desteğin yanı sıra Karadeniz kıyılarında olaylar çıkarak müstakil bir Pontus Cumhuriyeti'nin tesisi için çaba harcamıştır. Silahlanan Rumların bölgedeki Müslümanların can ve mallarına tasallut ettikleri görülmekte ve bu durumun

ortadan kaldırılması için gereken tedbirlerin alınması İstanbul'dan istenmektedir (TBMM GCZ, C. III, 19.8.1922: 651-653).

Pontus ayrılıkçılığını sonlandırmak üzere, TBMM gizli oturumlarında da “Pontus Meselesi” birkaç kez uzun uzun ele alınmıştır. İlk dönemlerde Rum çetecilik faaliyetlerine karşı önlem olarak Anadolu Umumi Müfettişliği kurulması dahi önerilmiştir. Bu önlemin dışında bölgede ayrılıkçı faaliyetlerin önüne geçebilmek maksadıyla, Heyet-i Vekile “*görülen lüzum üzerine*” Meclisin 26 Temmuz 1922 tarihli gizli oturumunda bu bölgede daha önce kurulu olan İstiklâl Mahkemesi’nin sınırları içinde faaliyet göstermek üzere bir İstiklâl Mahkemesi kurulması istenmiştir. Dahiliye Vekalet Vekili Mehmet Ata Bey bu talebin gerekçesini Samsun, Amasya ve Tokat bölgesinde yakalanan bazı “*eşkıya*”nın cezalarının hızla verilmesinin sağlanması olarak açıklamıştır (TBMM GCZ, C. III, 26.7.1922: 606-607). Anlaşılabacağı üzere, TBMM üyelerinin ortaya koymuş oldukları görüşler dâhilinde Rum ayrılıkçılığına meşru zeminde yasal önlemlerle karşılık verilmesinden yana olmuşlardır (Akın, 2001: 308-315). Mersin Mebusu Selahattin Bey’in “*Türk hükûmeti bütün tebaanın hükûmetidir, hiçbir hükûmet kendi tebaasını imha siyasetini ortaya koyamaz*” ifadeleri bu hassasiyet dâhilinde değerlendirilebilir. Selahattin Bey bu mesele hakkında Dâhiliye Vekili Ata Bey’den durumla ilgili bilgi istemesi üzerine Mehmet Ata Bey söz alarak, Amasya, Tokat ve Samsun çevresinde, Pontus çetelerinin pek çok mezalim yaptıklarına işaret ederken bölgedeki Jandarma sayısını yetersizliğinin ayrılıkçı eylemlerin yoğunlaşmasına sebep olduğuna ve bölgedeki güvenlik kuvvetlerine 3000 Jandarma kuvvetinin ilave edilerek 3 liva dâhilinde takviye edilmesinin önemine değinmiştir. Ayrıca, Mehmet Ata Bey Jandarma Umum komutanlığı bütçesine ilave yapılmasını ve jandarmaya verilen ücretin yeterli düzeye getirilmesini de istemiştir (TBMM GCZ, C.III, 19.8.1922: 652-653). Gizli celsenin ilerleyen saatlerinde Amasya Mebusu Hamdi Bey ve Maliye Vekili Gümüşhane Mebusu Hasan Fehmi Beyler de söz alarak, bu sahalarda alınan önlemlerin ve girişimlerin yetersiz olduğunu bir an evvel tedbir alınmasının gerektiğine işaret ederlerken, Hasan Fehmi Bey bölgeye mevcut olan birliklere dâhil olmak üzere 3000 jandarmanın daha ilavesinin bütçeye büyük bir yük getireceğini ifade ederek başka bölgelerdeki jandarmaların buraya kaydırılmasının, daha uygun olacağını belirtmiştir (TBMM GCZ, C.III, 19.8.1922: 654-656). Mehmet Ata Bey ise bu teklifler üzerine, “*...diğer bölgelerden jandarma kaydırmanın doğru bir davranış olmadığını bu durumda o*

bölgedeki asayişin bozulmasına sebep olacağını..." belirtmiştir. Yapılması gereken en uygun davranışın jandarma ücretlerinin düzenlenerek bölgeye en az 3000 yeni jandarma tesis edilmesinin gereğinin üzerinde önemle durmuştur (TBMM GCZ, C.III, 19.8.1922: 658-659). Mersin Mebusu Selahattin Bey'in yeni asker yazımının uzun süreceğini, bunun gereksiz ve zaman alacağını, ordunun bölgeye derhal büyük kuvvetler sevk etmesinin gerekliliğini dile getirmiştir. Bölgeye şimdilik mektepten çıkacak ve çıkmış efradı oraya göndermelidir şeklinde görüş bildirmiştir. Ata Bey ise bunun üzerine bölgeye daha önce daha büyük ölçüde kuvvetlerin de gönderildiğini ama sonuç alamadıkların dile getirmiştir. Eşkiyanın ancak karakollar kurularak ve jandarma sayısını yeterli hale getirmekle ortadan kaldırılabileceğini ve kalıcı bir sonuca ulaşılabileceğini belirterek konuşmasına; *"icap eden kuvvet kuvvetler verilir de eğer, mevcut zevat ve zabitan onu idare edemezse, bizzat Jandarma kumandanı, bizzat Dâhiliye Vekili gider ve gitmesi lazım gelen her fert gider. Fakat elde lazım olan kuvvet bulunmazsa bir şahsın, iki şahsın gitmesiyle ne gibi bir şey olabilir?"* şeklinde devam etmiştir (TBMM GCZ, C.III, 19.8.1922: 659). Mehmet Ata Bey'in girişimleri neticesinde 3.000 yeni jandarma kadrosu tahsis edilmiştir (TBMM GCZ, C. III, 19.8.1922: 656,670). Sonuçta TBMM Pontus meselesine kalıcı bir çözüm getirmek amacıyla Mehmet Ata Bey'in de girişimleri ile Meclisin 26 Temmuz 1922 tarihli gizli oturumunda alınacak hükümet tedbirlerine destek olmak üzere, Amasya ve havalisinde bir İstiklal Mahkemesi teşkiline teşkiline dair İcra Vekilleri Tezkeresi TBMM'de ele alınmış ve müzakere edilmiştir (TBMM GCZ, C. III, 26.7.1922: 621,622). Neticede bölgede görev yapacak İstiklal Mahkemesi'nin kuruluşu gerçekleştirilmiştir. Anlaşılabileceği üzere, Pontus sorununa ilişkin çözüm önerileri içinde farklı eğilimlerin varlığı dikkat çekicidir (TBMM GCZ, C. III, 26.7.1922: 626). Pontus çetecilerinin hükümete asayiş sorunu çıkarmaları Milli Mücadele'nin sonuna kadar devam etmiştir (TBMM GCZ, C. III, 30.9.1922: 856) 30 Ocak 1923 tarihinde Türk ve Yunan Hükümetleri arasında akdedilen mübadele anlaşmasından sonra bile küçük çapta umutsuz Pontus faaliyetleri devam etmiştir. Bunun üzerine 6 Şubat 1923 tarihine kadar tenkil harekâtı devam ettirilmiş ve Milli Mücadele boyunca 10.886 çeteci zararsız duruma getirilmiştir (Akın, 2001: 315).

3.3.3. Kurtarılmış Olan Yerler Hakkında Alınacak Tedbirler

Burdur Mebusu İsmail Suphi Bey ile altmış kadar arkadaşının kurtarılmış olan memleketler hakkında kabul edilecek tedbirler hakkındaki takrirleri 11 Eylül 1922 tarihli Meclis Genel Kurulu'nda görüşülmüştür. Bahsi geçen takirde özetle; işgal olunmuş vilayetlerin düşman işgalinden kurtarılması sebebiyle, aşağıda sıralanan meselelere acilen TBMM'nin müdahil olması istenmiştir. Bu sebepler:

1. Kurtarılan vilayetlerde ve şehirlerde işgal sırasında devletin birlik ve beraberliğine karşı, sözle ve fiilen, malen ve bedenen isyan ve hıyanet etmiş ve düşmana yardım etmiş olanların cezalandırılmaları.

2. Kurtarılan vilayetlerde halk arasında meydana gelen, düşman işgalinden doğan davaların süratle halledilmesi.

3. Düşmanın yaktığı, yıktığı yerlerin tamiri ve düzenlenmesi, muhacirlerin iskani, açların beslenmesi ve rahat ettirilmeleri.

4. Sahipsiz mallara ve düşmandan alınmış ganimetlere hazine namına el koyularak, korunmaları.

5. Kurtarılan vilayetlerimizde maliye işleri ve mülkiyemizin kurulması ve düzenlenmesiyle doğal haline dönüştürülmesi. " şeklinde (TBMM ZC, D. I, C. 22: 609-610).

Takrire ilişkin olarak Dâhiliye Vekili Ata Bey, "...Geri alınan yerlere hükümet vakit kaybetmeksizin teşkilatını yaparak memurlarını gönderiyor, yalnız bazı yerler vardır ki oralar için, mevcut bütçeye ek olarak tahsisat istiyor. Bunun da cetveli tertip edildi, düzenlendi... Muvazenei Maliye Encümeninizde inceleniyor. Bir an evvel, o da kabul edilirse Hükümetin vazifeleri daha ziyade hızlandırılmış ve kolaylaştırılmış olur. Efendiler geri alınan yerlerdeki halkın maruz kaldığı felaketi kolaylaştırmak için Hükümet mümkün olan para yardımıyla bulunmaktadır ve bulunmuştur. Sıhhiye ve Muaveneti İçtimaiye Vekaleti Hilali Ahmer (Kızılay) ile birleşerek çeşitli heyetler göndermiştir. Bunun haricinde olarak Vekalet, Hilali Ahmer teşkilatı olan yerlerde, Hilali Ahmerlerin faaliyete geçmesini tebliğ ve tamim etmiştir. Hilali Ahmer teşkilatı olmayan yerlerde de ticaret ve belediye odalarından oluşan heyetler felaketzede kardeşlerimize azami yardımı gerçekleştirecektir. Yine Vekâlet, katılanlara, gerek para ve gerekse eşya ile ilgili şeyleri de tamamı

ile toplayıp Hilali Ahmer Genel Merkezi'ne göndermesi hakkında tebligat yapmıştır... Her şeyden önce, bir yer geri alındığı zaman, ilk önce onun merkez ile haberleşmesini tesis ve temin etmekteyiz...Efendiler, bir yer geri alındı mı? Orada ordu tarafından geçici idare kurulur. Mülki idare memurları oraya ulaştığında, derhal görevi ellerine alacaklardır...Yeni kurtulan yerlerimize bütçedeki tahsisatı yeterli görmüyoruz. Mesela, Dahiliye Vekaletinde kabul edilen bazı memuriyetler için tahsisat vardır ki, İzmir'de ve diğer mevkilerde o maaş ile memurların idare etmesi imkanı yoktur. Bunun farkını istiyoruz. Sonra, bazı yerlerde memuriyetler ilave etmek gerekiyor. Mevki itibarı ile mesela vilayet kadrosunda yabancı işler müdüriyeti, hukuk işleri müdüriyeti diye bir takım memuriyetler vardır ki, vakti ile bunlar kaldırılmıştı. Fakat İzmir gibi yerler için bu müdüriyetler herhalde lazımdır. Böyle mevki icabatı olan yerler için de bunun tahsisat farkını istiyoruz. Hükümetin üzerine düşen görevi bir an önce gerçekleştirebilmesi için, Büyük Heyetinize arz edilen tahsisat zammının onaylanarak hükümete verilmesine lüzum vardır" şeklinde izahta bulunmuştur (TBMM ZC, D. I, C. 22: 613).

Burdur Mebusu İsmail Suphi Bey'in; "kurulacak mülki idarenin bu görevleri yerine getirip-getiremeyeceğini" sorması üzerine konuşmasına devam eden Mehmet Ata Bey, "...Heyeti Vekileye havale buyrulursa, Hükümetçe gereken tedbirler alınacaktır. Ben diyorum ki, ilk önce hatıra gelen şeyler hükümete bırakılırsa o; bizim için o esaslar dairesinde bu mesele hallolur. O meyanda gereken hususları da dikkate alırsız" şeklinde cevap vermiştir (TBMM ZC, D. I, C. 22: 613-614). Takrir Saruhan Mebusu Refik Şevket Bey'in, takririn Heyeti Vekileye bırakılmasını teklif etmesi üzerine Mehmet Ata Bey; takririn Heyet-i Vekileye bırakılmasının daha uygun olacağını ifade etmesi üzerine konu İcra Vekiller Heyeti Riyasetine tevdi olunmuştur (TBMM ZC, D. I, C. 22: 614, 619).

3.4. Mehmet Ata Bey'in Diğer Faaliyetleri

Mehmet Ata Bey'in Nafia Vekilliği görevi esnasında müdahale ettiği ve önemli olarak gördüğümüz problemlerden birisi de İstanbul'dan Milli Mücadele sırasında Anadolu'ya geçmek isteyen şahısların bir garnizonda muhafaza ve Hükümetçe bu şahısların işlerinin teminine dair İzmit Mebusu Hamdi Namık Bey'in Meclis gündemine 28 Nisan 1921 tarihli önerge. Takriri ilişkin olarak söz alan Dahiliye Vekili Mehmet Ata Bey, "Hamdi Bey'in tekliflerine dair hükümetin taraftar değildir...İstanbul'dan ve sair mahallerden gelenler hakkında hudutlarda,

iskelelerde memurin-i mahsusası tahkikat icra ediliyor ve ahvalinde şüpheler görünenler esasen kabul edilmiyor. İstanbul'a iade ediliyor...Bu kabil eşhas için böyle bir garnizon teşkiline lüzum yoktur...böyle bir garnizon teşkiline Dahiliye Vekaleti taraftar değildir.” ifadelerine yer vermek üzere temenni takririne yanıt vermiştir (TBMM ZC, D. I, C. 10: 129-130).

Mehmet Ata Bey'in Dâhiliye Vekilliği sırasında Meclis gündemine 28 Nisan 1921 tarihinde taşınan diğer bir mesele de Çorum Mebusu Dursun Bey'in resmi makamlara takdim edilen mektup ve telgrafların sansüre tutulmaması yönündeki takriridir. Takririn okunması sonrasında söz alan Mehmet Ata Bey, *“...Makamat-ı resmîyeye şikayati olanların, Dahiliye Vekaleti, evrakının sansür edilmemesini kabul eder, sansüre tabi tutulmaz. Makamat-ı resmîyeye şikayati muhtevi yazılan mektup ve telgrafların sansür edilmemesini hükümet kabul ediyor. Makamat-ı resmîyeye ahali tarafından şikayeti mutazammın yazılan tahrirat ve telgrafnameleri kabul ediyorum.”* demiştir (TBMM ZC, D. I, C. 10: 131-132). Daha sonra söz alan Konya Mebusu Vehbi Efendi bu meselenin eskiden beri Osmanlı bürokrasisi içindeki varlığına işaret ederken mülki idarecilerin aleyhlerinde kendileri hakkında telgrafhaneden bir şikâyetin olması durumunda müdahil olduklarını belirtmiştir. Bu meselenin önüne geçilmesi için de Vehbi Efendi gerek telgraf memurlarına gerekse de müdürlere bir genelge yayımlamak suretiyle, idare memurları hakkında verilecek olan şikâyet telgraflarını göstermeye mecbur olmadıklarının bildirilmesi önermiştir. Bu öneriye ilişkin olarak Mehmet Ata Bey, hiçbir telgraf memurunun telgrafhaneye tevdi edilen telgrafi çekmemek gibi veya mülki idarecilere bildirmek gibi yükümlülüğünün olmadığına ve bunun haksız bir uygulama olacağını ve bunun dışında yaşanabilecek sansür uygulamalarının ise ahlaki zafiyet dolayısıyla vazifelerini suistimal edebilecek memurların olabileceğine de işaret etmiştir. Bunun dışında Mehmet Ata Bey tarafından, TBMM Hükümeti'nin olağanüstü şartların varlığı sebebiyle, *“Meclis-i Alinin de tasvib ettiği bazı menatıkta, emniyet ve asayiş dahilinin muhafazası için, her memlekette olduğu gibi, bu menatık dahilinde sansürün tatbiki için lazım gelen mahaller de vardır.”* ifadelerine yer verilmiştir (TBMM ZC, D. I, C. 10: 133-134). Ayrıca bu takririn tartışılması sırasında mebusların mektuplarının da sansüre tabi tutulduğuna işaret eden Erzurum Mebusu Celaeddin Arif Bey uygulamaların Meclis'te dahi mümkün olmadığına işaret etmiştir. TBMM Hükümeti'nin özellikle bu hususta temkinli davranmasının temelinde bu şartlar altında İngiliz

istihbaratının girişimleri neticesinde TBMM gizli oturumlarına dair görüşmelerin Avrupa kamuoyunda, *Le Temps* ve *Times* gazetelerinde dahi haber olması yatmaktadır. Meclisin gizli oturumlarını İngilizlere rapor eden ajanların bulunduğu iddiası Meclis Başkanı Mustafa Kemal Paşa tarafından doğrulanmış ve sorunun Meclis'in kendi iç denetimi ile çözülebileceği belirtilmiştir (Akın, 2001: 292). Sansür ülke çapında değil, daha ziyade Pontus krizinin yoğun yaşandığı Amasya, Tokat, Çorum, Samsun sancaklarında ve Kırşehir'de önemsenmiş, mebusların haberleşmesine sansür uygulanmaması ilke olarak kabul edilmiştir (Sansür Vaz'ı Hakkında 77 Sayılı TBMM Kararı; Düstur, 3, C. 1, 2 Kanunuevvel 1336: 155). Mebus haberleşmelerinin denetlenmesinde uyulacak kurallar tartışma yaratmış, bu nedenle Meclis kendine has bir çeşit öz denetim yönteminde karar alınmıştır⁹.

Mehmet Ata Bey'in Dâhiliye Vekilliği sırasında Meclis gündemine 4 Eylül 1922 tarihli oturumunda taşınmış olan diğer bir mesele de Yozgat Mebusu Feyyaz Ali ve Kayseri Mebusu Ahmet Hilmi Beylerin, *Başakomutanlık emriyle alınan Tekâlif-i Milliye %20'lerinin ve bakiyesinin tahsil edilip edilmeyeceğine* dair takrirleridir. Bilindiği üzere, Türk İstiklâl Harbi sırasında devlet halka ağır mali yükümlülükler getirmek zorunda kalmıştır. Kanuni bir dayanağı olmaksızın bütçe dışı vergilendirmeler Balkan Savaşları ile başlamış ve İstiklâl Harbi döneminde de devam etmiştir. Başkomutanlık makamı tarafından yayınlanan Tekâlif-i Milliye Emirleri'nin de resmi gerekçesi olağanüstü şartlardır. Tekâlif-i Milliye Emirleri'nde genel uygulama halka devletten alacaklı olduğunu gösteren bir mazbata verilmesi şeklinde olmuştur. TBMM, ülke kurtulup, iktisadi ve siyasi şartlar normale döndüğünde mazbatalarda belirtilen borcun halka geri ödeneceğini taahhüt etmiştir (Akın, 2001: 350-351). Meclis gündemine taşınan mesele dâhilinde ise Mükellefiyeti Nakliye-i Askeriye Kanununun yayınlanmasından sonra %20 bakiyenin alınıp alınmayacağı bahsine ilişkin Mehmet Ata Bey bu hususa dair Dahiliye Vekaleti'nde böyle bir kaydın olmadığına işaret etmekte, fakat Tekâlif-i Milliye Emirleri dâhilinde vesait-i nakliyenin %20'sinin alınması hakkında Mükellefiyeti Nakliye-i Askeriye Kanununun yayınlanmasından sonra

⁹ Mebus mektuplarının münavebeli olarak üç kişilik mebus heyeti tarafından yapılmasına dair TBMM kararı somut adımların atılmasında etkili olmuştur. (Düstur, 3, C. 1, Karar No. 19, 4.6.1336: 11); İhsan Güneş bu dönemde ülke genelinde olağanüstü şartlar nedeniyle haberleşmeye açıkça sansür konduğunu ve bu konuda hiç kimseye ayrıcalık tanınmadığını ifade etmektedir. (Güneş, 1985: 224-225).

Başkumandanlık makamının tebligatı olduğunu belirtmiştir¹⁰. Mehmet Ata Bey, tebligat doğrultusunda bazı yerlerde halkın zor durumda olması nedeniyle bu tebligatın uygulanamadığına değinmiş ve kendisinin de Mükellefiyet-i Nakliye-i Askeriye Kanunu'nun yayınlanmasından sonra talep edilen %20 bakayayı istemenin doğru bir uygulama olmayacağına işaret etmiştir (TBMM ZC, D. I, C. 22: 485).

SONUÇ

Mehmet Ata Bey'in tanıklık ederek, bizzat merkezinde yer aldığı Türk İstiklâl Harbi ve TBMM'nin kuruluşu Türk İnkılâbı'nın ve Türk demokrasi tarihinin en önemli eşiğini teşkil etmiştir. Mehmet Ata Bey'in Osmanlı Devleti'nin mülki idaresinde kazandığı deneyim ve tecrübe birikimi, kendisinin Türk İnkılâbı'nın kurumlarının inşası sürecinde Dâhiliye Vekâleti Vekilliği gibi aktif görevlerde hizmet vermesini sağlamıştır. Milli Mücadele Hareketi'nin en sancılı dönemlerinde üstlendiği vazifeler Mehmet Ata Bey'in ilerleyen yıllarda geniş bir siyasi perspektife haiz olmasında da etkili olmuştur.

Mehmet Ata Bey'in siyasi kimliğinin şekillenmesinde, en başta ilmi anlamda birikime sahip bir aile ortamı içinde dünyaya gelmesi ve bu sayede iyi bir öğrenim tatbik etmiş olması etkilidir. Mehmet Ata Bey, yüksek tahsilini de İstanbul'da tamamlayarak Osmanlı bürokrasisinin merkezinde yetiştirme fırsatı yakalamış ve Mülkiye Mektebinin yüksek kısmından mezun olmuştur. Mehmet Ata Bey devlet memuriyetinde 1908 ve 1919 yılları arasında Kaymakamlık, Vilayet Mektupçuluğu ve Mutasarrıflık görevlerinde aşama aşama kendisini yetiştirerek, Son Osmanlı Mebusan Meclisi'nde Niğde Mebusu olmuş ve 15 Şubat 1920 tarihinde de TBMM'ye katılarak mücadelenin merkezinde yer almıştır. Bu sırada Meclis'te üstlendiği vazifeleri sırasında Osmanlı Devleti içinde yaşanan haksızlıklara ve devleti yıkıma götüren hadiselerle yakından tanıklık etmiş olması nedeniyle birikimlerini İcra Heyeti'nde üstlendiği vazifesi sırasında tatbik edebilme fırsatı yakalamıştır. Bu sırada Meclis üyeleri ile de bu kazanımlarını paylaşmıştır. Mehmet Ata Bey'in devlet adamlığı kimliğini ve verilen mücadeleye inanmışlığını ortaya koyan bir hadiseyi I. Meclis'te Edirne Mebusu Mehmet Şeref Bey, şu şekilde

¹⁰Bu emirler uyarınca ahalinin elindeki nakil vasıtalarının dörtte birine, hayvanların da beşte birine mazbata karşılığı el konulmuştur. Tedarik-i Vesait-i Nakliye Komisyonlarının el konulan hayvan sayısı yaklaşık 50.000'dir. (TBMM ZC, D. I, C. 15: 180, 327-329).

nakletmektedir:

“Bir gün heyet-i murahhasanın avdeti sırasında, meclise karşı büyük istirahat salonunda oturuyorduk. Burada ekseriye muhalif geçinen mebuslar otururdu. Hatta oraya diğer refiklerin girdiği nadir idi. Bu salonun ortasında bir kara taş tahta bulunuyordu. Şair Mebuslardan Zihitü Bey vardı. Tahtaya şöyle bir şey yazmıştı:

Hak yolunda Türk'ün en haklı olan davası var.

Şahidi âdil biziz haklı olan davamıza.

Kim olduğunu çok sonra öğrendiğimiz mebus bunun altına Avni merhumun şu beytini yazmıştı:

Kimse idrak edemedi davasını manamızın

Biz dahi hayranıyız davayı bimanamızın.

Bu münasebetsiz yazıyı orada gören ve bundan dolayı hiddetlenen Mehmet Ata Bey canı sıkılarak bunu silmesini görevliye emretmişti (Şeref, 2011: 69-70).

I. Mecliste milletvekillerinin gelecekte beklenenleri konusunda yapılan ankete 2 Şubat 1922 tarihinde cevap veren Mehmet Ata Bey, “Kutsal savaşımızın hakkıyla yararlı ve sonsuza değin parıltılı olabilmesi için ulusu gelecekte uzun süreli bir barışa erdirmek ve sükûn ve düzenini çağın kültür ışıkları ve uygarlık tanıklarına alışık ve saygın kılmak ve açık deyişle, uluslararası yarışmada güçlerini bölünmeye ve boşa harcanmaya uğratmadan evrenin ilerleme yasasını devletimizde tamamiyle geliştirmeye erdirtirecek siyasal, ekonomik ve bilimsel önlemleri almaya özellikle özen göstermek gereklidir kanısındaım” diyerek cevap vermiştir ¹¹. “Parça bütünün habercisidir” ilkesinden de hareketle dönemin şartları dahilinde Mehmet Ata Bey'in haliyet-i ruhiyesini ortaya koyan bu tarihi belge mücadeleye ne denli inandığının kanıtıdır.

¹¹ “Mücadele-i mukaddesemizin bihakkın nâfi ve suret-i ebediyede lâmi olabilmesi için millet-i âtiyen medîd bir sulhe mazhar ve nimet-i sükûn ve asayiş sayasinde asrın nur-ı irfan ve şevâhid-i medeniyetle me'nûs ve muvakkar etmek ve tabir-i sarihle müsabaka-i milelde kuvvetlerini inkısam ve israfı duçar etmeyerek kanun-ı terakki-i âlemi mülkümüzde tamamiyle inkişafa isal edecek tedabir-i siyasiye ve iktisadiye ve ilmiyyeyi icraya hasr-ı ihtimam lâzımdır kanaatindeyim” (İlk Meclis Anketi Birin Dönem TBMM Milletvekillerinin Gelecekte Bekledikleri, 2004: 320).

KAYNAKÇA

Arşivler

TBMM Arşivi, Devre: 1, Sicil No: 359

T.C. Emekli Sandığı Arşivi, Mehmet Ata Bey'in Emeklilik Sicil Dosyası: VH000278.

Başbakanlık Osmanlı Arşivi,

BOA, FK. İ.DH, DN. 1509, GN. 1332/L-08, T. (H. 9/Te/1330-M. 22 Temmuz 1914).

BOA, FK. BEO., DN. 4309, GN. 323135, T. (R. 18/Eylül/1914-M. 9 Eylül 1914).

BOA, FK. İ.DUİT., DN. 42, GN. 50, T. (H. 11/Ca/1335-M. 4 Nisan 1917).

BOA, FK. BEO., DN. 4458, GN. 334338, T. (H. 12/Ca/1335-M. 5 Nisan 1917).

BOA, FK. DH.ŞFR., DN. 96, GN. 288, T. (H. 23/Ca/1337, (M. 26 Mart 1919).

BOA, FK. DH.ŞFR., DN. 630, GN. 134, T. (R. 19/Te/1335-M. 19 Temmuz 1919).

Resmi Yayınlar

Düstur, 3, C. 1, 2 Kanunuevvel 1336.

Düstur, 3, C. 1, Karar No. 19, 4.6.1336,

TBMM Zabıt Ceridesi (1962). Ankara, I. Devre, c.I-XXIX, TBMM Basımevi.

TBMM Gizli Celse Zabıtları (1983). Ankara, c.I-III, TBMM Basımevi.

İlk Meclis Anketi Birin Dönem TBMM Milletvekillerinin Gelecekte Bekledikleri (2004). Ankara, TBMM Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu Yayınları.

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Kuruluşundan Günümüze Hükümetler (1998). Ankara, Türkiye Cumhuriyeti Başbakanlık Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü yay.

Akın, Rıdvan (2001). TBMM Devleti (1920–1923) Birinci Meclis Döneminde Devlet Erkları ve İdare, İstanbul.

Altuğ, Yılmaz (1997). Türk İnkılap Tarihi (1919-1938), 8. Baskı, İstanbul.

Bağdadlılar, Adil (1974). Uzunoluk (İstiklâl Harbi'nde Kahraman Maraş), Toker

Matbaası.

Başa, Şafak, (2013). Kurumsallaşma Bağlamında Dâhiliye Nezaretinden Dâhiliye Vekâletine Geçiş (1920-1923), TODAİE Yay. 374, Ankara.

Belen, Fahri. (1983). Türk Kurtuluş Savaşı, 2. Baskı, Ankara: Kültür ve Turizm Bakanlığı.

Çamur, Selma (2009). Birinci Meclis'te Niğde Milletvekilleri ve Siyasi Faaliyetleri, Yüksek Lisans Tezi, Niğde Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Çoker, Fahri (1995). Ankara, Türk Parlamento Tarihi Milli Mücadele ve TBMM I. Dönem 1919-1923, III, TBMM Vakfı Yayınları.

Demirel, Ahmet (2009). Birinci Meclis'te Muhalefet İkinci Grup, İletişim Yay., 5. Baskı, İstanbul.

Gazi Mustafa Kemal (1999). Ankara, Nutuk-Söylev, (Yay. Haz.: İsmail Arar, Uluğ İğdemir, Sami N. Özerdim), I-III, TTK.

Gökhan, İlyas. (2011). Başlangıçtan Kurtuluş Harbine Kadar Maraş Tarihi, Kahramanmaraş.

Güneş, İhsan (1985). Birinci Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Düşünsel Yapısı (1920-1923), Eskişehir.

Güneş, İhsan (1998). Birinci Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Toplanması ve Nitelikleri, Sabancı Üniversitesi yay., (Edidör: Cemil Koçak), Sabancı Üniversitesi yay., İstanbul 1998, ss. 25-61.

Karal, Enver Ziya (1964). Türkiye Cumhuriyeti Tarihi, İstanbul.

Kili, Suna. (1980). Türk Devrim Tarihi, İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Yay.

Mehmet Şeref (2011). Tarihî ve Siyasî Tefrika Birinci Millet Meclisi, (Yayına haz.: Taner Lülecî), Yeditepe yay., İstanbul.

Pontus Meselesi, (1995). (Yay. Haz. Yılmaz Kurt), TBMM Yayını, Ankara.

Selek, Sebahattin (1970). Milli Mücadele, C. II, İstanbul.

Tunaya, Tarık Zafer (1998). Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümeti'nin Kuruluşu

ve Siyasi Karakteri, Birinci Meclis, (Edidör: Cemil Koçak), Sabancı Üniversitesi yay., İstanbul.

Türkmen, İsmet (2008). I. TBMM Hükümeti Döneminde İsmail Fazıl Paşa'nın Nafia Vekilliği Görevi (1920-1921), Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, C. 10, S. 3, ss. 135-158.

Velidedeoğlu, Hıfzı Veldet (1990). İlk Meclis Millî Mücadele'de Anadolu, Çağdaş yay., Ankara.

Yakar, Serdar (2012). Maraş Milli Mücadelesinde Bayrak Olayı ve Aşıkıoğlu Hüseyin, Kahramanmaraş.



ELEKTRONİK BELGE YÖNETİM SİSTEMİ (EBYS)'NİN KAMU ÇALIŞANLARI ÜZERİNDEKİ ETKİLERİNİN İNCELENMESİ ZONGULDAK İLİ ÖRNEĞİ

Tuncay ÜSTÜN*

Öz

Bu çalışma; Zonguldak ilinde faaliyet gösteren ve Elektronik Belge Yönetim Sistemi (EBYS)'ni aktif olarak kullanan; Zonguldak Valiliği İçişleri Bakanlığı Birimleri, Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) İl Müdürlüğü, Milli Eğitim Bakanlığı (MEB) İl Müdürlüğü ve Türkiye Taş Kömürü Kurumu'nda (TTK) görev yapan kamu çalışanları üzerindeki EBYS kullanımının; sosyolojik, psikolojik ve fiziksel etkilerinin incelenerek, kurumlar arası karşılaştırılma yapılması amaçlanmıştır. Alan araştırması modelinde hazırlanan ve yüz yüze uygulanan bu araştırmaya toplamda 616 kişi katılım sağlamıştır. Anket araştırmacı tarafından geliştirilmiş olup, bağımsız değişkenleri içeren “Kamu Kurumlarında Çalışanların Sosyo-Demografik Özellikleri ve Çalışma Sürelerinin Öğrenilmesini İçeren Bilgi Formu” ve bağımlı değişkenleri içeren “EBYS'nin Kurum Çalışanları Üzerindeki Etkilerinin Ölçülmesine İlişkin Bilgi Formu” olmak üzere iki kısımdan oluşturulmuştur. Anket sonucunda elde edilen verilerin analizinde, frekans ile bağımlı ve bağımsız değişkenlerin istatistiksel ortalamaları arasında anlamlı bir farklılık taşıyıp taşımadığını tespit etmek amacıyla tek yönlü anova analizi kullanılmıştır. EBYS kullanımının, kurum çalışanları üzerinde; sosyolojik, psikolojik ve fiziksel olarak olumlu ve olumsuz etkilere yol açtığı ve bu etkilerin kurum çalışanları üzerinde farklılık gösterdiği tespit edilmiştir. Söz konusu etkilerin oluşum nedenlerini istatistiksel olarak ortaya koymak maksadıyla yapılan incelemede, bağımlı ve bağımsız değişkenlerin istatistiksel ortalamaları arasında anlamlı bir ilişki olduğu saptanmıştır.

Anahtar Kelimeler: Belge, Bilgi Sistemleri, Elektronik Belge Yönetim Sistemi, Psikolojik, Sosyolojik.

* İçişleri Bakanlığı İller İdaresi Genel Müdürlüğü, tunc_ay_yildiz@hotmail.com

THE IMPACT OF ELECTRONIC DOCUMENT MANAGEMENT SYSTEM ON PUBLIC SECTOR EMPLOYEES AND COMPARISON AMONG DIFFERENT INSTITUTIONS ZONGULDAK CASE

ABSTRACT

The aim of this study is to examine the sociological, psychological and physical effects of the use of Electronic Document Management System (EDMS) on public sector employees and to make a comparison among institutions that are operating in Zonguldak and actively using EDMS including Zonguldak Governorate Ministry of Interior, Social Security Institution Provincial Directorate, Provincial Directorate of Ministry of National Education, and Turkish Stone Coal Corporation. A total of 616 subjects participated in this face-to-face survey in the field survey model. The questionnaire was developed by the researcher and consists of two parts: "Information Form for Learning of Socio-Demographic Characteristics and Working Hours of Employees in Public Institutions" containing independent variables, and "Information Form for Measuring the Effects of EDMS on Institutional Employees", including dependent variables. One-way ANOVA analysis was used to analyze the data obtained as a result of the questionnaire and to determine whether there is a significant difference between the frequency and the statistical mean of dependent and independent variables. It is demonstrated that the use of EDMS has sociological, psychological and physically both positive and negative effects on the employees, and these effects are differentiated among the employees of the institution. In the analysis administered for determining the causes of these effects revealed a statistically significant relationship between the averages of dependent and independent variables.

Keywords : Document, Information System, Electronic Document Management System, Psychological, Sociological.

GİRİŞ

Latince “informatio” kökünden gelen ve biçim verme eylemi olarak tanımlanan bilgi kavramı, “düşünme, yargılama, akıl yürütme, okuma, araştırma, gözlem ve deney sonucunda elde edilen düşünsel ürün veya öğrenilen şey” olarak tanımlanmıştır (Öğüt, 2003: 9). Bilgilerin geleceğe taşınması için belge niteliği taşıması gerekmektedir. Belge ise; Türk Dil Kurumu tarafından “Bir gerçeğe tanıklık eden yazı, fotoğraf, resim, film vb. vesika, doküman ...” olarak tanımlanmıştır (www.tdk.gov.tr, erişim 25.06.2015). Teknolojik gelişmelerle birlikte belge kullanımının bilgisayar ortamına taşınması sonucu belge, elektronik olma niteliği kazanmıştır. Elektronik belge; bilgi ve iletişim teknolojileriyle oluşturulan veya bilgi sistemlerinin eklentileri olan ve kullanılmasına olanak sağlayan; klavye, tarayıcı, USB bellek, kamera, video, flash disk, e-posta, teleks, faks vb. gibi araçlar aracılığıyla elektronik ortama aktarılan ve sadece belirli makineler aracılığıyla okunabilen, her türlü yazılı, sesli ve görüntülü kaydedilmiş bilgi ve belgeler şeklinde tanımlanabilir (Özdemirci vd., 2009: 357). Belgelerin biçim değiştirerek elektronik ortama taşınması ve belgelerdeki üretim artışı gibi nedenler belge yönetimini zorunlu hale getirmiştir. Kurumların yapması gereken olağan günlük işlerin yapılması için oluşturulan her türlü dokümantasyondan delil özelliği taşıyabilecek belgelerin; içerik, format ve ilişkisel özelliklerini kaybetmeden ayıklanarak, üretiminden tasfiyesine kadar olan süreç içerisinde yönetme işine elektronik belge yönetimi (Kandur, 2006: 12), elektronik ortamdaki kayıtların yönetilmesini sağlayan sisteme ise Elektronik Belge Yönetim Sistemi denir (Odabaş, 2007: 11).

Türkiye’de kamusal alanda, elektronik belge kullanımına ilişkin yapılan ilk çalışma 1991/17 sayılı Başbakanlık Genelgesidir (Özdemirci vd., 2013: 26). Söz konusu genelgede; kamu kurum ve kuruluşlarının; merkez, taşra ve yurt dışı teşkilatları arasında yapılan yazışmalarda kullanılacak haberleşme kodlarının oluşturulması ve kurumsal yapıda meydana gelecek değişikliklere göre bu kodlarda yapılacak güncellenmelerin, Başbakanlığa bildirilmesi istenmiş ve bu kodların tek bir çatı altında toplanması maksadıyla oluşturulan Devlet Teşkilatı Veri Tabanına (16649 Sayılı Genelge, 1991/17. madde3) kurumlar tarafından kullanılan haberleşme kodlarının elektronik ortamda gönderilmesi maksadıyla 2011/1 sayılı genelge yayımlanmıştır (27842 Sayılı Genelge, 2011, Madde 1).

Dünya Bankası işbirliğiyle hazırlanan ve 1993 yılında yayınlanan raporda Türkiye’de oluşturulacak bilgi toplumuna ilişkin gerekli olan; yazılım pazarı, bilgisayar kullanımı, yetişmiş insan kaynağı, iletişim ağları ve yasal altyapı alanı gibi hususlara yer verilerek bir plan önerisi geliştirilmiştir. Ancak, Dünya Bankası ile kredi anlaşmasının tamamlanamamış olması nedeniyle söz konusu rapor önerileri uygulanamamıştır (www-wds.worldbank.org, erişim 25.06.2015). Ulaştırma Bakanlığı ve TÜBİTAK tarafından 1999 yılında tamamlanan TUENA projesinde Türkiye’nin enformasyon politikalarının belirlenmesi amacıyla enformasyon teknolojileri altyapı ve kullanımı, bu alandaki dünyadaki genel eğilimler, Türkiye’deki mevcut durumun tespiti, vizyon ve hedefleriyle kurumsal yapılanma önerileri belirlenmiştir (www.inovasyon.org, erişim 25.06.2015).

Avrupa Birliği’ne girmek isteyen ve bu birliğe aday olan ülkeler için 2001 yılında hazırlanan “e-Avrupa+” girişimine taraf olunmasıyla birlikte, Türkiye’de bilgi ve iletişim teknolojilerinden faydalanarak; Bilim ve teknoloji üretiminde odak noktası haline gelmiş, bilgi ve teknolojiyi etkin bir araç olarak kullanan, bilgiye dayalı karar alma süreçleriyle daha fazla değer üreten, küresel rekabette başarılı ve refah düzeyi yüksek bir ülke olmak özelliklerini gösterecek bir bilgi toplumuna geçilebilmesi için 2003/12 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile DPT Müsteşarlığı koordinasyonunda, e-Dönüşüm Türkiye Projesi” başlatılmış olup, 2005/5 sayılı Yüksek Planlama Kurulu Kararı ile uygulamaya konulan e-Dönüşüm Türkiye Projesi 2005 Eylem Planında, 37 no.lu Kararla Kamuda Elektronik Kayıt Yönetimi eylemine yer verilmiştir (www.Bilgitoplumu.gov.tr, erişim 25.06.2015).

Elektronik ortamlarda üretilen ya da üretilecek olan bilgi ve belgelerden arşiv malzemesi özelliği taşıyanların kaybını önlemek ve devamlılığını sağlamak maksadıyla bir kopyasının; cd, disket veya benzeri kayıt ortamlarına aktarılmak suretiyle muhafaza edilmesine ve muhafaza, tasnif, devir vb. gibi arşiv işlemlerinde diğer tür malzemeler için uygulanan hükümlerin uygulanacağına dair 22 Şubat 2005 tarihli ve 25735 sayılı Devlet Arşiv Hizmetleri Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik resmi gazetede yayımlanmıştır (25735 Sayılı Yönetmelik, 2005, Ek Madde 1).

Kurumlar tarafından elektronik ortamlarda oluşturulan belgelerin, gerek fiziki, gerekse elektronik ortamlarda aynı esaslar dâhilinde dosyalanmasına ilişkin gerekli altyapının oluşturulması amacıyla, Kurum ve Kuruluşlarca Müşterek

Kullanılacak Standart Dosya Planı Hazırlamada Uyulacak Esaslar konulu genelge, kamu kurumlarında belgelerin düzenlenmesinde tekdüzeliği, kapsamlılığı ve eşgüdümü sağlama amacını gütmekte olup (Külcü, 2007: 73-74), 2005/7 sayılı ve Standart Dosya Planı konulu Başbakanlık Genelgesi ile de “Ana Hizmet Birimlerine İlişkin Dosya Planı”nı hazırlayan kamu kurum ve kuruluşlarının, bu dosya planlarına kurumların yardımcı hizmet, danışma ve denetim birimlerine ait dosya planlarını kapsayan “ Ortak Alanlara Ait Dosya Planını da eklemek suretiyle dosya planlarını oluşturarak uygulamaya başlayacakları ifade edilmektedir.

Kamu kurum ve kuruluşlarına yükümlülükler yükleyen ve ilk olarak (2006-2010) yılları arasında uygulanan Bilgi Toplumu Stratejisi ve Bilgi Toplumu Stratejisi Eylem Planı dokümanları Temmuz 2006’da yürürlüğe girmiştir (www.Kalkinma.gov.tr erişim 25.06.2015). Bilgi Toplumu Stratejisi (2006-2010)’nin öncelikli hedefi, 2010 yılında kamudaki bütün yazışmaların elektronik ortamda yapılması olmuş, ancak bu hedefe tamamıyla ulaşamamıştır. Belgelerin elektronik ortama taşınmasıyla birlikte onay işlemlerinin elektronik ortamda gerçekleştirilmesi maksadıyla geliştirilen elektronik imza (e-imza) teknolojisi; emlak alım satımı, veraset ve intikal, evlenme gibi işlemler ile teminat sözleşmeleri istisna tutulması şartıyla (www.bilgiguvenligi.gov.tr, erişim 25.06.2015) elle atılan ıslak imza gibi hukuken geçerli olma özelliği sağlayan ve e-imzanın hukukî, teknik ve kullanımına ilişkin esasları belirlemek maksadıyla, 23 Temmuz 2004 tarihinde 5070 sayılı Elektronik İmza Kanunu (EİK) kabul edilerek, e-imzanın resmi işlemler kullanılmaya başlamıştır. EİK; Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (BTK) tarafından yayımlanmış olan “Elektronik İmza Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkındaki Yönetmelik” ve “Elektronik İmza ile İlgili Süreçlere ve Teknik Kriterlere İlişkin Tebliğ” e-imzanın Türkiye’de uygulanmasına ilişkin hukuki dayanağını oluşturmakta olup, güvenli e-imzanın EBYS’lerde kullanılması ve güvenli e-imza ile imzalanmış belgelerin elektronik ortamda alış-veriş usulleri, 02 Şubat 2015 tarih ve 29255 sayılı Resmi Gazetede yapılan güncelleme ile 2014/7074 karar sayılı Resmi Yazışmalarda Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik (RYUEHY) ile düzenlenmiştir (29255 Sayılı Yönetmelik, 2014, Madde 15).

Türkiye’de elektronik belgelerin kayıt altına alınması, kullanılması ve arşivlenmesi konularında çalışma yapma görevi Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü (DAGM)’ne verilmiştir (www.resmigazete.gov.tr, erişim 25.06.2015). EBYS’nin

uygulanmasına ilişkin geliştirilen ölçütler genellikle milli olmakla birlikte uluslararası ölçütlerinde kabul edildiği görülmektedir. Buna örnek verecek olursak, TSE'ye bağlı Bilgi Teknolojileri ve İletişim İhtisas Grubu görevlilerince ISO 15489 Uluslararası Belge Yönetimi Standardı ve teknik raporu Türkçe 'ye çevrilerek "Bilgi ve Dokümantasyon- Belge Yönetimi (TSE ISO 15489)" adı ile Temmuz 2007'de standart olarak kabul edilmiştir (www.tse.org.tr, erişim 25.06.2015). 2009 yılında yürürlüğe giren "Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik" ile fiziki olarak hazırlanan bilgi ve belgelerin de elektronik ortama taşınması ve veri tabanlarının diğer kurumlarla paylaşılmasına ilişkin esas ve usuller belirtilmiştir. EBYS her kurumda farklılık gösteren bir yapıya sahiptir. Bu farklı yapıların ortak bir noktasını bularak, kurumlar arası bilgi ve belge paylaşımının sağlanması maksadıyla, standartların oluşturulması zorunluluğu ortaya çıkmıştır.

Kamu kurum ve kuruluşlarında üretilen veya üretilmesi muhtemel elektronik belgelerin arşiv belgesi niteliğinin korunabilmesi maksadıyla, 2005 yılında uluslararası standartlara uygun olarak hazırlanan, Elektronik Belge Yönetimi Sistem Kriterleri Referans Modeli (EBYSKRM), TSE tarafından 19 Haziran 2007 tarihinde "TSE 13298 Bilgi ve Dokümantasyon- Elektronik Belge Yönetimi" standart olarak kabul edilmiş ve 2008/16 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile de kamu kurum ve kuruluşlarında kullanılan ya da kullanılacak EBYS'lerin TSE 13298 sayılı standarda uyumlu olması zorunluluğu getirilmiştir (www.resmigazete.gov.tr, erişim 25.06.2015). Bu standartlar; EBYS'nin kurulumu ve kullanımı için gerekli sistem gereksinimleri, EBYS için gerekli belge yönetim teknikleri ve uygulamaları, elektronik belgelerin yönetilebilmesi için gerekli gereksinimler, elektronik ortamda üretilmemiş belgelerin yönetim, fonksiyonlarının elektronik ortamda yürütülebilmesi için gerekli gereksinimler, elektronik belgelerde bulunması gereken diplomatik özellikler, elektronik belgelerin hukuki geçerliliklerinin sağlanması için alınması gereken önlemler, güvenli elektronik imza ve mühür sistemlerinin uygulanması için gerekli sistem alt yapısının tanımlanması olarak belirtilmiş olup, kurumlar arası yapılacak yazışmalar www.devletarşivleri.gov.tr adresinde belirtilen elektronik belge paylaşım hizmeti kriterlerine göre yapılmaktadır (Özdemirci vd., 2013: 26).

1. Literatür Özeti

Bilgi Teknolojileri (BT)'nin kullanılmasıyla birlikte ortaya çıkan yeni çalışma düzeni, fiziksel ve psikolojik etkilerden, sosyal problemlere kadar birçok sorunu da beraberinde getirmektedir. 1960'lı yıllarda sanayi devrimiyle birlikte edinilmiş alışkanlıkları ve iş yapma biçimlerini büyük ölçüde değiştiren BT'nin çalışanlar üzerinde meydana getirdiği değişikliklere ilişkin 1980'li yıllarda başlayan araştırmalar, 1990'larda hız kazanmıştır. Drucker, Tofler ve Malhatrabasta olmak üzere, akademisyenler ve araştırmacılar bilgi teknolojilerinin; toplumsal, kültürel, sosyal ve psikolojik etkileri üzerinde durmuşlardır (Bayrak Kök, 2006: 123).

Bilgi sistemlerinin kullanılmaya başlanmasıyla birlikte;

- Çalışma sürelerinde esneklik ortaya çıkmıştır (Çakır, 2001, erişim 22.07.2015). Ancak bu esneklik, mesai kavramını ortadan kaldırarak, insanı daima iş ile iç içe olma açısından, mesaiden daha fazla kendine bağımlı kılmıştır.

- Yapılan işlerin fiziki olarak göze gelmemesi ve sanal ortamlarda yapılması, iş görenlerin üretim faaliyetinden, ortaya çıkan ürüne yabancılaşmasını ortaya çıkarmış ve yaptığı işi sahiplenmemesine neden olmuştur. Ayrıca sistem kullanımının bireysel olması nedeniyle çalışma arkadaşlarıyla isteyerek ya da zorunlu olarak oluşturulan iş birliğini azaltmış, bu da iş arkadaşlarına ve çevresine yabancılaşmasına neden olmuştur. Marksist yabancılaşma kuramı da, otomasyon sistemlerinin kullanılmasıyla ortaya çıkan rutin ve monotonluk üretim sürecinde yabancılaşmanın ortaya çıktığını savunmuştur. Ayrıca, bilgi teknolojilerinin kullanımında bilgilerin güvenliği ve kişisel gizlilik prensibinin ihlalinin de çalışanların yabancılaşmasına neden olmaktadır (Göktürk, 2007: 211-215).

Bilgi sistemleri kullanımının çalışanların performanslarını artırıp artırmamasına ilişkin 1982 yılında Fuerst ve Cheney tarafından yapılan bir çalışmada bilgi teknolojileri kullanımının, uygun davranış biçimlerinin seçilmesini sağlama yoluyla performansı arttıracığı belirtilmiştir. Franz, Robey ve Koebitz'in 1986 yılında bir hastanede bilgi sistemlerinin performansı artırdığına ilişkin bulguları da bir önceki bulguları desteklemiştir (Bayrak Kök, 2006: 137). Yousafzai, Foxall ve Pallister'in, 2007 yılında gerçekleştirdiği içerik analizi çalışmasında, bilgi sistemlerinin kullanılmasının performansı artırıp artırmadığına ilişkin yapılan 85 araştırmanın 77'sinde pozitif bir etki bulunmuş, sadece yedi araştırmada anlamlı

bir etkiye rastlanmamış ve araştırmalardan birinde ise negatif etki tespit edilmiştir (Yousafzai vd., 2007: 251-280).

Eric Trist ve K.W. Banfort tarafından İşbirliği (dayanışma) hakkında 1960 yıllarından sonra kullanılan teknolojinin kurum çalışanları üzerindeki etkilerinin incelenmesine ilişkin bir araştırma yapmıştır. Bu çalışma ile İngiltere'deki kömür ocaklarında iki veya dört kişilik, bağımsız küçük gruplar halinde geleneksel yöntemler ile dayanışma ve işbirliği içinde çalışan işçilerin; araç, gereç ve üretim yöntemlerinde meydana gelen değişiklik sonucunda (kömürün makineler tarafından çıkarılması gibi) işgörenlerin alışkın olduğu çalışma şeklinin de değişmesi nedeniyle, işgörenler arasındaki işbirliğinin bozulduğu ortaya konulmuştur. Yapılan bu çalışma ile örgütlerde kullanılan teknik sistemlerin değişmesiyle birlikte sosyal sistemlerde büyük ölçüde değişikliklere neden olduğu sonucuna ulaşmışlardır (Kuru Çetin, 2012: 53).

Yapılan başka bir araştırmada ise bilgi tabanlı iletişimin kullanılması halinde, bilgi güvenilirliği ve doğruluğu ile motivasyonu artırıcı etkisi gözlemlenmiştir (Tarhan Öztoprak, 2001: 114). Ancak, 2000'li yıllardan itibaren bilgisayar tabanlı iletişimin kullanılmasıyla birlikte yüz yüze iletişimin gerilediğini belirtmiştir (Tüfekçioglu vd., 2013: 189).

Durbin (1994) ise bilgi sistemleri kullanımının bıkkınlık, kabalık ve kişiliksizlik gibi psikolojik, baş ve boyun ağrıları ile gözlerde sulanma gibi fizyolojik rahatsızlıklara neden olduğu belirtmişken (Göktürk, 2007: 216), Kirk ve Strong, (2010, s. 176) işlerin rutini takip etmesi, yetersiz dinlenme araları ve ergonomik olmayan çalışma koşullarının, kas-iskelet sistemi (sırt, omuz, kol, bilek, bel, boyun) rahatsızlıkları gibi bacaklarda eklem ağrıları, görme ve diğer göz problemleri genel halsizlik ve işle ilişkili ve psikolojik faktörlerden kaynaklanan strese maruz kaldığını söylemiştir. Bilgi sistemlerinin zaman ve mekan göstermeksizin kullanımının çalışma ortamı ve saatlerinin hayatın her anına yayılması nedeniyle stres ve aile yaşamına işin müdahalesi söz konusu olmakta, bu da çalışanın zihinsel ve fiziksel sağlığı üzerinde olumsuz etkiler yaratmaktadır (Aksoy, 2012: 409). Bilgi sistemlerinin mesai saatlerinde yoğun bir şekilde kullanımı iş yerinde rutin, tekdüze bir çalışma ortamı sunmaktadır. Marksist yabancılaşma kuramına göre, Otomasyon nedeniyle işin rutin ve monoton işlemlere bölünmesi sonucu üretim sürecinde yabancılaşma söz konusudur (Göktürk, 2007: 211).

ARAŞTIRMA YÖNTEMİ

1. Çalışmanın Kapsam ve Yöntemi

Araştırmanın uygulanacağı kurumların tespit edilmesi amacıyla, Zonguldak merkez ilçesinde faaliyet gösteren ve EBYS sistemini aktif olarak kullanan kamu kurumları arasından en fazla çalışana sahip kurumlar seçilmiştir. Zonguldak ili merkez ilçesinde araştırma verilerinin toplandığı 15 Eylül- 01 Ekim 2014 tarihi itibarıyla; Zonguldak Valiliği İçişleri Bakanlığı Birimlerinde 120, SGK İl Müdürlüğü'nde 130, MEB İl Müdürlüğü'nde 110 ve TTK'da 590 olmak üzere toplam 950 kamu çalışanı görev yapmaktadır.

Araştırmanın örnek büyüklüğünün belirlenmesinde, incelenen evrenin içinden onun özelliklerini gösteren örneklem modelini oluşturan ve birey sayısını saptamaya yönelik hazırlanmış olan formülden yararlanılmıştır (Sümbüloğlu ve Sümbüloğlu, 2004, s. 103).

Formül; $n = \frac{N \cdot t^2 \cdot p \cdot q}{d^2 \cdot (N - 1) + t^2 \cdot p \cdot q}$ şeklindedir.

$$n = \frac{N \cdot t^2 \cdot p \cdot q}{d^2 \cdot (N - 1) + t^2 \cdot p \cdot q} = \frac{950 \cdot (1,96)^2 \cdot (0,50 \times 0,50)}{(0,03)^2 \cdot (950 - 1) + (1,96)^2 \cdot (0,50 \times 0,50)} = 503$$

(N= Evren, n= Örneklem Büyüklüğü, t= Tablo t değeri, p= İncelenen olayın olma sıklığı, q= İncelenen olayın olmama sıklığı, d= Sapma).

Buna göre örnek büyüklüğünün en az 503 alması gerektiği belirlenmiştir.

Araştırmanın yapılacağı kamu kurumlarından alınacak örneklem büyüklüğü orantılı tabakalı seçim yöntemiyle aşağıdaki formül kullanılarak bulunmuştur (Sümbüloğlu ve Sümbüloğlu, 1993, s. 252, Turhanoglu vd., 2014, s. 150).

$$\frac{N_i}{N} = a_i \text{ ve } a_i \times n = n_i$$

Ni: Her bir kamu kurumunda görevli çalışan sayısı

N: Evrendeki birey sayısı

n: Örneklem alınacak birey sayısı

Zonguldak Valiliği İçişleri Bakanlığı birimlerinden; $\frac{120}{950} \times 503 = 64$

SGK İl Müdürlüğü'nden; $\frac{130}{950} \times 503 = 69$

MEB İl Müdürlüğü'nden; $\frac{110}{950} \times 503 = 58$

TTK'dan; $\frac{590}{950} \times 503 = 312$

Yapılan hesaplamalar sonucu Zonguldak Valiliği İçişleri Bakanlığı birimlerinden en az 64, SGK İl Müdürlüğü'nden 69, MEB İl Müdürlüğü'nden 58, TTK'dan 312 kurum çalışanın örneklem grubuna alınması planlanmıştır. Ancak araştırma anketine katılmayı kabul eden kişi sayısı daha fazla olmuştur.

Araştırmaya; Zonguldak Valiliği İçişleri Bakanlığı Birimlerinden 92, SGK İl Müdürlüğü'nden 72, MEB İl Müdürlüğü'nden 62 ve Türkiye Taş Kömürü Kurumu'ndan 390 olmak üzere, toplamda 616 kurum çalışanı araştırmaya katılmayı kabul etmiştir. Bu kamu çalışanları, araştırmanın örneklemini oluşturmuştur.

Bu araştırma, alan araştırması (Betimleme yöntemi) kullanılarak hazırlanmış bir çalışmadır. Anket, birincil verilere dayalı araştırmalar ile literatür araştırmasına göre, araştırmacı tarafından şekillendirilmiştir. Anket formu hazırlanırken, EBYS'nin kullanımından kaynaklanan ve olabilecek; psikolojik, sosyolojik ve fiziksel sorunları ortaya koyabilecek biçimde oluşturulması amaçlanmış olup, Likert ölçeği kullanılmıştır (Neuman, 2010, s. 302-306). Anket, bağımsız değişkenleri içeren “Kamu Kurumlarında Çalışanların Sosyo-Demografik Özellikleri ve Çalışma Sürelerinin Öğrenilmesini İçeren Bilgi Formu” ve bağımlı değişkenleri içeren “EBYS'nin Kurum Çalışanları Üzerindeki Etkilerinin Ölçülmesine İlişkin Bilgi Formu” olmak üzere iki kısımdan oluşturulmuştur. Anket sonucunda elde edilen verilerin analizinde, frekans ile bağımlı ve bağımsız değişkenlerin istatistiksel ortalamaları arasında anlamlı bir farklılık taşıyıp taşımadığını tespit etmek amacıyla tek yönlü anova analizi uygulanmıştır. Anketin güvenilirliğine ilişkin SPSS programında yapılan değerlendirmeye göre bağımlı değişkeni oluşturan 20 unsurun alfa katsayısı 0,823 olarak çıkmıştır

Anketler yüz yüze görüşme yöntemi ile gerçekleştirilmiştir. Anket, kamuda çalışan ve EBYS kullanan, memur ve yöneticilere uygulanmıştır.

Araştırma verilerinin toplanmasında kullanılan araçlar katılımcılara, Ekim 2014 ayı içerisinde uygulanmış ve toplanmıştır. Araştırmada elde edilen veriler daha sonra bilgisayar ortamına aktarılarak, SPSS (Statistical Package for Social Sciences) 22.00 programıyla analiz edilmiştir

EBYS'nin etkilerinin ölçülmesinde yüzde ve frekans dağılımı esas alınmış olup, kurum çalışanlarının kişisel bilgilerini içeren sosyo-demografik özellikleri (bağımsız değişken) ile EBYS'nin kamu çalışanları üzerindeki etkilerinin ölçülmesini sağlayan ölçeğin (bağımlı değişken) istatistiksel ortalamaları arasında anlamlı bir fark olup olmadığının belirlenmesi amacıyla tek yönlü anova (varyans) testi uygulanmıştır.

2. Bulgular ve Tartışma

Bu bölümde, Zonguldak Valiliği İçişleri Bakanlığı Birimlerinden 92, SGK İl Müdürlüğü'nden 72, MEB İl Müdürlüğü'nden 62 ve TTK'dan 390 olmak üzere, toplamda 616 kurum çalışanının anket sorularına verdikleri yanıtlar değerlendirilerek yorumlanmaktadır. Elde edilen bulgular ile 4 kamu kurumunun EBYS kullanımına ilişkin; sosyolojik, psikolojik ve fiziksel etkileri saptanacak ve bağımlı ve bağımsız değişkenlerin istatistiksel ortalamaları arasındaki ilişkiler değerlendirilecektir

EBYS'nin performans üzerindeki etkisine ilişkin bulgular tablo 1'de verilmiştir.

Tablo 1: “EBYS Yaptığım İş İtibariyle Performansımı Artırıyor” sorusunun etkilerine ilişkin ankete katılan kurumların Cevap Dağılımı

Kurumlar		Hiç Katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Tamamen Katılıyorum	Cevap Vermeyenler	Toplam
Zonguldak Valiliği	N	3	19	16	44	7	3	92
	%	%3,30	%20,70	%17,40	%47,80	%7,60	%3,30	%100,00
SGK İl Müdürlüğü	N	13	27	4	26	2		72
	%	%18,10	%37,50	%5,60	%36,10	%2,80		%100,00
MEB İl Müdürlüğü	N	5	7	10	30	10		62
	%	%8,10	%11,30	%16,10	%48,40	%16,10		%100,00

TTK	N	23	52	53	211	50	1	390
	%	%5,90	%13,30	%13,60	%54,10	%12,80	%0,30	%100,00
Toplam	N	44	105	83	311	69	4	616
	%	%7,10	%17,00	%13,50	%50,50	%11,20	%0,60	%100,00

Yapılan analiz sonucunda; Zonguldak Valiliği İçişleri Bakanlığı birimleri, MEB İl Müdürlüğü ile TTK çalışanlarında EBYS sisteminin kullanılmasının performansı artırdığına ilişkin etki düzeyi daha yüksek iken (sırasıyla ; %55,4, %64,5 ve %66,9) SGK çalışanlarında EBYS sisteminin kullanılmasının performansı artırdığına ilişkin etki düzeyi nispeten daha düşük saptanmıştır (sırasıyla %38,9). SGK’da bu etki düzeyinin daha az çıkmasının sebepleri olarak, yapılan işlerde ıslak imza ile elektronik imza süreçlerinin aynı anda takip etmek zorunda kalındığı, EBYS’de evrak oluşturma işleminin uzun sürdüğü ve ek’lerin fiziki olarak taramak suretiyle sisteme eklenmesinin zaman kaybına yol açtığı, EBYS altyapısının başka bir kurumdan alındığı şekilde, hiç değiştirilmeden ve kurumun bünyesine göre düzenlenmeden kuruma entegre edildiği, ayrıca kurum çalışanlarının söz konusu sistemden beklentileri hakkında görüş ve önerilerinin alınmaması nedeniyle sistemin kullanılmasına ilişkin verimi düşürdüğü kurum çalışanları ile yapılan görüşmelerde belirtilmiştir. EBYS kullanımının kurum çalışanlarının performansını genel olarak artırdığı (%61,7) ve bu etkinin kuruma göre farklılık gösterdiği tespit edilmiştir.

EBYS’de bilinmeyen bir uygulama üzerinden işlem yapılması istendiğinde strese maruz kalınmasına ilişkin bulgular Tablo 2’de verilmiştir.

Tablo 2: “Yöneticiler tarafından EBYS’de bilmediğim bir uygulama üzerinden işlem yapmam istendiğinde strese maruz kalırım” sorusunun etkilerine ilişkin, ankete katılan kurum çalışanlarının verdiği cevap dağılımı

Kurumlar		Hiç Katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katlıyorum	Tamamen Katlıyorum	Cevap Vermeyenler	Toplam
Zonguldak Valiliği	N	4	26	14	34	12	2	92
	%	%4,30	%28,30	%15,20	%37,00	%13,00	%2,20	%100,00
SGK İl Müdürlüğü	N	8	16	9	30	8	1	72
	%	%11,10	%22,20	%12,50	%41,70	%11,10	%1,40	%100,00
MEB İl Müdürlüğü	N	12	24	6	18	2		62
	%	%19,40	%38,70	%9,70	%29,00	%3,20		%100,00

TTK	N	54	125	45	135	24	7	390
	%	%13,80	%32,10	11,50	%34,60	%6,20	%1,80	%100,00
Toplam	N	78	191	%74	217	46	10	616
	%	%12,70	%31,00	%12,00	%35,20	%7,50	%1,60	%100,00

Yapılan analiz sonucunda; Zonguldak Valiliği İçişleri Bakanlığı birimlerinde çalışanlar ile SGK çalışanlarında maruz kalınan stres düzeyi daha yüksek iken (sırasıyla; %50 ve %52,8) MEB İl Müdürlüğü ve TTK çalışanlarında maruz kalınan stres düzeyi nispeten daha düşük saptanmıştır (sırasıyla %32,2 ve %40,8). Valilik çalışanları ile SGK çalışanlarının, maruz kalınan stres düzeyinin daha fazla olması, halkla iç içe iş ve işlemler yapması ve bu nedenle iş yoğunluğunun daha fazla olması bu etkiyi oluşturduğu, ayrıca, teknoloji kabul modelinde de belirtilen algılanan kullanım kolaylığı teorisine göre de, SGK'da kullanılan EBYS altyapısının başka bir kurumdan alınması ve EBYS'nin kurum ihtiyaçlarına göre yapılandırılmaması kurum çalışanları tarafından sistemin kullanılmasını öğrenmesine engel teşkil ettiği, bu nedenlerle de bu etkiye daha fazla maruz kaldıkları değerlendirilmektedir. Ancak, anket uygulanan tüm kamu çalışanları üzerindeki etki oranı (%43,7) oranında olması nedeniyle, genelde böyle bir etkiye maruz kalmadıkları, söz konusu etkinin kurumlar arasında farklılık gösterdiği tespit edilmiştir.

Söz konusu etkinin kurum çalışanlarının cinsiyetine ilişkin istatistiksel ortalamaları arasında anlamlı bir farklılık taşıyıp taşımadığı tablo 3'te verilmiştir

Tablo 3: Ankete Katılan Kamu Tüm Görevlilerinin “Yöneticiler tarafından, EBYS’de bilmediğim bir uygulama üzerinden işlem yapmam istendiğinde strese maruz kalırım” Sorusunun cinsiyete ilişkin Betimsel İstatistikleri

CİNSİYET	N	X	SS	F	SİG
Erkek	436	2,9	1,258	6,835	0,009
Kadın	180	3,19	1,282		
Toplam	616	2,99	1,271		

Tablo 4: Varyansların Homojenliği Testi

Levene Statistic	df1	df2	f	Sig.
0,184	1	614	6,835	0,668

Yapılan analiz sonucunda cinsiyet durumuna ilişkin istatistiksel

ortalamaları arasında anlamlı bir fark olduğunu göstermektedir, $F(1,614)=6,835$, $p<0,05$. dir. Cinsiyet arasındaki farkların hangi gruplar arasında olduğunu bulmak için yapılacak post hoc testinde hangi ölçütün kullanılacağına belirlenmesi amacıyla varyansların homojenliği testi tablosundaki sig. değeri $p>0,05$ olarak bulunduğundan varyanslar homojen dağılmıştır. Post hoc tablosundan yapılan Scheffe testinin sonuçlarına göre; EBYS'nin yaptığı iş itibarıyla performansını artırdığına ilişkin sıralama; kadın ($X=3,19$), erkek ($X=2,90$)'dır.

EBYS kullanımının gözlerde meydana getirdiği olumsuz etkiye ilişkin bulgular Tablo 5'de verilmiştir.

Tablo 5: “Kurumdaki birçok işin EBYS üzerinden yapılması, göz problemine neden oluyor/göz sağlığını etkiliyor” sorusunun etkilerine ilişkin, ankete katılan kurum çalışanlarının verdiği cevap dağılımı

Kurumlar		Hiç Katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Tamamen Katılıyorum	Cevap Vermeyenler	Toplam
Zonguldak Valiliği	N	7	19	18	35	13		92
	%	%7,60	%20,70	%19,60	%38,00	%14,10		%100,00
SGK İl Müdürlüğü	N	3	15	13	28	12	1	72
	%	%4,20	%20,80	%18,10	%38,90	%16,70	%1,40%	%100,00
MEB İl Müdürlüğü	N	4	23	6	22	7		62
	%	%6,50	%37,10	%9,70	%35,50	%11,30		%100,00
TTK	N	29	147	59	118	36	1	390
	%	%7,40	%37,70	%15,10	%30,30	%9,20	%0,30	%100,00
Toplam	N	43	204	96	203	68	2	616
	%	%7,00	%33,10	%15,60	%33,00	%11,00	%0,30	%100,00

Yapılan analiz sonucunda; Zonguldak Valiliği İçişleri Bakanlığı birimlerinde çalışanlar ile SGK ve MEB İl Müdürlüğü çalışanlarının, sistemi kullanmaları nedeniyle gözlerinde yaşanan problem düzeyi daha yüksek iken (sırasıyla; %52,1, %55,6 ve %46,8), TTK çalışanlarında yaşanan bu problem düzeyi nispeten daha düşük saptanmıştır (%39,5). TTK çalışanlarında bu etki düzeyinin daha düşük olması, TTK'nın Kamu İktisadi Devlet Teşekkülü özelliği taşıması nedeniyle günlük EBYS kullanım sürelerinin diğer kurumlara göre daha az olması olarak

değerlendirilmektedir. Anket uygulanan tüm kamu çalışanları üzerinde yapılan analiz sonucunda ise, kurumdaki birçok işin EBYS üzerinden yapılmasının gözlerde problem yaşanmasına neden olduğu (%44) ve bu etkinin kurumlar arasında farklılık gösterdiği tespit edilmiştir.

Söz konusu etkinin EBYS kullanım süresine ilişkin istatistiksel ortalamaları arasında anlamlı bir farklılık taşıyıp taşımadığı tablo 6'da verilmiştir.

Tablo 6: Ankete Katılan Tüm Kamu Görevlilerinin “Kurumdaki birçok işin EBYS üzerinden yapılması gözlerimde problem yaşanmasına sebep oluyor” sorusunun, EBYS kullanım süresine ilişkin Betimsel İstatistikleri

EBYS KULLANIM SAATİ	N	X	SS	F	SİG
1-2	236	2,84	1,133	5,135	0
3-4	192	3,11	1,143		
5-6	116	3,35	1,246		
7-8	53	3,32	1,237		
8'den fazla	7	4,14	0,69		
Cevap Vermeyenler	12	3,42	1,24		
Total	616	3,09	1,185		

Tablo 7: Varyansların Homojenliği Testi

LeveneStatistic	df1	df2	F	Sig.
2,348	5	610	5,135	0,04

Yapılan analiz sonucunda, EBYS kullanım süresine ilişkin istatistiksel ortalamaları arasında anlamlı bir fark olduğunu göstermektedir, $F(5,610) = 5,135$, $p < 0,05$. dir. EBYS kullanım süresine ilişkin farkın hangi saatler arasında olduğunu bulmak için, post hoc testinde kullanılacak ölçütün belirlenmesi amacıyla varyansların homojenliği testi tablosundaki sig. değeri $p < 0,05$ olduğundan varyanslar homojen dağılmamıştır. Birimler arası farkların hangi gruplar arasında olduğunu bulmak amacıyla Post hoc tablosundan yapılan duncan testinin sonuçlarına göre sıralama; 8'den fazla ($X=4,14$), 5-6 ($X=3,35$), 7-8 ($X=3,32$), 3-4 ($X=3,11$), 1-2 ($X=2,84$)'dır.

EBYS kullanımından kaynaklanan bel, boyun ve diz ağrılarına ilişkin bulgular Tablo 8'de verilmiştir.

Tablo 8: “Kurumdaki birçok işin EBYS üzerinden yapılması bende bel, boyun ve diz ağrıları gibi fiziksel rahatsızlıklara yol açıyor” sorusunun etkilerine ilişkin, ankete katılan kurum çalışanlarının verdiği cevap dağılımı

Kurumlar		Hiç Katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Tamamen Katılıyorum	Cevap Vermeyenler	Toplam
Zonguldak Valiliği	N	5	20	24	28	14	1	92
	%	%5,40	%21,70	%26,10	%30,40	%15,20	%1,10	100,00
SGK İl Müdürlüğü	N	3	14	10	30	15		72
	%	%4,20	%19,40	%13,90	%41,70	%20,80		%100,00
MEB İl Müdürlüğü	N	7	20	12	18	5		62
	%	%11,30	%32,30	%19,40	%29,00	%8,10		%100,00
TTK	N	47	145	62	106	28	2	390
	%	%12,10	%37,20	%15,90	%27,20	%7,20	%0,50	%100,00
Toplam	N	62	199	108	182	62	3	616
	%	%10,10	%32,30	%17,50	%29,50	%10,10	%0,50	%100,00

Yapılan analiz sonucunda; Zonguldak Valiliği İçişleri Bakanlığı birimlerinde çalışanlar ile SGK çalışanları, EBYS kullanmaları nedeniyle yaşadıkları fiziksel rahatsızlık düzeyi daha yüksek iken (sırasıyla; %45,6, %62,5), MEB İl Müdürlüğü ile TTK çalışanlarında yaşanan bu problem düzeyi nispeten daha düşük saptanmıştır (sırasıyla; %37,1, %34,4). MEB ve TTK’da bu etki oranının daha az görülmesinin nedeni, günlük EBYS kullanım süresiyle ilişkili olduğu değerlendirilmektedir. Ancak, anket uygulanan tüm kamu çalışanları üzerindeki etki oranı (%39,6) olması nedeniyle, genelde böyle bir etkiye maruz kalmadıkları, söz konusu etkinin kurumlar arasında farklılık gösterdiği tespit edilmiştir.

Söz konusu etkinin EBYS kullanım süresine ilişkin istatistiksel ortalamaları arasında anlamlı bir fark taşıyıp taşımadığı tablo 9’da verilmiştir.

Tablo 9: Ankete Katılan Tüm Kamu Görevlilerinin “Kurumdaki işlerin EBYS üzerinden yapılması, bende bel, boyun ve diz ağrıları gibi fiziksel rahatsızlıklara yol açıyor” sorusunun, EBYS kullanım süresine ilişkin Betimsel İstatistikleri

EBYS KULLANIM SAATİ	N	X	SS	F	SiG
1-2	236	2,74	1,166	5,162	,000
3-4	192	3,01	1,176		
5-6	116	3,28	1,229		
7-8	53	3,15	1,262		
8'den fazla	7	4,14	1,215		
Cevap Vermeyenler	12	3,25	1,288		
Total	616	2,99	1,212		

Yapılan analiz sonucunda EBYS kullanım süresine ilişkin istatistiksel ortalamaları arasında anlamlı bir fark olduğu anlaşılmıştır. $F(5,610)=5,162$, $p<0,05$. dir. EBYS kullanım süreleri arasındaki farkların hangi gruplar arasında olduğunu bulmak için, yapılması gereken post hoc testinde hangi ölçütün kullanılacağına belirlenmesi amacıyla yapılan varyansların homojenliği testi tablosundaki sig. değeri $p>0,05$ olduğundan varyanslar homojen dağılmıştır. Post hoc tablosundan yapılan Scheffe testinin sonuçlarına göre; EBYS iş yerinde monotonluk yarattığına ilişkin sıralama; 8'den fazla ($X=4,14$), 5-6 ($X=3,28$), 7-8 ($X=3,15$), 3-4 ($X=3,01$), 1-2 ($X=2,74$)'dır.

EBYS'nin iş yerinde monotonluk yaratmasına ilişkin bulgular Tablo 10'da verilmiştir.

Tablo 10: “EBYS iş yerinde monotonluk yaratıyor” sorusunun etkilerine ilişkin, ankete katılan kurum çalışanlarının verdiği cevap dağılımı

Kurumlar		Hiç Katılmıyorum	Katılmıyorum	Ne Katılıyorum Ne de Katılmıyorum	Katılıyorum	Tamamen Katılıyorum	Cevap Vermeyenler	Toplam
Zonguldak Valiliği	N	5	43	16	23	5		92
	%	%5,40	%46,70	%17,40	%25,00	%5,40		%100,00
SGK İl Müdürlüğü	N	4	19	15	22	12		72
	%	%5,60	%26,40	%20,80	%30,60	%16,70		%100,00
MEB İl Müdürlüğü	N	9	29	9	15			62
	%	%14,50	%46,80	%14,50	%24,20			%100,00
TTK	N	48	193	58	70	21		390
	%	%12,30	%49,50	%14,90	%17,90	%5,40		%100,00
Toplam	N	66	284	98	130	38		616
	%	%10,70	%46,10	%15,90	%21,10	%6,20		%100,00

Yapılan inceleme neticesinde; SGK çalışanlarının, EBYS kullanılmasının kurumda yarattığı monotonluk düzeyi daha yüksek iken (%47,3), Zonguldak Valiliği İçişleri Bakanlığı birimleri, MEB İl Müdürlüğü ve TTK çalışanlarında yaşanan bu etki düzeyi nispeten daha düşük saptanmıştır (sırasıyla; %30,4, %38,7, %23,3). Ancak, anket uygulanan tüm kamu çalışanları üzerindeki etki oranı (%27,3) oranında olması nedeniyle, genelde böyle bir etkiye maruz kalmadıkları, söz konusu etkinin kurumlar arasında farklılık gösterdiği tespit edilmiştir.

Çalışanların kişisel bilgilerinin EBYS’de bulunmasından rahatsızlık duyulan etkiye ilişkin bulgular Tablo 11’de verilmiştir.

Tablo 11: “Kişisel bilgilerimin EBYS’de bulunmasından rahatsızlık duyuyorum” sorusunun etkilerine ilişkin, ankete katılan kurum çalışanlarının verdiği cevap dağılımı

Kurumlar		Hiç Katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Tamamen Katılıyorum	Cevap Vermeyenler	Toplam
Zonguldak Valiliği	N	3	32	19	27	11		92
	%	%3,30	%34,80	%20,70	%29,30	%12,00		%100,00
SGK İl Müdürlüğü	N	3	15	7	25	21	1	72
	%	%4,20	%20,80	%9,70	%34,70	%29,20	%1,40	%100,00
MEB İl Müdürlüğü	N	9	26	11	12	4		62
	%	%14,50	%41,90	%17,70	%19,40	%6,50		%100,00
TTK	N	45	135	44	120	42	4	390
	%	%11,50	%34,60	%11,30	%30,80	%10,80	%1,00	%100,00
Toplam	N	60	208	81	184	78	5	616
	%	%9,70	%33,80	%13,10	%29,90	%12,70	%0,80	%100,00

Yapılan inceleme neticesinde; Zonguldak Valiliği İçişleri Bakanlığı birimleri ile SGK çalışanlarının, kişisel bilgilerinin EBYS’de bulunmasından duyduğu rahatsızlık düzeyi daha yüksek iken (sırasıyla; %41,3, %63,9), MEB İl Müdürlüğü ve TTK çalışanlarında yaşanan bu etki düzeyi nispeten daha düşük saptanmıştır (sırasıyla; %21,4, %25,9). Ancak, anket uygulanan tüm kamu çalışanları üzerindeki etki oranı (%42,6) oranında olması nedeniyle, genelde böyle bir etkiye maruz kalmadıkları, söz konusu etkinin kurumlar arasında farklılık gösterdiği tespit edilmiştir.

EBYS giriş parolasının birim çalışanları ve amirleri tarafından istenmesine

ilişkin bulgular Tablo 12’de verilmiştir.

Tablo 12: “Mesaide bulunmadığım günlerde birim çalışanları (izin, istirahat gibi) bana ulaşıp EBYS kişisel parolamı ister” sorusunun etkilerine ilişkin, ankete katılan kurum çalışanlarının verdiği cevap dağılımı

Kurumlar		Hiç Katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Tamamen Katılıyorum	Cevap Vermeyenler	Toplam
Zonguldak Valiliği	N	22	35	6	23	5	1	92
	%	%23,90	%38,00	%6,50	%25,00	%5,40	%1,10	%100,00
SGK İl Müdürlüğü	N	15	33	8	13	3		72
	%	%20,80	%45,80	%11,10	%18,10	%4,20		%100,00
MEB İl Müdürlüğü	N	12	28	9	12		1	62
	%	%19,40	%45,20	%14,50	%19,40		%1,60	%100,00
TTK	N	98	166	31	81	11	3	390
	%	%25,10	%42,60	%7,90	%20,80%	%2,80	%0,80	%100,00
Toplam	N	147	262	54	129	19	5	616
	%	%23,90	%42,50	%8,80	%20,90	%3,10	%0,80	%100,00

Yapılan inceleme neticesinde; Zonguldak Valiliği İçişleri Bakanlığı birimleri (%30,4), SGK (%22,3), MEB İl Müdürlüğü (%19,4) ve TTK çalışanlarının (%23,6)’dır ve kurumlar arasında bir farklılık olduğu tespit edilememiştir. Söz konusu soruya ilişkin anket uygulanan tüm kamu çalışanları üzerindeki etki oranı (%24) oranında olması nedeniyle, genelde böyle bir etkiye maruz kalmadıkları, ayrıca söz konusu etkinin kurumlar arasında da farklılık göstermediği tespit edilmiştir. Ancak, her ne kadar genel olarak böyle bir etki olmadığı gözlemlense de, anket uygulanan kurumlardaki cevap oranlarına dikkat edildiğinde, EBYS giriş parolalarının istenmesi olayının kurumlardaki belli birimlerde çalışanlarda yoğunlaştığı dikkatimizi çeken bir husustur ve bu soruya farklı kurumlarda çalışanların olumlu cevap verenlerin oranlarının yüksek olduğu da gözlemlenmektedir. Kullanılan EBYS sisteminde, kullanıcı tarafından yapılan iş ve işlemler fiziki olarak yapılan iş ve işlemler gibi aynı niteliktedir. Kurumların söz konusu sistemin kullanımında, kişisel olan parolaların kimseye verilmemesi için gerekli önlemleri alması gerekmektedir. Ancak, kurumlardaki iş yoğunluğu, evrak döngüsünün fazla olması ve EBYS giriş parolasını vermemesi halinde psikolojik baskı görme korkusu kurum çalışanının hiçbir şartta vermemesi gereken parolasını vermeye zorlamaktadır.

Söz konusu etkinin görev yapılan pozisyona ve medeni durumuna ilişkin

istatistiksel ortalamaları arasında anlamlı bir farklılık taşıyıp taşımadığı tablo 13'de verilmiştir.

Tablo 13: Ankete Katılan Tüm Kamu Görevlilerinin “Mesaide bulunmadığım günlerde birim çalışanları (izin, istirahat gibi) bana ulaşıp EBYS kişisel parolamı ister” sorusunun, görev yapılan pozisyona ilişkin Betimsel İstatistikleri

POZİSYONLAR	N	X	SS	F	sig
Memur	329	2,41	1,212	3,832	0,004
Uzman Yrd. veya Uzman	25	2,52	1,194		
Şef	109	2,39	1,13		
Müdür	41	1,73	0,807		
Diğer	112	2,55	1,244		
Toplam	616	2,39	1,191		

Tablo 14: Varyansların Homojenliği Testi

LeveneStatistic	df1	df2	F	Sig.
4,711	4	611	3,832	0,001

Yapılan analiz sonucunda, görev yapılan pozisyona ilişkin istatistiksel ortalamaları arasında anlamlı bir fark olduğu görülmüştür. $F(4,611) = 3,832$, $p > 0,05$ dir. Görev yapılan pozisyona ilişkin farkın nereden kaynaklandığını bulmak için, post hoc testinde kullanılacak ölçütün belirlenmesi amacıyla yapılan varyansların homojenliği testi tablosundaki sig. Değeri $p < 0,05$ olduğundan varyanslar homojen dağılmamıştır. Post hoc tablosundan yapılan duncan testinin sonuçlarına göre; Diğer ($X=2,55$), Uzm. Yrd. veya Uzm ($X=2,52$), Memur ($X=2,41$), Şef ($X=2,39$), Müdür ($X=1,73$)’dür.

EBYS giriş parolasının istenmesi sonucu oluşan psikolojik etkiye ilişkin bulgular Tablo15’de verilmiştir.

Tablo 15: “EBYS giriş parolamın birim çalışanları ve amirleri tarafından istenmesi bende psikolojik baskı yaratır” sorusunun etkilerine ilişkin, ankete katılan kurum çalışanlarının verdiği cevap dağılımı

Kurumlar		Hiç Katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Tamamen Katılıyorum	Cevap Vermeyenler	Toplam
Zonguldak Valiliği	N	10	39	7	28	8		92
	%	%10,90	%42,40	%7,60	%30,40	%8,70		%100,00
SGK İl Müdürlüğü	N	7	19	8	28	10		72
	%	%9,70	%26,40	%11,10	%38,90	%13,90		%100,00
MEB İl Müdürlüğü	N	7	26	8	17	4		62
	%	%11,30	%41,90	%12,90	%27,40	%6,50		%100,00
TTK	N	61	152	45	97	34	1	390
	%	%15,60	%39,00	%11,50	%24,90	%8,70	%0,30	%100,00
Toplam	N	85	236	68	170	56	1	616
	%	%13,80	%38,30	%11,00	%27,60	%9,10	%0,20	%100,00

Yapılan inceleme neticesinde; SGK çalışanlarının, EBYS şifresinin istenmesine ilişkin duyduğu baskı düzeyi daha yüksek iken (%52,8), Zonguldak Valiliği İçişleri Bakanlığı birimleri, MEB İl Müdürlüğü ve TTK çalışanlarında yaşanan bu etki düzeyi nispeten daha düşük saptanmıştır (sırasıyla; %39,1, %33,9, %33,6). Söz konusu soruya ilişkin anket uygulanan tüm kamu çalışanları üzerindeki etki oranı (%36,7) oranında olması nedeniyle, genelde böyle bir etkiye maruz kalmadıkları, söz konusu etkinin kurumlar arasında farklılık gösterdiği tespit edilmiştir.

EBYS kullanıcısının parolasını kurumun başka bir çalışanına vermediği zaman maruz kaldığı psikolojik etkiye ilişkin bulgular Tablo 16’da verilmiştir.

Tablo 16: “Birim çalışanları ve amirleri tarafından istenen EBYS parolamı vermediğim zaman psikolojik baskıya maruz kalırım” sorusunun etkilerine ilişkin, ankete katılan kurum çalışanlarının verdiği cevap dağılımı

Kurumlar		Hiç Katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Tamamen Katılıyorum	Cevap Vermeyenler	Toplam
Zonguldak Valiliği	N	13	45	15	11	8		92
	%	%14,10	%48,90	%16,30	%12,00	%8,70		%100,00
SGK İl Müdürlüğü	N	12	31	5	17	7		72
	%	%16,70	%43,10	%6,90	%23,60	%9,70		%100,00
MEB İl Müdürlüğü	N	13	29	6	14			62
	%	%21,00	%46,80	%9,70	%22,60			%100,00

TTK	N	81	178	43	61	25	2	390
	%	%20,80	%45,60	%11,00	%15,60	%6,40	%0,50	%100,00
Toplam	N	119	283	69	103	40	2	616
	%	%19,30	%45,90	%11,20	%16,70	%6,50	%0,30	%100,00

Yapılan inceleme neticesinde; Zonguldak Valiliği İçişleri Bakanlığı birimleri (20,7), SGK (33,3), MEB İl Müdürlüğü (22,6) ve TTK çalışanlarının (22)'dir. Söz konusu soruya ilişkin anket uygulanan tüm kamu çalışanları üzerindeki etki (%23,2) oranında olması nedeniyle, genelde böyle bir etkiye maruz kalmadıkları, ayrıca söz konusu etkinin kurumlar arasında da farklılık göstermediği tespit edilmiştir. Ancak, kurumlardaki çalışanların EBYS'ye giriş parolalarını vermedikleri zaman maruz kaldıkları psikolojik baskı oranları oldukça yüksektir.

EBYS kullanımından kaynaklanan (yüz yüze) iletişimin azalması etkisine ilişkin bulgular Tablo 17'de verilmiştir.

Tablo 17: EBYS aktif hale geldikten sonra kurumun diğer çalışanları ile aramdaki sosyal (yüz yüze) iletişim azaldı” sorusunun etkilerine ilişkin, ankete katılan kurum çalışanlarının verdiği cevap dağılımı

Kurumlar		Hiç Katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Tamamen Katılıyorum	Cevap Vermeyenler	Toplam
Zonguldak Valiliği	N	7	46	12	20	7		92
	%	%7,60	%50,00	%13,00	%21,70	%7,60		%100,00
SGK İl Müdürlüğü	N	6	24	10	23	9		72
	%	%8,30	%33,30	%13,90	%31,90	%12,50		%100,00
MEB İl Müdürlüğü	N	7	28	8	11	8		62
	%	%11,30	%45,20	%12,90	%17,70	%12,90		%100,00
TTK	N	50	139	45	125	29	2	390
	%	%12,80	%35,60	%11,50	%32,10	%7,40	%0,50	%100,00
Toplam	N	70	237	75	179	53	2	616
	%	%11,40	%38,50	%12,20	%29,10	%8,60	%0,30	%100,00

Yapılan inceleme neticesinde; SGK çalışanlarının, sistemin kullanılmasıyla birlikte yüz yüze iletişimin azalmasına ilişkin duyduğu etki düzeyi daha yüksek iken (%44,4), Zonguldak Valiliği İçişleri Bakanlığı birimleri, MEB İl Müdürlüğü ve TTK çalışanlarında yaşanan bu etki düzeyi nispeten daha düşük saptanmıştır (sırasıyla; %29,3, %30,6, %39,5). Söz konusu soruya ilişkin anket uygulanan tüm

kamu çalışanları üzerindeki etki oranı (%37,7) oranında olması nedeniyle, genelde böyle bir etkiye maruz kalmadıkları, söz konusu etkinin kurumlar arasında farklılık gösterdiği tespit edilmiştir. İnsan sosyal bir varlıktır ve karşısındaki kişiyle yüz yüze iletişim kurmak da insan olmanın verdiği bir özelliktir. Bilgi iletişim ağları kurum içindeki iletişimi artırırken çalışanlar arasında yüz yüze iletişimle oluşturulan, dostluk, birbirine bağlılık ve aidiyet duygusu gibi manevi hisleri ortadan kaldırdığı değerlendirilmektedir.

Söz konusu etkinin yaş durumuna ilişkin istatistiksel ortalamaları arasında anlamlı bir farklılık taşıyıp tablo 18’de verilmiştir.

Tablo 18: Ankete Katılan Tüm Kamu Görevlilerinin “EBYS aktif hale geldikten sonra kurumun diğer çalışanları ile aramdaki sosyal (yüz yüze) iletişim azaldı” sorusunun, yaş durumuna göre Betimsel İstatistikleri

YAŞ	N	X	SS	F	SiG
18-25	24	2,79	1,141	5,182	,000
26-33	153	2,53	1,181		
34-41	111	2,68	1,145		
42-49	87	3,02	1,248		
50 yaş ve üzeri	240	3,1	1,221		
Cevap Vermeyenler	1	3	.		
Toplam	616	2,86	1,219		

Yapılan analiz sonucunda yaş durumlarına ilişkin istatistiksel ortalamaları arasında anlamlı bir fark olduğu tespit edilmiştir. $F(4,614)=5,182$, $p<0,05$. dir Pozisyonlar arasında farkların hangi gruplar arasında olduğunu bulmak amacıyla post hoc testinde hangi ölçütün kullanılacağını belirlemek amacıyla yapılan varyansların homojenliği testi tablosundaki sig. Değeri $p>0,05$ olduğundan varyanslar homojen dağılmıştır. Post hoc tablosundan yapılan Scheffe testinin sonuçlarına göre; Yaş durumuna ilişkin sıralama; 50 yaş ve üzeri ($X=3,10$), 42-49 yaşları arası ($X=3,02$), 18-25 yaş arası ($X=2,79$), 34-41 yaş arası ($X=2,68$), 26-33 yaş arası ($X=2,53$)’dır.

EBYS’nin kullanılmasıyla birlikte meydana gelen iş dayanışmasındaki azalma etkisine ilişkin bulgular Tablo 19’da verilmiştir.

Tablo 19: “EBYS aktif hale geldikten sonra kurum çalışanları ile aramdaki iş dayanışmasında azalma meydana geldi” sorusunun etkilerine ilişkin, ankete katılan kurum çalışanlarının verdiği cevap dağılımı

Kurumlar		Hiç Katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Tamamen Katılıyorum	Cevap Vermeyenler	Toplam
Zonguldak Valiliği	N	7	46	14	16	8		92
	%	%7,60	%50,00	%15,20	%17,40	%8,70		%100,00
SGK İl Müdürlüğü	N	6	28	11	18	8	1	72
	%	%8,30	%38,90	%15,30	%25,00	%11,10	%1,40	%100,00
MEB İl Müdürlüğü	N	10	31	5	11	5		62
	%	%16,10	%50,00	%8,10	%17,70	%8,10		%100,00
TTK	N	59	177	52	83	17	2	390
	%	%15,10	%45,40	%13,30	%21,30	%4,40	%0,50	%100,00
Toplam	N	82	282	82	128	38	3	616
	%	%13,30	%45,80	%13,30	%20,80	%6,20	%0,50	%100,00

Yapılan inceleme neticesinde; Zonguldak Valiliği İçişleri Bakanlığı birimleri, SGK, MEB İl Müdürlüğü ve TTK çalışanlarında sistemin kullanılmasıyla birlikte meydana gelen iş dayanışmasındaki azalmaya ilişkin etki düzeyi (sırasıyla; %26,1, %36,1, %25,8, %25,7)'dir. Burada en çok etkilenen SGK ve Valilik çalışanlarıdır. Bu etkinin kurum tarafından yapılan iş ve işlemlerin çok fazla olması sebebiyle, EBYS'nin kullanımından önce fiziki olarak yapılan iş ve işlemlerin, EBYS'nin kullanılmasıyla birlikte sistem üzerinden yapılması, kurum çalışanlarının da birbirleriyle fiziki temasını da azalttığı değerlendirilmektedir. Söz konusu soruya ilişkin anket uygulanan tüm kamu çalışanları üzerindeki etki oranı (%27) oranında olması nedeniyle, genelde böyle bir etkiye maruz kalmadıkları, söz konusu etkinin kurumlar arasında da farklılık göstermediği tespit edilmiştir.

Söz konusu etkinin eğitim durumuna ilişkin istatistiksel ortalamaları arasında farklılık gösterip göstermediği tablo 20'de verilmiştir.

Tablo 20: “Ankete Katılan Tüm Kamu Görevlilerinin “EBYS aktif hale geldikten sonra kurum çalışanları ile aramdaki iş dayanışmasında azalma meydana geldi” sorusunun, eğitim durumuna ilişkin Betimsel İstatistikleri

EĞİTİM DURUMU	N	X	SS	F	SİG
İlköğretim	1	5	.	3,424	0,005
Ortaöğretim	116	2,84	1,244		
Yüksekokul	148	2,74	1,144		
Lisans	302	2,47	1,122		
Yüksek lisans	19	2,32	0,885		
Cevap Vermeyenler	30	2,77	1,305		
Toplam	616	2,62	1,166		

Tablo 21: Varyansların Homojenliği Testi

Levene Statistic	df1	df2	F	Sig.
2,684	4	610	3,424	0,031

Yapılan analiz sonucunda görev yapılan pozisyona ilişkin istatistiksel ortalamaları arasında anlamlı bir fark olduğu tespit edilmiştir. $F(4,610)=3,424$, $p<0,05$. dir. Eğitim durumu arasındaki farkların hangi gruplar arasında olduğunu bulmak amacıyla post hoc testinde hangi ölçütün kullanılacağına belirlenmesi amacıyla varyansların homojenliği testi tablosundaki sig. değeri $p>0,05$ olduğundan varyanslar homojen dağılmıştır. Post hoc tablosundan yapılan Scheffe testinin sonuçlarına göre; eğitim durumuna ilişkin sıralama; ilköğretim ($X=5,00$), orta öğretim ($X=2,84$), yüksek okul ($X=2,74$), lisans ($X=2,47$), yüksek lisans ($X=2,32$)’dir.

EBYS kullanmanın iş motivasyonunu artırma etkisine ilişkin bulgular Tablo 22’de verilmiştir.

Tablo 22: “EBYS kullanmak iş motivasyonumu olumlu yönde etkiliyor” sorusunun etkilerine ilişkin, ankete katılan kurum çalışanlarının verdiği cevap dağılımı

Kurumlar		Hiç Katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Tamamen Katılıyorum	Cevap Vermeyenler	Toplam
Zonguldak Valiliği	N	8	19	28	33	4		92
	%	%8,70	%20,70	%30,40	%35,90	%4,30		%100,00
SGK İl Müdürlüğü	N	6	26	15	18	7		72
	%	%8,30	%36,10	%20,80	%25,00	%9,70		%100,00
MEB İl Müdürlüğü	N	2	15	16	23	5	1	62
	%	%3,20	%24,20	%25,80	%37,10	%8,10	1,60	%100,00
TTK	N	21	68	82	190	27	2	390
	%	%5,40	%17,40	%21,00	%48,70	%6,90	0,50	%100,00
Toplam	N	37	128	141	264	43	3	616
	%	%6,00	%20,80	%22,90	%42,90	%7,00	%0,50	%100,00

Yapılan inceleme neticesinde; Zonguldak Valiliği İçişleri Bakanlığı birimleri, MEB İl Müdürlüğü ve TTK çalışanlarının, EBYS kullanmanın motivasyonunu artırmasına ilişkin etki düzeyleri daha yüksek iken (sırasıyla; %40,2, %45,2 ve %55,6), SGK çalışanlarında yaşanan bu etki düzeyi nispeten daha düşük saptanmıştır (%34,7). Söz konusu soruya ilişkin anket uygulanan tüm kamu çalışanları üzerindeki etki oranı (%49,9) oranında olması nedeniyle, genelde böyle bir etkiye maruz kaldıkları, söz konusu etkinin kurumlar arasında farklılık gösterdiği tespit edilmiştir. Motivasyonu kısaca; bir veya birden çok kişinin bir amacı gerçekleştirebilmesi için devamlı şekilde harekete geçirebilmek olarak belirtebiliriz. İnsanın kendine verilen görevi en iyi şekilde ve kendisinden beklenen şekilde yapılması ise çalışanın gereksinim ve beklentilerinin çok iyi bilinerek, karşılanması gerekir. Bu nedenle SGK’da kullanılan EBYS kurum çalışanlarının sistem olarak beklentilerini yerine getiremediği değerlendirilmektedir

EBYS kullanımının kurum çalışanları arasında iletişimi olumsuz yönde etkilemesine ilişkin bulgular Tablo 23’de verilmiştir

Tablo 23: “EBYS’de iletişim (sohbet) özelliğinin bulunmaması kurum çalışanları arasındaki iletişimi olumsuz etkiliyor” sorusunun etkilerine ilişkin, ankete katılan kurum çalışanlarının verdiği cevap dağılımı

Kurumlar		Hiç Katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Tamamen Katılıyorum	Cevap Vermeyenler	Toplam
Zonguldak Valiliği	N	16	40	17	14	5		92
	%	%17,40	%43,50	%18,50	%15,20	%5,40		%100,00
SGK İl Müdürlüğü	N	10	26	10	20	5	1	72
	%	%13,90	%36,10	%13,90	%27,80	%6,90	%1,40	%100,00
MEB İl Müdürlüğü	N	10	23	9	16	4		62
	%	%16,10	%37,10	%14,50	%25,80	%6,50		%100,00
TTK	N	48	162	46	90	42	2	390
	%	%12,30	%41,50	%11,80	%23,10	%10,80	%0,50	%100,00
Toplam	N	84	251	82	140	56	3	616
	%	%13,60	%40,70	%13,30	%22,70	%9,10	%0,50	%100,00

Yapılan inceleme neticesinde; Zonguldak Valiliği İçişleri Bakanlığı birimleri, SGK, MEB İl Müdürlüğü ve TTK çalışanlarının, EBYS’nin sohbet özelliğinin bulunmaması nedeniyle kurum çalışanları arasındaki iletişimi olumsuz etkilediğine ilişkin etki düzeyi (sırasıyla; %20,6, %34,7,%32,3 ve %33,9)’dir. Söz konusu soruya ilişkin anket uygulanan tüm kamu çalışanları üzerindeki etki oranı (%31,8) olması nedeniyle, genelde böyle bir etkiye maruz kalmadıkları, söz konusu etkinin kurumlar arasında da farklılık göstermediği tespit edilmiştir

Söz konusu etkinin eğitim durumuna ilişkin istatistiksel ortalamaları arasında anlamlı bir farklılık gösterip göstermediği tabloda 24’de sunulmuştur.

Tablo 24: Ankete Katılan Tüm Kamu Görevlilerinin “EBYS’de iletişim (sohbet) özelliğinin bulunmaması kurum çalışanları arasındaki iletişimi olumsuz etkiliyor” sorusunun, eğitim durumuna ilişkin Betimsel İstatistikleri

EĞİTİM DURUMU	N	X	SS	F	SiG
İlköğretim	329	2,83	1,248	3,215	0,013
Ortaöğretim	25	3,08	1,441		
Yükseköğretim	109	2,56	1,19		
Lisans	41	2,24	0,994		
Yükseklisans	112	2,78	1,221		
Toplam	616	2,74	1,235		

Tablo 25: Varyansların Homojenliği Testi

LeveneStatistic	df1	df2	F	Sig.
4,554	4	611	3,215	0,001

Yapılan analiz sonucunda, eğitim durumu ile anlamlı bir fark olduğu tespit edilmiştir. $F(4,611)=3,215$, $p<0,05$. dir. Eğitim durumu arasındaki farkların hangi gruplar arasında olduğunu bulmak amacıyla post hoc testinde hangi ölçütün kullanılacağına belirlenmesi amacıyla varyansların homojenliği testi tablosundaki sig. değeri $p<0,05$ olduğundan varyanslar homojen dağılmamıştır. Post hoc tablosundan yapılan duncan testinin sonuçlarına göre; eğitim durumuna ilişkin sıralama; ilköğretim ($X=5,00$), orta öğretim ($X=2,23$), yüksek okul ($X=2,14$), yüksek lisans ($X=2,05$), lisans ($X=1,91$),’dır.

EBYS’de yapılan/yapılacak güncellemelerde kurum çalışanlarının düşüncelerinin dikkate alınmasına ilişkin bulgular Tablo 26’da verilmiştir.

Tablo 26: “EBYS’de yapılan/yapılacak güncellemelerde düşüncelerim dikkate alınıyor” sorusunun etkilerine ilişkin, ankete katılan kurum çalışanlarının verdiği cevap dağılımı

Kurumlar		Hiç Katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Tamamen Katılıyorum	Cevap Vermeyenler	Toplam
Zonguldak Valiliği	N	13	26	25	26	1	1	92
	%	%14,10	%28,30	%27,20	%28,30	%1,10	%1,10	%100,00
SGK İl Müdürlüğü	N	9	31	17	10	4	1	72
	%	%12,50	%43,10	%23,60	%13,90	%5,60	%1,40	%100,00
MEB İl Müdürlüğü	N	15	20	18	8	1		62
	%	%24,20	%32,30	%29,00	%12,90	%1,60		%100,00
TTK	N	79	147	81	68	9	6	390
	%	%20,30	%37,70	%20,80	%17,40	%2,30	%1,50	%100,00
Toplam	N	116	224	141	112	15	8	616
	%	%18,80	%36,40	%22,90	%18,20	%2,40	%1,30	%100,00

Yapılan inceleme neticesinde; Zonguldak Valiliği İçişleri Bakanlığı birimleri, SGK, MEB İl Müdürlüğü ve TTK çalışanlarının, EBYS’de yapılan/yapılacak güncellemelerde düşüncelerinin dikkate alındığına ilişkin yanıt sıralaması (sırasıyla; %29,4, %19,5, %14,5 ve %19,7)’dir. Söz konusu soruya ilişkin anket uygulanan tüm kamu çalışanları üzerindeki etki oranı (%20,6) oranında olması nedeniyle, genelde

böyle bir etkiye maruz kalmadıkları, söz konusu etkinin kurumlar arasında da farklılık göstermediği tespit edilmiştir. Ancak, EBYS'de yapılan/yapılacak güncellemelerde kurum çalışanlarının düşüncelerinin ve sistemden beklentilerine ilişkin görüş ve önerilerin dikkate alınmaması, EBYS sisteminin kurum çalışanları tarafından kabul görmesini zorlaştırmasına, motivasyonunu düşürmesine, aidiyet duygusunu kaybetmesine, kendini önemsiz hissetmesine, kurum iklimini olumsuz etkilemesine ve sistemle çalışanlar arasında bir çatışma doğmasına neden olacağı değerlendirilmektedir.

Memurların EBYS'ye amirlerinin şifresini girerek işlem yapmasına ilişkin bulgular Tablo 27'de verilmiştir.

Tablo 27: “Amirlerimin EBYS üzerinden işlem yapması gereken evrakları kullanıcı adı ve şifresini girerek ben işlem yapıyorum” sorusunun etkilerine ilişkin, ankete katılan kurum çalışanlarının verdiği cevap dağılımı

Kurumlar		Hiç Katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Tamamen Katılıyorum	Cevap Vermeyenler	Toplam
Zonguldak Valiliği	N	23	26	11	11	1	20	92
	%	%25,00	%28,30	%12,00	%12,00	%1,10	%21,70%	%100,00
SGK İl Müdürlüğü	N	12	41	8	7	4		72
	%	%16,70	%56,90	%11,10	%9,70	%5,60		%100,00
MEB İl Müdürlüğü	N	17	30	5	5	5		62
	%	%27,40	%48,40	%8,10	%8,10	%8,10		%100,00
TTK	N	112	167	45	49	10	7	390
	%	%28,70	%42,80	%11,50	%12,60	%2,60	%1,80	%100,00
Toplam	N	164	264	69	72	20	27	616
	%	%26,60	%42,90	%11,20	%11,70	%3,20	%4,40	%100,00

Yapılan inceleme neticesinde; Zonguldak Valiliği İçişleri Bakanlığı birimleri, SGK, MEB İl Müdürlüğü ve TTK çalışanlarında, amirlerin EBYS üzerinden işlem yapması gereken evrakları amirin kullanıcı adı ve şifresini girerek ben işlem yapıyorum sorusunun yanıt düzeyi (sırasıyla; %13,1, %15,3,%16,2 ve %15,2)'dir. Söz konusu soruya ilişkin anket uygulanan tüm kamu çalışanları üzerindeki etki oranı (%14,9) oranında olması nedeniyle, genelde böyle bir etkiye maruz kaldıkları, söz konusu etkinin kurumlar arasında da farklılık göstermediği tespit edilmiştir. Anket uygulanan kurumlarda görev yapan amir sayıları ile verilen yanıt oranları göz önüne alındığında böyle bir etkinin her kurumda aynı olduğu ortaya

çıkılmaktadır.

Memurların EBYS’ye amirlerinin şifresini girmesi sonucu oluşan psikolojik etkiye ilişkin bulgular Tablo 28’de verilmiştir.

Tablo 28: “Amirlerimin EBYS üzerinden işlem yapması gereken evrakları kullanıcı adı ve şifresini bana vererek yaptırması hem iş yükümü artırıyor hem de hakkımda hukuki sorumluluk doğurduğundan psikolojik baskı yaratıyor” sorusunun etkilerine ilişkin, ankete katılan kurum çalışanlarının verdiği cevap dağılımı

Kurumlar		Hiç Katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katlıyorum	Tamamen Katlıyorum	Cevap Vermeyenler	Toplam
Zonguldak Valiliği	N	16	29	15	7	5	20	92
	%	%17,40	%31,50	%16,30	%7,60	%5,40	%21,70	%100,00
SGK İl Müdürlüğü	N	12	35	11	8	5	1	72
	%	%16,70	%48,60	%15,30	%11,10	%6,90	%1,40	%100,00
MEB İl Müdürlüğü	N	20	24	6	6	6		62
	%	%32,30	%38,70	%9,70	%9,70	%9,70		%100,00
TTK	N	102	142	56	63	22	5	390
	%	%26,20	%36,40	%14,40	%16,20	%5,60	%1,30	%100,00
Toplam	N	150	230	88	84	38	26	616
	%	%24,40	%37,30	%14,30	%13,60	%6,20	%4,20	%100,00

Yapılan inceleme neticesinde; Zonguldak Valiliği İçişleri Bakanlığı birimleri, SGK, MEB İl Müdürlüğü ve TTK çalışanlarında, amirlerin EBYS üzerinden işlem yapması gereken evrakları amirin kullanıcı adı ve şifresini girerek işlem yapması nedeniyle duyduğu psikolojik baskı düzeyi (sırasıyla; %13, %18, %19,4 ve %21,8)’dir. Söz konusu soruya ilişkin anket uygulanan tüm kamu çalışanları üzerindeki etki oranı (%19,8) oranında olması nedeniyle genelde böyle bir etkiye maruz kaldıkları, söz konusu etkinin kurumlar arasında da farklılık göstermediği tespit edilmiştir.

SONUÇ

Günümüz koşullarında EBYS kullanımı, kurum ve kuruluşlar için vazgeçilmez bir unsurdur. İnsan hayatının idamesi için suyun gerekliliği gibi, günümüz kurum ve kuruluşlarının, faaliyet gösterdiği alanlarda devamlılığının sağlanması ve etkinliğinin artırılması için EBYS kullanmak da bir o kadar önemlidir. EBYS alt yapısı, kurum ve kuruluşların; merkez ve taşra arasındaki can damarlarıdır. Çünkü EBYS, kurumların etkin bir şekilde faaliyet göstermesi için gerekli olan bilgiyi hızlı bir şekilde ve kaybolma korkusundan uzak, merkez ve taşra arasında hatta sistemin bağlı olduğu diğer kurumlar arasında bilgi akışını sağlar. EBYS kullanmak kurum ve kuruluşlar için ne kadar önemli olsa da, sistemi kullanan kurum ve kuruluşların yapı taşı olan insanı; sosyolojik, psikolojik ve fiziksel olarak olumlu ya da olumsuz yönde etkilemektedir.

Kamu çalışanlarının anket sorularına verdikleri cevaplar doğrultusunda yapılan inceleme neticesinde, EBYS'nin kurum çalışanları üzerinde sosyolojik, psikolojik ve fiziksel olarak olumlu ve olumsuz etkilere neden olduğu, bu etkilerin EBYS kullanan kurumlar arasında farklılık gösterdiği ve söz konusu etkilerin kurum çalışanlarının sosyo-demografik özellikleriyle anlamlı bir biçimde ilişki içinde oldukları tespit edilmiştir.

Dört farklı kamu kurumu üzerinde yapılan bu çalışma, bilgi sistemlerinin kurum çalışanları üzerindeki etkilerine ilişkin daha önceden yapılan çalışmalar sonucunda bulunan sonuçları destekler niteliktedir. Her ne kadar teknoloji gelişse de teknoloji kullanım şeklini ve prosedürünü belirleyen ve karar alma mekanizmalarında bulunan insan, teknolojiyle birlikte kendini geliştirememiş, kurum çalışanlarını bilgi sistemlerinin olumsuz etkilerine maruz bırakmışlardır.

Yapılan bu çalışmayla, EBYS kullanımının olumsuz etkilerinin nedenleri arasında; EBYS'nin, kurum altyapısına göre oluşturulmaması, kurumda kullanılan bilgi sisteminin kullanılabilirlik ve kullanılabilirlik açısından kurum çalışanlarının beklentilerini karşılamaması, kurum çalışanlarının EBYS'ye ilişkin görüş ve önerilerinin dikkate alınmaması, yöneticilerin sisteme ilişkin kendi yapması gereken iş ve işlemleri astına yaptırması, daha çok iş yoğunluğunun fazla olduğu birimlerde görev yapanlarda olduğu tespit edilen kişiye özel olan şifre kullanımının başka bir kurum çalışanı tarafından istenmesi gibi sistemden ve yönetimden

kaynaklanan sebeplerle, kurumlarda kullanılan bilgi sisteminin kullanıcılar tarafından benimsenmemesi ve bu nedenle kurum çalışanları üzerinde olumsuz etkilere neden olduğu tespit edilmiştir.

EBYS kullanımı ile ilgili yeterli hizmet içi eğitimin verilmemesi ve EBYS kullanan kurumlarda yapılan işlerinin yoğun olması nedeniyle kurum çalışanlarının EBYS kullanmakta stres yaşadığı görülmektedir. Kurumlarda kullanılan EBYS sürelerine dikkat edildiğinde mesai saatleri içindeki bu süre büyük bir orana tekabül etmektedir. Eğer ki bu kurum halkla iç içe işlem yapıyorsa bu oran daha da yükselmektedir. Bu da kullanıcılarda bel, boyun, diz, eklem ve göz rahatsızlıkları gibi fiziksel rahatsızlıklara neden olmaktadır.

EBYS kullanımı kurum ve kuruluşlar açısından en basitinden; evrak oluşturmak, iletmek, arşivlemek gibi evrakla ilgili iş ve işlemleri kapsıyorken günümüz kurumlarında, EBYS'nin bünyesinde çalışan personel bilgi sistemleri oluşturularak, personelin kişisel bilgileri bu sistemlerde yer almaktadır. Kurumlar açısından EBYS'nin kullanılmasında ki en önemli etken internettir. İnternetin, herkese açık bir sistem olması nedeniyle, kurum ve kuruluşların bilgi sistemlerine sızmak isteyen kötü niyetli kişilerin, personel bilgilerine ulaşmasına da herhangi bir engel bulunmamaktadır. EBYS'yi kullanan kurum ve kuruluşların gerekli tedbirleri almaması veya çalışanlarının bu şekilde düşünmeleri nedeniyle kamu çalışanları kişisel bilgilerinin EBYS'de bulunmasından rahatsızlık duymaktadır.

EBYS ve insan iç içe bir yaşam sürmektedir. Yapılan işlerin büyük bir oranı bu sistem üzerinden yapılmakta ve bu nedenle de insanı kendine bağlı kılmaktadır. Kurum çalışanı işten çıktığında ya da hafta sonları EBYS sistemi üzerinden evrak hazırlaması ya da postalama işlemi yapılması istenmekte, ya da telefonla aranarak EBYS şifresi istenmektedir. Bu kapsamda EBYS'nin kullanılmasıyla oluşturulduğu düşünülen esnek çalışma saatleri kurum çalışanlarını kendine bağımlı kılmaktadır.

EBYS'yi kullanan kurumların, işlerin hızlı bir şekilde yürütme isteği ve amirlerin bir üst amirlerin gözüne girme uğraşları nedeniyle ellerindeki yetkiyi kendi çıkarları doğrultusunda kullanmakta, bu sebeplerden ötürü çalışanının kişilik haklarını hiçe saymakta ve çalışanını psikolojik baskı altında bırakmaktadır. Ortaya çıkan bu sonuçlar EBYS'nin sosyo-teknik bir sistem olduğunu göstermektedir.

Yapılan araştırma sonucunda ortaya çıkan olumsuz etkilerin ortadan

kaldırılabilmesi için kurumun işleyişinde ve kurumsal yapılanmasında söz hakkı olan yöneticilere büyük sorumluluk ve görevler düşmektedir. Bu sorunların yöneticiler tarafından çözüme kavuşturabilmesi için öncelikle;

a. Yöneticiler tarafından kurum çalışanlarının EBYS'nin kullanımından doğan sorunları tespit edecek ve bu sorunların çözülmesine ilişkin çalışanların görüşlerini belirtecek bir anket yayımlanmalı, anket sonucunda ise kurum çalışanları tarafından istenen çözüm yolları değerlendirilerek, gerekli düzenlemelere başlanmalı,

b. Şifrelerin kişisel olduğu ve kimseye verilmemesine ilişkin kurum merkez teşkilatı tarafından bir yönerge hazırlanarak bağlı teşkilatına yayımlanmalı, Yönergede belirtilenlerin aksi yönde davranış sergileyen çalışanlara belli bir yaptırım uygulamalı, yöneticiler ise EBYS kullanımını zaman kaybı olarak değerlendirmemeli, kendini ilgilendiren iş ve işlemlerde kendi şifresiyle girerek işlem yapmalı, bu görevini astna yüklememeli,

c. EBYS'nin kullanımına ilişkin kurum çalışanlarına gerekli eğitimlerin verilmesi sağlanmalı, merkez teşkilatı tarafından yapılan eğitimlere katılacak personel isimlerinin merkez teşkilat tarafından belirlenmesi sağlanmalı,

ç. EBYS kullanımından doğan olumsuz fiziksel etkilerin giderilmesi için çalışanların görüşleri doğrultusunda, çalışanlara rahat bir çalışma ortamı sunulmalı ve gözlerde problem yaşanmasına neden olan küçük ekranlı bilgisayarların yerine geniş ekranlı bilgisayarlar temin edilmeli,

d. Çalışanların yüz yüze iletişim ile iş dayanışmasının atması ve tek düze çalışma ortamından sıyrılması için dinlenme zamanlarında birlikte zaman geçirmelerini sağlayacak; okuma yapabilecekleri, satranç ve masa tenisi oynayabilecekleri veya spor yapabilecekleri alanların oluşturulması gerektiği değerlendirilmektedir.

Bu konuda çalışma yapacak araştırmacıların; EBYS'nin kullanıcılar üzerindeki olumlu ve olumsuz etkilerinin hangi birimlerde görev yapanlarda yoğunlaştığını, görev yapılan unvanlara göre etki düzeyinin ölçülmesi, iş yoğunluğa göre EBYS kullanımına ilişkin etkilerin fark gösterip göstermediğini ortaya koymaları akademik çalışmalar açısından faydalı olacağı değerlendirilmektedir.

KAYNAKÇA

Aksoy, B. (2012). “Bilgi Teknolojileri ve Yeni Çalışma İlişkileri” Ege Akademik Bakış, 12 (3), 401-414.

Aşkar, M. vd. (1999). “Türkiye Ulusal Enformasyon Altyapısı Ana Planı Sonuç Raporu”,

<http://www.inovasyon.org/pdf/sonucrapor1.pdf>, erişim 26.06.2015

Bayrak Kök, S. (2006). “Bilişim Teknolojilerinin Yönetmel ve Örgütsel Etkileri”, Ticaret ve Turizm Eğitim Fakültesi Dergisi, 2006 (2), 123-140.

Çakır, O. (2001). “Yeni Çalışma Biçimleri ve İşe İlişkin Tutumlar”,

<http://www.isguc.org/ocakir1.htm>, erişim 22.07.2015.

Devlet Planlama Teşkilatı. (2006). “Bilgi Toplumu Stratejisi 2006-2010”,

<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/EylemveDigerPlanlar/Attachments/7/BilgiToplumuStrateji.pdf>, erişim 25.06.2015.

Göktürk, M.(2007). “Sosyo-Psikolojik Sorunlar Çerçevesinde Bilgi Teknolojileri ve Yeni Çalışma Biçimleri” Selçuk Üniversitesi Karaman İ.İ.B.F. Dergisi, 9 (12), 207-220.

Kandur, H. (2006). Elektronik Belge Yönetimi Referans Modeli (v.2.0), İstanbul: Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü.

Kandur, H. (2005). “Elektronik Belge Yönetimi sistem Kriterleri Referans Modeli (V.1.0)” Devlet Planlama Teşkilatı,

<http://www.bilgitoplumu.gov.tr/strateji-ve-eylem-planlari-2/2005-eylem-planlari/>

Kirk, E.,Strong, J. (2010). “Management of E-Work Health Issues: A New Perspective On An Old Problem” Work: A

Journal of Prevention, Assessment and Rehabilitation 35(2):173-181.

Kuru Çetin, S. (2012). “Sosyo-Teknik Sistem Kuramı ve Sosyo-Teknik Sistem Kuramının Eğitime Yansımaları” CBÜ Sosyal Bilimler Dergisi, 10 (2), 52-63.

Külcü, Ö. (2007). “Değişen Koşullarda Belge Yönetimi Çalışmaları ve Uluslararası Uygulamalar”, XII. Türkiye’de İnternet Konferansı, Ankara: 57-81.

Neuman W.L. (2010). Toplumsal Araştırma Yöntemleri, Çev.:S. Özge, İstanbul: Yayın Odası Yayıncılık.

Odabaş, H. (2007). Elektronik Belge Yönetimi ve Kamu Kurum ve Kuruluşları, Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Bilgi ve Belge Yönetimi Doktora Tezi.

Öğüt, A. (2003). Bilgi Çağında Yönetim, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

Özdemirci, F., Bayram G. Ö., Torunlar, M., Saraç, S., Yalçinkaya, B. (2013) Elektronik Belge Yönetimi ve Arşivleme Sistemi: Geçiş Süreci ve Uygulama Yönetimi, Ankara: Boyut Tanıtım ve Matbacılık.

Özdemirci, F. ve Torunlar M. ve Saraç, S. (2009). “Üniversiteler İçin Belge Yönetimi ve Arşiv Sistemleri İşlemleri (BEYAS) El Kitabı”, Ankara: Boyut Tanıtım ve Matbaacılık.

Tarhan Öztoprak, M. (2001). “Bilgisayar İletişim Ağlarının Büro Çalışanlarının Verimliliği Üzerine Etkileri ve Bir Araştırma”, Ankara: Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Büro Yönetimi Eğitimi Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi.

Sümbüloğlu, V. ve Sümbüloğlu, K. (1993). Biyoistatistik. Ankara: Özdemir Yayıncılık.

Sümbüloğlu V. ve Sümbüloğlu, K. (2004)Sağlık Bilimlerinde Araştırma Yöntemleri,Ankara: Hatiboğlu Basım ve Yayımları.

TSE (2007). “Bilgi ve Dokümantasyon- Belge Yönetimi” (TSE ISO 15489-1 2007), www.tse.org.tr/turkish/abone/StandartDetay.asp?STDNO=45399&sira=0, erişim 25.06.2015.

Turhanoğlu K. Vd. (2014). Sosyolojide Araştırma Yöntem ve Teknikleri, Ed. Gönc Şavran, T., Eskişehir, Açıkoğretim Fakültesi Yayını No:1609.

Tüfekçioğlu H. Ed. (2013). “İletişim Sosyolojisi”, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi.

Türkiye Cumhuriyeti Başbakanlık Atatürk, Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu, Türk Dil Kurumu, http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_

bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.556c19a6216b46.58160305, erişim
25.06.2015.

World Bank (1993). “Turkey: Informatics and Economic Modernization (English)
In: World Bank”, Accession No: 332864, ISBN 0-8213-2376-8, ISSN 0253-2123.
Washington, D.C. 248 p. (Erişim 26.06 2015),

http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/1993/03/01/000009265_397012810_4047/Rendered/PDF/multi0page.pdf,
erişim 26.06.2015.

Yousafzai, S.Y, Foxall, G.R. and Pallister, J.G. (2007). “Technology Acceptance: A
Meta-Analysis of the TAM,” Journal of Modelling in Management 2 (3), 251-280.

16649 Sayılı Haberleşme Kodu Uygulaması ile İlgili Başbakanlık Genelgesi (1991,
13 Ağustos), T.C. Resmi Gazete, 1991/17 (Mülga).

25735 Sayılı Devlet Arşiv Hizmetleri Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına
Dair Yönetmelik (2005, 22 Şubat), T.C. Resmi Gazete, 2005/25735.

27842 Sayılı Devlet Teşkilatı Veri Tabanı Hakkında Genelge (2011, 10 Şubat), T.C.
Resmi Gazete, 2011/1.

29255 Sayılı Resmi Yazışmalarda Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik
(2014, 15 Aralık), T.C. Resmi Gazete, 2014/7074.

2005/7 sayılı ve Standart Dosya Planı konulu Başbakanlık Genelgesi



TÜRK İDARE DERGİSİ

YAYIN İLKELERİ VE YAZIM KURALLARI

YAYIN İLKELERİ

1- İçişleri Bakanlığı tarafından 1928 yılında yayımlanmaya başlayan Türk İdare Dergisi, yönetim alanındaki kuramsal ve uygulamalı özgün araştırma, inceleme ve derlemelerin yayımlandığı, TÜBİTAK ULAKBİM İndeksinde Sosyal ve Beşeri Bilimler Veritabanı B Grubunda taranan Ulusal Hakemli ve basılı olarak yayımlanan bilimsel bir dergidir. Dergimiz 2012 yılından itibaren Haziran ve Aralık aylarında olmak üzere yılda 2 (iki) kez yayımlanmaktadır.

2- Derginin yayın dili Türkçe olmakla birlikte, Yayın Kurulunun kararına bağlı olarak yabancı dilde yazılan makaleler de derginin genel ilkeleri çerçevesinde yayımlanabilir. Yazı başlığı, anahtar kelimeler ve makalenin öz kısmı, bütün makalelerde Türkçe ve İngilizce olarak bulunmak zorundadır.

3- Dergide siyasal bilgiler, hukuk, kamu yönetimi, coğrafya, tarih, iletişim, ekonomi ve işletme, bilişim, psikoloji, sosyoloji ve şehir bölge planlama vb. sosyal, beşeri, idari bilimler alanında öncelikle orijinal araştırma, inceleme ve derlemeler türünde yazılar yayımlanır. Dergi Yayın Kurulu tarafından hazırlatılan çeviriler ile derlemeler yayımlanabilir. Bildiri olarak sunulmuş ya da özet biçiminde yayınlanmış yazılar, daha önce sunulduğu veya yayımlandığı not olarak belirtilmek şartıyla, geniş sunumu ile kabul edilebilir. Ayrıca kitap incelemelerine ve “kronik” adı altında güncel olayları inceleyen notlar da yayımlanabilir.

4- Dergide yayımlanması istenen yazılar, Türk Dil Kurumunun Türkçe Sözlüğü ve Yeni Yazım Kurallarına, ayrıca dilbilgisi kurallarına (imla, noktalama, açıklık, anlaşılabilirlik vs.) uygun olmalıdır. Bu nedenle oluşabilecek problemlerden ve eleştirilerden tamamen yazar sorumludur. Yayımlanmak üzere gönderilen makalelerin, derginin yayın ilkeleri ve yazım kurallarına uygunluğu Yayın Kurulu tarafından öncelik sırasına göre değerlendirilir. Yayın ilkelerine ve yazım kurallarına uygun biçimde hazırlanmayan makaleler değerlendirmeye alınmaz ve hakeme gönderilmez. Yayın Kurulu yazıyı bilimsel yönden değerlendirmek üzere hakeme veya düzeltilmek üzere yazarına geri göndermek, yazının biçiminde düzeltme yapmak veya kısaltmak, yayın ve etik kurallara uymayanları yayımlamamak yetkisine sahiptir.

5- Makalenin daha önce hiçbir yerde yayımlanmadığı, yayımlanmak üzere kabul edilmediği veya halen başka bir yerde yayımlanmak üzere değerlendirilme aşamasında olmadığına ilişkin Makale Yayımlama Dilekçesi yazar tarafından imzalanır ve makale ekinde yazara ait kısa özgeçmiş ile birlikte gönderilir. Yabancı dilde hazırlanan makalelerin Türkçe çevirisinin de gönderilmesi zorunludur. Çeviri eserlerin ise orijinalinin nerede yayımlandığını belirten bir nüshasının da çeviri ile birlikte gönderilmesi gerekmektedir. Makaleler ve diğer dokümanlar posta ile

CD ortamında veya bilgisayar çıktısı olarak “İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Meşrutiyet Caddesi, Karanfil 2 Sokak, No:67 Bakanlıklar/ANKARA” adresine veya tid@icisleri.gov.tr adresine e-postaya eklenmiş word belgesi şeklinde gönderilebilir.

6- Türk İdare Dergisinde yayımlanmak üzere gönderilen telif ve işleme eserler İçişleri Bakanlığınca (Strateji Geliştirme Başkanlığı) öncelikle Bakanlığın hizmet konuları itibarıyla, akademik nitelikleri bakımından incelemeye tabi tutulur. 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 inceleme yapılırken göz önünde bulundurulur.

7- Yayın Kurulunun ön değerlendirmesinden geçen makaleler incelenmek üzere en az iki hakeme gönderilir. Hakemlere yazar adı gönderilmez ve hakemlerin isimleri de makale sahiplerinden gizli tutulur. Eser sahibi akademisyen olarak görev yapıyorsa, hakem seçim sürecinde akademik unvanlara; makale yabancı dilde yazılmış ise hakemlik yapacak kişilerin dil yeterliklerine dikkat edilir. Hakemler değerlendirmelerini Makale Değerlendirme Formunu kullanarak yaparlar. İki hakemden olumlu değerlendirme alan makaleler yayımlanabilir. Ancak, iki hakem olumlu değerlendirme yapsa bile editör tarafından gerekli görülmesi halinde makaleler tekrar değerlendirilebilir. Hakem değerlendirme sonuçlarından biri olumlu diğeri olumsuz ise, makale üçüncü bir hakeme gönderilir. Hakemlerin değerlendirme sonuçları birbirleriyle çelişirse makale editör tarafından değerlendirilir. Editör, esasa yönelik olmayan maddi hatalar, Türk İdare Dergisi Yayın İlkeleri ve Yazım Kuralları ile dergi bütünlüğü bakımından düzeltmeler yapabilir ve bunlar hakkında yazara bilgi verir. Hakemler tarafından düzeltme isteniyorsa çalışma yazara geri gönderilir ve bu durumda editörün verdiği süre içerisinde gerekli düzeltmeler yapılarak çalışmayı Yayın Kuruluna ulaştırır. Yazarlar hakemlerin eleştiri, öneri ve düzeltme taleplerini dikkate alırlar; katılmadıkları hususlar varsa, gerekçeleriyle birlikte itiraz etme hakkına sahiptirler.

8- Hakem değerlendirmeleri olumlu bulunduğu halde, makale sayısının fazla olması nedeniyle yayımlanmayan makaleler bir sonraki sayıda yayımlanmak üzere editör tarafından değerlendirilir. Bu şekilde 1 (bir) yıldan fazla bekleyen makale güncelliğini yitirdiği için yayımlanmaz.

9- Bir yazarın derginin aynı sayısında ilk isim olarak yazdığı bir, ortak yazılan makalelerde bir olmak üzere en fazla iki makalesi yayımlanabilir. Ayrıca, birinci sayıda yazarın ortak yazdığı makale, ikinci sayıda ilk isim olarak yazdığı makale, üçüncü sayıda ise başka bir yazarla ortak yazdığı makale olmak üzere üst üste üç sayıda bir yazara ait makale yayımlanabilir. Derginin birbirini takip eden iki sayısında ilk isim yazar olarak makalesi yayımlanan yazarın üçüncü makalesi, derginin devam eden sayısı yerine, sonraki sayısında yayımlanır.

10- Yayın Kurulu ile hakem ve yazarlardan gelen bilgi, belge ve değerlendirme sonuçları 5 (beş) yıl süreyle saklanır.

11- Çeviri olsa dahi yayımlanan tüm makalelerin dil, üslup, içerik, etik gibi konularda fikrî, ilmî ve hukukî sorumluluğu yazarlarına veya çevirmenlerine aittir. İçişleri Bakanlığının bu konularda hiçbir sorumluluğu yoktur.

12- Yayımlanan makalelerin tüm yayın hakları Türk İdare Dergisine geçer ve bu makaleler hiçbir nedenle yazara geri verilmez. Yayımlanmayan makaleler ise yazarın talep etmesi halinde editör tarafından değerlendirilerek iade edilebilir.

13- Derginin yayımlanmasından sonra makalesi yayımlanan yazarlara ve makale değerlendiren hakemlere 23/01/2007 tarihli ve 26412 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “Kamu 13- Kurum ve Kuruluşlarınca Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmelik” çerçevesinde telif ücreti ödenir ve yazara 5 (beş) adet, hakeme ise 1 (bir) adet dergi ücretsiz olarak gönderilir. İçişleri Bakanlığınca (Strateji Geliştirme Başkanlığı) makalesi yayımlanan yazarlara ve makale değerlendiren hakemlere Saymanlık Dilekçesi, Telif ve Tercüme Eser Temliknamesi ve Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliğinin ekinde yer alan 12 No’lu Örnek Harcama Pusulası gönderilir. Saymanlık Dilekçesinde yazarın açık adresi, telefon numarası, e-posta adresi, telif ücretinin ödeneceği bankanın adı ve şubesi, Türkiye Cumhuriyeti Kimlik Numarası, banka IBAN numarası, banka hesap numarası, vergi numarası ile bağlı olduğu vergi dairesi belirtilmelidir. Ayrıca istenilen belgelere www.tid.gov.tr internet adresinden de ulaşılabilir.

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 uyulacaktır. (Anı, şiir vb. tarzda yazılar olmayacaktır.)

2- Yazılar A-4 boyutunda; üst 3.5, alt 2.5, sol 2.5, sağ 2.0 ve cilt payı 0 cm olacak şekilde ve en az 1.5 en çok çift aralıklı olarak yazılmalıdır. Sayfaların sağ alt köşesinde sayfa numarası bulunmalıdır.

3- Makale başlığı; 13 punto bold, bölüm başlıkları 11 punto bold, alt bölüm başlıkları 10 punto italik ve bold, metin içerikleri 10 punto normal, kaynakça 10

punto normal, tablo ve şekil başlıkları 10 punto bold, tablo ve şekil içerikleri 10 punto normal, tablo ve şekle ait altyazı (kaynak) 8 punto normal, dipnotlar 8 punto normal ve Calibri olmalıdır.

4- Makalenin ilk sayfasının üst bölümünde makalenin başlığı, yazarların adları bulunmalıdır. "Anahtar kelimeler" en az 3, en çok 12 sözcük olmalıdır. Makale başlığı 15 kelimeyi geçmeyecek şekilde kısa ve öz olmalıdır. Makalenin ilk sayfasında dipnot olarak yazarın unvanı, kurumu ve elektronik posta adresi bulunmalıdır.

5- Makaleye ait öz 250 kelimeyi aşmamalı, özde; denklem, atf, standart dışı kısaltmalar, vb. ifadeler yer verilmemelidir.

6- Makale, "GİRİŞ" bölümüyle sayfa başından başlamalı ve uygun bölümlere ayrılmalıdır. Giriş, sonuç ve kaynakçaya numara vermeden; bölümler, ardışık olarak numaralandırılmalıdır. Bölüm başlıkları numaralarıyla birlikte büyük harflerle (1.,2.,3.) şeklinde yazılmalıdır. Tüm başlıklar 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 ve italik olarak yazılmalıdır. Son bölüm, "SONUÇ" bölümü olmalı ve bu bölümü takiben "KAYNAKÇA" ile varsa "TEŞEKKÜR VE EKLER" yer almalıdır.

7- Makaleler, prensip olarak şekil ve tablolar dahil, 2.000 kelimedenden az, 10.000 kelimedenden fazla olmamalıdır. Makale sayısına göre 10.000 kelimeyi aşan çalışmalar editör tarafından değerlendirilir.

8- Kısaltmalar, makalenin konu alanı ile ilgili olmalı ve ilk geçtiği yerde tanımlanmalıdır. Gerekli durumlarda kısaltmalar kaynakçadan sonra yer almak üzere düzenlenebilir.

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: 113)" şeklinde yapılmalıdır. İki yazarlı eserlerde iki yazarın soyadı "(Yazar ve Yazar, 2000: 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

