

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	Ankara
Yunus SEZER	Strateji Geliştirme Başkanı	Üye	Ankara
Sinan GÜNER	Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürü	Üye	Ankara
Doç. Dr. İlker GÜNDÜZÖZ	İller İdaresi Genel Müdürü	Üye	Ankara
Doç. Dr. Selim ÇAPAR	AREM Başkanı	Üye	Ankara
Mustafa ÇİT	Personel Genel Müd. Yrd.	Üye	Ankara
Mehmet Fazıl KARABAŞ	SGB Daire Başkanı/Editör	Üye	Ankara
Volkan Barış GÖÇMEZ	SGB Daire Başkanı	Üye	Ankara

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. 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 485. Sayısında Yayımlanan Makalelerin
Değerlendirilmesinde Hakemlik Yapan Akademisyenler**

AKBULUT, Prof. Dr. Yıldız	Atatürk Üniversitesi
AKPOLAT, Prof. Dr. Yıldız	Atatürk Üniversitesi
ALİKILIÇ, Doç. Dr. Özlem	Yaşar Üniversitesi
AŞGIN, Prof. Dr. Sait	Karabük Üniversitesi
ATİLA DEMİR, Doç. Dr. Sevim	Sakarya Üniversitesi
AYTAÇ, Doç. Dr. Deniz	Hitit Üniversitesi
BAŞTÜRK, Doç. Dr. Sadettin	Nevşehir Hacıbektas Üniversitesi
ÇAPAR, Doç. Dr. Selim	İçişleri Bakanlığı
ÇAŞKURLU, Doç. Dr. Eren	Gazi Üniversitesi
DEĞİRMENCİ, Doç. Dr. Olgun	TOBB Teknoloji Üniversitesi
DOĞAN, Doç. Dr. Kamil Hakan	Selçuk Üniversitesi
ESEN, Prof. Dr. Erol	Akdeniz Üniversitesi
GÜNDÜZÖZ, Doç. Dr. İlker	İçişleri Bakanlığı
HALİS, Prof. Dr. Muhlis	Kocaeli Üniversitesi
KABALAK, Prof. Dr. Afife Ayla	Karabük Üniversitesi
KARTAL, Doç. Dr. Nazım	Sinop Üniversitesi
KESGİN, Doç. Dr. Bedrettin	Yalova Üniversitesi
KÖSEOĞLU, Doç. Dr. Özer	Sakarya Üniversitesi
MUTLU, Doç. Dr. Cengiz	Sakarya Üniversitesi
ORHAN, Prof. Dr. Gökhan	Bandırma Onyedi Eylül Üniversitesi
ÖZAYDIN, Doç. Dr. Ayşe Nilüfer	Marmara Üniversitesi
ÖZCAN, Prof. Dr. Ayşe	Giresun Üniversitesi
ÖZTEKİN, Prof. Dr. Ali	İstanbul Gedik Üniversitesi
PARİN, Doç. Dr. Suvat	Yüzüncü Yıl Üniversitesi
SAKLI, Doç. Dr. Ali Rıza	Recep Tayyip Erdoğan Üniversitesi
SANCAKTAR, Prof. Dr. Oğuz	Dokuz Eylül Üniversitesi
SEÇKİN, Doç. Dr. Zeliha	Aksaray Üniversitesi
SEZER, Doç. Dr. Özcan	Bülent Ecevit Üniversitesi
ŞAHİN, Prof. Dr. Ali	Selçuk Üniversitesi
YAYLA, Yrd. Doç. Dr. Mustafa	Polis Akademisi
YOMRALIOĞLU, Prof. Dr. Tahsin	İstanbul Teknik Üniversitesi

Düzeltilme: Aşağıda ismi bulunan akademisyenler 484 sayılı dergimizde hakemlik yapmışlardır.

DOĞAN, Prof. Dr. Ebul Muhsin	Ondokuz Mayıs Üniversitesi
GÜLERSOY, Prof. Dr. Ali Ekber	Dokuz Eylül Üniversitesi
KARABULUT, Doç. Dr. Tahsin	Necmettin Erbakan Üniversitesi
RAD, Doç. Dr. Sevgi Tüzün	Mersin Üniversitesi
ULUDAĞ, Prof. Dr. Ahmet	Düzce Üniversitesi

TÜRK İDARE DERGİSİ

İÇİNDEKİLER

ALIKILIÇ, Doç. Dr. Özlem

Türkiye’de Hukuk Uyuşmazlıklarında Arabuluculuk Uygulamalarının Geliştirilmesi Kapsamında Arabuluculuk İletişimi

Mediation Communication Within The Scope Of Developments Of Mediation Practice In Dispute Resolutions In Turkey

459

BABAOĞLU, Yrd. Doç. Dr. Cenay - KOCAOĞLU, Doç. Dr. Mustafa

“Kentli” Sığınmacılar Meselesi ve Belediyeler

The Issue Of “Urban” Immigrants And Local Governments

497

BOZKURT, Önder

Baykan Sezer’in Sosyoloji Anlayışı

Baykan Sezer’s Sociological Perceptive

519

DEMİR, Yrd. Doç. Dr. Konur Alp

Valinin Uluslararası İlişkilerdeki Yeni Rolü Üzerine Bir Deneme

An Essay On A New Role Of Governor In International Relations

549

DURSUN, Dr. Hasan

Disiplin Suç ve Cezaları ile Etik Arasındaki İlişkilere Genel Bir Bakış

A General Perspective On Relation Between Ethics And Discipline Crimes And Punishments

575

GÜVEN, Yrd. Doç. Dr. Ahmet

Kamu Yönetiminde Yeni Bürokratik Hastalıklar

New Bureaucratic Diseases In Public Administration

603

IŞIK, Doç. Dr. Gülcan

Milli Mücadele Döneminde Amerika’da Bir Sivil Toplum Örgütü: Türk Teavün Cemiyeti ve Birlik Gazetesi

A Non-governmental Organization (Ngo) In America During The War Of Independence: Turkish Welfare Association And Birlik Newspaper

625

KAYABAŞI, Osman - TEKİNER, Yrd. Doç. Dr. Mehmet Ali

Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Halkının Polis Meslek Etiği Kapsamında Polis Algısının Ölçülmesi
The Measurement Of The Public's Police Perception In The Context Of Police Profession Ethics
In The Turkish Republic Of Northern Cyprus

661

KAYIKÇI, Yrd. Doç. Dr. Sabrina

Kamu Yönetiminde Kimlik Arayışı
Identity Seeking In Public Administration

695

KILIÇASLAN, Yrd. Doç. Dr. Harun

Polonya'da Yerel Yönetimler Maliyesi ve Gelişimi
Local Government Finance And Its Development In Poland

713

KÜÇÜK, Dr. Aziz

Politika Transferi ve Türkiye'de Sağlık Alanında Dönüşümün Bir Analizi
Policy Transfer And An Analysis Of The Health Transformation In Turkey

737

ÖNDER, Doç. Dr. Murat

Mevzuat Yapımında Düzenleyici Etki Analizi Ve Uygulama Sorunları
Regulatory Impact Analysis In Legislation And Application Issues

771

TUNÇ, Yrd. Doç. Dr. Bilal - AYDIN, Ar. Gör. Harun

Cumhuriyet Döneminde Eleşkirt İlçesinin İdari Yapısı ve Nüfusu (1923-1970)
Administrative Structure And Population At The Eleşkirt District In The Republican Era
(1923-1970)

813

USTA, Doç. Dr. Aydın

Yönetmel Bir Araç Olarak Kamu Organizasyonlarında Stratejik Planlama Ve Kurumsal Performans
Ölçümü Açısından Önemi
Strategic Planning As A Managerial Tool In Public Institutions And Its Importance In Institutional
Performance Measurement

839

YILDIRIM, Dr. Şükrü

Mülki İdareye ve Özellikle Kaymakamlık Mesleğine Halkın Bakışı
View Of The Citizens To The Provincial Administration And Especially The Profession Of The
District Governorship

873



İdareciler,

bana içten sevgilerini haykıranlar;

yarım asırdan beri büyük Türk ulusunun tam anlamıyla millet

olmasına çalışan, onunla en modern bir Türk devleti kurmak için

insanlık fedakârlıklarının hiçbirini esirgemeyen kültür, idare, intizam ve

devlet anlamlarını en son 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



TÜRKİYE’DE HUKUK UYUŞMAZLIKLARINDA ARABULUCULUK UYGULAMALARININ GELİŞTİRİLMESİ KAPSAMINDA ARABULUCULUK İLETİŞİMİ

Özlem ALİKILIÇ*

ÖZ

Hukuk uyuşmazlıklarında önemli bir sorun çözücü olan arabuluculuk, uyuşmazlık ve çatışmaların barışçıl önlemi, yönetimi ve çözümü konusunda önemli bir araç olarak tanımlanmaktadır. Arabuluculuğun devletler yoluyla geliştirilip ulusal platformların tüm aktörleri tarafından da uygulanmasının teşviki amacıyla, çeşitli insiyatifler geliştirilmiş ve bu kaynakların sadece devletler ve arabuluculuk çabalarını destekleyen diğer aktörler için değil, aynı zamanda çatışma yaşayan taraflar, sivil toplum ve diğer paydaşlar tarafından da kullanılmasına teşvik edilmesi önerilmiştir. Kamuoyu nezdinde halen istenilen farkındalık seviyesini elde edemese de özellikle hukuk alanında ve hukuk mesleği pratikleri arasında hızla gelişmekte olan arabuluculuk eğitiminde; iletişim disiplininin ne kadar önemli olduğu aşikârdır. Bu çalışma, giderek artan profesyonel arabulucuların ihtiyacına yönelik olarak, arabuluculuk iletişimini tanıtmaya yönelik hazırlanmış olup bu vesile ile arabuluculuğun daha iyi anlaşılması, çatışmaların önlenirken arabuluculuk yönetimi ve iletişim çözümleri hususuna ve etkili iletişimin arabuluculuk sürecindeki önemine vurgu yapan bir çalışmadır.

Anahtar Kelimeler: Arabuluculuk, İletişim, Etkili İletişim, Arabuluculuk İletişimi.

* Doç. Dr., Yaşar Üniversitesi, ozlem.alikilic@yasar.edu.tr

MEDIATION COMMUNICATION WITHIN THE SCOPE OF DEVELOPMENTS OF MEDIATION PRACTICE IN DISPUTE RESOLUTIONS IN TURKEY

ABSTRACT

Mediation is one of the most effective tools of preventing, managing and resolving conflicts and controversy with a peaceful manner. With the aims of promoting mediation and being applied by the major actors of the nations, there are several initiatives were developed. Additionally, to be an effective part of a peaceful negotiation, it is suggested to be supported not only by the governments and the other actors but also for the third parts, non profits and stakeholders. Although mediation still does not gain the highest awareness level, there are many education programs about mediation keep rising between law discipline and law practices. It is obvious that communication discipline and effective communication skills are very important in the mediation process. This study aims to help parties to strengthen their understanding of the relation between effective mediation and communication, and it is designed to assist mediators in maximizing the chances to be successfull in the mediation process. With an exponential rise of a need for professional mediators, this study aims to emphasize the importancy of effective communication during mediation. It's obvious that mediation practices need high level of effective communication skills as well as an outstanding law skills. This publication is designed to support professional and credible mediation efforts to all those engaged in mediation or interested in this area and therefore it focuses on the peaceful resolution of disputes and conflicts.

Keywords: Mediation, Communication, Effective Communication, Mediation Communication.

GİRİŞ

Birleşmiş Milletler, arabuluculuğu, uyuşmazlık ve çatışmaların barışçıl çözümünü konusunda önemli bir araç olarak tanımlamaktadır (United Nations, 2012). Devletlerin ötesinde, arabuluculuğun devletlerarası ve devlet içi çatışmaları çözmek için etkili bir araç olduğu da günümüzde kanıtlanmıştır. Birleşmiş Milletler’de oybirliğiyle kabul edilmiş bulunan 65 / 283 sayılı “Uyuşmazlıkların Barışçıl Çözümü, Çatışmanın Önlenmesi Ve Çözümünde Arabuluculuğun Rolünün Güçlendirilmesi” başlıklı Genel Kurul kararı, arabuluculuğun giderek artan bir biçimde kullanılmasını takdirle karşılarken, kilit aktörleri arabuluculuk kapasitelerini geliştirmeye çağırmıştır (United Nations, 2012). Arabuluculuğu devletler yoluyla geliştirilip ulusal platformların tüm aktörleri tarafından da uygulanmasının teşviki amacıyla, çeşitli rehber kaynaklar hazırlanmış ve bu kaynakların sadece devletler ve arabuluculuk çabalarını destekleyen diğer aktörler için değil aynı zamanda çatışma yaşayan taraflar, sivil toplum ve diğer paydaşlar tarafından da kullanılmasına teşvik edilmesi önerilmiştir.

Bu çalışma, arabuluculuk uygulamalarına özellikle iletişim disiplininin bakılmasını sağlayacak bir yazın olmaya çalışmakla birlikte, arabuluculukta ve çatışmaların önlenmesinde, arabuluculuk yönetimi ve iletişim çözümleri hususunda bir araç olarak arabuluculuk potansiyeline vurgu yapan bir çalışmadır.

Bu çalışma, Türkiye’de arabuluculuk sertifika programları eğitimlerindeki deneyimlerden, uygulamalı vaka çalışmalarından, avukatların ihtiyaçlarından ve mesleki deneyimlerinden yola çıkılarak hazırlanmıştır. Arabuluculuk sürecinde iletişimin ne denli önemli olduğu, dünyada ve Türkiye’de düzenlenen arabuluculuk eğitim ve sınavlarında iletişim disiplinine ayrılan yoğunluktan bellidir. Arabuluculuğa sadece hukuk perspektifinden değil, kişilerarası iletişim perspektifinden de bakılması gerekmektedir. Çünkü arabuluculuk, dostane yollarla uyuşmazlık çözüm yöntemleri içinde en yaygın olarak bilinen ve uygulanan uyuşmazlık çözüm yöntemidir. Arabulucu da, sistematik teknikler uygulayarak, görüşmek ve müzakerelerde bulunmak amacıyla tarafları bir araya getirerek onların birbirlerini anlamalarını ve bu suretle çözümlerini kendilerinin üretmesini ve aralarında iletişim sürecinin kurulmasını sağlamaya çağılayan tarafsız üçüncü kişidir (Arabuluculuk Daire Başkanlığı, 2013). Sırf bu tanımlardan yola çıkıldığında bile arabuluculuk için etkili iletişim becerilerinin, sözlü ve sözsüz

iletişimin, çatışma iletişiminin, mekik diplomasisinin ne denli önemli olduğunu ve arabuluculuk sürecinde iletişim yöntemleri gibi sürece doğrudan katkı sağlayacak unsurları barındırdığı anlaşılmaktadır.

Bu çalışmada öncelikle, arabuluculuk, arabuluculuk süreci ve etkili arabuluculuk çabaları tanımlamaktadır. Bu esaslar, gerekli rızanın alınması, tarafsızlık, etkili iletişim kurabilme, arabuluculuk çabasında iletişimin tutarlılığı, eşgüdümü ve tamamlayıcılığı ile anlaşmaların yapılması şeklinde sıralanabilir.

1. ARABULUCULUK VE ARABULUCULUK SÜRECİ

1.1. Arabuluculuk Kavramı

Arabuluculuk çoğu kez kolaylaştırma, iyi niyetli amaçlar ve diyalog çabalarıyla birlikte anılmaktadır. Bununla birlikte arabuluculuğun, bazı özelliklerinden dolayı çatışmaların barışçıl çözümüne ilişkin diğer disiplinlerle (hukuk, iletişim ve psikoloji) bağlantılı olabilecek kendine has mantığı, yaklaşımı ve uygulamaları bulunmaktadır. Arabuluculuk, üçüncü bir tarafın, iki ya da daha çok tarafa, kendi rızalarıyla, bir çatışmayı önlemek, yönetmek ya da çözmek için karşılıklı kabul edilebilir mutabakatlar geliştirmelerine destek vererek yardımcı olduğu bir süreçtir (United Nations, 2012). Burada arabuluculuğun temel dayandığı nokta, çatışma taraflarının doğru ortamda ilişkilerini geliştirebilmeleri ve işbirliğine gidebilmeleridir.

Türkiye Cumhuriyeti Adalet Bakanlığı Hukuk İşleri Genel Müdürlüğü, Arabuluculuk Daire Başkanlığı (2013) arabuluculuğu; Resmi Gazete’de yayımladığı, 26 Ocak 2013 tarihli ve Hukuk Uyuşmazlıklarında Arabuluculuk Kanunu Yönetmeliği’nde; *“Sistematiik teknikler uygulayarak, görüşmek ve müzakerelerde bulunmak amacıyla tarafları bir araya getiren, onların birbirlerini anlamalarını ve bu suretle çözümlerini kendilerinin üretmesini sağlamak için aralarında iletişim sürecinin kurulmasını gerçekleştiren, uzmanlık eğitimi almış olan tarafsız ve bağımsız bir üçüncü kişinin katılımıyla ve ihtiyarî olarak yürütölen uyuşmazlık çözüm yöntemi”* şeklinde tanımlamaktadır.

Yine aynı yönetmelik arabulucuyu da arabuluculuk faaliyetini yürüten ve bakanlıkça düzenlenen arabulucular siciline kaydedilmiş bulunan gerçek kişi olarak tanımlamıştır (Arabuluculuk Daire Başkanlığı, 2013).

Arabuluculuk bir mahkeme değildir ve arabulucunun görevi de hakimlik değildir. Dolayısıyla bir bilir kişiye başvurma, tanıkları dinleme, keşif yapma gibi yargısal bir yetki kullanımını gerektiren işlemler sadece hâkim tarafından yapılabilir. Arabuluculuk süreci bu işlemlerin yönetilebileceği bir süreç de değildir. Bir arabulucu, süreci yürütürken taraflara hukuki tavsiyelerde bulunamaz; önerilerini geliştiremeyeceği gibi bunları taraflara zorla kabul ettiremez, tarafların üzerinde anlaşılmaya varmaları için de onları zorlayamaz. Ancak, taraflardan birisinin, uyuşmazlığın çözümü bağlamında, sunmuş olduğu bir önerinin, arabulucu tarafından, diğer tarafa iletilmesi ve onun bu konudaki beyanının alınması doğaldır.

Bu tanımlardan da görülebileceği gibi aslında arabuluculuk, çift yönlü bir iletişim sürecinin pratik bulmuş halidir. Hatta öyle ki aslında halkla ilişkiler bilim dalının perspektifinden bakıldığında, halkla ilişkiler amaçlarıyla örtüştüğü söylenebilir. Bir kurumun halkla ilişkiler fonksiyonu da tanımlarında, bir kurumla ilgili paydaşları (tarafları) arasında sistematik teknikler uygulayarak, onları bir araya getiren, onların birbirlerini anlamalarını sağlamak için aralarında çift yönlü iletişim sürecinin kurulmasını gerçekleştiren bir süreç yönetimi olarak ifade edilmektedir. Bu ortak tanımdan ve mevcut uygulamalardan da görülecektir ki, arabuluculuk sürecinin içinde oldukça yüksek bir oranda iletişim becerisi gerektirdiğinden dolayı arabuluculuk; hukuk disiplini ile iletişim ve halkla ilişkiler disiplinlerinin birleşme noktasıdır.

1.2. Arabuluculuğu İletişim Disiplini Çerçevesinden Anlamak

Bir arabulucu, mesajın asıl kaynağı veya başka bir kaynak ile alıcı arasında etkileşim sağlama becerisiyle bir iletişim aktivitesi gerçekleştirmektedir. Bunun yanı sıra çeşitli iletişim ve sosyo-psikolojik yöntemleri kullanarak bir ikna yönetimi gerçekleştirmektedir. Bunları yaparken aynı zamanda da uzun süredir var olan bir çatışmayı yönetmektedir. Bunun da ötesinde taraflarda bir tutum ve davranış değişikliği sağlama çabalarını da gütmektedir. Bir bakıma arabulucu aslında algı yönetimi işlevini de gerçekleştirmektedir. Topluma ve meslek örgütüne yaptığı katkılar açısından da, arabuluculuk mesleği, hizmet ettiği topluma önemli katkılarda bulunmaktadır. Toplumda arabuluculuk mesleğine ve arabuluculara yönelik güven oluşturmaları ve bu güvenin devamının sağlanmasıyla da aslında itibar yönetimi işlevini de sürdürdüğü söylenmelidir. İşlevsel bakış açısı aynı

şekilde arabuluculuk kavramı için de geçerli olacaktır. Arabuluculuk toplumda faydalı bir görev yapmaktadır. İşlevselliği, bireysel ve toplumsal olduğu kadar devlet erkini de kapsamaktadır.

Arabuluculuk, yukarıda da değinildiği gibi halkla ilişkiler mesleği ile büyük benzerlikler taşımaktadır. Çünkü her ikisi de arabulucu görevini üstlenen, her iki tarafın da kazanmasını sağlayan (kazan-kazan stratejisi) birer çatışma önleyicidirler. Halkla ilişkiler mesleğinin de amacı, karşılıklı çıkara yönelik ortak zemin ve yolları araştırarak çıkar çatışmalarını ortadan kaldıracak iki yönlü iletişim kurmak ve gerçek, ayrıntılı bilgiye dayalı anlayış oluşturmaktır (Black ve Gillman, 1976: 3). Keza bir kurumun birlikte yaşadığı toplum ve paydaşlarıyla ilişkisini yönetebilme yönünde sarf ettiği çabaların tümünü içine alan halkla ilişkiler (Sabuncuoğlu, 1991: 7), paydaşlarını etkileme amaçlı bir disiplin olduğu için, halkla ilişkiler uygulamacılarının aynı arabulucular gibi psikoloji ve iletişim alanında donanımlı olması kaçınılmazdır.

Bir başka kesiştikleri nokta da her iki mesleğin temelinde sosyal becerilerin yatması ve her iki mesleğin de sosyal becerilerin yoğun olarak kullanıldığı ve diğer insanları anlamada duyarlılık gerektirmesi, hedef kitleye (arabuluculuk sürecinde de taraflara) yönelik sosyal iç görüşü doğrultusunda empati becerilerinin geliştirilmesini olası kılmasıdır (Ertürk, 2010: 33).

Arabuluculuk da aynı halkla ilişkiler mesleği gibi hedef kitlelerle (taraflarla) iknayı temel alan ilişkilerin kurulması (Peltekoğlu, 2005: 147) ve olumlu yönde geliştirilmesi amacına dayanan çözüm uygulamalarının etkin olmasına ve iletişimin sağlam temeller üzerine oturtulmasına bağlıdır.

Psikolojiye dayanan kuramlar bağlamından bakıldığında da iletişim ve halkla ilişkiler Freud'un psikanalizi ve Pavlov'un şartlanmış refleks yaklaşımıyla başlayan, 1900'lerin davranışçılığıyla devam eden ve büyük çoğunlukla denge anlayışına dayanan denge kuramlarıyla davranışçılığı birleştirerek insan bilincini ve davranışlarını yönlendirmeyi amaçlayan duruma ulaşmıştır (Keloğlu İşler, 2007: 48). Bu noktada da arabuluculuk ve iletişim disiplini birbirleriyle taban tabana örtüşmektedir. İnsan bilincini ve insan davranışlarını doğruya; karşılıklı menfaati sağlayıp korumaya doğru yönlendirmeyi amaçlamaları ve taraflar arasında karşılıklı dengelyi sağlamaları açısından da ortak özellikler taşıdıkları söylenebilir.

İletişimle ilgili teorik çalışmalara ve uygulamalara bakıldığında, bu çalışmaların büyük çoğunluğunun psikoloji ve sosyal psikoloji kuramlarından etkilenecek, özellikle “etki” ve “hedef kitlenin davranışına olan etkileri” üzerine odaklandığı görülmektedir. Burada da her iki alan arasında benzer kesişim noktaları tespit edilmiştir. Arabuluculuk da aslında “etki” üzerine odaklanmıştır (odaklanmalıdır). İlgili sürecin sonunda amaçlanan etkilerin ortaya çıkması hedeflenmiştir. Arabuluculuk sürecinde tarafların ortasını bulmaya çalışan arabulucu, her iki tarafın da kazançlı çıkacağı olumlu etkileri hedeflemektedir.

1.3. Arabuluculuğun İlkeleri

Hukuk Uyuşmazlıklarında Arabuluculuk Kanunu’nda belirtilmiş olan, arabuluculuğa dair temel ilkeler aşağıdaki gibi sıralanmaktadır (Arabuluculuk Daire Başkanlığı, 2013):

- *İradi Olma ve Eşitlik (Madde 3):* (1) Taraflar, arabulucuya başvurmak, süreci devam ettirmek, sonuçlandırmak veya bu süreçten vazgeçmek konusunda serbesttirler. (2) Taraflar, gerek arabulucuya başvururken gerekse tüm süreç boyunca eşit haklara sahiptirler.

- *Gizlilik (Madde 4):* (1) Taraflarca aksi kararlaştırılmadıkça arabulucu, arabuluculuk faaliyeti çerçevesinde kendisine sunulan veya diğer bir şekilde elde ettiği bilgi ve belgeler ile diğer kayıtları gizli tutmakla yükümlüdür. (2) Aksi kararlaştırılmadıkça taraflar da bu konudaki gizliliğe uymak zorundadırlar.

- *Beyan veya Belgelerin Kullanılamaması (Madde 5):* (1) Taraflar, arabulucu veya arabuluculuğa katılanlar da dahil üçüncü bir kişi, uyuşmazlıkla ilgili olarak hukuk davası açıldığında yahut tahkim yoluna başvurulduğunda, aşağıdaki beyan veya belgeleri delil olarak ileri süremez ve bunlar hakkında tanıklık yapamaz: a) Taraflarca yapılan arabuluculuk daveti veya bir tarafın arabuluculuk faaliyetine katılma isteği. b) Uyuşmazlığın arabuluculuk yolu ile sona erdirilmesi için taraflarca ileri sürülen görüşler ve teklifler. c) Arabuluculuk faaliyeti esnasında, taraflarca ileri sürülen öneriler veya herhangi bir vakıa veya iddianın kabulü. d) Sadece arabuluculuk faaliyeti dolayısıyla hazırlanan belgeler.

Arabuluculukla ilgili kanunda arabulucuların hak ve yükümlülükleri açıkça tarif edilmiştir. En göze batan hak ve yükümlülük “Tarafsızlık”tır. Ünvanın kullanılmasına dair hak ve yükümlülüğü; ücret ve masrafların istenmesi gibi

arabulucunun hak edişine dair hak ve yükümlülüğü; taraflarla görüşme ve iletişim kurulmasına dair hak ve yükümlülüğü; görevin özenle ve tarafsız biçimde yerine getirilmesine dair hak ve yükümlülüğü olmak üzere dört temel hak ve yükümlülük belirlenmiştir (Arabuluculuk Daire Başkanlığı, 2013):

1) Tarafsızlık Hak ve Yükümlülüğü (Madde 8): Arabulucu, arabuluculuk faaliyetini yürütürken tarafsız davranmak zorunda olup tarafsızlığı hakkında şüpheye yol açacak tutum ve davranışta bulunamaz. Görevin özenle ve tarafsız biçimde yerine getirilmesi (Madde 12 / 1-2-3-4): (1) Arabulucu görevini özenle, tarafsız bir biçimde ve bizzat kendisi yerine getirmek zorunda olup, bu görevini kısmen dahi olsa bir başkasına devredemez. (2) Arabulucu olarak görevlendirilen kimse, tarafsızlığından şüphe edilmesini gerektirecek önemli hâl ve şartların varlığı veya bu hâl ve şartların sonradan ortaya çıkması hâlinde tarafları bilgilendirmekle yükümlüdür. Bu açıklamaya rağmen taraflar, arabulucudan görevi üstlenmesini birlikte talep ederlerse, arabulucu bu görevi üstlenebilir yahut üstlenmiş olduğu görevi sürdürebilir. (3) Arabulucu, taraflar arasında eşitliği gözetmekle yükümlüdür. (4) Arabulucu, bu sıfatla görev yaptığı uyuşmazlık ile ilgili olarak açılan davada, daha sonra, hâkimlik, hakemlik ve bilirkişilik yapamayacağı gibi avukat olarak da görev üstlenemez.

2) Ünvanın Kullanılması Hak ve Yükümlülüğü (Madde 9 / 1-2): (1) Sadece sicile kayıtlı olan arabulucular, arabulucu unvanını ve bu unvanın sağladığı yetkileri kullanma hakkına sahiptirler. (2) Arabulucu, arabuluculuk faaliyetine başlamadan önce bu unvanını taraflara bildirmek zorundadır.

3) Ücret ve Masrafların İstenmesi (Madde 10 / 1-2-3): (1) Arabulucu yapmış olduğu faaliyet karşılığı ücret ve masrafları isteme hakkına sahiptir. Arabulucu, ücret ve masraflar için avans da talep edebilir. (2) Aksi kararlaştırılmadıkça arabulucunun ücreti, faaliyetin sona erdiği tarihte yürürlükte bulunan Tarifeye göre belirlenir ve ücret ile masraf, taraflarca eşit olarak karşılanır. (3) Arabulucu, arabuluculuk sürecine ilişkin olarak belirli kişiler için aracılık yapma veya belirli kişileri tavsiye etmenin karşılığı olarak herhangi bir ücret talep edemez. Bu yasağa aykırı olarak tesis edilen işlemler batıldır.

4) Taraflarla Görüşme ve İletişim Kurulması (Madde 11 / 1-2): (1) Arabulucu, tarafların her biri ile ayrı ayrı veya birlikte görüşebilir ve iletişim kurabilir. Taraflar bu görüşmelere vekilleri aracılığı ile de katılabilirler. (2) Arabulucu, taraflarla

görüşülerek iletişim kurulduğuna, arabuluculuk faaliyetine başlandığına, bu faaliyete ilişkin işlem ve eylemlerin doğru bir biçimde uygulandığına ve nihayetinde arabuluculuk faaliyetinin sona erdirildiğine yönelik fiili durum ve aşamaları belgelendirir; belge arabulucu, taraflar veya vekillerince imzalanır. Taraflar veya vekillerince imzalanmaz ise sebebi belirtilmek sureti ile sadece arabulucu tarafından imzalanır.

1.4. Arabuluculuk Sürecinin İşleyişi

Bir arabuluculuk süreci dava açılmadan önce taraflardan birinin bir arabulucu seçip seçtiği o arabulucuya başvurusu ile başlamaktadır. Arabulucular, arabulucu bilgi sistemi üzerinden de faaliyetlerini yürütebilirler. Keza taraflar da arabulucuları bu sistem üzerinden seçebilmektedirler (<http://www.adb.adalet.gov.tr/arabulucu/>) Taraflar davanın görülmesi sırasında da arabulucuya başvurabilmektedirler. Arabuluculuk süreci, dava açılmadan önce arabulucuya başvurulursa, tarafların ilk toplantıya davet edilmeleri ve taraflarla arabulucu arasında sürecin devam ettirilmesi konusunda anlaşmaya varılıp bu durumun bir tutanakla belgelendirildiği tarihten itibaren işlemeye başlamaktadır (Arabuluculuk Daire Başkanlığı, 2013). Bazen de bu süreci başlatan mahkeme de olabilmektedir. Mahkeme, tarafları arabulucuya başvurmak konusunda, arabuluculuğun esasları, süreci ve hukuki sonuçları hakkında aydınlatıp arabuluculuk yoluyla uyuşmazlığın çözülmesinin sosyal, ekonomik ve psikolojik açıdan faydalarının olabileceğini hatırlatarak onları teşvik edebilmektedir. Dava açılmasından sonra arabulucuya başvuru durumunda da süreç; mahkemenin tarafları arabuluculuğa davetinin taraflarca kabul edilmesi veya tarafların arabulucuya başvurma konusunda anlaşmaya vardıklarını duruşma dışında mahkemeye yazılı olarak beyan ettikleri ya da duruşmada bu beyanlarının tutanağa geçirildiği tarihten itibaren işlemeye başlamaktadır (Arabuluculuk Daire Başkanlığı, 2013).

Arabulucu, seçildikten sonra tarafları en kısa sürede ilk toplantıya davet eder. Daveti kabul eden taraflar, arabuluculuk usulünü serbestçe kararlaştırabilirler. Taraflardan biri, diğerinin arabulucuya başvuru teklifine otuz gün içinde olumlu cevap vermez ise bu teklif reddedilmiş sayılmaktadır. Taraflar arabuluculuk müzakerelerine bizzat ya da yetkili tayin ettikleri avukat vekilleri ile katılabilirler.

Böylelikle arabuluculuk süreci fiilen başlar; arabulucu uyuşmazlığın türünü, niteliğini, tarafların isteklerini ve uyuşmazlığın hızlı bir şekilde çözülmesi için

gereken usul ve esasları göz önüne alarak arabuluculuk faaliyetini yürütmeye başlar.

Arabuluculuk sürecinin sona ermesi de genellikle tarafların uyuşmazlık konusu üzerinde anlaşmaya varmasıyla olmaktadır. Anlaşma yapılması ve anlaşmanın yazıya dökülmesi; tarafların anlaşma metnini okuyup imzalamalarıyla süreç olumlu bir şekilde tamamlanmaktadır. Ancak başka durumlarda da arabuluculuk süreci sona erebilmektedir. Örneğin; taraflara danışıldıktan sonra arabuluculuk için daha fazla çaba sarf edilmesinin gereksiz olduğunun arabulucu tarafından tespit edilmesi gibi bir durum, sürecin sona erdirilmesi için geçerli bir sebeptir. Keza taraflardan birinin karşı tarafa ya da arabulucuya, arabuluculuk faaliyetinden çekildiğini bildirdiği zaman da arabuluculuk süreci kendiliğinden sona erecektir. Bazı durumlarda da taraflar birbirleriyle anlaşarak arabuluculuk faaliyetini doğal olarak sona erdirebilirler. Arabuluculuk sürecinin sona ermesine yol açan bir başka durum da uyuşmazlığın arabuluculuğa elverişli olmadığına ortaya çıktığı durumdur. Bazı sorunlar kanun gereğince uzlaşma kapsamına girmeyen bir suç teşkil edebilmektedir. Arabulucu bu suçu tespit ettiği takdirde arabuluculuk sürecini kendisi sonlandıracak ve taraflara bu durumu hemen bildirecektir.

Arabuluculuk sürecinin hedeflenen sonuca göre ilerlemediği durumlar da görülebilmektedir. Burada esas olan durum, arabulucuların faaliyetlerini durdurma veya geri çekme seçeneklerini daima muhafaza edebiliyor olmalarıdır. Örneğin arabulucu görüşmeler süresince, tarafların görüşmeleri kötü niyetle sürdürdükleri sonucuna varabilir, tarafların talepleri sonucunda ortaya çıkan durumun yasal yükümlülüklerle aykırı olduğu sonucuna varabilir ya da tarafların süreci aksatmaları ve arabulucunun hareket alanını sınırlamaları hali baş gösterebilir. Ancak bu yine de tarafların sorunlarının çözümü kapsamında; aksayan mevcut süreçte tarafları masada tutmanın değerine karşı, süreci sonlandırmanın taraflara getirebileceği risklerin de hesaba katılmasını gerektirmektedir.

Arabuluculuk süreci tamamlanırken, tarafların anlaşmaları, anlaşamadıkları veya arabuluculuk faaliyetinin nasıl sonuçlandığı bir tutanak ile mutlaka belgelendirmelidir. Bu belge arabulucu tarafından düzenlenir. Arabulucu tarafından düzenlenecek bu belge hem arabulucu tarafından hem de taraflar ya da vekilleri varsa onlar tarafından imzalanmalıdır. Bu belgenin beş yıl saklama

zorunluluğu bulunmaktadır.

Stepp (2003) arabuluculuk sürecini anlatırken, sağlıklı bir arabuluculuk sürecini işletmek için en az 6 aşama belirlemiştir. Bu aşamalar sırasıyla; 1) *Giriş bölümü ve başlangıç için bilinmesi gereken kuralların hatırlatılması* 2) *Taraflara mevcut durumu ve sorunları anlatmaları için sırayla söz verilmesi* 3) *Gerekli duyulan enformasyonun sağlanması için zaman tanınması* 4) *Sorunların tespit edilmesi* 5) *Çözüm için seçeneklerin üretilmesi, pazarlık aşaması* 6) *Anlaşmaya varılmasıdır.*

1) Giriş Bölümü ve Başlangıç İçin Bilinmesi Gereken Kuralların Hatırlatılması

Bu sürecin sağlıklı yürüyebilmesi için her iki tarafın arabulucunun davetine katılmaya istekli olması gerekmektedir. Bu ilk aşamada öncelikle tarafların önceden tarihi, saati belirlenmiş olan mekana gelmeleri beklenir. Taraflar geldikten sonra resmi süreci başlatacak bir ön konuşmayı arabulucu gerçekleştirir. Katılımcıların kendilerini rahat, stressiz hissetmeleri için toplantı salonu (buluşma yerinin) önceden konforunun sağlanmış olması önemlidir. Dolayısıyla fiziksel ortamın da arabuluculuk sürecine olumlu katkı sağlayacağı öngörülmelidir. Rahatsız ortamlar, gün ışığı almayan salonlar, içecek imkanının, ısıtma / soğutma imkanının olmadığı ortamlar, yapılan araştırmalarda tarafların kendilerini tehdit altında hissettiklerini göstermektedir (Stepp, 2003). Eğer tarafların arasında reşit olmayan bir yakını (çocuk, zihinsel engelli, vb.) görüşmeye getirmiş olan biri varsa, uygun olan yaklaşım, arabulucunun taraftan çocuğu dışarıya çıkartılmasını talep etmesidir. Daha sonra arabulucu bir açılış konuşması yaparak süreci başlatır.

Açılış konuşması, arabulucunun rollerini belirleyici, sınırları koyucu, sürecin nasıl ve ne şekilde işleyeceğinin, tarafların bu süreç içindeki rollerini ve nasıl bir tavır sergilemeleri gerektiğinin altını çizici bir metinden oluşmalıdır. Açılış konuşmasında arabulucunun tarafsızlığını sık sık vurgulaması tavsiye edilmektedir.

Ardından arabulucunun anlaşma halinde hazırlanacak olan sözleşme hakkında, anlaşamadığı takdirde taraflardan alacağı ücret hakkında tarafları açık ve net bir şekilde bilgilendirmesi gerekir. Arabuluculuk süreci kapsamında, toplantının tahmini kaç saat planlandığı, ilerlemesi durumunda başka gün ya da haftalara sarkabileceği de hatırlatılmalı ve karşı taraf konu hakkında bilinçlendirilmelidir. Bazı arabuluculuk toplantılarının ilk görüşmede sonlandırılmayıp başka haftalar

ve aylarda tekrar görüşmelerin yapıldığı aşıkardır.

Açılış konuşmasını yaparken arabulucu, arabuluculuk yetki ve sınırlılıklarının da altını çizerek, taraflara arabulucunun görev, çalışma şekli, yetki ve sınırlılıklarını anlatır. Bu bilgilerin taraflara en başından aktarılması, arabuluculuk sürecinin daha sağlıklı işlemesi ve tarafların güveninin kazanılması için oldukça önemlidir. Bazı görüşmelerde tarafların temsilcileri (avukatları) de bulunmaktadır. Aynı bilgiler varsa temsilciler önünde de taraflara aktarılmalı, temsilcilerin bu süreçte dikkat etmeleri gereken hususların altı çizilmelidir. Tarafların birbirlerinin sözlerini kesmeden birbirlerini dinlemeleri şarttır. Arabulucu her iki tarafa da birbirlerinin sözlerini kesmeden, onlara eşit miktarda konuşacakları bir süre tanımalı ve taraflara bu süreyi net bir şekilde söylemelidir. Bunun dışında taraflar söz aldığı sırada, karşı tarafın temsilcisi ya da tarafın kendisinin söz kesmeye çalıştığı durumlarda hızlı ve katı bir şekilde müdahale etmelidir. Böylece her iki taraf da hikayesini kendi açısından sözü kesilmeden anlatma ve rahatlama fırsatı yakalayacaktır.

2) Taraflara Mevcut Durumu ve Sorunları Anlatmaları İçin Sırayla Söz Verilmesi

Açılış konuşmasından sonra arabulucu taraflara mevcut durumu ve sorunları (olayı) kendi açılardan anlatmaları için söz verir. Bu noktada önceden değinildiği gibi, tarafların sözlerinin kesinlikle kesilmemesi sağlanmalıdır. Çoğu yerde söze ilk hangi tarafın başlaması gerektiği tartışma konusudur. Örneğin Amerika Birleşik Devletleri'nde konuşmada ilk sırayı alan taraf, arabuluculuk sürecini başlatmak için ilk adımı atan taraf olmaktadır (Stepp, 2008). Türkiye'de uygulamalardan yola çıkarak, bu süreçte konuşma sırası, aynen mahkemelerde hakimin taraflara verdiği sırayla aynı gitmektedir. Uygulayıcıların tavsiyeleriyle ilk sıra, davacıya verilmektedir. Burada önemli olan arabulucunun tarafsızlığını koruması için söz alma sırasını taraflara rasyonel bir şekilde dağıtmasıdır. Bu bağlamda Amerika Birleşik Devletleri'nde uygulanan yöntem ya da Türk mahkemelerinde söz sırasının önce davacıya verildiği yol da izlenebilir. Tarafların konuşmalarında mutlaka doğruyu söylemeleri beklenmez. Ancak her birinden olayı / sorunu kendi çerçevelerinden anlatmaları için eşit ve adil bir süre tanımalı ve arabulucunun anlatılanlardan ötürü herhangi bir kişisel yargıdan kaçınması önerilir. Tarafların kendi sorunlarını anlatırken duygusal sınırlarını zorlayabilecekleri de unutulmamalıdır. Ayrıca arabulucu bu süreç esnasında,

yükselen ses notaları, beden dilindeki aşırı postür’ler, fiziksel hareketlenmeler ve fiziksel şiddet gösterilerinin oluşabileceğini de göz ardı etmemeli ve bu durumlar olursa diye, toplantı öncesinden bazı hazırlıklar düşünülmelidir.

Önceden de değinildiği gibi bazı arabuluculuk süreçlerine tarafların temsilcileri de taraflarla birlikte katılmaktadır. Temsilciler, bu süreçte bir ön konuşma yapmayı talep edebilirler. Bu izni veren arabulucu daha sonra taraflara da eşit süre vererek, onların da konuşmalarına olanak sağlayabilir. Böylelikle taraflar hem kendileri hem de temsilcileri olarak sırayla konuşma şansı elde edeceklerdir.

Bu süreçte altı çizilmesi gerekli en önemli konulardan biri de arabulucunun temel rolünün, gerçekleri araştıran ve ortaya çıkartan kişi olacağı değil, problemin / sorunun çözülmesi için bir yardımcı, bir orta yol bulucu olduğudur.

3) Gerekli Duyulan Bilginin Sağlanması İçin Zaman Tanınması

Arabulucunun ihtiyacı olan bilgiyi elde etmesi için zamana ihtiyacı vardır. Bu süreç esnasında ihtiyacı olan zamanı ortaya çıkartabilmek için taraflara açık uçlu sorular sormayı tercih etmelidir. Böylece taraflardaki duyguları daha iyi tartacak zamanı elde edecek ve zaman aralığında da çeşitli ikna yöntemleri geliştirecektir. Bir başka zaman kazandırma yöntemi de taraflara bir diğerinin önerisini yeniden çerçeveleyerek cümle tekrarı yapmasıdır. Böylece hem kendisinin doğru anladığını pekiştirmiş hem karşı tarafın doğru anladığını pekiştirmiş hem de zaman kazanmış olacaktır. Bu yöntem, sorunların doğru anlaşılıp anlaşılmadığının bilinmesi kadar arabulucunun taraflar arasında güven kazanabilmesi için de aynı zamanda etkili bir iletişim taktiğidir.

4) Sorunların Tespit Edilmesi

Bu süreçte artık tarafların sorunları iyice belirgin hale gelmiştir. Varsa yanlış anlaşılan durumlar, arabulucu tarafından farklı bir çerçeveleme ile taraflara doğru bir şekilde aktarılmıştır. Burada arabulucu sorunları net bir şekilde tespit edebilmek için empatiyi çalıştırmayı ihmal etmemelidir. Bunun yanı sıra arabulucu taraflar arasında ortak paydalar bulmaya yoksa da var etmeye odaklanmalıdır. Sorunların çözümünde öncelikle nasıl bir yaklaşımın işe yarayacağını öngörerek, taraflarla etkili iletişim kurmalı ve ikna etmelidir.

5) Çözüm İçin Seçeneklerin Üretilmesi, Pazarlık Aşaması

Çözüm için farklı seçenekler geliştirilebilir. Ancak burada önemli olan tarafların bu seçeneklerden biri üstünde anlaşmalarının sağlanmasıdır. Anlaşmaya varılması için gerekli olan çözümlerin üretilebilmesinde farklı metotların geliştirildiği görülmektedir. Örneğin, grup toplantıları (tarafların kendilerine yakın buldukları kişilerle, temsilcilerle bir araya gelerek taleplerini ve sınırlarını belirledikleri grup toplantıları), tartışma gruplarının oluşturulması, makul olasılık senaryolarının geliştirilmesi, arabulucunun kendi geliştirdiği senaryoyu taraflara aktarması ve daha sonra ilgilenen tarafların bu senaryo üzerinde çalışarak geliştirmesi gibi metotlar geliştirilmiştir. Taraflardan biri ya da hepsi bir anlaşmaya varma konusunda tutarlı davranışlar sergilemeye başladıklarında, anlaşmaya doğru büyük bir adım atılmış demektir.

6) Anlaşmaya Varılması

Arabulucu artık potansiyel çözüm önerilerini tarafların birbirlerine sunması için bir anlaşma metni oluşturmayı önerebilir. Belki bu süreç içinde beyin fırtınası gerçekleştirilecek bir toplantı daha yapılması gerekebilir. Ancak bu yeni toplantı sonrası nihai anlaşmaya varılabilecek, anlaşmazlık ve çatışma sonlanarak taraflar çözüme varabileceklerdir. Arabulucunun her iki tarafla da özel seanslar / toplantılar yapabileceği unutulmamalıdır. Bunun amacı arabulucunun tarafları daha iyi tanıyıp onları iknaya yöneltmektir. Bu seansların gizliliği esastır. Arabulucu ayrı yapılan bu seanslarda konuşulanları, asla diğer taraf başta olmak üzere diğer ilgililere anlatmamalıdır

2. ARABULUCULUK İLETİŞİMİ

2.1. İletişim Kavramı

Ülkemizde verilen arabuluculuk eğitimlerinde, arabulucu olmak isteyen adaylara “iletişim nedir” sorusu ilk sorulduğunda, genellikle adayların aklına “karşılıklı konuşmak”, “iki kişinin sohbet etmesi”, “birisine bir konuyu anlatmak” gibi açıklamalar gelmektedir. Eğitimin ilerleyen aşamalarında arabulucu adaylarının iletişimi tanımlamalarının değişmeye başladığı görülmektedir. Bu defa verdikleri tanımların daha zenginleştiği fark edilir. “İki kişinin bakışması”, “iki kişinin karşılıklı olarak konuşması”, “birbirlerine sadece sözle değil, beden dillerini de kullanarak hitap etmeleri”, “birden çok kişi arasında konuşmalardır”, “kitleye

yapılan iletişimidir”, “kitle iletişim araçlarıyla kitlelere gönderilen mesajlardır” şeklinde tanımlar çeşitlenmektedir. Eğitim sonunda gelindiğinde ise adayların artık, jest ve mimiklerin, oturma şekillerinin, giyim kuşamlarının, mekanı kullanmalarının, tepkisiz kalmanın ve hatta susmanın, vb. iletişim olarak kabul edildiği gözlemlenmektedir. Aslında bu üç aşamalı örnek de adayların iletişimden ne anladıkları, eğitim sürecinin aşamalarını da çok iyi ifade etmektedir. Şunu belirtmekte fayda vardır ki, her üç aşama süresinde tanımlanan iletişim de doğrudur.

İletişim insanlık tarihiyle başlayan ve yine insanla devam eden bir bilimdir. İnsanın doğada ilk var olduğu dönemden itibaren; dağınık küçük topluluklardan, mağara topluluklarına, tarım toplumuyla düzenli toplum yaşamına geçişte, imparatorluklardan çok tanrılı dinlere, tek tanrılı dinlerden modern ve global toplumlara ve muhtemelen gelecekte de yine insanla ve toplumla devam eden bir bilim olarak karşımıza çıkmaktadır. İnsanlar tarihinin ilk gününden bu yana gelişigüzel çıkardıkları sesler ve beden hareketleri ile çizgilerden şekiller ve resimler yaparak anlamı mesajlar oluşturmuş, yüz ve göz hareketlerini herkes tarafından anlaşılan mimiklere dönüştürmüş, yazı ile sistemli yapılar oluşturmuş, icatlarla mesajlarını yazılı, elektronik ve hatta dijital ortamlar aracılığı ile kitlelere, coğrafik sınırlar olmaksızın ulaştırabilir hale gelmişlerdir.

Kısacası insanların yaşamları boyunca hayatta kalabilmeleri, ortaya çıkan türlü gereksinimlerini karşılayabilmeleri ve varlıklarını devam ettirebilmeleri için iletişime ihtiyaçları vardır. Kaldı ki iletişim insan ve toplumsal hayatın sistemli bir yapıya dönüşmesinde, tarihi belleklerin oluşturulmasında önemli bir aracı da olmuştur.

İletişim yani “communication”, paylaşım, ortak, biraradalık anlamlarını içinde barındıran “common” sözcüğünden türemiştir (Güngör, 2011: 37). İletişim (communication) kelimesinin, İngilizce “community” kelimesinden türediği ifade edilmektedir. “Community” kelimesi, “ortak, topluluk, ortak yön, cemaat” gibi birliktelik ifade eden anlamlar taşımaktadır. Rosengren (2000) iletişim kelimesinin özünün toplulukla, toplumsal paylaşım ile ilgili olduğunu belirtmektedir.

Zamanla iletişim sözcüğünün anlamı genişleyerek ortak anlam yaratmak, ortak duygu ve duyarlılık geliştirmek, ortak görüş paylaşmak, ortak etkileşimde

bulunmak gibi edimleri içerdiği görülmektedir. İletişimcilere göre iletişim, amaçlı bir edimdir (Güngör, 2011: 37). Kısacası iletişim olması için öncelikle iletişime geçecek olan ögenin bir amacı olmalıdır. İletişimde bir amacın olmasının yanı sıra akıl da olmalıdır. Bir diğer üçüncü özellik de iletişimin sistemli bir yapı olmasıdır. Sistem oluşturma ve bu sistemi yönetebilme özelliği de insana özgü bir özelliktir.

Türk Dil Kurumu Güncel Türkçe Sözlük'te iletişim; “Duygu, düşünce veya bilgilerin akla gelebilecek her türlü yolla başkalarına aktarılması, bildirişim, haberleşme, iletişim” şeklinde tanımlanmıştır. (Türk Dil Kurumu, 2016b). Dökmen (2003: 19) iletişimi genel olarak “bilgi üretme, aktarma ve anlamlandırma süreci” olarak açıklamaktadır. Cüceloğlu (2003) da iletişim çok kanallı bir süreç olarak tanımlamakta ve insanların birbirlerinin farkına varmasıyla başlayan ve temeli çok eskilere dayanan bir süreç olduğunu ve bu süreçte her bir duyu organının bir iletişim kanalı işlevi gördüğünü belirtmiştir. Zıllıoğlu (1993: 7) ise iletişimi “anlamlarında uzlaşılmış simgeler aracılığı ile bilgilerin, düşüncelerin, duyguların biriktirilip aktarılmasının ve alışverişinin hem ortak, hem de değişik zaman ve mekân boyutlarında gerçekleştirilmesi” şeklinde tanımlamayı tercih etmiştir.

Yukarıda aktarılan iletişim tanımlarından yola çıkılarak iletişimin; bilgi, fikir, duygu ve düşünceleri kapsayan anlamların semboller yardımıyla insanlar arasında karşılıklı olarak aktarıldığı bir süreç olduğunu söylemek mümkündür (Himstreet ve Baty, 1969: 3). Halis (2000) iletişimi bilgi paylaşma faaliyeti olarak özetlemiş; Kanter, Barry ve Todd (1992) da iletişimin kişilerin kendini ifade edebilme ve kendilerini dinletme gereksinimleri sonucu ortaya çıktığını vurgulamıştır.

2.1.1. İletişimin Özellikleri

İletişimin doğasını oluşturan unsurlar aslında iletişimi oluşturan özellikleridir. Munter (1987) iletişimin en önemli özelliğinin bir süreç olmasının, Goldhaber (1983) iletişimin kişisel özelliklere sahip olduğunu, Miller (1979) da iletişimin ikna edici özellikleri olduğunu belirtmektedir.

Huseman ve arkadaşları çalışmalarında iletişimin genel olarak özelliklerini derlemişlerdir. Onlara göre iletişimin temel özellikleri (akt. Halis, 2000: 219):

- İletişim bilinçli ya da bilinçsiz olarak gerçekleşebilir.

- Kullanılan sembollere alıcı ve kaynak farklı anlamlar verebilir.
- İletişim sözcüklerle olduğu kadar vücut diliyle de gerçekleşir.
- Sözel olmayan iletişim duyu organlarıyla algılanabilir.
- İletişim geribildirime gereksinim duyan çift yönlü bir eylemdir.
- İletişimde, nicelik değil kalite ve yeterlilik problemleri çözer.
- İletişim, meydana geldiği ortamdan etkilenir.

Bu özelliklere ek olarak;

- İletişimde anlaşamama ihtimalinin her zaman olduğunu da eklemekte yarar vardır. Bunların dışında iletişimin temel özellikleri arasında;
- İletişim insan davranışlarının bir ürünüdür.
- İletişim konuşmanın temel aracıdır.
- İletişim dinamik bir olgudur.
- İletişim sözcüklere, beden diliyle hatta dil ötesiyle gerçekleşebilir.
- İletişim zamanla kişide gelişebilir.
- İletişim belirli kalıplar (kültürel kalıplar, vb.) içerisinde gerçekleşir.

2.1.2. İletişimin Fonksiyonları

İletişim sadece kişiler arasında bilgilendirme, duygu ve düşüncelerin aktarılmasını sağlama, sorun çözme, çatışmaları önleme, motive etme gibi bireysel amaçlara hizmet edecek fonksiyonların yanı sıra, makro anlamda benzer fonksiyonları toplum için de gerçekleştirmektedir. İletişim ister bireysel amaçlar için ister kurumsal amaçlar için kurulacak olsun; iletişim kurmanın temelde dört fonksiyonu olduğu öne sürülmektedir. Şahin ve Aral (2012) iletişimin “bilgi”, “motivasyon”, “kontrol” ve “güdüleme” ve “tartışma” olmak üzere beş fonksiyonu olduğunu; Tutar ve Yılmaz (2012: 28) da yine bu fonksiyonların “bilgi”, “motivasyon”, “kontrol” ve “heyecanlandırma” olduğunu belirtmişler; Durgun (1997) ise iletişimin en temel fonksiyonunun ötekini tanıma ve kendi varoluşunu gerçekleştirme olduğunu belirtmiştir. Yazara göre iletişim etkisinden yoksun olan bir insan, sadece biyolojik bir varlık olarak kalmaktadır (s. 192). Gökova (2003) ise iletişimin aynı zamanda, toplumsal fonksiyona da sahip olduğunu ifade ederek; bu fonksiyonla insanlar ve kurumların arasında bilgi dağılımını ve değişimini sağladığını, toplumsal bir hak olarak haber alma, bilgilendirme fonksiyonunu sağladığını ve bunu da ağırlıklı olarak kitle iletişim araçları sayesinde gerçekleştirdiğini ifade etmektedir.

Arabuluculuk bağlamında değerlendirildiğinde iletişim fonksiyonları arasında, tartışma fonksiyonu oldukça önem taşımaktadır. Arabuluculuk sürecinin başlatılmasının sebebi, zaten bir konu / olay / olgu kapsamında oluşan tartışma, çatışma durumudur. Öyle ki arabuluculuk bu sorunları (çatışmaları) çözebilmek amacıyla iletişimden yardım almaktadır. Arabulucu etkili ve sağlıklı bir iletişim kurarak, tarafların ortak bilgi ve ilgi alanlarını bulup iletişim çözümleriyle tarafları iknaya çalışmaktadır.

2.1.3. İletişim Süreci

Dinamik bir süreç olarak iletişim, kişiler ya da toplumlar arasında haber, olgu, fikir ya da ileti değişimi sürecidir. Tek yönlü bilgi iletimi olan haberleşmeden farklı olarak, iletişim “çift yönlü” bir süreç olup “karşılıklı” bilgi alışverişini ifade etmektedir. Bu bağlamda, yazma, okuma, dinleme, konuşma ve hareketler iletişimi meydana getirmekte ve iletişimin kapsamını oluşturmaktadır (Sabuncuoğlu, 2008: 50). Ergun ve Polatoğlu (1992) da iletişimi, bireylerin birbirlerinin algılama yeteneklerini etkiledikleri dinamik bir süreç olarak tanımlamaktadır. Burada süreç, mesajın kaynağının belirli bir etki yaratabilmek amacıyla mesajın alıcısına iletmek üzere mesaj üretmesi anlamına gelmektedir. Mesajın kaynağı durumundaki gönderici, çevresinden algıladığı bir bilgiyi, durumu, bir diğer deyişle iletiyi kodlayıp belirli bir araç ya da kanal aracılığıyla alıcı durumundaki alıcıya yani hedef kişi ya da kitleye göndermektedir (Gürüz ve Gürel, 2006: 335).

Bir iletişim sürecinin gerçekleşebilmesi için bir gönderici yani kaynak, bir ya da birden çok alıcı, gönderilen bir ileti yani mesaj ve bir de bu mesajın gönderilmesini sağlayan kanal olmak üzere dört temel öge bulunmaktadır. Mesajı hazırlayacak olan göndericinin yani kaynağın zihninde belirli bir fikir / düşünce / bilgi vardır. Tabi ki öncelikle kaynağın iletişime geçmek için bir isteğinin (niyetinin) olması gerekmektedir. Kaynak bu fikrini bir başkasına iletmek istediğinde, fikrini çeşitli sembollerle temsil edeceği mesajlar hazırlayıp gönderir.

Mesajın karşı tarafa iletilmesi, çeşitli kanallarla (yollarla) gerçekleşmektedir. Bu kanallar sesle (ses telleri, radyo), görüntüyle (fotoğraf, televizyon, vb.), yazıyla (gazete, mektup, broşür, vb.), hareketlerle (beden dili, işaretler, mesafe kullanımı) ve renklerle iletilir. Hatta bazı durumlarda iletinin kanalı susma bile olabilir (Özer, 2014) ve susma bile aslında iletişimi sağlayabilir.

İletişim süreci bu şekilde işlemeye başladığında, kaynaktan (mesajın göndericisinden) alıcıya ulaşınca, mesajın alıcısı kendisine farklı sembol ve anlamlarla kodlanmış bu mesajı kendi deneyimi ve bilgisine uygun olarak sembol durumundan çıkartarak (kodu çözümüleme) anlamlandırır ve yorumlar. Alıcıya geribildirim gönderir. Alıcının gelen mesajın kodunu açabilmesi, anlayabilmesi ve yorumlayabilmesi için bilişsel düzeyinin yeterli olması gerekmektedir. Eğer alıcı ile kaynağın oluşturduğu mesaj seviyesi arasında büyük farklar bulunursa, bu noktada da iletişim gerçekleşmeyecektir. Alıcı ve kaynak arasında bilişsel seviye farkı varsa (zeka, kültür, eğitim vb.) da iletişim bağlamında çeşitli sorunlar olacaktır. Bunun engellenmesi; kaynağın alıcının durumunu tespit ederek mesajı onun anlayabileceği düzeyde oluşturup kodlayarak, ona hitap eden kanalla göndermesi ile mümkündür.

Geri bildirim kavramı, iletişimin temel özelliklerinden biri olan çift yönlülüğü işaret etmektedir. Alıcıya ulaşan mesaja karşılık olarak alıcı da kaynağa tepkisini (yorumunu) belirtmek üzere bir cevap (bir başka içerik) gönderir. Bu mesaja geri bildirim adı verilmektedir. Erdoğan (2002) geri bildirimini, hem kaynağın, karşı tarafa mesajın istediği şekilde ulaşip ulaşmadığının kontrol etmesine hem de kendini karşı tarafa göre ayarlaması açısından oldukça önemli bulmaktadır.

İletişim sürecindeki öğelerden sonuncusu da gürültü unsurudur. Gürültü, iletişim sürecinde kaynağın ve alıcının istekleri dışında oluşan, iletişim sürecini aksatan, sekteye uğratan her tür durum olarak tanımlanabilir. Örneğin bir toplantı esnasında dışarıdan gelen keskin korna sesleri, telefonda konuşurken hattın başka seslerle karışması ya da kesilmesi, okuma metnindeki yazım hataları, siz bir şey anlatırken karşınızdaki dinleyicilerin birbirleriyle konuşmaya başlaması, hatta kötü bir çeviri bile iletişimi engelleyen herhangi bir gürültü unsuru olabilir.

Etkili iletişimde süreci tamamlayıcı bir önemli unsur daha olduğu söylenebilir ki buna “ortak tecrübe / yaşam alanı” adı verilmektedir. Kaynak ve alıcının ortak özelliklere sahip olmasına, her iki tarafın da benzer tecrübeleri geçirmiş olmasına ortak tecrübe alanı denmektedir (Devito, 1978). Benzer özelliklere sahip olmak iletişimi kolaylaştırıcıdır. Olmasa bile “empati kurabilmek” bu açığı kolaylıkla kapatabilecektir. Kaynak ve alıcının birbirlerinden çok farklı eğitim seviyelerinde olması, mesajın diğeri tarafından anlaşılmasını fevkalade etkileyecektir. Eğer ki mesajın dili fazlasıyla üst bir dil ve sembollerden oluştuysa,

alıcı bundan rahatsızlık duyacak ve bu rahatsızlığını iletişimi sadece sonlandırarak değil, kaynağın amacının tam tersi olacak şekilde geri bildirimini de verebilecektir. Bu yüzden ortak tecrübe ve yaşam alanı çok önemlidir. Bu ortak alan yaratıldığı taktirde (Örneğin; seçmen ve siyasetçi; arabulucu ve taraflar; satıcı ve alıcı; baba ve çocuk; öğretmen ve öğrenci, vb.) anlamlandırmalar da kolaylaşır, her iki tarafın da birbirini anlayıp birbirlerinden etkilenmesi sağlanır.

2.2. İletişim Türleri

İletişim sadece içinde bulunduğu sosyal bilimler açısından geniş bir alan olmakla kalmayıp aynı zamanda birçok sınıflandırmaya tabi tutularak da farklı türlere göre de kategorize edilebilmektedir (Barker, 1979, Tubbs ve Moss, 1991, Zillioğlu, 1993, Dökmen, 2003, Devito, 2004, Tutar ve Yılmaz, 2012). Bu çalışmada iletişim türleri aktarılırken, arabuluculuğun iyileştirilmesine katkısı olacak türlerin üzerine odaklanılacaktır.

2.2.1. Sözlü İletişim

İletişim sürecinde ister kişinin kendi içiyle olsun ister kişiyle diğer kişi arasında, ister kişinin grupla ya da kurumla olsun; en temel nokta iletişim sürecinin sağlıklı işlemesi gerektiğidir. Yani kaynağın yolladığı mesajın alıcı tarafından doğru ve net anlaşılmasının sağlanmasıdır. Bunun oluşabilmesi için de iletişim türleri açısından en detaylı incelemeye maruz kalan iletişim türü sözlü iletişimdir. Özellikle arabuluculuk sürecinin tüm evrelerinde sözlü iletişimin önemi ve sağlıklı çalışması oldukça önemlidir. Sözlü iletişim kaynak ile alıcı arasındaki konuşmanın her türüdür (Uztuğ, 2003). Elbette en önemli kanal dildir, sestir, dil ötesidir. Dökmen (2003) sözlü iletişimin tamamen dil unsuruna bağlı olduğunu ifade etmektedir.

Sözlü iletişim gündelik yaşamda konuşma dili olarak da adlandırılmaktadır. Sözlü iletişim aynı zamanda kişilerarası iletişimin de en önemli unsurudur. Karmaşık olduğu kadar, karşıdaki alıcıyı ikna etmek, inandırmak, etkilemek; alıcının davranışlarını yönlendirmek için kullanılmaktadır. İletişim teknolojilerinin hızla geliştiği günümüzde artık sözün aynı yer ve zamana bağlı kalmadan akması yani iletilmesi de mümkün kılınmıştır. Sözlü iletişim; ses unsuru, sesin şiddeti, vurgusu, hızı gibi özellikleri kapsamaktadır (Gürüz ve Eğinli, 2011: 108). Hatta dil ötesi (ses tonundaki vurgu, farklılıklar, konuşmanın hızı, heyecanı, seçilen kelimeler,

özenle seçilen ses tonları, kelimelere yapılan vurgular), kaynağın sadece mesajını iletmesinde değil, alıcının mesajı alması ve etkilenmesinde de önemlidir.

Sözlü iletişimin birçok avantajı bulunmaktadır. Öncelikle ağırlıklı olarak yüz yüze yapıldığı için daha az resmiyet taşıyan bir türdür; samimi ve sıcaktır. Geri bildirim almak daha kolaydır, hatta anında alınabilir; İletinin anlaşılıp anlaşılmadığı, hatta anlaşılma derecesini kontrol etme imkanı vardır, iletinin yeniden düzenlenip gönderilmesi daha kolay ve hızlıdır; daha sempattir, çözümçüdür. Ancak sözlü iletişim kalıcı ve kayıtlı değildir. Sözlü iletişim daha kolay unutulur, sözler kolaylıkla manipüle edilip değiştirilebilir. Çünkü sözlü iletişim yanlış anlaşılmalara daha müsaittir. Sözlü iletişimde iletilen mesajlar, yazıya dökülen mesajlara oranla yanlış anlaşılma ihtimali yüksek olduğu aşikardır. Planlı süreçler daha çok formel (resmi) yapıya uygun olduğundan dolayı (örneğin, iş anlaşmaları, sözleşmeler, vaatler, sözler, stratejik politikalar) sözlü iletişime çok uygun faaliyetler değildir.

Sözlü iletişimde bir diğer önemli nokta da kaynağın özellikleri, uzmanlığı ve güvenilirliğidir. Çoğu durumda sözlü iletişimde kullanılan iletiler ve sözcüklerden daha ziyade kaynağın güvenilirliği ve karşı tarafta bıraktığı intiba da ikna ve etki bağlamında son derece önemlidir. Bir diğer deyişle, alıcının mesajdan etkilenme düzeyini sadece iletilen mesaj belirlemez. Burada kaynağın güvenilirliği, uzmanlığı da son derece etkilidir.

Sözlü iletişimde dikkat edilecek unsurlar arasında, ses rengi (Örneğin, konuşma esnasında sesin renginin ayarlanması), ses vurgusu, (Örneğin sözün sert bir şekilde vurgulanması, yumuşak bir şekilde vurgulanmasından farklıdır), sesin hızı (Örneğin, birçok iletişim sürecinde, sözler işitilse bile hızdan dolayı anlaşılması imkansızdır), sözcüklerin seçimi (Örneğin; doğru sözcüklerin seçilmesi, karşı tarafın mesajları daha iyi anlayabileceği, kavrayabileceği, analiz edebileceği şekilde uygun sözcükler seçilmesi), soyut dil kullanılması (Örneğin, üstünde konuşulurken seçilen kavram ve sözcüklerin fazla soyut olması, verilmek istenen mesajın anlaşılmasını zorlaştırır), sözcüklerin nasıl söylendiği / üslup (Örneğin, sözü karşı tarafa kızarak, sert bir biçimde, emredici bir üslupla, hakir gören bir üslupla aktaran bir kişinin karşı tarafta sağlıklı ve çift yönlü bir iletişim kurması elbette beklenemez), genelleme yapmak (Örneğin; “Öğrenciler zaten hep böyledir; müvekkiller sürekli kendilerini haklı bulurlar, hastalar doktorların neler çektiğinden habersizdirler, erkek değil mi, hepsi aynı” gibi cümleler), kutuplaştırma

(Örneğin; zengin / fakir; patron / işçi; iyi / kötü; kazanan / kaybeden; çalışkan / tembel; dindar / laik v.b. gibi kutup kelimeleri kullanmamakta fayda vardır), sözsüz iletişimden yardım alınması (Örneğin, bir takım jest ve mimiklerden yardım alınması) gibi unsurlar bulunmaktadır.

Arabuluculuk bağlamında iletişim, yüzler, sözler, bedenler ile iletilenler ile mevcut ortamda mekân ve zamanın kullanımı, ortam gibi diğer etkenler arasındaki ilişkilere de bağlıdır. Arabuluculuk süreci esnasında tarafların karşılaşmaları, arabulucunun her iki tarafla iletişimi başlatıp sürdürmesi aynı ortamda bulunmaları ile aktifleşmektedir. Arabuluculuk iletişiminde tarafların karşılaşmaları, aynı mekânı paylaşmaları sonucunda ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla arabulucunun bu iletişim sürecinde iletişimi başlatan, sürdürülmesini sağlayan kişi olması önemlidir. Ayrıca bu noktada kendisinden sözlü iletişimi başarıyla yönetip sürdürmesi beklenmektedir. Arabuluculuk iletişiminde öncelikle herkes (taraflar da dahil) karşılıklı olarak söylenen sözler, beden, ses tonu, vurgu, yüz ile iletişime girer. Ancak burada yine de arabulucunun kişiliğinin ve uzmanlığının taraflarca kabul derecesi oldukça önemlidir. Taraflar arabulucunun mesajlarını ve aktardıklarını dinlerken, sadece mesajlara değil, arabulucunun (mesajı gönderenin) kişiliğini ve güvenilirliğini de göz önünde bulundururlar. Elbette ki arabulucular bunların yanı sıra sözsüz enstrümanları kullanarak da iletişime de girerek tarafların uzlaşmalarında önemli ölçüde etkin olurlar.

2.2.2. Sözsüz İletişim

Bedenin dili, araya konan mesafe, bakışlar, mimikler, jestler, giyim kuşam, vücudun mekan içinde duruşu ve yerleşimi, fiziksel araç ve gereçlerin kişinin beraberinde kullanımı, sözsüz iletişimi yansıtmaktadırlar. Sözsüz iletişim ses üzerinden, yazı üzerinden değil, dilsel olmayanın üzerine kurulan bir iletişim türüdür. Bedenin hareketleri, bakışlar, yüzün kızarması, çekingen ya da güven hissi veren tavırlar, giyim kuşam, renkler, mesafenin kullanılması, mahram yerleri kapatan ya da gösteren bir şekilde oturuş / duruş gibi eylemlerden yararlanarak sözsüz iletişimde bulunmaktadır. Ortalama olarak iletişimde kelimeler % 10, ses tonu % 30, beden dili % 60 rol oynamaktadır (Tutar ve Yılmaz, 2012).

Duncan (1969) Nonverbal Communication adlı çalışmasında sözsüz iletişim üzerine bir sınıflandırma yapmıştır. Yazara göre sözsüz iletişim, vücut hareketleri,

dil ötesi, mesafenin kullanımı, koku, dokunma ve giyim-kuşam olmak üzere sınıflandırılabilir:

- Vücut hareketleri: Mimik ve jestler; vücudun duruşu, el, yüz, göz işaretleri, göz hareketleri,
- Dil ötesi: Sesin niteliği, sesle yapılan vurgusal hareketler,
- Mesafenin kullanımı: Kişinin diğerlerine olan fiziksel yakınlığı, yeri, uzaklığı kullanması, mahrem alan, sosyal alan, kamusal alanın kullanılması,
- Koku: Kişinin kullandığı kokular ve bu kokular yoluyla verdiği mesajlar,
- Dokunma: Bedensel temas, kişiye dokunmanın mesaj iletiminde kullanılması,
- Giyim-kuşam: Elbiseler, kullanılan aksesuar ve makyaj, saç, sadece kişiliği açığa çıkaran bir araç değil, karşı tarafı etkileyen ve ikna edilmesini sağlayan önemli bir araçlardır.

Beden dili sözsüz jest ve mimiklerdir ve sözlü iletişimi pekiştirmek amaçlı kullanılır. Sadece bedensel dokunma değil, bakışlar, yüzün kızarması, göz ilişkisi de beden dili hareketlerine girmektedir. Vücut ve kol hareketleri, göz temasının sürekli kılınması ya da tam tersi kaçınılması, konuşmalarda yapılan duraksamalar, seçilen giyim ve aksesuarlar, beden dilinin en önemli unsurlarıdır.

Sözsüz iletişimin boyutları sadece beden dili ile sınırlı değildir. Kişiler beden dilinin yanı sıra, “proksimite ve mekan kullanımı”, “dil yoluyla betimleme ve ses davranışı”, “fiziksel görünüş” ile de iletişim kurarlar. Mekan kullanımı, kişinin içinde bulunduğu ortam ve mekanı bilerek tasarlanması ve istediği şekilde mesafeyi oluşturarak karşı tarafa alt mesajlar iletmesidir. Statü ve otoriteyi temsil etmek için yönetici ofis mobilyalarının diğer çalışanlardan farklı boyutta olması, mahkeme salonlarında hakim ve savcının bulundukları mekanın diğerlerinden farklı bir seviyede oluşu, yönetici koltuğu ile ziyaretçi koltuklarının farklı boyutları aslında sözsüz iletişim biçimidir.

Keza mesafelerin de sözsüz iletişimde önemi büyüktür. Çünkü mesafe, kontrol edilebilir bir iletişim öğesidir. Proksemik İngilizce’de “yakınlık” anlamına gelen “proximity” kelimesinden türetilmiş olup kişilerin kapalı alanda davranışlarını, kendileri için ne kadar alana ihtiyaç duydukları ve iletişim içinde oldukları kişilerle aralarına ne kadar mesafe koyduklarını inceler (Özbent,

2007: 275). Proksemi'nin temelini atan Hall (1966) çalışmasında dört alandan söz etmektedir (akt. Fast, 1986: 29-36). Bunlar sırasıyla "Mahrem alan" (0-25 cm); sadece aile bireyleri, eş, sevgili, çok samimi ve az sayıda özel arkadaşlar için öngörülmüştür. Dokunmaya kadar varabilen yakınlıktır; "Kişisel alan" (25-100 cm); sadece arkadaşlar ve tanıdıklar için öngörülmüştür, kişisel sohbetler yapılır; "Sosyal alan" (1-2,5 m); eve gelen bir tamirci ile evin bireyi arasındaki mesafe, satıcı ile olan mesafe, avukat ve müvekkili arasında görüşme esnasındaki mesafedir. Sosyal buluşmalar, resmi ve iş görüşmeleri için ve yüzeysel sohbetler için uygundur ve son olarak "Genel alan" (en az 2,5 m); topluma açık alanlarda birbirlerini hiç tanımayan kişiler arasında oluşan alandır. Konferans salonlarında, amfilerde topluluk karşısında konuşmacının ya da yöneticinin tuttuğu mesafedir.

Diğer boyut ise dil ötesidir; bir diğer deyişle dil yoluyla betimlemedir. Dil yoluyla betimlemede, mesajın asıl anlamlarının yanında, kişilerin niyet ederek ya da etmeden gerçekleştirdikleri sesler ve sessizlik ile ilgilidir (Gürüz ve Eğinli, 2011). Çoğu zaman kişi sinirlendiğinde, sevindiğinde, öfkелendiğinde anlamsız gibi görülen sesler çıkarır. Dil yoluyla üretilen bu anlamsız sesler arasında en bilinenleri "ooo", "aaaa", "ahhh", "üfff", "off", "yaaa", "mmm", "ııh ihhh" gibi çoklu duyguların iletilmesini sağlayan etkili iletişim araçları haline gelmişlerdir. Derinlemesine incelendiğinde aslında bunların hiçbirinin anlamlı birer sözcük olmadığı görülür. Ancak dil yoluyla betimleme, kişinin karşısındakini dinlerken, anladığını ya da o anki duygularını ifade edebilmek için kullandığı araçlar olarak iletişime destek olmaktadır.

Sözsüz iletişimde fiziksel görünüş bir başka önemli boyuttur. Kişilerin fiziksel görünüşü, ister istemez iletişimin doğasını ve devamını etkilemektedir. Fiziksel görünüş birçok sözsüz mesajı iletmekte ve kişiler hakkında mesajlar aktarmaktadır. Fiziksel görünüş sadece kişinin fiziksel özellikleri olan boy, göz rengi, saç rengi, ten rengi, kilo gibi biyolojik özelliklerle sınırlı değildir. Kişinin saç modeli, saçının rengi, giyim tarzı, giyiminde tercih ettiği renkler, kullandığı aksesuarlar, desenler, yaptığı makyaj gibi detaylar sözsüz iletişimde büyük önem taşımaktadır.

Özetlenecek olursa, arabuluculuk sürecinde tarafların uzlaşmasında, bir noktada razı gelmelerinin sağlanmasında elbette beden dilinin önemi oldukça büyüktür. Arabuluculuk iletişimi çerçevesinden bakılacak olduğunda,

bir arabulucunun tarafların uzlaşmasında ve iknasında beden dilini kullanması kendisine büyük yarar sağlayacaktır. Beden dilini kullanırken karşı tarafın beden dilini okuması da ayrıca çok önemlidir. Beden dilini bilmek, arabulucuya iki önemli üstünlük kazandırmaktadır. Bunlardan birincisi, arabulucu beden dilini kullanarak karşındakilerden bazı durumları gizleyebilir, onların eline kendisi aleyhinde koz vermez. İkincisi de kişi beden dilini bilerek karşındakinin söylediklerinden çok söylemediklerini anlar. Onun beden dilini çözerek gerçek hislerini ve o anki durumunu kavrayarak strateji geliştirebilir.

2.2.3. Yazılı İletişim

Yazı somut işaretler aracılığı ile bilgi toplama yöntemidir (Harari, 2015). Yazılı iletişim, insanın iletişim sınırlarını genişletmek ve daha güvenilir iletişim kurmak amacıyla yönetilen resmi bir iletişim türüdür (Tutar ve Yılmaz, 2012: 91). Yazma ise duygu ve düşüncelerin yazılı sembol ve işaretler ile tespit edilmesi demektir. Bir diğer deyişle yazma, görsel dille ifade etme yoludur (Bayat ve Çelenk, 2015: 15).

Dünyadaki teknolojik gelişmeler sonucunda iletişim araçlarının çeşitliliği artarken, aynı artış yazılı iletişim araçlarında da görülmektedir. Gelişen teknolojik altyapının yazılı iletişimi zayıflatacağı kanısının aksine, özellikle yazılı iletişimin sözlü iletişime oranla ağırlık kazandığı görülmektedir. Örneğin hızlı mesajlaşma servisleri (Örneğin, Sms, Messenger, Whatsup; Outlook, Hotmail vb. elektronik posta servisleri vb.) yazılı iletişimi sözlü iletişim karşısında destekleyen teknolojilerdir.

Yazılı iletişimin sözlü ve sözsüz iletişime göre önemli üstünlükleri vardır. En önemli üstünlüğü kayıt altına alınabiliyor olmasıdır. Dolayısıyla diğer türlerden çok daha güvenli, inandırıcıdır. Bir diğer önemli özelliği de kalıcılığıdır. Kayıt altına alınabilmesinin getirdiği bu önemli özellik, yazılı iletişimde tarafların, iletişimi zamanın ötesine taşıyarak dilenildiği zaman yazılanların gözden geçirilip hatırlanmasını sağlayacaktır. Bir diğer önemli kılan özelliği de mesajın doğru anlaşılmadığı ya da hatırlanmadığı durumlarda alıcıya mesajı tekrar tekrar okuması ve üzerinde tekrar çalışmasına olanak vermesidir.

Ancak tüm bu olumlu özelliklerin yanı sıra bazı olumsuz özellikleri de bulunmaktadır. Örneğin, resmiyet gerektirmesi bakımından daha çok kişilerarası

iletişim yerine örgütsel iletişim amaçlı kullanılır. Daha çok şirketler, kurum ve kuruluşlar resmi iletişimde yazılı iletişimden faydalanmaktadır. Yazılı iletişim sözlü ya da sözsüz iletişim kadar hızlı kurulamaz. Sürecin özelliğinden ve kullanılan yazı araçlarından ötürü, yavaş, dikkatli ve ölçülü olmak zorundadır. Neler yazılacağını planlamak, yazıya dökmek, yazarken tekrar okumak, yazılanları kontrol etmek, daha sonra cevabı beklemek ve cevabı okumak, gerektiğinde bir anlamak için bir kez daha okumak gibi alt aşamalar gerektirir. Dolayısıyla diğerlerine kıyasla daha gecikmeli çalışmaktadır. Duygu ve düşüncelerin yazıya dökülmesi de sıkıntılı bir süreçtir. Herkes duygu ve düşüncelerini yazıya kolay dökemeyebilir, bu noktada zorlanabilir. Hatta yazmak sadece bilmekle değil, yetenekle de alakalı bir olgudur. Kişilerin yazılı iletişim kurmaları herkes için kolay olmayabilir.

Yazılı iletişimin daha çok resmi bir iletişim türü olduğu ve ağırlıklı olarak iş yerlerinde görüldüğüne yukarıda da değinilmişti. En çok görülen yazılı iletişim şekilleri;

- Elektronik postalar
- Raporlar
- Mektuplar
- Özetler
- Makaleler
- Basın bültenleri
- Elle tutulan toplantı notları
- Basılı notlar
- Broşür, afiş, poster, ilan, vb.
- Intranet
- Sunular (slaytlar)
- Periyodik bültenler
- İletişim panoları gibi örgütsel amaçlar doğrultusunda gerçekleştirilen yazılı iletişim şekilleridirler.

Ancak yazılı iletişimde en çok vurgulanması gereken konu mesajların kısa, öz ve anlaşılır olmasıdır. Çünkü genellikle son derece heterojen kitlelerle yazılı iletişim kurulması gerekebilir. Örneğin bir fabrikada taşeronlardan mavi yakalılara, beyaz yakalılardan üst düzeydeki yönetim kurulu üyelerine kadar geniş bir hedef kitle bulunmaktadır. Genele yazılmış bir elektronik posta metni her

hedef kitleye ulaşmamış olabilir ya da ulaşan mesaj, her kesim tarafından doğru anlaşılamayabilir.

3. ARABULUCULUKTA İLETİŞİM BECERİLERİNİN ÖNEMİ

Arabuluculuk becerilerinin temelinde deneyim, hukuk bilgisi, psikoloji bilgisi olduğu kadar beşeri ilişkiler konusunda başarı ve etkili iletişim becerileri gerekmektedir. Bu becerileri geliştirmek için bir takım eğitimler alınabilir ancak bu eğitimler sırasında yapılan pratikler elbette ki gerçek bir arabuluculuk toplantısını birebir temsil etmeyecektir. Gerçekte bir arabulucu bu süreci yönetirken türlü türlü zorluklarla karşılaşmakta, türlü insan karakterleri ile mücadele etmektedir.

Arabuluculuk becerilerinde iki önemli prensip bulunmaktadır: Aktif dinleme ve etkili konuşma. Her ikisi de aslında etkili iletişimin iki temel unsurlarıdır. Aşağıda arabuluculuk sürecini başarıyla sonuçlandırmak için (arabulucuyu mesleki anlamda geliştirmek için) gerekli olan becerileri sıralanmıştır:

Tarafsız iletişim kurmak

Tarafsızlık arabuluculuğun en önemli yapı taşlarından biridir. Bir arabulucu her şeyden önce “taraf” olmaktan kaçınmalı; tarafsız olmalıdır. Eğer daha ilk baştan bir arabulucu ya da arabuluculuk süreci taraflı olarak algılanır ise, bu durum uyuşmazlığın çözülmesini olumsuz etkileyecektir. Bir arabulucu bütün taraflara ve temsilcilerine eşit bir açıdan, eşit bir şekilde davranarak, dengeli bir süreç yönetmelidir. Birleşmiş Milletler konuyla ilgili, “bir arabulucunun sonuca ilişkin herhangi bir maddi çıkarı asla olmamalıdır” şeklinde kesin bir dille ifade etmiştir (United Nations, 2012: 10). Tarafsız olmanın temelinde bir arabulucunun uyuşmazlığın çözümü ile ilgili olan bütün aktörlerle görüşebilmesi özgürlüğü yatmaktadır. Bir arabulucu, genel anlamda arabuluculukla ilgili belirli evrensel ve ulusal ilke ve değerleri uygulamakla görevlidir ve arabulucunun bu ilke ve değerleri taraflara açık bir şekilde bildirerek, en baştan altını çizmesi gerekmektedir.

Aktif dinlemeyle vakayı anlayabilmek

Arabuluculuk eğitimlerinin pratik aşamalarında farklı senaryolar üzerinden arabulucu adaylarına uygulamalar yaptırılır. Bu uygulamalarda aday daha çok açılış konuşmasını ve final konuşmasını yaparak, aradaki süreci taraflar kendi argümanları üzerinden tartışarak yürütürler. Ancak arabuluculuk süreci,

arabulucunun taraflarla çift yönlü simetrik iletişim kurması ve sürdürmesi yoluyla başarılı olacaktır. Etkili iletişimde diyalog ancak aktif dinlemeyle sağlanabilir. Dolayısıyla temel beceri aslında aktif dinleyici olabilmektir. Birçok kişi aslında aktif bir dinleyici olamamaları yüzünden diyalog kurmada başarısızdırlar. Örneğin yapılan bir araştırma, araştırmaya katılan insanların çoğunun iyi bir dinleyici olmadığını doğrulamakta ve karşılarındakinin kendilerine ilettiği mesajların % 75 – % 90'ını aslında dinlemedikleri ortaya çıkmıştır (Repicky, 2011). Bu araştırmadan yola çıkılarak ortalama bir dinleyicinin aslında aktif bir dinleyici olmadığı söylenebilir.

Aktif dinleyici demek söz kesmeden, göz temasını kaçırmadan, sözlerin anlamlarını kavramaya, anlamaya çalışarak, empati kurarak, beden dilinin yönünü kişiden uzaklaştırmadan dinleyebilen kişi demektir. Genellikle dinleme esnasında çoğu insan, konuşmacıyı dinlemek yerine, konuşmacıya hitaben vereceği cevabı düşünmektedir. Aktif dinleme, dinleyicinin her hangi bir kesintiye uğramadan dinleme sürecine sadakatine bağlıdır.

Aktif bir dinleme sürecinde aktif dinleyiciden kasıt arabulucunun kendisi, konuşmacıdan kasıt ise tarafların her biridir. Zaten büyük bir ihtimalle, bugüne kadar çatışma yaşayan taraflar birbirlerini aktif olarak dinlememişlerdir.

Öncelikle dinleyici (arabulucu) konuşmacıyı dinler ve konuşmacının cümlelerini özetler. Konuşmacı kendisine özetin doğru, net ve anlaşılır olup olmadığını belirtir.

Aktif dinleme bu yüzden dinleyicinin kendisine söyleneni doğru anlamasını sağlamaktadır. Konuşmacıya da kendisinin dinlendiğini fark ettirerek bağ kurmasını sağlar, böylelikle güven oluşur.

İletişim bariyerlerini engellemek

İletişimde bariyer inşa etmek (bilerek ya da bilmeyerek) arabuluculuk sürecinde çok tehlikeli ve istenmeyen bir durumdur. Çünkü iletişim bariyerleri diyalogun oluşmasını engeller ya da oluşma aşamasında bağları kopartır ve en önemlisi de çatışmayı artırır (Repicky, 2011).

Arabuluculuk süreci esnasında takınılan düşmanca tavır, muhalif söylemler ya da muhalif sözler geliştirmek, göz göze gelmekten kaçınmak gibi davranışlar,

iletişim bariyerlerine örnek olarak verilebilir. Bu tür hareketler diğer kişiyi doğrudan savunma pozisyonuna geçirmekte ve kişinin olumsuz tepki vermesine teşvik etmektedir. Örneğin, “..... bunlar sizin sözleriniz” gibi bir cümle başı bile aslında bir yargılama ifadesidir ve iletişim bariyerini ortaya çıkartmaktadır. Diğer taraf üzerinde baskı kurarak ısrar etmek de aynı akıbeti doğuracaktır. İletişim bariyerlerine bir diğer örnek de arabulucunun yanlı olduğu fikrinin oluşmasıdır. Arabulucunun oluşan meyili fark etmeden (istemeden) taraflardan birine doğru oluşabilir; böylelikle diğer taraf arabulucu nasılsa karşı tarafı tutuyor, ben ne söylersem nafiye” şeklinde bir fikre kapılarak kendisiyle arabulucunun arasına iletişim bariyeri koyabilir. Bir arabulucunun sürekli olarak kendi içiyle çatışması da iletişim bariyerlerini oluşturacaktır.

Ben ve Sen Dili

Örneğin iletinin içine mesaj kodlanırken, kurulacak olan cümlelerde “Sen” yerine “Ben” kelimesinin kullanılması karşı tarafın tutumunu değiştirecektir. Burada “Sen” ile başlayan cümleler daha suçlayıcıyken, “Ben” ile başlayan cümleler daha çok “önemsiyorum, ilgiliyim” mesajları vermektedir.

Unutulmamalıdır ki ne kadar az iletişim bariyeri oluşmasına izin verilirse o kadar çok diyalog elde edilir. Bu durum tarafların etkili iletişim kurabilme ihtimalini olduğu kadar birbirlerini daha iyi anlamayı ve süreçten her ikisinin de kazanarak çıkacağı ihtimalini artıracaktır.

Sözsüz iletişim kanallarına güvenmek

Arabuluculukta sözsüz iletişim kanalları ve özellikle de beden dili oldukça büyük önem taşımaktadır. Araştırmalar, iletişimin yaklaşık % 55’inin beden dili üzerinden gerçekleştiğini ortaya koymaktadır. % 38’i ise ses ve ses kalitesi ile desteklenirken, sadece % 7 gibi düşük bir oran kurulan cümleler ve o cümleler için seçilen kelimelerdir (Repicky, 2011).

Bir arabulucu süreci yönetirken beden diline büyük önem vermeli ve bu konuda kendisini geliştirmelidir. Eğer beden dilini iyi kullanamıyor ya da kontrol edemiyorsa, dinleyici söylenen sözlerden çok arabulucunun bedeninden çıkan mesajlara daha çok dikkat ederek, oradan mesajları almayı tercih eder, böylelikle duyduklarından çok gördüklerine inanıp arabulucuya güvenmeyi bırakır.

Arabuluculuk sürecinde duygularla başa çıkabilmek

Eğer layığı ile başa çıkılmazsa, arabuluculuk sürecini geriletecek olan bir diğer önemli engel de duygulardır. Duyguların iyi yönetilememesi süreci ilerletmek bir yana, geriye doğru saracaktır. Hayal kırıklığını, korkuyu ya da incinmeyi en çok maskeleyen duygulardan biri “öfke”dir. Bir kişi öfkelenildiğinde, kaçmak ya da savaşmak gibi hayatta kalma içgüdüleri ortaya çıkmaktadır. Böyle bir durumda etkili iletişim olanaksızdır çünkü duygusal durumda olan bir kişi o anda rasyonel düşünemez ve bu yüzden de karşısındakini dinleyemez. Arabulucunun burada, duygularla başa çıkabilme becerisi olmalıdır. Bu tür duyguların alevlenmesini önleyecek bir takım tedbirleri alması gerekir. Örneğin, aktif dinleyici olarak, empati göstererek ya da karşı tarafa şefkat göstererek öfkenin yatışmasını sağlayabilir.

Bazen de bir arabulucu tam tersine, duyguları yükseltmeyi stratejik olarak daha uygun bulabilir. Böyle bir ortamda, tarafları aktif dinlerken, tarafların duygularını ortaya çıkartıcı ve birbirlerine empati duymalarını sağlayıcı bazı yöntemler geliştirebilir. Bunu yapabilmek için, ileriki bölümlerde detaylı olarak anlatılacak olan “yeniden çerçeveleme” yapabilir, normalleştirme yapabilir; böylelikle taraflarla etkili iletişim kurabilir.

Gerçeklere odaklanabilmek

“İyi” ve “kötü” gerçekler vardır. Arabulucunun taraflardan dinlemiş olduğu her iyi ve kötü gerçeğin üzerine odaklanarak, her ikisinin eğer gerçekse, gerçekliğini kabullenmesi ve tüm süreçte sadece gerçeklere odaklanması, önemli bir beceridir.

Rivayetler, mitler, şehir efsaneleri ve itibarsızlaştıran dedikodulardan kesinlikle kaçınılması gerekmektedir. Arabulucunun süreç içinde bu noktalardan kesinlikle uzak olduğunun da altını sürekli olarak çizmesi gerekmektedir. Böylelikle kendi güvenilirliği de yükselecektir.

Arabuluculuk sürecinde iyi ya da kötü de olsa gerçek bilgilerin varlığı önemlidir. Gerçekleri destekleyici her tür belgeyi (yazışmalar, faturalar, raporlar, vb.) dileyen tarafların yanlarında getirmeleri teşvik edilebilir. Örneğin bir işyerinde yaralanma davasında, arabulucu ilgili taraftan kendisine yapılan tedavilere ilişkin hastane raporunu yanında getirmesini isteyebilir ve arabuluculuk esnasında

tarafaların anlaşmaya varmasını sağlamak için, hastanede yapılan tedaviyi bir kez daha ortamda özetlemeyi uygun bulabilir. Farklı cümlelerle durumu işveren tarafa (ya da tam tersi açıdan bir durum söz konusu olabilir) empati kurmasını sağlayarak aktarabilir. Örneğin raporlara bakıldığında, “davacının çok ciddi bir yaralanmasının söz konusu olmadığı görülmektedir” ve bu açıdan olayı yeniden özetlediğinde, “tarafaların anlaşamamaları ve mahkemeye gitmeleri durumunda, davacının uzun dönemde düşündüğü gibi bir kazanımı olamayabileceği, dolayısıyla burada anlaşmaya varılmasının her iki taraf için de çok hayırlı olacağının” altı çizilebilir.

Tarafaları işbirliğine ikna etmek

Etkili bir arabuluculuk sürecinin işbirliğinin sürdürülmesinde belki de en önemli unsur, tarafların işbirliğine ikna edilmesidir. İşbirliği için öncelikle çatışmalı taraflar, anlaşmayı müzakere etme çabasına açık olmalıdırlar ki bu da işbirliğine yatkın olmaları anlamına gelmelidir. Her iki tarafın süreç öncesi ve esnasında karşılıklı olarak birbirleriyle ve arabulucuyla işbirliğine grime konusunda istekli olmaları önemli bir göstergedir. Aksi takdirde yani tarafların işbirliği olmazsa, arabuluculuk sürecinin gerçekleşmesi imkansızdır.

Arabuluculuk esasları arasında bir arabulucunun tarafların istekli olmasını ve işbirliğine girmelerini sağlamaları için eşgüdüm mekanizmalarını devreye sokması gerekmektedir. Arabulucu taraflarla stratejik bir işbirliğine gitmeli, tarafların birbirlerini anlamalarını sağlamalı, tarafların sürecin ana hat ve konu başlıklarından farklı birden çok süreçle muhatap olmalarını engellemedir. Unutulmamalıdır ki arabuluculuk bir ihtisas alanıdır. Arabulucular bir bakıma, çatışmalı taraflar için tampon oluşturur, süreçte güven aşılar ve barışçıl bir çözümün erişilebilir olduğu inancını uyandırır (United Nations, 2012). Bu özellikler de işbirliğini artırıcı en önemli unsurlardır. İyi bir arabulucu iyi bir dinleyici olacak ve hem kendisi taraflarla hem de tarafların birbirleriyle diyalog kurması yoluyla fikir alışverişini teşvik edecek, problem çözerek işbirliği ruhu oluşturacaktır. Tarafların işbirliğine girip güvenle müzakere edebilmeleri için yeterli bilgi ve fikre sahip olmalarını sağlayarak, sabırlı, yaklaşımlarla, dengeyi koruyarak müzakere eden taraflara, anlaşmaları konusunda en başarılı şekilde yardımcı olur.

SONUÇ

Daha önceden de değinildiği gibi arabuluculuk, üçüncü bir tarafın, iki ya da daha çok tarafa, kendi rızalarıyla, bir çatışmayı önlemek, yönetmek ya da çözmek için, karşılıklı kabul edilebilir mutabakatlar geliştirmelerine yardım ederek yardımcı olduğu bir süreçtir (United Nations, 2012: 4). Zaten arabuluculuğun temel çıkış noktası, çatışma haline olan kişilerin (tarafaların) doğru bir ortamda (arabuluculuk esnasında) ilişkilerini (anlaşmazlıklarını) geliştirebilmeleri (çözebilmeleri) ve işbirliğine gidebilmeleridir.

Açıkça bellidir ki arabuluculuk süreci gerginliklerden ve çatışmalardan beslenen bir ortamı işaret etmektedir. Bu süreçte genellikle taraflar masaya ilk oturduklarında aslında barış halinde değil bilakis savaş halindedirler. Hatta her iki taraf için de hedef tek taraflı o savaşı kazanabilmektir; hatta bunun için her şeyi yapmaya hazır bir psikolojiyle o oturuma katılmışlardır. Tarafların işbirliğine ikna edilerek çatışmalarını sonlandırmaları için arabuluculuk büyük önem taşımaktadır. Sırf buradan yola çıkılarak arabuluculuk süreci öncesi ve sonrası da dahil olmak üzere karmaşık bir iletişim sürecinden oluştuğu söylenebilir. O yüzden arabuluculuk uygulamalarının geliştirilmesinde iletişim disiplininin yararlanmak ve etkili iletişim becerilerini geliştirmek büyük katkı sağlayacaktır.

Türkiye’de hukuk uyuşmazlıklarında arabuluculuk yapan bir uzman aslında mesajın asıl kaynağı ya da başka bir kaynak ile alıcı arasında etkileşim sağlama becerisiyle bir iletişim aktivitesi gerçekleştirmektedir. Bunun yanı sıra çeşitli iletişim ve sosyo-psikolojik yöntemleri kullanarak bir rıza mühendisliği, algı ve ikna yönetimi gerçekleştirmektedir. Bunları yaparken aynı zamanda da uzun süredir var olan bir çatışmayı yönetmektedir. Bunun da ötesinde taraflarda bir tutum ve davranış değişikliği sağlama çabalarını da gütmektedir. Sırf bu noktalar sebebiyle arabuluculuk, hukuk bilgisine paralel olarak etkili bir iletişim bilgisi de gerektirmektedir. Ayrıca etkin arabuluculuk yapabilmek için, bir arabulucunun öncelikle iyi bir dinleyici olması, çatışma esnasında sağduyusunu koruyabilmesi, tarafsız olmayı becerebilmesi, çözüme gidilemeyecekmiş gibi durumlarda açtığı birbirinden farklı pencere ve yaklaşımlardan tarafları ikna kabiliyeti gerekmektedir.

Daha önceden de belirtildiği gibi arabuluculuk temelde üç önemli disiplinin (hukuk, iletişim ve psikoloji) birleşerek (iş birliği yaparak) kamu yararına

oluşturdukları ve mikro bağlamdan makroya çok önemli bir toplumsal fayda yaratan bir meslek dalıdır. Bu mesleğin sağlıklı ve etkili bir şekilde kamuoyuna aktarılıp bilgilendirmesi açısından da iletişim bilgisi ve becerisi hayati önem taşımaktadır.

KAYNAKÇA

- Arabuluculuk Daire Başkanlığı (2013). Hukuk Uyuşmazlıklarında Arabuluculuk Kanunu Yönetmeliği. <http://www.adb.adalet.gov.tr/Sayfalar/Teskilat/mevzuat/kanun.html> (Erişim T: Nisan 2016).
- Barker, L. L. (1979). Groups in Process: Introduction to Small Group Communication.
- Bayat, S. ve Çelenk, S. (2015). İlköğretim birinci sınıf öğrencilerinin okuma yazma becerileri başarı düzeylerinin belirlenmesi. İlköğretim Online. 14(1). 13-28.
- Black, S. ve Gillman, F.C. (1976). Practical Public Relations. London: Pitman Publishing.
- Cüceloğlu, D. (2003). Keşke'siz Bir Yaşam İçin İletişim Donanımları. 13. Basım, İstanbul: Remzi Kitabevi.
- Devito, J. A. (1978). Communicology: An Introduction to the Study of Communication. New York: Harper & Row Publishers.
- Devito, J. A. (2004). The Interpersonal Communication Book. Tenth Edition, USA: Ally and Bacon Inc.
- Dökmen, Ü. (2003). İletişim Çatışmaları ve Empati. 23. Baskı, İstanbul: Sistem Yayıncılık.
- Duncan, S. Jr. (1969). Nonverbal Communication. Psychological Bulletin. 118-137.
- Durgun, Ş. (1997). Medya iletişiminin neresinde. Türkiye Günlüğü. C.4, S.6, Yaz.
- Erdoğan, İ. (2002). İletişimi Anlamak. Ankara: Erk.
- Ergun, T. ve Polatoğlu, A. (1992). Kamu Yönetimine Giriş. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Ertürk, Y. D. (2010). Halkla ilişkiler alanında empatik yaklaşımlar. Halkla İlişkiler Alanının İletişim Öznesi: Empati. (Ed. Ertürk, Y.D.), ss. (3-37), İstanbul: Der Yayınları.
- Fast, J. (1986). Körpersprache. Hamburg: Rowohlt Verlag.
- Goldhaber, G. M. (1983). Organizational Communication, 3rd ed. Iowa, USA: C. Brown Co. Pub.

- Gökova, Z. (2003). Yalıtılmışlık ve iletişim çelişkisi. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Güngör, N. (2011). İletişim: Kuramlar ve Yaklaşımlar. Ankara: Siyasal Kitapevi.
- Gürüz, D. ve Eğinli, Ayşen T. (2011). Kişilerarası İletişim: Bilgiler, Etkiler, Engeller. 2. Basım. Ankara: Nobel.
- Gürüz, D. ve Gürel, E. (2006). Yönetim ve Organizasyon: Bireyden Örgüte, Fikirden Eyleme. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Halis, M. (2000). Örgütsel iletişim ve iletişim tatminine ilişkin bir araştırma. Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 14(1). 217-230.
- Hall, E. T. (1966). The Hidden Dimension. New York: Double Day.
- Harari, Y. N. (2015). Hayvanlardan Tanrılara Sapiens. 10. Baskı. İstanbul: Kolekif Kitap.
- Himstreet, W. C. ve Baty, W. M. (1969). Business Communication: Principles and Methods. 3. B, California: Wadsworth Pub.Co.
- Kanter, R. M., Barry, A. S. ve Todd, D. J. (1992). The Challenge of Organizational Change. NY: The Free Press.
- Keloğlu İşler, E. (2007). Halkla İlişkiler, Mitler ve Gerçekler. Gazi Üniversitesi İletişim Fakültesi Kırkinci Yıl Kitaplığı No: 4. Ankara: Gazi Üniversitesi İletişim Fakültesi Basımevi.
- Miller, G. A. (1979). Communication, Language and Meaning, NY,USA: Basic Books Inc.
- Munter, M. (1987). Business Communication: Strategy and Skill. Prentice Hall.
- Özbent, S. (2007). Sınıfta Beden Dili. Gazi Üniversitesi Gazi Eğitim Fakültesi Dergisi. 27(2). 259-289.
- Özer, M. A. (2014). Siyasal iletişimin etkinliğinde algılama yönetiminin rolü. Hak İş Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi. 3(7).
- Peltekoglu, F. B. (2005). Halkla İlişkiler Nedir? İstanbul: Beta Yayınları.

- Repicky, T. (2011). How to talk and listen effectively in mediation. Mediate.com. <http://www.mediate.com/articles/RepickyT1.cfm> (Erişim T. Mart 2016).
- Rosengren, K. E. (2000). Communication an Introduction. UK: Sage Publication.
- Sabuncuoğlu, Z. (1991). İşletmelerde Halkla İlişkiler. Bursa: Ezgi Kitabevi.
- Sabuncuoğlu, Z. (2008). İşletmelerde Halkla İlişkiler, 9. Baskı. Bursa: Alfa-Aktüel.
- Stepp, J. (2003). How does the mediation step flow? Mediate.com. <http://www.mediate.com/articles/steppJ.cfm> (Erişim T: Mayıs 2016).
- Şahin, S. ve Aral, N. (2012). Aile içi iletişim. Ankara Sağlık Bilimleri Dergisi. 1(3), 56-66.
- Tutar, H. ve Yılmaz, K. M. (2012). İletişim: Genel ve Örgütsel Boyutuyla. 9. Baskı. Ankara: Seçkin.
- Türk Dil Kurumu (2016). İletişim nedir? Güncel Türkçe Sözlük. http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.581c553eda1488.33405981 (Erişim T: Kasım, 2016).
- Tubbs, S.L. ve Moss, S. (1991). Human Communication. Sixth Edition, USA: McGraw-Hill Inc.
- United Nations (2012). United Nations Guidance for Effective Mediation. United Nations: New York. 1-23.
- Uztuğ, F. (2003). Halkla İlişkiler ve İletişim. Anadolu Üniversitesi Yayın No: 1482, Eskişehir: Açıköğretim Fakültesi Yayınları.
- Zillioğlu, M. (1993). İletişim Nedir? Cem Yayınevi: İstanbul.



'KENTLİ' SİĞINMACILAR MESELESİ VE BELEDİYESLER

Cenay BABAOĞLU*

Mustafa KOCAOĞLU**

Öz

Son yıllarda artan göç dalgalarıyla kentsel alanlarda yoğunlaşan göçmenler yeni kentsel sorunları da beraberinde getirmiştir. Bu nedenle Türkiye'de farklı ve yeni göç politikalarına ihtiyaç duyulmaktadır. Bu sorunların çözümünde merkezi idareye olduğu kadar yerel yönetimlere de sorumluluklar düşmektedir. Farklı yerel yönetimlerce farklı uygulamalar görülen göç politikalarında bütünlüğün sağlanması uyum süreçleri açısından önem taşımaktadır. Bu noktadan hareketle bütüncül göç politikalarına yönelik öneriler geliştirilmeye çalışılmıştır. Çalışma, kentsel yaşamına uyum sağlaması beklenen göçmenlere dair uygulamalar ve sorun alanları üzerinde odaklanmıştır. Bu çalışmada boyunca göçmenlerin kentleşme süreçleri ve uyum politikaları farklı sorun başlıkları altında ele alınmıştır. Üç ana başlık altında toplanan sorun alanları, olası çözüm önerileri ve ilgili aktörler üzerinden değerlendirilmiştir. İdari, ekonomik ve toplumsal başlıkları altında sorunlar, sorumlular ve çözüm önerileri tartışılmıştır. Ayrıca bu süreçte belediyelere düşen temel roller sorgulanmıştır. Yine yerel düzeyde uygulanabilecek farklı göç politikaları açısından değerlendirmeler yapılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Kentsel Alan, Uyum, Mülteci, Göçmen, Suriye.

* Yrd. Doç. Dr., Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü / TBMM, cbabaoglu@ohu.edu.tr, cenay.babaoglu@tbmm.gov.tr

** Doç. Dr., Ahi Evran Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, mkocaoglu@ahievran.edu.tr

THE ISSUE OF “URBAN” IMMIGRANTS AND LOCAL GOVERNMENTS

ABSTRACT

With the increasing immigration movements in recent years, migration in urban areas also has brought new urban problems. Also there is a need for different migration policies in Turkey. Local governments have responsibilities as well as the central government in solving these problems. It is important to ensure the integration of different practices of different local governments in a common immigration policy. From this point, it has been tried to develop suggestions for a holistic policy. This study focused on practices and problem areas of immigrants expected to urbanize. The urbanization processes of immigrants and adaptation policies have been dealt with under different headings throughout the study. Problem areas examined under the three main headings were evaluated through possible solutions and relevant actors. Problems, their responsible and solutions are discussed under the administrative, economic and social headings. In addition, the role of municipality in this process has been examined. It was also evaluated in terms of different policies that could be implemented at the local level.

Keywords: Urban Area, Adaptation, Refugee, Immigrant, Syria.

GİRİŞ

Türkiye ve Anadolu toprakları yüzyıllardır farklı göç dalgalarıyla hemhal olmuş ve toplumsal dönüşümleri yaşamış bölgelerdir. Özellikle son yıllardaki ani ve yoğun göç dalgalarının etkisiyle ülke içerisinde üç buçuk milyondan fazla göçmen bulunmaktadır. Bu nüfusun büyük bir çoğunluğu ise kentlerde yaşamaktadır. Bu durumun sonucunda artan ve yoğunlaşan kentsel alanlara temel ve bu alanlara hizmetlerin götürülme sorunu ortaya çıkmıştır. Kentsel yaşamda hizmetin paylaşılması, hizmet kalitesi ve maliyet gibi unsurlar gündeme gelmiştir. Örneğin kırdan kente göçlerin kırsal maliyeti, terk edilen tarımsal faaliyetlerden elde edilen kazanç ve kentsel hizmetin maliyetleri toplamına eşit olmalıdır. Kazanç ise göç edenlerin, kentsel yaşamda daha fazla getirici faaliyetler sonucu elde ettikleri kazanımlardır. Bu iki yönlü ilişki uluslararası göçmenler için de geçerlidir. Bazı kentlerde artan ekonomik hareketlilikler kazanç olarak kendini gösterirken, öte yandan çarpık kentleşme, asayiş meseleleri ve sosyal sorunlar gibi üzerinde düşünülmesi gereken konular ortaya çıkmıştır.

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü 2017 verilerine göre, Türkiye'de 2012'de 14 bin 237 Suriyeli geçici koruma statüsüne alınırken, bu sayı 2017'de üç milyon üzerine çıkmıştır. 2005-2016 yıllarında 3 milyon 258 bin 207 yabancı ikamet izni alarak Türkiye'de yaşamaya başlamıştır. Geçen yıl 461 bin 217 yabancı, ikamet izni alarak Türkiye'ye yerleşmiştir. Görülmektedir ki Türkiye'ye kısa sayılabilecek bir sürede ciddi göç dalgaları yaşanmıştır. Büyük, kontrolsüz ve hızlı gelişen bu göç hareketlerine kentlerimizin pek çoğu hazırlıksız yakalanmıştır. Bu sürecin daha yönetilebilir kılınması için sığınmacıların kentlere uyumunun hızlıca sağlanması zorunludur. Bu çalışmada temel olarak uluslararası göçle gelen daha çok sığınmacı/mülteci/şartlı mülteci konumunda bulunanlar özelinden kent yönetimlerin, ne tür sorun alanlarıyla karşı karşıya oldukları ve bu konular hakkında neler yapabilecekleri irdelenecektir. Bu amaçla öncelikle konunun hukuki altyapısı ve mevzuat hakkında değerlendirmelerde bulunulacak, ardından kentli mülteciler meselesinin ana unsuru olan uyum sürecini idari (yönetmelik), ekonomik, ruhsal ve toplumsal açıdan etkileyen faktörler açıklanacak ve belediyelere yansımaları irdelenecektir.

1. ULUSLARARASI GÖÇ: KAVRAMSAL VE HUKUKİ ÇERÇEVE

II. Dünya Savaşı'nın bitimini müteakip ülkelerinden ayrılmak zorunda kalan insanların gittikleri yerlerde ne tür haklara sahip oldukları meselesi önemli bir tartışma konusu olarak ortaya çıkmıştır (Kaya ve Yılmaz-Eren, 2015). Savaş sonrası oluşturulan 1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nde bu durum gözetilerek 'iltica hakkı' gözetilmiştir. İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinde yer alan *"Herkes zulüm karşısında başka ülkelerde sığınma talebinde bulunma ve sığınma olanağından yararlanma hakkına sahiptir"* ifadesi ile iltica hakkı uluslararası mevzuata dâhil olmuştur (İHEB, 14/1). 1951 yılında ise Cenevre'de *"Mültecilerin Hukuki Statüsüne Dair Sözleşme"* imzalanarak konu daha ayrıntılı olarak düzenlenmiştir (Kaya ve Yılmaz-Eren, 2015: 12-13). Cenevre Sözleşmesi 1/A maddesinde;

"ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşünceleri yüzünden, zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan ya da söz konusu korku nedeniyle, yararlanmak istemeyen yahut tabiiyeti yoksa ve bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen"

her kişiyi mülteci kabul ederek söz konusu sözleşme hükümlerinin doğrudan bu kişiler için uygulanacağını belirtmektedir. Cenevre Sözleşmesi 1. Maddesi f bendi ile mülteci statüsünden yararlanamayacak kişiler de sıralanmıştır: Barışa karşı suç işleyenler, ülkeleri dışında büyük bir suç işleyen (politik suçlar hariç), Birleşmiş Milletler ilkelerine uygun olmayan eylemler gerçekleştirenler bu kategoride değerlendirilmiştir. (Cenevre 1/f).

Türkiye'de göçün hukuki boyutuna geçmeden önce bir noktaya dikkat çekmek yerinde olacaktır. Türkiye'ye yönelik göç hareketleri incelendiğinde iki türlü bir hareketlilikten söz etmek mümkündür. Bunlardan ilki devletin kayıtları altında bulunan ve yasal yollarla ülkeye giriş yapan ya da devlet tarafından kayıt altına alınmış kitlenin hareketliliği, ikincisi ise yasadışı yollarla gelen kitlenin göç hareketlerini kapsamaktadır. İlk kesim oturma izni, çalışma izni, sağlık hizmetleri, sosyal hizmetler gibi pek çok başlıkta kurum ve kuruluşlarla

temas halindeyken ikinci grup ya transit göç ya da yasadışı yollarla giriş yaparak ‘kaçak’ olarak hayatını idame ettiren ve devletle temastan kaçınan kesimleri ifade etmektedir (Eder, İçduygu ve Gençkaya, 2014: 222-223). İki kesim için farklı hukuki durumların ve politika gereklerinin varlığının göz önünde bulundurulması yerinde olacaktır.

Yukarıda ifade edilen ikili durum önemli bir farklılık getirmekle beraber öncelikle Türkiye’nin Cenevre Sözleşmesi’ne taraf ülkelerden biri olduğu ifade edilmelidir. Öte yandan Türkiye tarafından ilk etapta yalnızca Avrupa ülkelerinden gelen kişilere “mülteci” statüsü tanınmıştır. Bunun nedeni Türkiye’nin “coğrafi sınırlama şerhi” koyarak bireylere mülteci statüsü vermeyi kabul etmesinden kaynaklanmaktadır. Avrupa dışından gelen ve mültecilik şartlarını taşıyan kişiler ise şartlı mülteciler olarak kabul edilmektedir. Bunun dışında yurtdışından gelen bireyler için göçmenlik ve sığınmacı statüleri öngörülmüştür. 5542 sayılı İskân Kanunu’na göre *“Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olup, yerleşmek amacıyla tek başına veya toplu halde Türkiye’ye gelip bu Kanun gereğince kabul olunanlar...”* göçmen olarak kabul edilmektedir (5542 sayılı kanun 3/d). Bu kişiler millî güvenlik ve kamu düzeni açısından kabul görme niteliklerine haiz iseler Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlığına geçebilmektedirler (5901 sayılı Kanun 12/c).

Sığınmacı ifadesi ise mültecilik için başvuruda bulunmuş ancak bu başvurusu henüz nihayete ermemiş bireyler için kullanılmaktadır. Sığınmacılar açısından en önemli koruma geri göndermeme ilkesidir. Ülkemiz mevzuatında sığınmacı statüsü öngörülmemiştir. Onun yerine şartlı mülteci kavramı kullanılmaktadır. 2013 yılında yayınlanan 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu’nun (YUKK) 4. Maddesi 1. fıkrasında bu kişilerin geri gönderilemeyeceği açıkça ifade edilmektedir:

“Bu kanun kapsamındaki hiç kimse, işkenceye, insanlık dışı ya da onur kırıcı ceza veya muameleye tabi tutulacağı veya ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi fikirleri dolayısıyla hayatının veya hürriyetinin tehdit altında bulunacağı bir yere gönderilemez.”

Aynı kanunun 61. Maddesi mülteci kavramını tanımlarken, burada Avrupa ülkelerinden gelen ifadesi açık bir şekilde yer almaktadır. Bu nedenle Suriye’den veya Irak’tan gelenlerin bu statüye kavuşmaları mevzuat açısından mümkün

değildir. Öte yandan 62. maddede şartlı mültecilik tanımlanırken, *‘Avrupa ülkeleri dışında meydana gelen olaylar sebebiyle’* ifadesine yer verilerek mülteci statüsüne “başvuramayacaklar” için bir düzenleme öngörülmüştür. Bu kişiler, üçüncü ülkeye yerleştirilinceye kadar Türkiye’de kalmaya devam ederler (YUKK, Md. 62). İki durum dışında kalan ve yine hayati tehlikeler nedeniyle Türkiye’ye gelen bireyler için ise ‘İkincil Koruma’ statüsü tanımlanmış ve süreli olarak koruma sağlanacağı belirtilmiştir (T.C. İçişleri Bakanlığı, 2013: 28).

Göçmenlerin, göç ettikleri yerlerde tabi olacakları/olmaları gereken hukuki çerçevenin niteliği, onların kentsel yaşama uyum süreçlerini etkileyen faktörlerin önde gelenlerinden birisidir. Türkiye Cenevre Sözleşmesi hükümleri çerçevesinde benimsemiş olduğu “coğrafi sınırlama” şerhi, Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (2013) ve bu kanuna bağlı olarak çıkarılan Geçici Koruma Yönetmeliği (2014) hükümlerine dayanarak Suriyelilere geçici kimlik kartı verilmek suretiyle hayata geçirilen bu statü sayesinde kendilerine sağlık, sosyal hizmet, eğitim alanlarında, sosyal ve adli yardıma erişim imkânı verilmektedir. Ancak Türkiye tarafından verilen bu “geçici koruma statüsü”, uluslararası düzeyde tanımlanan ve tanınan bir “mülteci” statüsü ya da vatandaşlık hakkı sağlamamaktadır (ORSAM, 2016: 4). Bununla birlikte Türkiye’nin zaman içerisinde atmış olduğu somut ve etkin adımlar neticesinde, her ne kadar resmi olarak “mülteci” statüsünde olmasalar da “eğitim, sağlık, seyahat ve izne bağlı çalışma” gibi pek çok haktan mülteci statüsüne sahip bireyler gibi rahat bir biçimde yararlanabildikleri görülmektedir (Akçiçek, 2015). Öte yandan kentsel alandaki uyum sürecinde farklı faktörlerin yer aldığı göz ardı edilemez. Dolayısıyla tanınan hakların ya da sağlanan kolaylıkların aynı zamanda kentsel uyumu da sağladığı iddiası gerçekçi değildir. Sonraki bölümde kentsel uyumu etkileyen faktörler ve belediyelerin bu aşamadaki rolleri üzerinde durulacaktır.

2. KENTSEL YAŞAMA UYUM SÜRECİNİ ETKİLEYEN FAKTÖRLER VE BELEDİYESİLİK

Artan coğrafi hareketlilikler, iletişim ve teknoloji çağının getirdiği değişim olanakları, artan kitlesel güvenlik sorunları gibi tetikleyiciler son dönemlerde bireyleri farklı toplumlarla temasa yöneltmektedir (Bayraktar, 2013: 120) Bu hareketlerin ekonomik, siyasi, toplumsal gibi farklı sebepleri olduğu gibi yine

aynı başlıklarda sorun alanlarını da beraberinde getirmektedir (Unat-Abadan, 2006, 316-317). Özellikle toplumsal anlamda uyumlaşma, birlikte yaşam kültürünü geliştirme fikri önemli bir başlığı oluşturmaktadır. Geldikleri ülkelerin kültürleriyle, bulundukları ortamın sosyal ilişkileriyle yüklü olarak gelen kitlelerin vardıkları ülkelere de bu ilişkilerini taşıdıkları izlenmiştir (Unat-Abadan, 2006: 34). Bu toplulukların vardıkları ülkelerde yeni ilişkiler geliştirdikleri, toplumsal kurallara uyum ya da çatışma yoluyla dahil oldukları ve var olan kuralları kendileri üzerinden yeniden tanımladıkları da bir sosyal gerçekliktir (Toksöz, 2006: 218). Dolayısıyla bu tanımlama sürecine odaklanırken çatışmalara değil, uyumlaşmaya yönelik neler yapılabileceği üzerinde durulmalıdır. Kentsel alanlarda yoğunlaşan nüfusa yönelik uyum çalışmaları da bu kapsamda önem kazanmaktadır. Türkiye’de mültecilerin adaptasyon süreci için entegrasyon değil, çift yönlü bir etkileşimi kapsaması hasebiyle uyum ifadesi kullanılmaktadır (Daoudov, 2015: 47) Uyum (adaptasyon), “canlıların içinde yaşadığı ve etkileşim içinde bulunduğu çevreye alışmasını” anlatan bir kavramdır. Bu süreci zorlaştıran birtakım etmenler her iki taraf için de sorun alanlarının genişlemesine neden olmaktadır. Örneğin; çevreye uyum, aile örgütlenmesi, ekonomik zorluklar, barınma koşulları, giyim kuşam tarzı, gündelik yaşam ve kültür farklılıkları gibi pek çok farklı zorluk hem göç edilen ülke hem göçmenler için aşılması gereken meselelerdendir. Söz konusu süreç her zaman kısa bir vadede gerçekleşemeyip bazen kuşaklar boyunca devam edebilmektedir (Deniz ve Etlan, 2009: 482). Bu noktada Daoudov (2015) tarafından dile getirilen ‘uyum merdiveni’nden söz etmek yerinde olacaktır. Altı aşamadan oluşan bir uyum sürecinden bahseden Daoudov; ilk aşamayı ülkeye giriş, ikinci aşamayı bireye yönelik uyum faaliyetler, üçüncü aşamayı grup olarak göçmenlerin muhatap alınması ve uyumlaştırılması, dördüncü aşamayı yerel kararlara katılım, beşinci aşamayı yerelde temsil ve seçme hakkı, son aşamayı ise vatandaşlık olarak tanımlamaktadır (Daoudov, 2015: 41-46). Bu uyum sürecini üç farklı ölçüt üzerinden değerlendirmek mümkündür. Bunlar göçmenin statüsünde dair yasal altyapı ve haklar, ikincisi göçmenin bağımsız yaşamına olanak sağlayacak ekonomik koşullar, son olarak ise kültürel ve sosyal yapıya uyum zikredilmelidir (Fielden, 2008:3’den akt. Karasu, 2016: 998-999).

Türkiye’de son yıllarda yoğunlaşan göç hareketleri de bu kriterlerin bazılarının yeterince karşılanamaması nedeniyle bir tür sorun alanına dönüşme eğilimindedir. Bu sürecin hem toplumsal hem ekonomik olarak en düşük

maliyetlerle aşılabilmesi için özellikle belediyelere büyük görevler düşmektedir. Bu noktada farklı alanlarda yaşanan sorunların irdelenmesi ve belediyelerin bu sorunlara yönelik yapabilecekleri üzerinde durulması yerinde olacaktır. Bu sorun alanları da daha önce ifade edilen kriterlerden hareketle idari/yasal, ekonomik ve toplumsal olmak üzere üç başlık altında değerlendirilecektir.

2.1. Yasal/İdari Faktörler

Göçmenlerin uyum sürecinde özellikle ülke kamu yönetimleriyle ve daha özelde de bürokratik kurum ve onların işleyiş mekanizmaları ile temasları birincil olarak etkili olmaktadır. Bu konuda yaşanan sorunlar öncelikle idarelerin bağlı olduğu mevzuat ve göçmenlere yönelik takınılan tutumlar ile bürokratik ilerleyiş çerçevesinde gelişmektedir. Diğer yandan göçmenlere yönelik iş ve hizmet standartlarının oluşturulması ve tüm ülkede aynı nitelikte ve objektif bir biçimde sunulması büyük önem arz etmektedir. Türkiye’de Suriye krizinin başladığı dönemlerde mevzuattan kaynaklı sorunların olduğu izlenmiştir (Erdoğan, 2014). Özellikle göç edilen ülkedeki mevzuat yetersizliği göçmenlerin o ülkeye uyum yolundan ziyade çatışmaya gidebilen bir yolu açmaktadır. Cenevre Sözleşmesindeki coğrafi kısıt, iç düzenlemelerde Türk kökenli olmayanlara yönelik eksik düzenlemeler idarenin hareket kabiliyetini kısıtlamıştır. İkamet izni, çalışma izni, her türlü gündelik işte kullanılabilecek bir resmi kimlik ya da benzeri evrak eksikliği türlü sorunlara neden olmuştur. Diğer taraftan farklı illerde ve kurumlarda farklı içerikte ve nitelikte hizmet verilmesi söz konusu olabilmektedir. Kamu kararlarında ve eylemlerinde belli bir standardın uygulanamaması göçmenler üzerinde de önemli bir baskı mekanizması geliştirmiştir. Ayrıca göç konusuna odaklanacak ilgili/sorumlu idarenin de net olarak tarif edilemediği izlenmiştir. Göç İdaresi Genel Müdürlüğü’nün ve Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı’nın (AFAD) öne çıkan kurumlar olduğu görülmektedir. Bu konuda hizmet veren diğer bir kurum ise Başbakanlık Göç ve İnsani Yardımlar Baş Müşavirliğidir. Yine sivil kuruluş olmasına rağmen devlet politikasına göre eylemlerde bulunan Türk Kızılayı süreçte etkili aktörlerden olmuştur. Özellikle sınıra yakın illerde mülki idare temsilcileri de önemli roller üstlenmişlerdir. Yine İçişleri; Dışişleri; Sağlık; Milli Eğitim; Gıda Tarım ve Hayvancılık; Ulaştırma Haberleşme ve Denizcilik ve Maliye Bakanlıkları, Genelkurmay Başkanlığı, Diyanet İşleri Başkanlığı, Gümrük Müsteşarlığı gibi kurumlar arasındaki temel koordinasyon görevi ise AFAD’a

verilmiştir (AFAD, 2017). Bu sayede, idari anlamda koordinasyon ve etkinlik sorunlarının giderilmesine çalışılmıştır. Böylece ilgili hizmetlerin daha kolay ve ihtiyaca yönelik bir içerikte sunularak göçmenlerin bu yöndeki ihtiyaçlarının giderilmesi sağlanmaktadır (ORSAM, 2016: 6).

Türkiye'de idari sorunların çözüme kavuşturulması noktasında birtakım kurumların oluşturulduğu ve bu kurumların faaliyete geçerek bir kriz yönetimi anlayışıyla etkin şekilde faaliyette bulundukları bir gerçektir. Öte yandan uyum sürecinin tek elden takibi de önem arz etmektedir. Bununla ilgili olası düzenlemeler hakkında da çalışmalar yapıldığı dönemsel olarak dile getirilmektedir. Öte yandan şehirlerimizin yönetiminden sorumlu yerel yönetimlerin pek çok idari sorunla ilgili olarak öncelikli ve doğrudan muhataplarından birisi olduğu göz ardı edilmemelidir.

5393 sayılı Belediyeler Kanunu'nun 14. maddesine göre, belde sınırları içerisinde mahalli düzeydeki sosyal politika ve sosyal refah hizmetlerinin yerine getirilmesinde ve sınırları içindeki vatandaşların refahının artırılmasında belediyelere yetki verilmiştir. Sosyal devlet anlayışına atıfta bulunularak yapılan düzenlemelerle birlikte belediyeler, çevre ve çevre sağlığı başta olmak üzere, konut ihtiyacının karşılanması, sosyal hizmetlerin sunulması ve sosyal yardımlarda bulunulması, işsizliği azaltmak amacıyla yerel halka meslek ve beceri kazandırıcı faaliyetlerin yapılması ve özellikle korunmaya muhtaç kadın ve çocuklar için koruma evleri açılması görevlerini yerine getirecektir. Yine anayasanın 69. maddesinde belediyeler, düzenli kentleşmeyi sağlamak amacıyla, beldenin konut veya toplu konut ihtiyacının karşılanması için kamulaştırma yapmak ve bu ihtiyaçların karşılanmasında ticari kurumlarla işbirliği yapmak, hatta bu amaçla bütçesinden gerekli parayı ayırmak suretiyle işletme tesis edebilmektedir.

Belediyeler mevzuat düzeyinde göçmenlerle ilgili kendilerine doğrudan verilen herhangi bir görevi bulunmamaktadır. Hatta hemşehri ifadesine atıfta bulunarak yapılan hizmetlere yönelik Sayıştay denetimlerinde sorunlar çıkmıştır. Öte yandan kente gelenlere yönelik altyapı hizmetlerinin sunulması, yeni planlamaların yapılması, yeni su kaynaklarının tespiti ve dağıtımı, çevre temizliği, konut ve imar planlamalarının yeniden değerlendirilmesi gibi zaruretler ortaya çıkmaktadır. Yalnızca vatandaşlar üzerinden yapılan planlamaların yeterli etkinliği sağlamadığı ve kaynakların da yetersiz kaldığı görülmüştür.

Belediyelerin üstlenmiş olduğu bu sorumlulukların sadece göç edenlere bazı kamusal hizmetlerin ulaştırılması boyutu ile ele alınmaması gerekmektedir. Ayrıca belediyeler, bu tür göçler sonucu kente yerleşenlerin kentin sosyal ve ekonomik yapısına en kısa sürede ayak uydurmaları konusunda da sorumluluklara sahiptir. Ancak bu durum, özellikle belediyeleri ciddi sorunlar ile yüzleşmek zorunda bırakmaktadır. Erdoğan'ın (2017) yapmış olduğu araştırma neticesinde ulaşılmış olduğu en önemli sonuçlardan birisi de yerel yönetimlerin yeterli kaynağa sahip olmaması veya kaynakları etkin kullanamamalarıdır. Örneğin Kilis Belediyesi yaklaşık 100 binlik nüfusu için merkezi idareden kaynak transferini gerçekleştirirken kentteki yaklaşık 125 bin Suriyeliyle beraber yaklaşık 250 bin kişiye ulaşım, temizlik, altyapı gibi hizmetleri sunmak zorunda kalmaktadır (Bengin, 2017). Aynı durum Şanlıurfa özelinde de izlenmektedir. 1 milyon 500 binlik nüfus ve coğrafi genişlik ile merkezi idareden kaynak alan Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi bir yandan 2014 sonrası genişleyen hizmet alanları için yatırım yapmakta bir yandan göçmenleri de kapsayan hizmet planlamaları yapmak zorunda kalmaktadır (Çelik ve Rağbetli, 2017). Bu durum planlama açısından da sorunlara yol açmaktadır. Türkiye İstatistik Kurumu verilerine göre 2023 yılında yaklaşık 2 milyon 500 bin nüfusa erişmesi beklenen Şanlıurfa, 2012 yılından 2016 yılına kadar geçer dört yıllık sürede kayıtlı ve kayıtlı olmayan sığınmacılar dahil fiili olarak bu nüfus rakamlarına erişmiştir (Çelik ve Rağbetli, 2017).

2. 2. Ekonomik Faktörler

Ekonomik faktörleri iki şekilde ele almak mümkündür: İlki, göçmenlerin göç sonrası, göç edilen yerin ekonomik yapı ve işleyişini nasıl etkilediği, ikincisi ise yine göç sonrası göç eden kişilerin ekonomik durumları ve bu durumların kentsel yaşama uyumu doğrudan veya dolaylı olarak nasıl etkilediği şeklinde ele alınabilir. Bu noktada, göçmenlerin kentsel yaşama uyumunu etkileyen ekonomik faktörler ise göç edenlerin göç ettikten sonraki ekonomik durumları ve bunun kentsel yaşama uyum sürecini nasıl etkilediği ile sınırlıdır.

Türkiye'de ise özellikle Suriyeli göçmenler özelinde bakıldığında bu konuda pek çok farklı düzenleme bulunduğu görülmektedir. Mesela çalışma izni, geçici koruma izninin alınmasına müteakip altı ay içerisinde verilmektedir. Oturma izni olanlar için bekleme süresi şartı bulunmamaktadır. Kural olarak bir işyerinde çalışan Suriyeli sayısı, Türk vatandaşların yüzde onundan fazla

olamamaktadır (ÇSGB, 2016: 3-5). Bu kotanın amacı genelde ucuz işgücü¹ olarak değerlendirilen Suriyelilerin işsizlik rakamlarını arttırmasının önüne geçmek ve işsizlikle artabilecek sosyal sorunların önüne geçmektir. Öte yandan konuya farklı bir açıdan bakılacak olursa, TÜİK (2013) verilerine göre Türkiye'de kapasite artırdığı halde işsizliği düşen, yani hem sayısal olarak emekçi istihdamı artmış hem de işsizlik azalan ilk üç il Kilis, Gaziantep ve Adıyaman'dır. Bu şaşırtıcı sayılar bize Suriye'den gelen sığınmacıların yarattığı yeni ekonomiyi göstermektedir. Yine pek çok Suriyeli iş adamının kriz nedeni ile Türkiye'ye sermaye taşıdığı ve bunun da ciddi bir dış sermaye girişi sağladığına dair yaygın iddialar gözlenmektedir (IMPR, 2012; Lordoğlu ve Aslan, 2016).

Göçmenlerin iş gücüne katkısı, sahip oldukları söz konusu nitelikler illerin ekonomik durumlarına göre de değişmektedir. Örnek olarak Mersin ve Gaziantep illerinde ticaret ve sanayi ile iştigal eden sadece Suriyelilerin kurdukları çok sayıda şirket bulunmaktadır. Sadece Gaziantep için kurulan şirket sayısı 17-18 civarındadır (Lordoğlu ve Aslan, 2016). Bu şirketlerde çalışan çok sayıda Suriyeli göçmen bulunmaktadır. Yabancıların çalışma hakkı 4817 sayılı "Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun" ile düzenlenmiştir. Ancak kanun Türkiye'ye yasal yollarla giriş yapan kesimler için düzenlemeler öngörmektedir. Türkiye'ye pasaportsuz giriş yapan ve Suriyeli/Iraklı göçmenlerin önemli bir kısmını oluşturan kesimler ise bu düzenlemelerden faydalanamamaktadır (Erdoğan ve Ünver, 2015: 41). Bilhassa, kayıtlı veya kayıtsız istihdama ucuz iş gücü yoluyla dâhil olan bireylerin, zaten mevcutta işsizlik sorunu yaşayan ülkelerde toplumsal gerginliği arttırma ihtimali görülmektedir. Öte yandan pasaportla gelenlere ise diğer yabancılara nazaran daha kolay koşullar altında ikamet ve çalışma izni verildiğini de not etmek gerekmektedir (Erdoğan ve Ünver, 2015: 43).

Türkiye'de, ülkeye uluslararası göç yoluyla gelen kişilerin sorunları bütüncül bir bakış açısı ile ele alınıp alınmadığı sorunu uyum sorununa yaklaşımı da beraberinde getirecektir. . Kamu kurumları marifetiyle gerçekleşen sosyal yardımlar, dil kursları, sağlık taramaları, meslek eğitimleri, örgün öğretim çalışmaları gibi pek çok hizmet yürütülmektedir. Yine pek çok kurum aynı yardımlarda bulunmakta, türlü maddi destek mekanizmaları geliştirmektedir kullanılarak gerçekleştirilmektedir. Türk Kızılayı tarafından çıkarılan ve yardım

¹ Suriyeli işçilerin genellikle Türk işçilerin ücretlerinden %50 daha az ücrete çalıştıkları ifade edilmektedir (Lordoğlu ve Arslan, 2016: 793).

yapma amaçlı kullanılan “Kızılay Kart” uygulaması ve illerde yürütülen farklı kapsam ve içerikteki projeler de bunlardandır. Elbette bunların dışında pek çok farklı kurum ve kuruluş tarafından çok farklı yöntemler ile yardımlar yapılmaktadır. Belediyeler, kaymakamlıklar, farklı sivil toplum örgütleri aynı yardımlarda bulunmaktadır. Ancak bu yardımların kurumsal düzenlemelerle değil, kişiye bağlı girişimler şeklinde olduğu gözetilmelidir. Örneğin vatandaş olmayan bireylere dağıtılan aynı yardımların belediye mevzuatı açısından bir sorun olabileceği göz ardı edilmemelidir. Bu nedenle sürdürülebilirliğin sağlanması açısından kurumlara buna göre yetki ve sorumluluklar verilebilir. En azından bu konuda düzenlemelerin yapılması ve/veya uygulama birliğinin sağlanması için tebliğler yayınlanması yerinde olacaktır.

2.3. Bireysel ve Toplumsal Faktörler

Göçün bireyler ve gruplar üzerindeki en büyük etkilerinin ruhsal, psikolojik ve sosyolojik olarak da irdelenmesi gerekmektedir. Göçmenlerin pek çoğu Türkiye örneğinde geri dönüşü olmayan bir yolda hem fiziksel hem de ruhsal çevresinden ayrılmak durumunda kalmaktadır. Bireylerin göç etmenlerine neden olan etmenler aynı zamanda “çoklu travma”ların görülmesine de neden olabilmektedir (Koç-Yavaş, 2017). İşte bu noktada göç ettikleri ülkede destek almaları büyük önem arz etmektedir (Tunç, 2015: 33).

Kentlerde toplanan pek çok sığınmacı geldikleri ülkelerdeki maddi ve manevi desteklerini kaybetmekte, yeni destek mekanizmaları geliştirmesse de önce bireysel, ardından ailevi ve sonrasında toplumsal sorunlara kaynaklık etmektedirler (Sayın, Usanmaz ve Aslangiri, 2016: 4). Bu nedenle engelliler, gençler, yaşlılar gibi farklı dezavantajlı gruplara yönelik destekleyici sosyal politikaların (Duruel ve Tamer, 2013: 381) sığınmacılara da yönlendirilmesi elzemdir. Aksi taktirde kentsel uyumu gerçekleştiremeyen bireyler bir süre sonra toplumdan uzaklaşmaya ve ayrılmaya başlamaktadır. Sosyal dışlanma olarak ifade edilen bu toplumsal mesele bir tür bağlantılı sonuçları/aksaklıkları da beraberinde getirmektedir. Gettolaşma, okullaşma oranının düşmesi, işsizlik, geçim sıkıntıları, asayiş meseleleri hep birbirini tetikleyen ve besleyen süreçler olarak devam etmektedir (Bıçkı ve Halis, 2013: 388-389). Bu sorunlar diğer taraftan hem bireysel hem de toplumsal şiddeti doğurmakta ve kent içi güvenlik sorunlarını da beraberinde getirmektedir (Köse, 2006: 41-59). Özellikle Suriye’den

gelen sığınmacıların kentlerin varoşlarında yaşadıkları ve bazı suç örgütlerinin özellikle yasadışı yollarla ülkeye gelen kesimleri suç amaçlı kullanabildikleri iddia edilmektedir. Kayıt dışı göçmenlerin tespiti, yakalanması, yargılanması gibi hususlar da ayrıca başka bir sorun alanını oluşturmaktadır (Ağır ve Sezik, 2015: 113). Dolayısıyla öncelik, bu grupları sorun oluşturma çeperlerine yönelmeden uyum içerisinde sokabilmektir.

Göç öncesinde travmatik deneyimler ve geçmiş kayıplar (olumsuz ekonomik, siyasi, sosyal durum ve bizzat yaşanan veya tanık olunan savaş, işkence, tutukluluk vb. olumsuzluklar); göç sırasında yaşananlar (gidilen yol, süre, zorlu yaşam koşullarına maruz kalma ve gidilen ülke ile ilgili belirsizlikler) ve göç sonrasında karşılaşılan sorunlar (statü konusundaki belirsizlik, işsizlik, sosyal statü, aile ve sosyal destek kaybı, dil öğrenme, kültürel uyum ve uyum zorlukları), göç eden bireyleri psikolojik olarak etkileyen temel faktörler olarak görülmektedir. Ayrıca yapılan araştırmalara göre bireyleri ruhsal olarak etkileyen öncelikli etmenlerin göç sonrasında ortaya çıktığı görülmektedir (Demirbaş ve Bekaroğlu, 2013: 12). Dolayısıyla bu travmaların bir süre sonra kentlerde toplumsal sorunlara kaynaklık edeceği muhakkaktır. Bu noktada geçmişte yaşanan bu tipteki göç hareketlerinden elde edilen tecrübe, şayet göç edilen ülke kendisi ekonomik ve toplumsal zorluklar yaşıyorsa göç eden kişilerin bir nevi "günah keçisi" ilan edilme eğilimi gösterildiğine işaret etmektedir. Göç eden kişiler açısından bakıldığında ise bu durum, "nefsi müdaafa"ya başvurma riskini beraberinde getirebilir. Ekonomik ve psikolojik sıkıntıların da etkisiyle kendisini "fiziksel şiddet" tehdidi altında hisseden bireyin davranışları toplumsal bir gerilim ve çatışma ortamını beraberinde getirebilecektir (ORSAM, 2016: 9). Bu bağlamda göç edilen yerlerdeki yerli halkın göç eden kişileri ne derecede benimseyip kabullenebileceği önemli bir sorundur. Farklı belediyelerde göçmenlere yönelik dil kursları verildiği, hizmet merkezlerinde psikolog/sosyolog destekli tarama faaliyetleri yürütüldüğü, çocuklar, kadınlar, engelliler gibi dezavantajlı gruplara yönelik sosyal faaliyetler düzenlendiği görülmektedir (Çakırer-Özservet, 2015; Göka, 2017). Bu çalışmaların özellikle çocuklar açısından kritik öneme sahip olduğu göz ardı edilmemelidir. Kentlerdeki olası sorun alanlarını doğmadan kesmenin yolu çocukların uyum süreçlerinin arttırılmasıdır.

SONUÇ

Türkiye Cumhuriyeti, sığınmacılar konusunda ilk günden itibaren ciddi bir dış yardım almadan insani anlamda başarılı çalışmalar yürütmektedir. Gerek siyasi gerek toplumsal gerek bürokratik anlamda ciddi ve hassas bir şekilde konunun değerlendirildiği görülmektedir. Dönemsel olarak yaşanan sorunlar, aksaklıklar göz ardı edilmemekle birlikte çok büyük bir sorunun başarıyla idare edildiği bir gerçektir. Ancak uluslararası göç bağlamında yaşam alanlarını değiştiren bireylerin göç edilen ülkenin yaşamına uyum sağlamalarının çok yönlü bir süreçten geçtiği bu çalışmayla bir kez daha teyit edilmektedir.

Göçmenlere yönelik uyum politikaları, göçmenlerin on yıllık bir süreç içerisinde uyum sağlama ya da çatışma yönünde farklı davranışlar göstermelerine neden olmaktadır (Tunç, 2015: 33-34). Elbette bu durum, göç edilen ülke vatandaşlarının bu denli büyük bir kitlesel göç akınına karşı sağladıkları desteği olumsuz etkilemekte başlangıçta ortaya çıkan kabul edilebilirlik ve tolerans sınırının düşme ihtimalini de beraberinde getirmektedir. Üstelik kaynak ülkelerdeki olumsuz koşulların devam ediyor olması geri dönüş umut ve beklentilerinin düşmesine neden olmaktadır. Kentsel yaşama uyum sürecinde hukuki, idari, ekonomik ve toplumsal faktörlerin hem ayrı ayrı hem de bütüncül biçimde ele alınması gerekmektedir. Üstelik söz konusu politikaları, yalnızca göç eden kişilerin değil, aynı zamanda göç edilen yerlerdeki halkın hassasiyetlerini ve beklentilerini gözetenerek gerçekleştirmek gerektiği de unutulmamalıdır. Bunun için, bir an önce sorunlara çok yönlü ve bütüncül bir bakış açısıyla yaklaşılması ve kent vizyonlarına uygun planlamaların detaylı bir şekilde gözden geçirilmelidir. Kentlerin yönetimi meselesinde göçmenlere dair düzenlemeler yapılmalı ve önlemler alınmalıdır.

Farklı kaynakların bir eşgüdüm dâhilinde kaynakları dağıtmaları için örgütlenmeye gidilmesi yerinde olacaktır. Sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları üzerinden dağıtılan yardımlar, belediyelerin kaynakları yanında daha küçük bir başlığı oluşturmaktadır. Bu açıdan bakıldığında belediyelerin de bu konuda sorumluluk almalarının önü açılmalıdır (belediyeler sığınmacılara yönelik sosyal yardım zaten yapmaktadır). Öte yandan bireylerin ekonomik olarak bağımsız şekilde hayatlarını idame ettirebilmeleri toplumsal sorunların önlenmesi açısından önemlidir. Belediyelerin uyguladığı meslek edindirme kurslarının bu açıdan faydalı olabileceği düşünülmektedir. Ancak belediyelerin bu

sorumluluğu yüklenebilmeleri için gerekli düzenlemelerin ve kaynağın sağlanması beklenmektedir.

Grupları bir araya getiren çalışmalar yürütülmesi, birlikte oyun alanları, tiyatro, konser, gezi gibi sosyal faaliyetlerin göçmen ve yerleşikleri yaklaştıracak şekilde organize edilmeleri önem arz etmektedir. Farklı gruplara belediye hizmetlerini tanıtacak faaliyetler ya da kenti, kentsel yaşamı anlatacak etkinlikler de aynı şekilde önerilebilir (Daoudov, 2015, 62). Bu birliktelikler kentsel alanlardaki olası sorunların önlenmesi adına faydalı olacaktır. Ancak burada belediyelerin kaynak eksiklikleri ve planlama sorunları ile mevzuattan kaynaklı yetki eksiklikleri not dikkate alınmalıdır. Dolayısıyla belediyeleri yönlendirecek örnek çalışmaların ya da kalkınma ajansları ve/veya diğer kaynakları kullanabileceği proje temelli faaliyetlere yönlendirmek uygun olacaktır.

İfade edilen sorunlar hem kaynakların dağıtımında yeni ölçeklerin geliştirilmesini zorunlu kılmakta hem de mevzuatın bu kaynakların kullanımına dair değişiklikleri içerecek şekilde yeniden düzenlenmesini gerektirmektedir. Mevzuat sorunu veya belirsizliği olarak ifade edilebilecek olan bu durum, elbette göç eden kişilerin geldikleri ülkede yaşamak ile ilgili geleceğe yönelik öngörülerini netleştirememelerine neden olmaktadır. Bu neden sonuç ilişkisi içerisinde uyum sürecini değerlendirirken alt faktörlerin göz önünde bulundurulması ve çözüm önerilerinin bu bağlamda sorgulanması gerekmektedir. Tüm bu ölçeklerin yereldeki kesişim kümesinde ise belediyeler bulunmaktadır. Öte yandan ulusal politikaların da hem yönlendirici hem bağlayıcı olduğu göz ardı edilmemelidir. Bu amaçla ulusal politika düzeyinde bir 'uyum yol haritası'na ihtiyaç vardır (Daoudov, 2015: 64). Özellikle mevzuat eksiklikleri ya da boşlukları nedeniyle sorun yaşanmaması için Belediyeler ve göç mevzuatında kaynak dağıtımı, kaynak kullanımı ve sunulabilir hizmetler gibi başlıkları içeren yeni düzenlemelere gerekmektedir. Avrupa Konseyi tarafından hazırlanan kaynakların incelenmesi ve yerele uyarlanması faydalı bir başlangıç noktası oluşturabilir (Daoudov, 2015: 46). Bu nedenle uzun soluklu planlamaların yapılması ve yerel yönetimlerdeki uyuma yönelik uygulamaların yönetici değişikliklerine bağlı kalmayacak şekilde yaygınlaştırılması önem arz etmektedir. Sürecin uzun soluklu olduğu ve en azından bazı göçmenler açısından vatandaşlık yönünde ilerlediği tüm politika yapım sürecinde akılda tutulmalıdır. Göçmenlerin ülkede kalma süreleri uzadıkça

uyum sorunları da derinleşmektedir. Mevzuat düzeyindeki eksikliklere eklenecek ekonomik ve fiziksel zorluklar, psikolojik ve dolayısıyla da toplumsal anlamda çatışmaların yaşanmasına neden olabilecektir. Bu durumun Türkiye’de asayiş sorunlarını da beraberinde getirebileceği hesap edilmelidir. Bu nedenle çok yönlü ve bütüncül bir politikanın geliştirilmesi ve uygulanması önem arz etmektedir. Örneğin farklı ülkelerde örnekleri görülen ve Türkiye’de özellikle turistik kentlerde uygulanan yabancıların/göçmenlerin yer aldığı yerel konseylerin yaygınlaştırılması fikri, göçmenlerin bulundukları kenti sahiplenmeleri, benimsemeleri ve gelişimi noktasında faaliyet göstermeleri açısından önemli adım olabilir. Arapça bilen personellerin istihdamı, iletişimin kalitesini arttıracak çift dilli sosyal programlar uyum çalışmalarında hızlandırıcı roller üstlenebilir (Sayın, Usanmaz ve Aslangiri, 2016: 9). Birlikte yaşama fikrinin toplumsal olarak kabullenilmesi açısından da bu tarz birliktelikler faydalı olabilecektir. Öte yandan Türkiye’de özellikle son on yılda yoğunlaşan bu göç hareketlerinin kente uyum düzeyinde incelenebilmesi için yeterli bir olgunluk döneminin geçtiğinden söz etmek pek mümkün değildir. Henüz çadır kentlerde, kentlerin gettolarında yoğunlaşan yaşamların ne derece uyum sürecine açık olduğu da not edilmelidir. Diğer taraftan ise bu sürecin uzaması gettoların keskinleşmesine, çadır kentlerin devamlılığına hizmet etmektedir. Bu nedenle uzun soluklu politikaların adım adım planlanarak kısa vadeli hedeflerle uygulamaya geçirilmesi yerinde olacaktır.

KAYNAKÇA

AFAD (Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı) (2017). "Suriyeli Sığınmacılara Yapılan Yardımlar", (Erişim Tarihi: 22.07.2017) (https://www.afad.gov.tr/upload/Node/2373/files/Suriyeli_Siginmacilara_Yapilan_Yardimlar+6.pdf).

Ağır, O. ve Sezik, M. (2015). "Suriye'den Türkiye'ye Yaşanan Göç Dalgasından Kaynaklanan Güvenlik Sorunları", *Birey ve Toplum*, C. 5, S. 9, s. 95-123.

Akçiçek A. (2015). "Türkiye'deki Suriyelilerin Toplumsal ve Ekonomik Uyum", *Liberal Düşünce Dergisi*, Sayı 80, Güz, s. 51-61.

Bayraktar, R. (2013). "Zorunlu Göçten Ulus-Ötesi Yurttaşlığa", *Hitit Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi*, C. 12, S. 24, s. 109-126.

Bengin, T. (2017). "Belediye Bütçelerinde Suriyeli Mülteci Sorunu", (Erişim Tarihi: 21.07.2017) (<http://www.milliyet.com.tr/belediye-butcelerinde-suriyeli-siyaset-ydetay-2376965/>).

Birleşmiş Milletler(1948). İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi, (Erişim Tarihi: 02.07.2017)(https://www.unicef.org/turkey/udhr/_gi17.html).

Birleşmiş Milletler(1951)."Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşme Cenevre Sözleşmesi", (Erişim Tarihi: 02.07.2017)(https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/KM___d00/c002/km__00002024ss0053.pdf).

Bıçkı, D. ve Halis, B. (2013). "Romanların Sosyal Dışlanma Algılarının Oluşumunda (Zayıf) Kentsel Yaşam Kalitesi'nin Rolü: Fevzi Paşa Mahallesi Örneği, iç. *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar* (Edt. Y. Bulut; V. Eren; S. Karakaya ve A. Aydın), Ankara: PEGEM, s. 386-396.

Çakırer-Özservet, Y. (2015). "Göçmen Çocukların Şehre Uyum ve Eğitim Politikası", iç. *Uluslararası Göç ve Mülteci Sorununun Çözümünde Kamu Yönetiminin Rolü* (Ed. Yakub Bulut), Kocaeli: Umuttepe Yayınları. s. 93-112.

Çalışma Ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (2016). "Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Uygulama Rehberi", Çalışma Genel Müdürlüğü,(Erişim Tarihi: 02.07.2017) (<http://www.calismaizni.gov.tr/media/1035/gkkuuygulama.pdf>).

Çelik, L. M. ve Rağbetli, İ. (2017). “Suriyeli Mülteciler Konusunda Yerel Yönetimlerin ve Kamusal Söylemin Rolüne Şanlıurfa Özelinde Bir Bakış”, 11. Kamu Yönetimi Sempozyumu, 28-30 Eylül 2017, Elazığ.

Daodov, M. (2015). “Türkiye’de Yabancıların Uyumunda Yerel Yönetimlerin Rolü”, iç. Uluslararası Göç ve Mülteci Sorununun Çözümünde Kamu Yönetiminin Rolü (Ed. Yakub Bulut), Kocaeli: Umuttepe Yayınları. s. 39-64.

Demirbaş H. ve Bekaroğlu E. (2013). “Evden Uzakta Olmak: Sığınmacıların/ Mültecilerin Psikolojik Sorunları Ve Alınacak Önlemler”, Kriz Dergisi, Sayı 21 (1-2-3), s. 11-24.

Deniz O. ve Etlan E. (2009). “Kırdan Kente Göç Ve Göçmenlerin Uyum Süreci Üzerine Bir Çalışma: Van Örneği”, Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi, Cilt 6, Sayı 2, s. 472-498.

Duruel, M. ve Tamer, M. (2013). “Yerel Yönetimlerde Sosyal Politika Uygulamaları ve Karşılaşılan Sorunlar”, iç. *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar* (Edt. Y. Bulut; V. Eren; S. Karakaya ve A. Aydın), Ankara: PEGEM, s. 374-385.

Erder, S.; İçduygu, A. ve Gençkaya, Ö. F. (2014). “Türkiye’nin Uluslararası Göç Politikaları, 1923–2023: Ulus-Devlet Oluşumundan Ulus-Ötesi Dönüşümlere”, Koç Üniversitesi Göç Araştırmaları Merkezi, (Erişim Tarihi: 05.12.2017) (https://mirekoc.ku.edu.tr/wp-content/uploads/sites/22/2017/01/Tu%CC%88rkiyenin-UluslararasıC4%B1-Go%CC%88c%CC%A7-Politikalar%C4%B1-1923-2023_.pdf)

Erdoğan, M. M. (2017). “Kopuş”tan “Uyum”a Kent Mültecileri, Suriyeli Mülteciler ve Belediyelerin Süreç Yönetimi: İstanbul Örneği, Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları, İstanbul.

Erdoğan, M. M. ve Ünver C. (2015). “Türk İş Dünyasının Türkiye’deki Suriyeliler Konusundaki Görüş, Beklenti ve Önerileri”, TİSK, Ankara.

Fielden, A. (2008). Local Integration: an Under-Reported Solution to Protracted Refugee Situation, UNHCR.

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü(2016).Göç İdaresi Genel Müdürlüğü İstatistikler, (Erişim Tarihi: 22.07.2017) (<http://www.goc.gov.tr/icerik3/>)

istatistik_558_560_8971).

Göka, M. (2017). "Kadın Muhacirler", Kadın Dergisi, 1, s. 101-109.

IMPR (2012). Türkiye ile Suriye Arasındaki Krizin Gaziantep ve Hatay Ekonomilerine Etkisi, Uluslararası Ortadoğu Barış Araştırmaları Merkezi, (Erişim Tarihi: 21.07.2017) (<http://imprhumanitarian.org/tr/turkiye-ile-suriye-arasindaki-krizin-gaziantep-ve-hatay-ekonomilerine-etkisi/>).

Karasu, M. A. (2016). "Şanlıurfa'da Yaşayan Suriyeli Sığınmacıların Kentle Uyum Sorunu", Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C.21, S.3, s. 995-1014.

Kaya, İ. ve Yılmaz Eren, E. (2015). *Türkiye'deki Suriyelilerin Hukuki Durumu*, Ankara: SETAV.

Koç-Yavaş, T. (2017). "Kadın Muhacirler", Kadın Dergisi, 1, s. 101-109.

Köse, T. (2006). "Toplumsal Şiddetin Boyutları", Anlayış Dergisi, 36, (Erişim Tarihi: 23.11.2017) (<http://www.anlayis.net/makalegoster.aspx?Makaleid=4967>)

Lordoğlu, K. ve Aslan M. (2016). "En Fazla Suriyeli Göçmen Alan Beş Kentin Emek Piyasalarında Değişimi: 2011-2014", Çalışma ve Toplum Dergisi, 2016/2, s.789-808

ORSAM (2016). "Türkiye'deki Suriyeli Mülteciler: Uzun Vadeli Entegrasyon İçin Fırsatlar ve Zorluklar", Suriye'deki Sığınmacıların Sorunları ve Türkiye'ye Etkileri Toplantı Değerlendirmesi, ORSAM Yayınları, Ankara.

Sayın, Y.; Usanmaz, A. ve Aslangiri, F. (2016). "Uluslararası Göç Olgusu ve Yol Açtığı Etkiler: Suriye Göçü Örneği", KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, C. 18, S. 31, s. 1-13.

T.C. İçişleri Bakanlığı (2013). "Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu", Ankara: İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Yayınları.

Toksöz, G. (2006). *Uluslararası Emek Göçü*, İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Tunç, A. Ş. (2015). "Mülteci Davranışı ve Toplumsal Etkileri: Türkiye'deki Suriyelilere İlişkin Bir Değerlendirme", TESAM Akademi Dergisi, 2 (2), Temmuz, s. 29-63.

Unat-Abadan, N. (2006). *Bitmeyen Göç/Konuk İşçilikten Ulus-Ötesi Yurttaşlığa*, İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.

04/04/2014 tarih ve 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, (Erişim Tarihi: 25.07.2017) (<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6458.pdf>).

22/10/2014 tarihli 29153 sayılı resmi gazetede yayınlanan “Geçici Koruma Yönetmeliği”, (Erişim Tarihi: 25.07.2017) (<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/10/20141022-15-1.pdf>).

15/1/2016 tarihli ve 29594 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik” (Erişim Tarihi: 25.07.2017).



BAYKAN SEZER'İN SOSYOLOJİ ANLAYIŞI

Önder BOZKURT*

ÖZ

Bu çalışmada, Türk sosyoloji tarihine damgasını vuran ve özgün fikirleriyle günümüz sorunlarına bugün dahi cevaplar ürettiği görülen Baykan Sezer'in sosyolojik kuram ve yaklaşımları ele alınmaktadır. Baykan Sezer'in hem sosyolojiye hem de tarihe ilişkin açıklamalarına baktığımızda; toplum sorunlarına Batılı reçeteler ile hazır çözümler arayan ve bu noktada klasik ezberci yaklaşımları savunan sosyologların çok ötesinde bir çizgide bulunduğu söylenebilir. Sezer, fikri özgünlüğünü ve duruşunu, Doğu-Batı çatışması kuramından hareketle açıklamış ve her toplumun kendi kültürel, tarihsel ve toplumsal şartları nazara alınarak günümüz sorunlarına çözümler üretilebileceğini savunmuştur. Bu noktada, Türk modernleşme tarihinde yoğun tartışmalara neden olan Batılılaşma girişim ve çabalarını Batıcılışma olarak tanımlamış ve Osmanlı İmparatorluğunun tarihi mirasının iyi anlaşılması gerektiğini ifade etmiştir. Başta sosyologlar olmak üzere, sorumluluk mevkiinde bulunan tüm kesimlere önemli mesajlar veren Sezer, Türkiye'nin sorunlarının, ancak tarihiyle barışarak ve doğru sorular sorularak çözebileceği inanç ve kararlılığını tüm mesleki yaşamı boyunca sürdürmüştür.

Bu çalışmanın, Türkiye'nin yetiştirmiş olduğu önemli bir sosyolog hakkında, bilgi ve fikir sahibi olmak isteyenlere ve de günümüz sorunlarına tarihi cevaplar arayanlara yararlı olması hedeflenmektedir.

Anahtar Kelimeler: Doğu-Batı Çatışması, Batı Sömürgeciliği, Sosyoloji, Tarih.

* Daire Başkanı, İçişleri Bakanlığı, İller İdaresi Genel Müdürlüğü, onder.bozkurt@icisleri.gov.tr

BAYKAN SEZER'S SOCIOLOGICAL PERCEPTIVE

ABSTRACT

In this study, sociological theories and approaches of Baykan Sezer, who stamped on the history of Turkish sociology and produced answers to today's problems with his original ideas, are discussed. When we look after Baykal Sezer's statement regarding of both sociology and history; it can be said that Baykal Sezer's statements are different apart from classical memorizing approaches including Western prescriptions who sociologists are looking for solutions to the problems of the society. Sezer, has carried out that the originality of the idea and its position are explained in the light of the theory of East-West conflict. Also he said that every society can take solutions to contemporary problems by taking its own cultural, historical and social conditions. From this point, the westernization initiatives and efforts that caused intense debates in the history of Turkish modernization were defined as westernization. Sezer made a commitment which Ottoman Empire's historical heritage should be understood very well. Sezer, who gives important messages to all the people who are in charge of responsibility, especially sociologists, continues his belief and determination throughout his career that the problems of Turkey can be solved only by making peace with his history and by asking the right questions.

This study is based on Baykan Sezer, an important sociologist who Turkey has been brought about, to be useful to those who want to have knowledge and ideas and to those who are looking for historical answers to today's problems...

Keywords: East-West Conflict, Western Colonization, Sociology, History.

GİRİŞ

Malatya'da 7 Ağustos 1939 yılında doğan Baykan Sezer'in babası, göz doktoru Prof. Dr. Necdet Sezer, annesi ilkokul öğretmeni Melahat Sezer'dir. 1959'da Galatasaray Lisesi'nden mezun olan Sezer, 1960-65 yılları arasında Fransa'da bulunmuş ve 1968'de İ.Ü. Edebiyat Fakültesi Sosyoloji Bölümü'nden mezun olmuştur. Çok önemli bir çalışması olan "Doğu-Batı Çatışmasında Yunanlılığın Yeri" adlı lisans bitirme tezini askerliği sırasında hiçbir kaynaktan yararlanmadan aklında kalanlarla yazmıştır (Eğribel ve Özcan, 2008: 495). Sezer bu noktada, Akdeniz'in yazarı Fernand Braudel'i hatırlatır.

1971'de sosyoloji doktorasını tamamlayan Baykan Sezer, 1972'de İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Sosyoloji Bölümü'ne asistan olarak girmiş ve ardından 1976'da doçent, 1988'de profesör olmuştur. 1982-1993 yılları arasında İ.Ü.E.F. Sosyoloji Bölüm Başkanlığı ve Sosyoloji Araştırma Merkezi Başkanlığı, emekli olana kadar da Genel Sosyoloji ve Metodoloji Anabilim Dalı Başkanlığı yapmıştır. 1998'de ise, kendi isteğiyle emekliye ayrılmıştır. Emekliye ayrıldıktan sonra da çalışmalarını sürdürmüş ve 7 Eylül 2002'de vefat etmiştir.

Sezer, kendisini etkileyen en önemli olaylardan birinin Fransa'da bulunduğu yıllarda devam eden Cezayir Bağımsızlık Savaşı olduğunu belirtmiştir. Fransa'da bulunduğu yıllarda sürdürülmekte olan Doğu tartışmalarını yakından izlediğini ve kendisinin Doğu ve Batı üzerine bakışının ve ilgisinin o günlere dayalı olduğunu ifade etmiştir. Sezer, Cezayir Bağımsızlık savaşı yıllarında Paris'te bulunmasının, kendilerine öğretilenlerin gerçeği tam yansıtmadığını, günümüz koşullarında toplumların çıkarlarının örtüşmediğini görmesine izin verdiğini belirtmektedir. Bu süreç onun Doğu-Batı çatışması, ATÜT (Asya Tipi Üretim Tarzı) tartışmaları ve Sultan Galiyev¹ (1892-1940)'e ilgisinin oluşmasına vesile olmuştur. Yine, Paris yıllarında tarih öncesi çalışmalarıyla bilinen Gordon Childe (1892-1957)'in çalışmalarına ilgi duymuştur (Bektaş, 2006: 18). Gordon Childe dışında, Sezer'in ilk çalışmalarında esinlendiği diğer yabancı düşünürler; Fernand Braudel, Claude Cahen ve Karl Marx'tır.

¹ Orta Asya'da bir "Turan Federal Sosyalist Cumhuriyeti" kurmak isteyen Tatar lider. Galiyev'in önce İdil-Ural Devleti, sonrasında da Turan Federal Sosyalist Devleti olarak savunduğu proje, Bolşevik Devrimin Doğu'ya yayılması, gerek Çarlık Rusya'sı ve gerekse diğer Müslüman halkları da (İran, Afganistan, Çin, Hindistan) Bolşevik Devrimine kazandıracak ve bu yolla Dünya Devrimi Projesinin önünü açacak bir düşünce olarak anlaşılmalıdır. (Tellal, 2001: 114).

Sezer’e göre, Marxizm Batı’nın kendi iç çelişkilerini ve sömürgeci niteliğini anlamamıza yardımcı olurken, konu Türk toplumunun sorunlarını anlamaya geldiğinde bu kuramların eksik ve taraflı olduğunu vurgulamıştır. Sezer, “Sosyolojide Yöntem Tartışmaları” adlı eserinde, Durkheim’in sosyolojik yöntem hakkında ileri sürüldüğü fikirlere de karşı çıkmaktadır (1993: 36). Sezer, Marx ve Durkheim dışında, Saint Simon, Auguste Comte, ve Weber tarafından ileri sürülen görüşlere de çeşitli eleştiriler getirmektedir.

İlerleyen sayfalarda ayrıntılı olarak ele alınacağı üzere, Sezer’e göre adı geçen bu düşünürlerin fikirlerinde, genel anlamda Marx’ın tarih çizgisini açıklayan modellerden bahsedilmiştir. Sezer’e göre Marx’ın da diğer sosyologlardan farkı yoktur. Çünkü Marx da, Batı hakkındaki bütün eleştirilerine rağmen, Batı’yı diğer dünya devletlerinin önünde görmüş, Batının önderliğinde dünya meselelerinin Batı içinde çözülerek yaygınlaşabileceğini savunmuştur (Sezer, 2017: 24). Onun eleştirel yaklaşımına kaynaklık eden temel önerme, sosyolojinin her toplumun içinde bulunduğu koşulların ürünü olarak anlaşılması ve açıklanması gerektiğidir (Vergili, 2016: 67).

Baykan Sezer’in fikirlerinin oluşmasında, Kemal Tahir’in rolü önemlidir. Sezer’in kendi ifadesiyle, onu en çok etkileyen ve fikirlerine yol göstericilik yapan Kemal Tahir’dir. Sezer’e göre Kemal Tahir 20. yüzyılın en muhteşem romancısı ve düşünürüdür. Sezer, “Doğu-Batı Çatışması ve Marxism” adlı makalesinde, Kemal Tahir hakkında şunları söylemektedir:

“Kemal Tahir, kalıplar ve etiketlerle düşünmeye karşı çıkmış, kalıplarla yetinmeyi reddetmiş, tarihimize eğilmek zorunluluğunu ve sorumluluğunu duymuştur. Kemal Tahir, sorunların gerçek boyutları ile ve evrensel düzeyde, toplumlar arası ilişkiler düzeyinde ele alınması gerekliliğini bize anımsatmıştır” (Çetin İskender, 2003: 4-5).

İlerleyen sayfalarda da sözü edileceği üzere, Baykan Sezer’in fikirlerinde yerliliğe ve tarih bilincine çok yoğun bir vurgu yapılmaktadır. Bu noktada Kemal Tahir, Türkiye’nin sorunları üzerinde yeni baştan durulması gerektiğini ve bunu sağlamak için de yerleşmenin kaçınılmaz olduğunu ileri sürmüştür. Ona göre, Kemal Tahir, hem bir roman yazarı hem de bir düşünür olarak Türk toplumunun anlaşılmasında Doğu-Batı çatışmasına dayalı tarihsel bir yaklaşım

geliştirmiştir (Akça ve Hülür, 2004: 271). Kemal Tahir'in bu fikirlerinin, Baykan Sezer düşüncesinin temellerini teşkil ettiğini söylemek mümkündür.

Kemal Tahir'in ifade ettiği, Türk toplumunun sosyolojik çalışmaları için dışarıdan getirilen kuram ve çözümlerin yeterli olmayacağının vurgulanması ile Türk toplumunun yapısal tahlilleri için Türk tarihinin ele alınması gerektiği fikirleri, Sezer'de sıklıkla dile getirilmektedir. Bu nedenle Sezgin Kızılcıkelik, Baykan Sezer için "sosyolojimizin Kemal Tahir'i" deyişini yakıştırmaktadır (Eğribel ve Özcan, 2008: 493).

Yine Kızılcıkelik'in ifadesiyle Sezer, Kemal Tahir'in ruh ikizidir. İkisi arasındaki ilişki aslında bir usta-çırak, önce sonra ilişkisinden farklı olarak, Türkiye'de özgün düşüncenin oluşumu açısından ele alınmalıdır (Aksakal, 2016: 17-19). Dolayısıyla Baykan Sezer'in tarihsel bakış açısında, Kemal Tahir'in etkisinin büyük olduğu ve Sezer'in sosyolojisinin özgünleşmesi bakımından önem arz ettiği söylenebilir.

Son olarak Baykan Sezer'in, Ziya Gökalp ve Hilmi Ziya Ülken'in çalışmalarından etkilendiği ve bu önemli isimlerin çizgisinin takipçisi olduğu söylenebilir. Sezer, Gökalp'in kurduğu sosyoloji kürsüsünde görev yapmaktan gurur duyduğunu sıklıkla dile getirmektedir. Sezer her seferinde, Türkiye'de tarihsel sosyoloji geleneğinin kurucusu ve temsilcisi olan Ziya Gökalp'in tarihe yönelik çalışmalarının önemini vurgulamıştır. Sezer'e göre, sosyoloji çalışmalarında Türk tarihinin kökenlerine inmeye çalışan Gökalp, bu yaklaşımıyla Türk sosyolojisine önemli katkıda bulunmuştur (Vergili, 2016: 65).

1. SOSYOLOJİDE YÖNTEM KONUSUNA DAİR GÖRÜŞLERİ

Sezer, sosyolojinin yöntemine ilişkin düşüncelerini, "Sosyolojide Yöntem Tartışmaları" adlı kitabında ayrıntılı olarak ele almıştır. Kitabının ilk sayfalarında, Türkiye'de sosyolojide yöntem konusunu tartışmaya açarken öncelikle sosyoloji bilgilerini toplumumuz açısından irdelememiz gerektiğini, bunun içinde doğru ve geçerli yöntemin "doğru soru sormaktan" geçtiğini vurgulamaktadır (1993: 17).

Sözünü etmiş olduğumuz eserinde Sezer, yöntem kavramının tanımını da yapmaktadır. Ona göre yöntem dediğimizde; olayların kendi aralarındaki ilişki ve bağlantıların soyut düzeyde kurulabilmesini ve böylece olayların anlaşılmasına izin veren bir yaklaşım biçimini anlamamız gerekmektedir.

Sezer, klasik sosyolojinin mutlak nesnellik görüşüne katılmadığını, bilimsel yansızlığın hiçbir biçimde mümkün olamayacağını, aksine sosyolojik analizlerin her zaman bakış açısıyla, yani öznellikle ilgili olduğunu ifade etmektedir. Bu noktada Sezer'in Durkheim'in tam tersi yönünde görüşler ileri sürdüğünü söylemek mümkündür (1993: 43-44). Sezer'in sosyolojide yöntem tartışmalarına ilişkin ileri sürmüş olduğu fikirlerini daha iyi anlamak açısından, onun Durkheim'e yönelttiği eleştiriler üzerinde durulmasında fayda vardır.

Durkheim'in sosyal olaylar karşısında objektif bir tutum sergilenmesi yönündeki fikirlerine karşı bir duruş sergileyen Sezer, sosyologların konu aldığı toplumun bir üyesi olduğunu, dolayısıyla toplumun dışında olmalarının düşünülmemeyeceğini ve bu nedenle tam bir yansızlığa ulaşabilmenin mümkün görünmediğini ifade etmektedir. Sezer, önemli olanın bilimsel yansızlıktan ziyade bilimsel dürüstlük olduğunu belirtmektedir.

Yani Sezer, toplumsal olay ve sorunlar üzerine araştırmacının (sosyologun) bir ön-bilgisi ve yargısının olması gerektiğini ileri sürmekte (Çağan, 2007: 74-75) ve pozitivistlerin ileri sürdüklerinin aksine herhangi bir toplumsal olay ve sorunu inceleyen araştırmacının değer yargılarından arınmaması gerektiğini savunmaktadır.

Sezer, sosyolojinin konusu ve metodu bakımından pozitif bir bilim olduğunu savunmakla birlikte, sosyal bilimlerde nesnelliğin doğa bilimlerinden farklılığına da dikkat çekmiştir. Sezer, sosyolojinin kullandığı malzemenin deneye elverişsiz olduğunu ve dolayısıyla toplumsal olayların deneylerle açıklanmaya çalışılmasının imkânsız olduğunu (1993: 37) vurgulamıştır.

Bu fikirlerinden anlaşılacağı üzere Sezer, yine Durkheim'e eleştiriler getirmektedir. Hatırlanacağı üzere, sosyolojik yöntem konusunda gözleme ve deneye önemli bir yer veren Durkheim, determinizm ilkesi ve neden-sonuç ilişkisi çerçevesinde toplumsal olayları ele almıştı. Oysa Sezer'e göre, toplumsal olaylar tek ve biricik bir karakter taşıdığı için toplum söz konusu olduğunda bir deneyden bahsedilemez. Çünkü toplum yaşayan bir varlıktır ve "tarih tekerrürden ibarettir" sözüne rağmen, tarihte geriye dönüş mümkün değildir (1993: 37).

Sezer'e göre, sosyoloji yöntemini görevleri, bilgi toplamak ve elde edilen bu bilgilerle olayın düşünce düzeyinde yeniden kuruluş yollarını bize öğretmekle sınırlı kalmamalıdır. Aynı zamanda bizim toplum yaşamımıza temel oluşturan

ilişkilere yön verecek kuralları da belirlemek durumundadır (1993: 130). Sezer'e göre sosyolojide deneyi olanaksız kılan bir diğer neden de budur.

Sezer'in bu görüşlerini hayata geçirdiğini söylemek mümkündür. Çünkü yukarıda sözünü ettiğimiz fikirleri nedeniyle, onun çalışmalarında alan araştırmalarının bulunmadığını görüyoruz (Çetin İskender, 2003: 14). Sezer kendi çalışmalarında alan araştırmasının bulunmama gerekçesini de, Türkiye'de devletin sosyoloji araştırma ve verilerine gerekli önemi vermemesi olarak göstermektedir

Sezer'in nedensellik ilkesine getirdiği bir diğer eleştiri de, nedensellik ilkesine dayalı metodun, toplumların tarih içerisinde oynadıkları rolü göz ardı etmesidir. Çünkü Sezer'e göre, toplum olayları ancak bütün ile olan ilişkilerinde gerçek anlamını bulabilir ve sosyoloji bu amaç çerçevesinde sistemleşebilir. Sezer bu ifadeleriyle, toplumsal olayların gerçek anlamlarını bütün ile olan ilişkilerinde bulabileceğimizi savunmaktadır. Sezer, sosyolojinin olayları tek tek yönleriyle değil, bütünlüğü içinde ele aldığını öne sürmektedir (1993: 66-67).

Yani Sezer'e göre sosyoloji, piyasa araştırmaları yaparak topluma ürün pazarlamaya çalışan, kamuoyu araştırması yapan bir bilim olmaktan öte, toplumların birbirleriyle olan ilişkilerinde kendilerini tanımlamalarına ve anlamlandırmalarına katkı sağlayacak bir misyon taşımaktadır. Ona göre sosyoloji, bu açıdan deneysel ya da uygulamalı bilimlerden farklı bir metodolojiye sahiptir (Vergili, 2016: 75). Sezer bu açıklamalarıyla, nedensellik ilkesine dayalı metot yerine, sosyolojinin kendisine bilgi kaynağı olarak, toplumların tarih içerisinde oynadıkları rolü ve tarihî koşulların gerçekliğini temel referans alması gerektiğine dikkat çekmektedir.

Buradan hareketle, Sezer'in yöntem anlayışında dile getirdiği toplumların tarih içerisinde oynadıkları rolün önemi üzerinde durulabilir. Sezer bu fikirleriyle de Durkheim'e en temel eleştirisini yöneltmiştir denilebilir. Sezer, toplum olaylarının tarihi olaylar olduğu tespitini yaparak sosyolojide sorunların çözümü noktasında, tarih ile işbirliğine gidilmesinin gerekliliği üzerinde durur. Olayların tarihi boyutunu ihmal etmeden bir değerlendirme yapmamızı tavsiye eden Sezer, bu görüşünden yola çıkarak toplum olaylarında Durkheim'in söylediği; yalnızca saptamada bulunmanın yeterli olmayacağını aynı zamanda açıklama yapmanın da gerekli olduğu tezidir.

Bu tezden yola çıkarak Sezer, toplumsal olayların gerçek anlamını ancak tarih boyutu içine yerleştirildiği zaman bulmakta olduğunu, geçmişle ilgili daha sağlam açıklamalar getirdiğimiz ölçüde, gelecekle ilgili daha geçerli öneri ve öngörülerde bulunabileceğimizi ifade etmiştir (1993: 79).

Görülebileceği üzere sosyolojide yöntem tartışmaları konusunda, Sezer'in o zaman kadar ortaya atılan fikirlerden farklı bir bakış açısı içinde olduğu söylenebilir. O farklılık ise, sosyolojide deneyin yerini tarih ile ilgili yeni açıklama ve yorumların almakta olduğudur.

2. BAYKAN SEZER'İN SOSYOLOJİYE VE TARİHE BAKIŞI

Baykan Sezer'in "Sosyolojinin Ana Başlıkları" adlı eserinde yaptığı sosyoloji tanımı şu şekildedir: "sosyoloji kendisinden bağımsız ve kendisinden önce var olan toplumla ilgili sorunların açıklanması ve çözülmesi girişimlerinden başka bir şey değildir". Yine Sezer'e göre sosyoloji, "toplum sorunlarını açıklama ve çözümleme girişim ve deneylerinin bir toplam ve ürünüdür" (2015: 17).

Sezer'in, sosyoloji konusunda yapmış olduğu bu tanımlamada yer alan toplum kavramı hakkında şu değerlendirmelerde bulunduğunu görmekteyiz: "Toplumsal tüm karmaşık yapısına ve çeşitli çıkar gruplarının varlığına karşın, toplumun genel çıkarlarının saptanabileceği inancını taşımayı sürdürüyoruz" (2015: 13).

Sezer, sosyoloji hakkında yapmış olduğu bu tanımlara rağmen, sosyolojinin toplum söz konusu olunca herkesin oybirliğini sağlayacak bir tanımı henüz bizlere getiremediğini de ifade etmiştir. Sosyoloji konusunda Sezer ilk olarak, genel toplum tanımları ve özelde Türk toplumunu nasıl tanımlayabileceğimiz sorusuyla başlamak gerektiğini belirtmiştir.

Sosyolojiyi bir meslek ya da kariyer kapısı olarak değil, bir ilgi alanı olarak seçtiğini belirten Baykan Sezer, sosyolojiyle salt soyut, kuramsal bir zihinsel etkinlik olarak ilgilenmemiştir (Eğribel ve Özcan, 2008: 491). Sezer sosyolojiyi, daha çok Türk toplumunun sorunlarına çözümler getirebilecek disiplinler arası bir bilim olarak ele almıştır.

Sezer, Gordon Childe'in toplum üzerine tanımının bütün toplumları kapsamak gibi bir üstünlüğü bulunduğunu belirtmektedir. Bu tanıma göre toplum,

ihtiyaçlarını karşılayacak üretim yolları bulmak için yani kendini yeniden üretmek ve yeni ihtiyaçlar oluşturmak için kurulmuş bir işbirliği örgütüdür (2017: 18).

Sezer'in toplum anlayışında üç birlik kriterinin bulunduğunu ve bunların;

- İlk olarak, toplumun temelinde, gereksinmelerin karşılanması ve doğa içinde toplumun varlığını sürdürebilmesi için girilen üretim uğraşlarının sonucu olan ekonomik birliğin bulunduğu,

- İkinci olarak, ekonomiye bağlı ilişkilerin kurumlaşabilmesi için siyasal birliğe ihtiyaç olduğu,

- Üçüncü olarak ise, her iki birliğin arasında zorunlu bağı kuran ve bu birlikler içindeki insanlara olayları belli açılardan açıklama getirme fırsatı veren ideolojik birliğin bulunduğunu ifade etmektedir (Ceylan, 2007: 41).

Yani Sezer'e göre, ekonomik, siyasal ve ideolojik birlik, toplumları tanımlayabilmemiz için gerekli ölçütlerdir. Yine Sezer'e göre, günümüzde bu üç birliğin keşiştiği toplum birimleri olarak ulusları görmekteyiz.

Sosyolojinin en genç bilim dallarından birisi olduğunu ifade eden Sezer, 19. yüzyılda sosyoloji konusu içine girebilecek bilgilerin sistemleştirilmesi çabasına girildiğini ve bu çabanın önce Batı Avrupa ülkelerinde görüldüğünü belirtmektedir. Bu noktada sosyolojinin neden Batı Avrupa ülkelerinde gün ışığına çıkabildiğini de şu şekilde anlatmaktadır:

“19. yüzyıl Batı'nın dünya egemenliğini ele geçirdiği dönemdir. Bu yüzyıl aynı zamanda Batı Avrupa ülkelerinin kendi iç sorun ve çelişkileri nedeniyle zaman zaman çöküşün sınırına geldikleri izlenimine kapıldıkları dönemdir. Bu iki olay, sosyolojinin kuruluş nedenlerini ve buna bağlı olarak günümüze kadar izlemiş olduğu gelişme yönlerini anlamamıza izin verecektir” (2015: 23).

Sezer, sosyolojinin 19. Yüzyılda Batı ülkelerinde egemen tarihi ve toplumsal koşulların ürünü olduğunu ancak sosyolojinin kimliğini ve özelliklerini bu yüzyılda Batı Avrupa'da gelişen ve etkili olan öbür insan bilimleri (sosyal antropoloji ya da etnografya, tarih, tarih felsefesi vb.) ile olan ilişkilerinde kazanmış olduğunu da ayrıca ifade etmektedir.

Baykan Sezer, Türkiye'ye sosyolojinin doğrudan Batı'dan ithal edilmiş olduğunu ve Batı sosyolojisinin hiçbir kayıtlanmayla karşılaşmadan kendi

gelenekleri ve tartışmalarıyla Türk düşüncesindeki yerini almış olduğunu söylemektedir. Türkiye'nin sosyolojinin kuruluşuna katılmasa da sosyoloji çalışmalarının daha başlangıçta yakından izlendiğini belirtmektedir. Öncelikle Ziya Gökalp ve Sabahattin'in çabalarıyla sosyoloji çalışmalarının çok kısa bir süre içinde yurdumuzda izlendiğini ve üniversitelerde ders olarak okutulan ülkelerin başında gelerek, sosyoloji tartışmalarına katılmış olduğunu ifade etmektedir (2015: 179).

Sezer, sosyoloji konusunda yapmış olduğu değerlendirmelerinde de görüleceği üzere, tarihe özel bir önem atfetmektedir. Bu yüzden yukarıda bahsi geçen üç birlik kriterine uygun olarak, sosyolojinin en önemli konularından birisinin tarih öncesi ve insanın doğayla kurduğu ilk ilişkiler olduğunu vurgulamaktadır. Sezer'e göre, bir toplumun tarih içinde edinmiş olduğu yer ve tarihte oynamış olduğu rol, o toplumun değerlendirilmesinde tek geçerli ve sağlam ölçüttür.

Sezer, toplumların soyut ve belli kalıplar içinde tanımlanmalarına karşı çıkmış, toplumların kendisi gibi çıkarlarının da tarih içinde oluştuğunu belirtmiştir. Bu konuya ilişkin olarak Baykan Sezer'in değerlendirmesi şu şekildedir:

"Toplumun kendisi gibi çıkarları da tarih içinde oluşmaktadır. Nereden indiği belli olmayan ölçütler adına değil. Toplumlar kendilerine tarih içinde bir yer, bir rol ve çeşitli ilişkiler içinde bir çerçeve edinirler, oluştururlar. Çıkarlarımızı ancak tarihimizi yakından bilmekle tanıyabileceğiz" (2015: 14).

Baykan Sezer, tarih ve sosyoloji ilişkisi üzerine düşüncelerini açıklarken, sosyolojinin ilgi alanı olan toplum ilişkilerinin tarihin bir ürünü olduğunu, bu nedenle de, aslında her iki bilimin aynı alanla ilgili olduklarını belirtmektedir. Baykan Sezer'e göre bir tür tarih bilinci olan sosyoloji, tarihin anlaşılması, bilinmesi ve tarihten gerekli derslerin çıkarılması çabasından başka bir şey değildir. Başka bir ifadeyle sosyoloji, tarih bilincinin ışığı altında günümüzü aydınlatmak ve geleceğe yön verebilme arzusu ve gayretidir (Çağan, 2007: 76).

Sezer'e göre sosyoloji, Türkiye'de başka bir ülkede görülmeyecek derecede tarihle yakından ilişki kurmak zorundadır. Türk toplumunun karşılaştığı sorunlar, doğal olarak Türk sosyolojisini tarih konularına itmektedir. Sezer'e göre, geçmişin mirasını tanımak ve bu mirastan nasıl ve ne ölçüde yararlanacağımızı bilmek zorundayız (2017: 65). Sezer, Türk sosyolojisinin, toplumumuz sorunlarına geçerli çözümler getirebildiği ölçüde yayılma ve gelişme imkânı bulacağını ancak bunun

yerine getirilmesi için de, öncelikle Türk toplumunu tanımlamak gerektiğini vurgulamıştır.

Bu noktada Baykan Sezer'in Türk sosyoloji anlayışına getirdiği en temel katkının, kendi toplum gerçekliğimiz ve kendi toplum çıkarlarımız açısından sosyolojinin yeniden yapılandırılması konusunda ve sosyoloji bilimini toplum üstü bir havadan çıkartarak gerçeklerle sınırlamasındaki ısrarı olduğunu söylemek mümkündür (Bektaş, 2006: 11).

Sezer, "Türk Sosyolojisinin Ana Sorunları" adlı kitabında, sosyoloji için önemli olanın, Türk toplumunun günümüzde karşılaştığı sorunlara çözüm getirebilmesi olduğunu, bunun için de az önce ifade edildiği üzere, Türk toplumunun tanımlanması ve sorunların saptanması gerektiğini dile getirmektedir.

Sezer, Türk toplumunun tanımlanması ve sorunların saptanması noktasında da, çözümlerin sorunlardan önce belli olması durumunda tartışmaya gerek kalmadığını ancak bu durumun bir tehlikeyi içinde barındırdığını, çünkü her çözümün kendi tanımı gereği belli sorunlara karşılık geldiğini vurgulamaktadır (2017: 48-149). Sezer'in bu cümlelerinden anlaşılacağı üzere, Türk toplumunun sorunlarının tespit edilmesi ve yerinde cevaplar geliştirilmesi için ithal fikirler ya da hazır reçeteler işe yaramamaktadır.

Son olarak Baykan Sezer, Türk sosyolojisinin Batı aktarmacılığının yanında başka bir probleminin daha olduğunu belirtmekte ve bu problemin ise, ülkemizdeki sosyoloji çalışmaları ve araştırmalarının Türk toplumsal yapısının araştırılmasından çok, sosyoloji bilgilerinin edinilmesi ve öğretilmesinden ibaret olduğunu vurgulamaktadır (Aksakal, 2016: 13).

3. SEZER'DE DOĞU-BATI ÇATIŞMASI

Sezer, toplumsal olayları diyalektik bir yaklaşımla ele almaktadır. Ona göre, insanlık tarihinde diyalektik en genel biçimde Doğu-Batı çatışması çerçevesinde ele alınmalıdır. Sezer çatışma teorisini, sınıf çatışması yerine farklı toplumlar arasında gerçekleşen, özellikle de Doğu-Batı çatışması bağlamında ele almaktadır. Yani Sezer'in bu diyalektik yaklaşımı, Marx'ın toplum içi ilişkilerle sınırlı, ekonomi ağırlıklı yaklaşımlar ve proleterya-burjuvazi gibi ikili karşıtlıklar teorisinin çok ötesinde, toplum sorunlarının "Doğu-Batı çatışması" temelinde

yeni bir teori ve terminolojiyle ele alındığı bir durum olmaktadır (Eğribel ve Özcan, 2008: 520). Sezer’e göre ancak bu sayede, bağlı olduğumuz siyasi gelenek ve tarihi birikimimizle buluşmamız mümkün olacaktır.

Baykan Sezer, Doğu-Batı tartışmalarını modernleşme üzerinden ele almakta ve Batı’nın dünya egemenliği ve modernleşme olgusunun temelinde Doğu-Batı çatışmasının olduğunu söylemektedir. Ona göre, Doğu ve Batı uygarlıkları arasındaki tarihsel çatışmayı göz ardı eden bütün modernleşme kuramları geçersizdir.

Sezer, Batı’nın tarihsel gelişmesini kendi iç dinamiklerine dayanarak açıklamaktan yana bir tavır sergilediğini ancak bunun hakikati yansıtmadığını, aslında iki tarafın çatışması sonucu ortaya çıkan gelişmelerden söz edilmesi gerektiğini vurgulamaktadır. Daha doğrusu Sezer’e göre, hem Batı’nın hem de Doğu’nun kendi gelişme çizgileri Doğu-Batı ilişkileri içinde gerçekleşmiştir. Onun sosyolojik yaklaşımının bel kemiğini oluşturan Doğu-Batı çatışması konusunda her şeyden önce, Batı’da sosyolojinin hangi şartlar altında gelişerek günümüze geldiğini sorgulamamız gerektiğini belirtmektedir (2015: 181). Sezer’e göre, günümüzde sosyolojimiz konusunda doğru tespit ve teşhislerde bulunabilmemiz için Batı sosyolojisini iyi bilmemiz gerektiği gibi sosyolojinin yurdumuzdaki serüvenini de yakından tanımamız bir zorunluluktur.

Sezer’in Batı sosyolojisinin gelişimi konusunda yaptığı tespit ise şu şekildedir: Batı’da sosyoloji, sömürgecilik siyasetiyle beraber gelişmiştir. Sezer, bu tespitiye dayanarak, yukarıda da ifade edildiği üzere, sosyolojinin bize Batı’dan aktarılmış olduğunu, onun için de kendimizi ancak Batı’ya göre tanımlayabildiğimizi ifade etmiştir. Örneğin kendimize, endüstri devrimini henüz gerçekleştirilememiş toplum dediğimizi, bunun da kendimizi olumlu değil olumsuz yönden tanımlamaya yol açtığını belirtmektedir. Yine Sezer, azgelişmişlik kavramının Batı’dan aktarma bir kavram olduğunu da ifade etmektedir. Çünkü azgelişmişlik kavramına göre, bir toplum ancak kendisinden daha çok gelişmiş bir topluma oranla “azgelişmiş” sayılabilir.

Bu noktada Sezer, bizlerin kendi toplumumuzu yabancılardan daha iyi açıklamak durumunda bulunduğumuz için yeni tanımlar üretmemiz gerektiğini önermektedir. Yine Sezer, sosyolojide yöntem tartışmalarında da dile getirildiği

üzere, soyut kavramlardan yola çıkarak Türk gerçeğini değerlendirmek yerine, Türk gerçeğinden çıkarak yeni kavramlar geliştirmenin tek geçerli yol olduğunu vurgulamıştır.

Dolayısıyla Baykan Sezer'e göre, Türkiye'nin toplumsal sorunlarına Batı'nın sömürgeci yaklaşımlarından bağımsız, Türk toplumunun çıkarlarını esas alan bir yaklaşımla eğilmek bir gereklilik halini almaktadır. Peki, Türk toplumunun çıkarlarını incelemek ne anlama geliyor diye sorduğumuzda; Sezer, bunun cevabını şu şekilde vermektedir: "...bu çıkarlar, her toplumun kendi tarihi gelişmesi ve olayların tarihi koşulları sonucu oluşan toplumsal ilişkilerin aldıkları biçimler olarak ortaya çıkmaktadır" (2017: 22-23). İşte Sezer'in sözünü ettiği ve ısrarla vurguladığı Doğu-Batı çatışmasının özü budur. Yani hem Batı toplumu hem de Doğu toplumu, kendi tarihi gelişmeleri içinde ele alınıp incelenmeli ve bunun sonucunda bir karar verilmelidir.

Sezer bu bağlamda sömürgeciliği de, sömürgeci Batı toplumlarıyla sömürgeciliğe karşı toplumların mücadelesi biçiminde anlamaktadır (Vergili, 2016: 66). Sezer'in bu görüşlerinin oluşmasında yukarıda bahsedildiği üzere, Galiyev'den esinlendiği söylenebilir. Çünkü Galiyev'in ısrar ettiği Turan Tasarımı da, Türkleri değil, ezilen sömürge halkları bir araya toplayacak bir girişim ve mücadele üzerine bina edilmişti (Tellal, 2001: 114). Bu düşünce Sezer'in Doğu-Batı çatışmasında, Türklerin sömürgeciliğe karşı verdikleri mücadele şeklinde ele alınmaktadır.

Sezer'e göre bu yapıldığı takdirde, sosyolojiyi Türk toplumunda bekleyen tek bir görev başarılabilecektir ki, o görev; Türk toplumunun ve Türk insanının hizmetinde olmaktır. Yani sosyoloji, Türk toplumuna öğüt vermeye, ona kılavuzluk etmeye koşulacağına öğretilerini, açıklamalarını Türk toplumunun çıkarlarına bağlı olarak yeniden gözden geçirmelidir.

Sezer'e göre, Türk toplumunun çıkarlarının savunulmasında, sosyoloji kendisine düşen görevi yaparsa ancak o zaman toplumumuzda bir saygınlık kazanacak ve sözüne itibar edilecektir. Aksi durumda sosyologlarımız, Klasik Batı müziği icracılarının devletimizin himayelerinde konserler verdikleri gibi kendilerinin de YÖK'ün himayelerinde ders vermekten öteye gidemeyeceklerini vurgulamaktadır (Eğribel ve Özcan, 2008: 521).

4. OSMANLI İMPARATORLUĞU VE BATILILAŞMA TARTIŞMALARI

Baykan Sezer, bugünkü Türkiye’yi anlamamız için işe tarihle başlamak gerektiğini ve bu kapsamda, Osmanlılar hakkında doğru ve yeterli bilgi sahibi olunması gerektiğini çoğu eserinde dile getirmektedir. Ona göre, ancak böyle yapılarak günümüz sorunlarının tespiti ve tanımlaması hakkında sağlıklı yorumlarda bulunulabilir.

Sezer, tarihimizdeki en önemli mirasımız dediği Osmanlı mirasını, şu şekilde tanımlamaktadır: “Osmanlı, sorunlarımızın ve sorunlarımızın olduğu kadar sorunlarımızı çözmemize izin verecek gücümüzün de kaynağıdır.” Bu nedenle Türk sosyologlarının, bir dünya imparatorluğu olan Osmanlı’yı iyi tanımak ve bilmek zorunluluğu bulunmaktadır (Kızılçelik, 2001: 9).

Sezer’e göre; Osmanlı İmparatorluğu uzun yıllar varlığını sürdürebilmiş bir imparatorluktur. Her toplumsal varlık gibi Osmanlı İmparatorluğu da tarihi koşullara bağlı olarak zamanla çeşitli değişikliklere uğramıştır. Bu nedenle tek tip bir Osmanlı modeli hem alan hem de zaman içinde yoktur. Aynı zamanda Sezer’e göre, Osmanlı İmparatorluğu günümüzde de henüz bir sorun olmayı sürdürmektedir (2017: 130).

Baykan Sezer, Osmanlı mirasını bazı sosyologların ifade ettiği gibi feodalizm olarak niteleyemeyeceğimizi belirtmektedir. Ona göre, Osmanlılara feodal demek, tam olarak tarihi gerçekleri ve feodalizm tanımını yansıtmamaktadır. Ayrıca bu tarz bir düşünce, Osmanlıların kendine özgü niteliklerini göz ardı etmek anlamına gelmektedir (Kızılçelik, 2001: 7). Sezer, bu görüşleriyle bir yandan Osmanlı toplum yapısının feodalizm olarak nitelendirilemeyeceğini belirtirken, öte yandan bir dünya imparatorluğu olan Osmanlı’nın tek bir model üzerinden açıklanamayacağını vurgulamaktadır (Köktürk, 2004: 58).

Sezer’e göre feodalizm, Batı’nın kendi dışındaki toplumlarla olan çekişme ve çatışmasında aldığı özel bir biçimdir ve özel koşulların ürünüdür. Sezer bu düşüncelerini, “Toplum Farklılaşmaları ve Din Olayı” adlı kitabında şöyle ifade etmektedir:

“...Feodalizm, Orta Çağda Batı’nın Doğu’ya karşı aldığı tutumdur ve o günkü koşullara en iyi karşılık veren toplum düzenidir. Doğu’nun Avrupa üzerine silahlı

saldırıları anında Batı, devamını sağlamak için bir yanda üretim biçimlerini parçalar ve ufaltırken öte yanda da bu dağılması sırasında Batı birliğinin bozulmaması için dini hoşgörüsüzlüğü en son çizgisine vardiroyordu...” (2011: 97).

Sezer'in bu açıklamaları kapsamında, İstanbul'un fethinin neden Ortaçağ'ın kapanıp Yeniçağın açılmasına yol açtığını yorumlamak daha kolay olmaktadır. Sezer'e göre bu fetih, dünyanın en güçlü surlarının aşılması olmadığını Batı'ya göstermiştir. Artık şato duvarları gerisinde savunmada kalmanın Batı için çıkar yol olamayacağı ortaya çıkmaktadır. Bu fethin bir başka önemli sonucu da Osmanlıların Batı'nın Doğu ile ilişki kurduğu çağın bütün önemli ticaret yollarının Doğu'nun denetimi altına girmesidir.

Sezer'in düşüncelerinden yola çıkılarak, şu değerlendirmede bulunmak mümkündür: Fetih 1453'ün ardından 1492'de Batı'nın Amerika'yı keşfi arasında paradoksal bir ilişki bulunmaktadır. Bu minvalde, diyalektik tezin (tez, kendi anti-tezini üretir) işlediği söylenebilir.

Baykan Sezer'in Osmanlı İmparatorluğu'na dair ileri sürdüğü bir diğer görüşü, günümüzde birçok sosyoloğun Batı kuramları ile açıklamaya giriştiği ve Osmanlılarda görülüp görülmediğini tartışmaya açtıkları Asya Tipi Üretim Tarzı (ATÜT) hakkındadır. Sezer, yukarıda az gelişmişlik kavramı üzerinde tartışıldığı gibi kısa adı ATÜT olan bu kavramın da Batı tarzı bir yaklaşımın eseri olduğunu vurgulamaktadır. Sezer'e göre Batı, hem feodalizmi hem de ATÜT'ü kapitalist olmayan her topluma yakıştırma eğilimindedir.

Baykan Sezer, “Asya'daki Su Boyu Ovaları ve Bozkır Uygarlıkları” ile ilgili çalışmasının sonucunda, Osmanlı'nın ATÜT olarak nitelendirilmesinde dikkatli olunması gerektiğini belirtmektedir. Ona göre, Osmanlı'da feodalizmin yokluğu, ATÜT'ün olmasını gerektirmez. Çünkü ATÜT'deki zora dayalı baskıcı otoriter faktörlerle Osmanlı ilişkiler sistematiğini açıklayabilmek mümkün değildir (Başak, 2002: 18).

Sezer, ATÜT'ün tarihi bir gerçek olduğunu, tarihte yaşanmış bir model olduğunu kabul etmektedir. Ona göre ATÜT, tüm Asya toplumlarından ziyade, “bazı Asyalı (Doğulu) toplumların tarih içinde gösterdikleri özelliklerin bütünüdür”. Sezer, Asya'da dört büyük ATÜT bölgesi (Mezopotamya, Çin, Hindistan ve Türkistan) olduğunu, dolayısıyla “Bozkır Uygarlıklarının” ayrı bir kategori olarak ele alınmayı

gerektirecek özellikler gösterdiğini ileri sürmektedir (Kızılcelik, 2001: 8).

Sezer, Osmanlılığın birinci özelliğinin, devletin ve üretim ilişkilerinin kesinlikle birbirinden ayrılmış olmasında aranması gerektiğini ve toplumun askeri sınıf ve reaya sınıfı olarak ikiye bölünmekle birlikte, birbirlerinin sahalarına karışmadıklarını ve sınırlarının belli olduğunu belirtmektedir. Sezer'e göre, Osmanlıların iktisadi alana müdahaleden özenle kaçınmaları, onları ATÜT olarak tanımlamamızı engeller.

Ancak tüm bunların ötesinde, Sezer'e göre Osmanlılar, tarihte kendisine biçilmiş önemli bir fonksiyonu vazife olarak addetmişlerdir. Sezer, bu tarihi misyonu, Osmanlının Batı'nın Doğu soygununa engel olduğu şeklinde ifade etmiştir. Ona göre Osmanlı İmparatorluğu, esas Doğu Batı ilişkilerindeki bu rolüyle bir dünya devleti olmaya hak kazanmıştır (2017: 74).

Sezer, Osmanlının Batılılaşma hareket ve girişimleri konusunu ise, her zaman yaptığı gibi olayların kendi tarihi koşullarını analiz ederek açıklamaya girişmiştir. Batılılaşma gayretlerinin zamanla Batıcılışma şekline büründüğünü dile getiren Sezer, soruyu baştan şu şekilde sormaktadır: “Batılılaşma mı Batıcılışma mı?”

Sezer bu sorunun cevabını çok gerilerden, yani Türklerin Anadolu'ya gelişlerinden günümüze kadar olan zaman dilimi içinde yorumlamaya ve değerlendirmeye çalışmıştır. Bu noktada, Türk tarihinde iki önemli değişikliğin bulunduğunu belirtmektedir. Bunların ilki, Anadolu'nun Türkleşmesi ve ikincisi ise, Osmanlı'nın Batıcılışması olayıdır. Sezer, Anadolu'nun Türkleşmesi olayında, kimliğimizi değiştirmeksizin yurdumuzu değiştirdiğimizi ve bir uygarlık çevresinden başka bir uygarlık çevresine girdiğimizi ifade eder. Ona göre Osmanlılık, Anadolu'nun Türkleşmesinin bir sonucu olduğu gibi Anadolu'nun Türkleşmesi olayı da tarihte gerçek anlamını ancak Osmanlılıkla bulacaktır. Hatta Sezer, toplumların gelişmeleri ve tarihte birbirlerini izleyişleri noktasında, Osmanlılığın Orta Asya Türklüğünün yeni koşullarda kazandığı özel bir biçimden başka bir şey olmadığı değerlendirmesinde bulunmaktadır.

Ancak Osmanlı'nın Batıcılışması olayında ise, farklı bir durum söz konusudur. Bu kez karşımızda yurdumuzu değiştirmeden kimliğimizi değiştirmek girişimi bulunmaktadır. Yine bir uygarlık çevresinden başka bir uygarlık çevresine

geçilmektedir (2017: 117). Her şeyden önce Sezer, Türkiye'nin almış olduğu Batıcılışma kararının, Osmanlı Türk toplumunun kendi iç gelişme ve çelişkilerinin doğal bir sonucu olmadığını özellikle belirtmektedir. Yani Batıcılışma, Osmanlıların sorunlarına çözüm bulabilmek amacıyla başlatılmış ancak dışardan gelen bir zorlamayla devam ettirilmeye çalışılmıştır. Üstelik Sezer'e göre, Osmanlı'nın Batıcılışması konusu, sosyolojinin yurdumuzda temel sorunu olmayı günümüze kadar sürdürmektedir. Sezer, ancak bu soruna getirilecek bir açıklığın, bizim Batı ile olan ilişkilerimizin sağlıklı bir biçimde saptanmasına izin vereceğini düşünmektedir (2017: 137).

Bu fikirlerinden anlaşıldığı kadarıyla Sezer, Batı öğretilerinin sorunlarımızı anlamamıza ne ölçüde yararlı olacağı konusunda kuşkulu bir yaklaşım içinde bulunmaktadır. Sezer bu kuşkusunu gidermek için Batı bilimini ve sosyoloji öğretilerini tartışmaya açmış ve bu özellikleri nedeniyle de Batı önünde bağımsızlığımızı savunurken, kendi bağımsız dünya görüşümüzü de ortaya koymaya çalışmıştır (Eğribel ve Özcan, 2008: 492).

Sezer'e göre, Türk toplumunun değerlendirilmesinde evrensellik adı altında Batı ölçütlerinin kullanılması sonucu, Anadolu Türk Toplumu köylülükle nitelendirilirken artık endüstrileşmemiş olmakla suçlanmıştır. Ona göre bu durum, şu yorumu beraberinde getirmiştir: "bir toplum Batı ölçütlerine göre endüstrileşmemişse ancak "azgelişmiş" bir toplum olabilirdi" (2017: 80). Dolayısıyla Sezer, "Doğu-Batı Çatışması Kuramında" söz ettiği üzere, az gelişmişlik kavramının Batılı devletlerin kendi dışındaki toplumları tanımlamak amacıyla ortaya attıkları yabancı menşeli bir kavram olduğunu vurgulamaktadır. Sezer, Batı'nın, Batı dışı toplumlarda egemenliğini yaygınlaştırmak ve sürdürmek için koymuş olduğu ve evrensel olarak nitelediği az gelişmişlik ve endüstrileşmek gibi kavramların yanında diğer bazı kavramların da üretildiğini belirtmektedir. Bu kavramlardan bazıları; "çağdaşlaşmak, uygarlaşmak ve planlı kalkınmadır". Ona göre, bu evrensel kavramları kullanan Batı, sadece kavramları ortaya atmakla kalmamakta, aynı zamanda bu tür kavramların ölçütlerini de belirlemektedir.

Baykan Sezer'e göre, kavramların evrenselleştirilmesi, Batı'nın, kavramlar bütün toplumları açıklamak için geçerli olsun inancından dolayıdır. Oysa gerçekte bu durum, Batı'nın bu kavramlar aracılığıyla kendi meşruiyetini temin ettiği gerçeğini de beraberinde getirmektedir (Çağan, 2007: 74).

Sezer, Batı'nın gelişme çizgisini her hal ve şartta tüm devletlerde özellikle de az gelişmişlerde takibi zorunlu bir süreç olarak değerlendirilmesini eleştirmektedir. Ona göre, Batı gelişme çizgisinin bütün dünya tarihine yaygınlaştırılmak istenmesi, Batı'nın savıdır. Batı, kendi tarihinden çıkarılabilecek bazı sonuçları bütün dünya tarihine genelleştirmek istemektedir (2017: 105). Ancak yukarıdaki bölümlerde de dile getirildiği üzere, bu durum karşısında Türk toplumunun kendi gelişim serüvenini ve tarihi koşullarını göz önüne alarak hareket etmesi gerekmektedir.

Sezer bu konuda, aydın kesimine şu eleştirileri yöneltmektedir: “Türkiye ilginç bir ülkedir. Daha doğrusu aydınlarımızın ilginç bir duruşu vardır. Türkiye’de, Türkçe yayımlanan çalışmaları okumuyorlar. Türkiye’de önemli bir söz edilmişse onu gündeme getirmek yerine, bu sözün Batı’da ediliş biçimiyle ilgileniyorlar” (Eğribel ve Özcan, 2008: 521). Sezer’in burada kast ettiği ve üstüne basa basa vurguladığı şey; evvela aydınların, bu ülkeden dünya çapında özgün bir düşünce çıkabileceğine dair en ufak bir inançlarının olmadığı (aydın özgüveni), sonra da günümüz Türk sosyologlarının Batı’dan gelen kuram ve fikir akımlarına karşı uyanık olmaları gerektiğidir. Sezer sosyologlara, temel meseleler konusunda Türkiye’nin kendi özel ve tarihi koşullarını dikkate almalarını, her verileni sünger gibi almak yerine, bu fikirlerin öze dönük bir bakış açısıyla sorgulanmasını tavsiye etmektedir.

5. SEZER’İN DİN KONUSUNDAKİ GÖRÜŞLERİ

Sezer sosyolojinin iki önemli konusu olduğunu, bunlardan birinin endüstri ve diğ erinin din olduğunu vurgulamaktadır. Dinin, endüstri devrimi ile birlikte yeryüzünde kurulan toplumlararası ilişkileri kavrayabilmemize yardımcı olduğunu belirten Sezer, dinin bir toplumsal olay olduğunu ve sosyolojinin ise konuyla bu açıdan ilgilendiğini ifade etmektedir.

Sezer, Toplum Farklılaşmaları ve Din Olayı isimli 1976’da Doçentlik Tezi olarak kabul edilen eserinde (Sezer, 2011), tarih boyunca hüküm süren uygarlıkların ve devletlerin genel olarak Doğu ve Batı ayrımında, toplumlararası farklılaşmalarının din olayı ve din olayının başlangıcı ile ilişkili olduğunu ortaya koymaya çalışmıştır.

Yerleşik tarımın getirdiği zenginlik sonucu başlayan ilk farklılaşmalarla birlikte örgütlü bir biçimde karşımıza çıkan din olayı, göçebe-çoban ve yerleşik-

çiftçi halklar arasındaki ilişkilerin sürtüşmeye dönüşmesiyle daha da geniş boyutlara kavuşmuştur. Sezer'e göre toplumlar, bu sürtüşme ve çatışma içinde kendi benliklerine daha çok sahip çıkmak gereğini duyacaklardır (Batı'nın Doğu karşısında Yunanlılıkla bir kimlik kazanmaları gibi).

İşte toplumlar arasındaki farklılaşmanın bu gelişmeyi izlemesi, dinlerin geçirdiği evreleri de bize açıklayacaktır. Sezer'e göre, bu gelişme dışında din olayını açıklamamız güçtür ve doyurucu olmaktan da uzaktır. Din olayını bu gelişmelerden soyutladığımız zaman totemizmde çok tanrılı dinleri açıklayabilmek için herhangi bir ön koşul bulunamayacaktır (2011: 56).

Sezer bu görüşlerini Brahmanizm ve Budizm üzerinden açıklamaktadır. Brahmanizm, kurulu düzenin dini olurken, Budizm ise, aynı düzende marj-dışı kalmış halkların dini diye tanımlanmış ve Hindistan toplumunda işsiz, üretici olmayan halkların inançları ödevini yüklenmiştir. Sezer'e göre, gerçekte Budizm, "kast dışı" halkın sefaletine manevi bir destek kazandırarak içinde yaşadıkları perişan durumun sürmesine yol açmakta ve bu duruma dini bir açıklama getirerek "kast dışı" halkın kabullenmesine izin vermektedir.

Budizm'in yöneldiği "Nirvana" da, insanı dış dünyaya bağlayan bütün bağlardan kopması durumudur. İnsan ancak varlığının yok olmasıyla Budizm'in amaç gösterdiği "Nirvana" ya ulaşabilecektir (2011: 34-35). Sezer, Brahmanizm ve Budizm dinlerinin aynı toplumda iki ayrı din olarak varlığının din-toplum ilişkisini yalanlamadığını; aynı toplumun değişik çıkar gruplarının görüş açılarına göre, iki değişik görüntüsü ile karşı karşıya kalındığını göstermeye çalışmıştır (2011: 60). Görüldüğü üzere toplumlar arasındaki bu farklılaşmalar, Sezer'in din olayı hakkındaki görüşlerini ve dinlerin geçirdiği evreleri açıklamaya yardımcı olmaktadır.

Sezer bu görüşleri ile dinlerin her şeyden önce toplumların kendilerini tanıma ve tanıtmaya aracı olduğunu ve bireyin de din sayesinde, kendisinin toplumla olan ilişkisini açıklayabildiğini ve belli bir topluma üye olmayı ifade edebildiğini ileri sürmektedir.

Sezer, yukarıdaki bölümlerde de ifade edildiği üzere, din olgusunu daha çok Doğu-Batı çatışması ekseninde açıklamaktadır. Sezer, toplumlararası ilişkiler içinde kendi yerimizi belirleyebilmemiz ve Batı'nın bize verdiği yerin dışında gerçek

yerimizi kavrayabilmemiz için din sorununu kendi görüş açımızdan incelemek amacıyla konu üzerine eğildiğini ifade etmektedir (Ceylan, 2007: 47).

Sezer burada önemli bir tespitte bulunmaktadır. Ona göre, Türkiye’de din sosyolojisi konusu, yeterince ele alınmamıştır. Bunda Cumhuriyet’in kuruluş yıllarında, o günkü ortam içinde genel olarak dine, özel olarak İslamiyet’e karşı takınılmış tutumun etkileri bugün de hissedilmektedir. Sezer’e göre, bu konuya ilişkin en basit araştırmalar bile henüz yurdumuzda yapılmamıştır. Üstelik din sosyolojisinde terminoloji bile Türkiye’de henüz saptanmış değildir. Yine İslamiyet’te, çeşitli kavramların hangi anlamda oldukları üzerinde de bir oybirliği ve açıklık yoktur.

Sezer din olayı üzerine yeni bir tespit daha yapmaktadır. Ona göre, günümüze baktığımızda, bugün egemen olan din sosyolojisinin Hristiyanlık ya da Hristiyan sosyolojisi olduğudur. Sezer bu durumun, bizim açımızdan önemli mahzurları bünyesinde taşıdığını ayrıca belirtmektedir. Peki, bu mahzurlar nelerdir diye sorduğumuzda, karşımıza yine Sezer’in sürekli olarak vurguladığı Doğu-Batı çatışması çıkmaktadır.

Din, Doğu-Batı çatışmasında nerede durmaktadır şeklinde bir soru ortaya atıldığında ise, cevabı yine Sezer’in kendisi vermektedir. Sezer, Doğu-Batı çatışmasının, ilk zamanlarda Haçlı Seferleri sırasında görülen din ayrılıkları ile açıklanabilirken bugün aynı çatışmayı açıklayabilmek için ekonomik nedenlere başvurulması gerektiğini belirtmiştir. Dolayısıyla din, 20. yüzyılda doğrudan doğruya başvuru konusu olmaktan çıkmıştır (2011: 11).

Sezer, Batı’nın üstünlüğünü kanıtlamak için Hristiyanlığın üstünlüğünü savunan kuramların geliştirilmiş olduğunu ancak bunun da Batı hegemonyası içinde ortaya atılan bir fikir olduğu görüşündedir. Bu noktada onun en çok karşı çıktığı Batılı kuramcı Max Weber olmuştur. Sezer, Max Weber’in Protestanlık ve kapitalizm arasında kurduğu doğrudan ilişkiyi çok yoğun bir şekilde eleştirmiştir (Topses, 2005: 3-4).

Sezer’e göre, gerçekte hiç bir biçimde modern kapitalizmin dinden çıkması söz konusu değildir. Sadece modern kapitalizmle Protestanlığın kaynaklarının aynı olduğu söylenebilir. Her iki olay da, aynı tarihi koşullar sonucu doğacaklardır. Yani, kapitalizmle Batı toplumlarının yeni özellik ve nitelik kazandığı düşünülürse, Batı’nın

bu yeni kimliğini dinde de belirtmek istemesini olağan karşılamak gerekmektedir. Dolayısıyla buradan kapitalizmin Protestanlıktan çıktığını söylemek, elbet aynı şey değildir (2011: 95). Sezer'e göre, eğer öyle olsaydı aynı şeyi Yahudilik için de, Katoliklik için de söylememizi engelleyecek hiç bir neden yoktur (2011: 94).

Bu başlık altında son olarak, Baykan Sezer'in laiklik hakkındaki görüşlerine değinilecektir. Sezer en başta, laikliğin Batı'da belli tarihi koşulların sonucu ortaya çıkmış bir toplumsal olay olduğunu belirtmektedir. Ona göre laiklik, Türkiye'de de yine belli koşullarla birlikte karşımıza çıkacaktır ancak, Batı'da ve Türkiye'de laiklik ile birlikte görülen tarihi koşullar arasında bir yakınlaştırma, yakıştırma yapmak imkânsızdır. Çünkü yukarıda da bahsedildiği üzere, Sezer'e göre dini inanışlar, toplumlar arası farklılaşmaları belirlemektedir ve dolayısıyla Batı'da ve Türkiye'de yaşanan gelişmeler birbirlerinden farklı boyutlardadır. Sezer'in bu görüşlerini biraz daha açacak olursak aşağıda yer alan tespitlerde bulunduğu görülmektedir:

Batı önceleri tam bir hoşgörüsüzlük ortamı içindeyken, kendi kimliğini bilim önünde, maddi güçler önünde ve hatta Doğu üzerinde ispat ettiğinde, dine artık değişik bir gözle bakmaya başlamıştır. Sezer'e göre Batı'da laiklik, hiç de sanıldığıncı kişilerin dini inançları karşısında bir hoşgörü demek değildir. Laiklik, Batı'da bazı kurum ve görevlerin ruhban sınıfının elinden alınmasıyla sınırlandırılmaktadır. Ancak Türk toplumu açısından değerlendirildiğinde ise, laiklik Tanzimat geleneği ile geldiği için çeşitli dinler karşısında devletin hoşgörüsü, tarafsızlığı olarak anlaşılmıştır.

Sezer, Batı'nın kendi içinde dönüşüm geçirdiğini, din aleyhtarlığından Hristiyanlaşmaya döndüğünü ancak tersine, Doğu ile olan ilişkilerinde ise, laikleştirme çabasına yöneldiğini belirtmektedir. Peki, Batı neden bu politikayı izliyor diye bir soru yöneltildiğinde, Sezer bunu şöyle cevaplandırmaktadır: "... Batı dünya egemenliğinin temeli, Doğu'nun denetimine dayanmaktadır. Bu temeli sarsabilecek en büyük güç olarak gösterilen sosyalizmin ana ilkelerinden birisinin Batı eliyle Doğu'ya taşınmak istenmesi ilginçtir (laiklik)..." (2011: 157). Sezer'e göre, ne İslamiyet'in ne de Hristiyanlığın özünde laiklik yoktur. "Sezar'ın hakkı Sezar'a, Tanrı'nın hakkı Tanrı'ya" sözüne dayanarak² Hristiyanlığın özünde, laikliği görmek imkânsızdır. Hristiyanlık, bu dünya işleriyle İslamiyet'ten fazla ilgilidir. Yine

² Baykan Sezer, bu sözün Hz. İsa tarafından kıskırtmacıların oyununa gelmemek için söylendiğini belirtmektedir. "İsa, onların kötülüğünü anlayıp dedi: İkiyüzlüler, niçin beni deniyorsunuz?" (Matta, Bap 22), (Sezer, 2011: 158).

Sezer'e göre laiklik, şu ya da bu dinin özünde olmaktan çok, siyasi gelişmelerin bir sonucudur. Batı, Doğu'nun kimliğini belirleyebilmesini engelleyebilmek için laikliği ortaya çıkaracaktır. Bu nedenle Doğu'da, kişiliğini Batı baskısına karşı savunan toplum kesimlerinde laikliğe karşı bir direnme görülecek ve ancak Batıcılışma taraftarlarında, laiklik savunucu bulacaktır (2011: 158).

Sezer, halifeliğin yurdumuzda ilgasının ise, devleti modernleştirme isteklerinden daha çok Doğu halkları ile olan ilişkilerimizden, Doğu'nun savunuculuğu ve önderliğinden vazgeçmemiz anlamına geldiğini ifade etmektedir (2011: 130).

SONUÇ

İmparatorluk bakiyesinin son ve kadim parçası olan Anadolu, içinde yaşadığımız bu yüzyılda Batı medeniyeti ve toplumlarına karşı üstlendiği tarihi görev ve sorumluluğundan vazgeçti mi? Ya da vazgeçebilir mi? Bundan vazgeçmeyi düşünmesi, belki de kendi tarihinden kopması ve böylelikle kendini inkâr etmesi mi demek olacak? Peki, Türkiye'nin temel meselelerinin bu konularla herhangi bir ilişkisi var mı yok mu?

Baykan Sezer, bu tarihi ve kadim soruları kendine dert edinmiş, yüzünden ezberlenen metinlerin içeriği anlaşılmadan bu soruların cevaplanmasının imkânsız olacağını yüksek sesle dile getirmiştir. Türkiye'nin sorunlarını, ancak tarihiyle barışarak ve doğru sorular sorularak çözebileceği inancında ve kararlığında olan Sezer, sosyolojiyi tarihle kardeş yaparak temel konulara farklı bir yaklaşım geliştirmiştir. Dolayısıyla Kurtuluş Kayalı'nın ifade ettiği; "...bizim sosyologlarımız daha henüz kahir ekseriyeti bakımından tarihin önemini yeni yeni fark etmeye başlamaktadırlar..." sözünün (Özdemir, 2008: 751) Baykan Sezer için geçerli olmadığı açıktır.

Baykan Sezer, Türkiye'nin sorunlarını dünya sorunlarının çözümü çerçevesinde ele alarak, Türk sosyolojisinin günümüzdeki canlılığının, mevcut dünya dengesini ve egemen sosyoloji anlayışını sorgulama gücünden kaynaklandığını dile getirmiştir. (Eğribel, 2016: 184-186). Sezer, bu sorgulama gücünü gösterecek sosyologlara şiddetle ihtiyaç bulunduğunu ayrıca vurgulamıştır.

Sezer, Türk sosyolojisinde zaman zaman değişen ve hâkimiyet kuran

siyasal etkili yönelişler (Türkçülük, pozitivizm, liberalizm, sosyalizm, laisizm, postmodernizm vb.) karşısında mesafeyle durmuştur. Sezer'in, toplum sorunlarını geçmiş, bugün ve gelecek bağlantısından koparmadan, bir süreklilik çizgisi içinde açıklama çabası içinde, özgür düşünme olanağını yitirmeden 1960'larda savunduklarını 2002'de vefatına kadar savunduğu söylenebilir (Özcan, 2016: 159).

Sezer'e göre, Türk sosyolojisi açısından yapılması lazım gelen şey ise, doğru sorular sormak ve bu sayede hem sosyolojinin hem de onun yönteminin doğru biçimde belirlenmesine çalışmaktır (Çağan, 2007: 76). Bu görüşleriyle Baykan Sezer, Türk sosyolojisi olarak kendi benliğimizi ve kişiliğimizi belirleyebilmek için, Türk tarihine yönelmemizi ve kendimize tarihi kaynakları referans almamız gerektiğini savunmaktadır.

Son cümle olarak şu değerlendirmede bulunulabilir ki; Sezer, bugünün Türk toplumu ve sorunları hakkında kafa yormaya çalışan tüm kesimlerini, adeta narkozdan uyandırmanın mücadelesini vermiştir. Onun söylediklerinin doğruluk payı, takvim yaprakları ilerledikçe gün yüzüne çıkmakta ve yeni nesiller tarafından biran önce okunup anlaşılmayı beklemektedir.

KAYNAKÇA

Aksakal, İ. (2016), Baykan Sezer'in Din ve Toplum Anlayışı, Atatürk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Erzurum

Akça, G. Hülür, H. (2004), Osmanlı-Türk Düşüncesindeki Doğu-Batı İmgelerini Küreselleşme Tartışmaları Bağlamında Yeniden Düşünmek, <http://sutad.selcuk.edu.tr/sutad/article/viewFile/269/259> adresinden 4 Nisan 2017'de alınmıştır.

Avcılar, S. B. (2002), Asya Tipi Üretim Tarzına Veda, Gazi Üniversitesi İİBF Bilig-Yaz 2002, Sayı 22:1-28, s. 16-17

Bektaş, O. (2006), Türk Toplum Yapısını Anlamaya ve Açıklamaya Çalışan Sosyolog: Baykan Sezer, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Ankara

Ceylan C. (2007), Türk Sosyolojinde Yerelci Yaklaşımlar: Baykan Sezer Örneği, Yüksek Lisans Tezi, Dicle Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Diyarbakır

Çağan, K. (2007), Türk Sosyolojisi ve Baykan Sezer, Sosyal Bilimler Dergisi / Cilt: IX, Sayı: 2, s. 70-85

Çetin İskender, Ş. (2003), Baykan Sezer'de Doğu-Batı Anlayışı, Sakarya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Sakarya

Eğribel, E., Özcan U. Baykan Sezer Bibliyografyası, <http://dergipark.ulakbim.gov.tr/article-download> adresinden 09 Nisan 2017'de alınmıştır.

Kaçmazoğlu, H. B. (2015), Türkiye'de Sosyolojinin 100 Yıllık Birikimi Üzerine Bazı Tespitler, Sosyoloji Konferansları No:52, 29-55. <http://dergipark.ulakbim.gov.tr/articledownload> adresinden 12 Nisan 2017'de alınmıştır.

Kızılcılık, S. (2001), Sosyal Bilimlerdeki Multidisiplinarite Yönelimleri Çerçevesinde Tarih ile Sosyolojinin Yakınlaşımı ve Baykan Sezer, C.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi Mayıs 2001 Cilt: 25 No: 1 s. 1-14

Köktürk, G. (2004), Baykan Sezer ve Niyazi Berkes'in Osmanlı Toplum Yapısı Ve Batılılaşma İle İlgili Görüşlerinin Karşılaştırmalı Bir Değerlendirmesi, Hacettepe Üniversitesi Tarih Araştırmaları Enstitüsü, Güz 2004, s. 57-65

- Özdemir, M. Ç. (2008), Türkiye'de Sosyoloji II (İsimler-Eserler), Phoenix Yayınevi, Ankara
- Özdemir, M. Ç. (2008), Türkiye'de Sosyoloji I (İsimler-Eserler), Phoenix Yayınevi, Ankara
- Sezer, B. (1993), Sosyolojide Yöntem Tartışmaları, Sümer Kitabevi Yayınları, İstanbul.
- Sezer, B. (2011), Toplum Farklılaşmaları ve Din Olayı, Kitabevi, İstanbul
- Sezer, B. (2015), Sosyolojinin Ana Başlıkları, Doğu Kitabevi, 1. Baskı, İstanbul
- Sezer, B. (2017), Türk Sosyolojisinin Ana Sorunları, Doğu Kitabevi, 1. Baskı, İstanbul
- Topses, M. D. (2005), Baykan Sezer'in Modernleşme Kuramlarına Yaklaşımı ve Max Weber Eleştirisi, <http://www.sdergi.hacettepe.edu.tr/makaleler/devrimtopses.pdf> adresinden 15 Nisan 2017'de alınmıştır.
- Türkiye'de Sosyoloji, Eğribel-Ünite 8, Özcan-Ünite 7, (2016), Anadolu Üniversitesi Yayınları, Editör. M. Çağatay Özdemir, 4. Baskı, Eskişehir
- Tellal, E. (2001), Mirsaid Sultan Galiyev, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, 56-1, s 106-130. <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/42/470/5402.pdf> adresinden 09 Nisan 2017'de alınmıştır.
- Vergili, A. (2016) Baykan Sezer'in Metinlerinde Émile Durkheim Eleştirileri, Sosyoloji Konferansları, İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi Metodoloji ve Sosyoloji Araştırmaları Merkezi, s. 63-79 <http://www.journals.istanbul.edu.tr/iusoskon/index> adresinden 2 Nisan 2017'de alınmıştır.
- Vergili, A. (2000), Baykan Sezer'in Sosyolojisi (Kitap ve Makalelerinin Değerlendirilmesi), İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul

EKLER (ESERLERİ)

Baykan Sezer'in kendi ifadesi ile "okumayı sevdiği için" seçmiş olduğu ve de ilgi alanım dediği sosyoloji bilimine ve özellikle Türk sosyolojisi fikrine büyük katkısı olmuştur. Ertan Eğribel ve Ufuk Özcan'ın yayına hazırladıkları "Baykan Sezer'e Armağan" adlı kitapta ve Ayhan Vergilinin Yüksek Lisans Tez çalışmasında Baykan Sezer'in kitapları ve makalelerinin kronolojik bir sıralaması verilmektedir.

I-Kitapları

1. "Asya Tarihinde Su Boyu Ovaları ve Bozkır Uygarlıkları", (1969), İ.Ü. Edebiyat Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1979
2. "Türk Sosyolojisinin Ana Sorunları", Sümer Kitabevi, İstanbul, 1988
3. 1976'da Doçentlik Tezi olarak sunulmuş olan "Toplum Farklılaşmaları ve Din Olayı" İ.Ü. Edebiyat Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1981
4. "Sosyolojinin Ana Başlıkları", İ.Ü. Edebiyat Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1985.
5. "Doğu-Batı İlişkileri Açısından Batı Tarımı", İ.Ü. Edebiyat Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1990.
6. "Sosyolojide Yöntem Tartışmaları", Sümer Kitabevi, İstanbul, 1993.
7. "Batı Dünya Egemenliği ve Endüstri Devrimi", Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1997

II. Makaleleri

1. Lisans Tezi olarak sunulmuş olan "Doğu-Batı Çatışmasında Yunanlılığın Yeri" (1968)
2. Baykan Sezer'in ilk çalışmalarından biri olan "Osmanlı'nın Batıcılığı", (1968)
3. "Türk Toplum Tarihi Üzerine Tartışmalar: 1- Feodalizm", (Toplum ve Bilim-1978)
4. "Ziya Gökalp ve Durkheim", 60. Ölüm Yıldönümünde Ziya Gökalp, İ.Ü. Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi Enstitüsü Yayınları, İstanbul, 1986.
5. "Osmanlı Eğitim Sisteminden Günümüz Eğitim Birliğine", İ.Ü. Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi Enstitüsü Yıllığı II, 1987.

6. "Batıcılaşmanın Bedeli", Altınoluk, sayı: 17, Temmuz 1987.
7. "Ziya Gökalp Üzerine İki Değerlendirme", İ.Ü. Basın-Yayın Yüksekokulu Yıllığı I, İstanbul, 1988.
8. "Kemal Tahir Üzerine", 4. Boyut, sayı: 6, Nisan 1991
9. "Doğu-Batı Çatışması ve Marxism", Türkiye Günlüğü, s 15, 1991.
10. "Türk Sosyolojisinin Önündeki Sorunlar", 75. Yılında Türkiye'de Sosyoloji, (Yay. Haz. İsmail Coşkun), Bağlam Yay., İstanbul, 1991.
11. "Batı Sosyolojisinin Doğu Toplamlarına Yaklaşımı", 75. Yılında Türkiye'de Sosyoloji, (Yay. Haz. İsmail Coşkun), Bağlam Yay., İstanbul, 1991.
12. Tarih ve Sosyoloji Semineri 28-29 Mayıs 1990, İstanbul, 1991.
13. "Toplumumuz ve Sosyolojimiz, Sosyoloji Konuşmaları, Yay. Haz. Sadettin Elibol, Ecem Yay., Ankara, 1991.
14. "Çağdaşlaşma: Batı Egemenliğinin Günümüzdeki Tasası", Yeni Toplum, sayı: 1, Mayıs-Haziran 1992.
15. "Kemal Tahir, Türk Sosyolojisi ve Doğu-Batı Çatışması", (röportaj), Dergâh, cilt: 2, sayı: 25, Mart 1992.
16. "XX. Yüzyılın En Büyük Romancısı", Matbuat, sayı: 13, Mayıs 1995.
17. "Hilmi Ziya Ülgen'e Övgü" - Osmanlı Tarihçiliği, Sosyoloji Yıllığı 1, İstanbul, 1997.
18. "Kemal Tahir Üzerine", Ülke, sayı: 27, Temmuz 1997.
19. "Osmanlı İmparatorluğu Üzerine Birkaç Söz", Osmanlı, cilt: 7, Yeni Türkiye Yay. Ankara, 1999.
20. "Endüstrileşme ve Yükselen Burjuva Sınıfı", Sahn-ı Seman, sayı: 4-5, 2001.
21. "Şarkiyatçılık Üzerine...", Türk Kültürü Araştırmaları, cilt: 35, sayı: 1-2, 2001.
22. "II. Meşrutiyet'ten Cumhuriyete Düşünce Mirası", Sosyoloji Yıllığı Kitap 9, İstanbul, 2002.

23. “Türk Sosyolojisinin Dünü-Bugünü-Yarını”, Sosyoloji Yıllığı Kitap 9, İstanbul, 2002.
24. “Osmanlı İstanbul: Bizans’ın Yokluğu”, Sosyoloji Yıllığı Kitap 9, İstanbul, 2002.
25. “Toplum Bilimleri ve Sosyolojinin Sonu Görüşleri Üzerine”, Sorgulanan Sosyoloji, ed. M. Çağatay Özdemir, Eylül Yayınları, Ankara, 2002.
26. “Hilmi Ziya Ülken”, Doğumlarının 100. Yılında Ziyaeddin Fahri Fındıkoğlu ve Hilmi Ziya Ülken, Yay. Haz. Nevin Güngör Ergen, Ankara, 2002.
27. “Kemal Tahir Üzerine - İki Televizyon Konuşması”, Kemal Tahir’in 30. Ölüm Yıldönümü Anısına, Sosyoloji Yıllığı Kitap 10, Kızılelma Yay. İstanbul, 2003.



VALİNİN ULUSLARARASI İLİŞKİLERDEKİ YENİ ROLÜ ÜZERİNE BİR DENEME

Konur Alp DEMİR*

Öz

Vali, özlük işlemleri açısından İçişleri Bakanlığı'na bağlı olarak görev yapan üst düzey bir kamu yöneticisidir. Valinin il ölçeğinde devleti ve hükümeti temsil etmesinden ve ayrı ayrı olmak üzere her bakanın temsilcisi ve idari ve siyasi yürütme aracı olmasından dolayı bütün bakanlıklar ile doğrudan temas halindedir. İl sınırları içerisinde yabancı devlet temsilciliklerinin bulunması ve valinin de devlet, hükümet ve bakanlıklar adına temsilcilik niteliğine sahip olması valiyi yönettiği ilde konumlanan dış temsilcilikler ile doğrudan iletişim yetkisine sahip olduğu gerçeğini gündeme getirmektedir. Dışişleri Bakanlığı, kendisinin temsilcisi olmasından dolayı, il sınırları içerisinde dış işlerini ilgilendiren her konuda valiyi temsilcisi konumunda yetkilendirme hakkına sahiptir. Bu durum da valiyi yalnızca içişlerini ilgilendiren bir görev tanımlaması dışına çıkartmaktadır. Bu çalışmada 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ile 6004 sayılı Dışişleri Bakanlığının Kuruluş Ve Görevleri Hakkında Kanun'un hükümleri analiz edilerek, valinin üst düzey bir kamu görevlisi ve il yöneticisi niteliklerinin yanı sıra, aynı zamanda bir diplomat kimliğine de sahip olduğu öngörüsünün kurgusal tartışması yapılacaktır. Çalışmada, "Devleti ve hükümeti temsil etmesi valiyi birinci dereceden diplomat yapar." hipotezinin doğrulanabilirliği tartışmaya açılacaktır.

Anahtar Kavramlar: Vali, Diplomat, Diplomasi, Uluslararası İlişkiler, Dışişleri Bakanlığı.

* Yrd.Doç.Dr., Yüzüncü Yıl Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü, konuralpdemir@yahoo.com.tr

AN ESSAY ON A NEW ROLE OF GOVERNOR IN INTERNATIONAL RELATIONS

ABSTRACT

Governor is a senior public administrator who is affiliated with the Ministry of the Interior in terms of personal affairs. The governor who stands for the state and government keeps in contact directly with the whole ministries due to the fact that he is a representative of every ministers respectively, and in addition to this he is a political and administrative executive power in the province level. The fact that is the governor has a direct communicative competence with the foreign delegations in the province where he governs because of the fact that there are foreign state representatives in the borders of the province, and the governor has representative qualifications in the name of state, government and ministries. The Ministry of Foreign Affairs has right to name governors as its representative because of the fact that they are representative of it in all matter related to foreign affairs within the borders of the province. In this situation the governor is left out of the definition of a task that only is concerned the internal affairs. In this study, the provisions of the Provincial Administration Law No. 5442 and the Law No. 6004 on the Establishment and Duties of the Ministry of Foreign Affairs are going to be analyzed and a conceptual discussion is going to be held to predict that the governor has a diplomatic identity at the same time as a senior public official and provincial administrator. In this study, the verifiability of the hypothesis of "Representing of the state and government makes the governor as a diplomat at the first degree" is going to be opened to debate.

Keywords: Governor, Diplomat, Diplomacy, International Relations, The Ministry of Foreign Affairs

GİRİŞ

Diplomasi, devletlerin dış ilişkilerini ilgilendiren eylemlerini kısa vadeli ilgiler ile uzun süreli amaçlar kapsamında diğer devletler ile sürdürmesini ifade etmektedir¹. Devletler, kendilerine dost ve müttefik yandaşlar üretebilmek için, dünya genelinde kuvvetli bir dış ilişki(ler) ağı kurmak istemektedirler. Her şeyin birbirine bağımlı bir duruma gelmiş olduğu bir dünya düzeninde karşılıklı ilişkiler, kendi çıkarlarını muhafaza etmek ve ideallerini hayata geçirebilmek için, anahtar bir kavram haline dönüşmüştür. Bu çıkarlar ülke savunmasının (milli savunma) sağlanması, siyasi ve ekonomik kazanımların elde edilmesi, kendi kültürünü, dilini ve eğitimini sürdürebilme isteği ve bilim, teknoloji ve turizm alanında ileri bir seviyeye yükselmek ideali kapsamında şekillenmektedir (Rana, 2007: 15).

Bu çalışma, 10 Haziran 1949 tarih ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu yazımında kesin bir dille ifade edilen, valinin devlet ve hükümet temsilcisi olduğu gerçeğinden hareketle, devleti ve hükümeti temsil eden üst düzey bir kamu görevlisinin birinci dereceden diplomat olduğu yönündeki hipotezin doğruluğunun sınanması üzerine kurgulanmıştır. Bu bağlamda değerlendirmeye alınan konu, üniter devlet sistemi üzerinden hareketle ve nihai aşamada federal bir düzene doğru genişleyecek bir biçimde incelenmiştir. Böyle bir yöntemin belirlenmesine hizmet eden unsur Türkiye'nin yönetim sistemi ile dünyadaki diğer yönetim sistemlerinin benzerliği ve farklılığıdır. Çünkü konu yalnızca Türkiye örneği üzerinden incelendiği takdirde örnek modelde olmayan bir takım kavramlar gerçek anlamda anlaşılamayacaktır. Bu sebepten dolayı değerlendirmeye alınan konu, Türkiye çıkışlı olmakla birlikte, halka şeklinde genişletilerek dünya örneklerine uyumlaştırılacaktır.

1. VALİ

Türkiye'de merkezi yönetim için il yönetsel birimi temel taşra kademesi olarak belirlenmiştir. Türk il yönetim sistemi, 1864 yılında Fransız il sisteminden ilham alınarak oluşturulmuş ve günümüze kadar varlığını sürdürmeyi başarmıştır. Bu sistemin mevcut durumdaki temel kanuni düzenlemesi de 10 Haziran 1949 tarihinde 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ile yapılmıştır (Parlak ve Sobacı, 2012: 94). Türkiye'de il sistemi olarak bilinen merkezi yönetimin taşra örgütlenme biçimi

¹ Diplomasi kavramının tanımı için ilgili kaynaktan faydalanılmıştır. (Bkz.: Kishan S. Rana. *Bilateral Diplomacy*, DiploHandbooks, Geneva and Malta, Malta, 2007, p. 15.)

“Taşra Yönetimi, Taşra İdaresi, Taşra Genel Yönetimi, Taşra Genel İdaresi, İl Yönetimi, İl İdaresi, İl Genel Yönetimi, İl Genel İdaresi, İller İdaresi, Mülki İdare veya Valilik” isimleri altında da değerlendirilmektedir (Çimen, 2012: 14). Bu sistemin başında da görevini “yetki genişliği” ilkesine göre yapan ve vali olarak adlandırılan genel bir yönetici bulunmaktadır. 5442 sayılı Kanun’un 9. maddesi’ne göre vali, il sınırları içerisinde devleti ve hükümeti temsil etmekte, her bakanın ayrı ayrı temsilciliğini yapmakta ve bunların idari ve siyasi yürütme gücünü oluşturmaktadır. Bu açıdan değerlendirildiği takdirde valinin “idari” ve “siyasi” olmak üzere iki farklı görevi bulunduğu ifade edilebilmektedir (Eryılmaz, 2012: 154; 5442 Sayılı Kanun, Erişim Tarihi: 09.02.2017). Bu sebepten dolayı vali, “istisnai memur...” nitelemesine sahiptir (Eryılmaz, 2012: 154). Vali, İçişleri Bakanı’nın önerisi, Bakanlar Kurulu’nun kararı ve Cumhurbaşkanı’nın onayı ile atanmaktadır (Gözler, 2011: 93; 5442 Sayılı Kanun, Erişim Tarihi: 09.02.2017).

Vali, il sınırları içerisinde adli ve askeri daireler dışında kalan bütün kamu kurumlarının birinci dereceden sorumlu en yüksek amiridir (Eryılmaz, 2012: 154). 5442 sayılı Kanun’un 4. maddesi’nin ikinci fıkrasına göre adli ve askeri daireler valinin hiyerarşisi dışında tutulmuştur. Bir diğer ifadeyle adli ve askeri teşkilatlar valinin hiyerarşisine bağlı olarak faaliyet göstermemektedirler. Çünkü 1982 Anayasası’nın 138. maddesi’nin birinci fıkrasına göre “Hâkimler, görevlerinde bağımsızdırlar;...”. Aynı maddenin ikinci fıkrasına göre de, “Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, yargı yetkisinin kullanılmasında mahkemelere ve hâkimlere emir ve talimat veremez; genelge gönderemez; tavsiye ve telkinde bulunamaz.” Askeri makamların valinin hiyerarşisinden ayrı tutulmasının sebebi de askeri kurumların iç işleyişleri bakımından, kendi hiyerarşilerine göre hareket etmeleridir (Gözler, 2011: 95; 1982 Anayasası, Erişim Tarihi: 09.02.2017; 5442 Sayılı Kanun, Erişim Tarihi: 09.02.2017). Bir diğer ifadeyle askeri kurumların kendilerine ait ayrı bir iç disiplin ve kurumsal hiyerarşi yapılanmaları olmasından dolayı bu sisteme yabancı olan sivil bir yöneticinin iç işleyişlerine müdahale etmesi bir takım olumsuzluklara sebebiyet verebilecektir.

Bu bağlamda vali, ilde kamu düzeninin sağlanması, kamu kurumlarının olması gereken etkinlik ve verimlilikte çalışması ve genel işleyiş düzeninin sağlanması amacıyla gerekli olan bütün denetimleri yapmak ile mükelleftir. Vali bu görevleri kapsamında hükümete ve bakanlara karşı sorumluluk içerisinde

(Eryılmaz, 2012: 154). Bu sebepten dolayı her bakan, kendi bakanlığını ilgilendiren konular hakkında valiye iş ve talimat verebilmektedir. Bu iş yükü ve yerine getirmekle mükellef olduğu sorumluluklar kapsamında vali, her bakanlığın il ölçeğinde konumlandığı taşra hizmet birimlerine emir verebilmekte, bir diğer ifadeyle bu hizmet birimleri üzerinde “hiyerarşi gücüne” sahip olmaktadır. Bu teşkilatların, temel varlık sebeplerini oluşturan bakanlıklar ile doğrudan yazışma yapma yetkileri bulunmadığı gibi, bakanlıkların da kendi taşra yapılanması olan bu birimler ile doğrudan yazışma yapma yetkileri bulunmamaktadır. İlgili yazışmalar valinin denetimi ve aracılığı ile yapılmaktadır (Gözler, 2011: 94-95).

Bir diğer açıdan değerlendirilmesi gerekirse vali, il sınırları içerisinde bir düzen ve kural uygulayıcısıdır. Vali bu görevini kanun, tüzük, yönetmelik ve hükümetin kararlarını il ölçeğinde uygulayarak yerine getirmektedir. İlgili kararların yayımlanması, ilan edilmesi ve uygulanması valinin sorumluluğu altında gerçekleşmektedir. Bununla birlikte vali, bakanlıklardan gelen emir ve talimatları da il ölçeğinde uygulamak ve yürütmekten sorumludur (Aydın, 2009: 107).

2. DİPLOMASİ VE DİPLOMASİ KÜLTÜRÜ

Türk Dil Kurumu Büyük Türkçe Sözlüğü’nde diplomasi beş farklı anlam kapsamında tanımlanmıştır. Buna göre diplomasi, “Uluslararası ilişkileri düzenleyen antlaşmalar bütünü.; Yabancı bir ülkede ve uluslararası toplantılarda ülkesini temsil etme işi ve sanatı.; Bu işte çalışan kimsenin görevi, mesleği...; Bu görevlilerin oluşturduğu topluluk.; Güç bir görüşme sırasında gösterilen ustalık ve beceriklilik.” (Türk Dil Kurumu Büyük Türkçe Sözlüğü, Diplomasi, Erişim Tarihi: 10.02.2017) anlamlarına gelmektedir. Tanımlamalardan da anlaşılacağı üzere diplomasi, genel olarak uluslararası ilişkiler ve dış politika ekseninde değerlendirilmektedir. Bu çalışmada gerçekleştirilmeye çalışılan amaç da diplomasinin eylemsel gücünden faydalanılarak iç işlerinin dış ilişkiler kapsamında nasıl güçlendirileceğinin ve iç işleri konularında yetkilendirilen üst düzey bir kamu görevlisinin devleti ve hükümeti temsil edebilme yeterliliğinden hareketle uluslararası ilişkiler alanında nasıl görev alabileceğinin kurgusunu yapmaktır.

Günümüz dünyasında diplomasi terimi çoğunlukla bir devletin bir başka devlet(ler) ile iletişimini sürdürmesini ve ilişkilerini yönetmesini anlatan çeşitli anlamlara atıfta bulunmaktadır. Bu atıf dizinin içerisinde genel anlamda

uluslararası barış, arabuluculuk, kültür alışverişi, ekonomi, ticaret ve savaş gibi uluslararası ilişkileri ilgilendiren mekanizma ve kurumların unsurları yer almaktadır (Eilers, 2009: 1). Diplomasi dünyası bir bakıma kültürel çatışmaların eğilim gösterdiği problemler üzerine kuruludur. Basitleştirerek ifade etmek gerekirse, diplomasi olarak adlandırılan eylem kültürel çatışmalardan kaynaklanan sorunlara farklı bir yaklaşım biçimidir. Bu sebepten dolayı uluslararası diplomasi farklı kültürlerin buluşma noktasıdır ve çoğu zaman kültürel kavramların bir tür silahsızlandırılmış savaş alanı olarak hizmet etmektedir. Diplomasi, aynı zamanda, yönetim, algı ve duruma göre hareket etme alanıdır (Ager, 2009: 15). Diplomasi genellikle farklılıkları ve birbirleri ile çatışan değerleri uzlaştırmayı gerektirmektedir. Bu açıdan değerlendirildiği takdirde diplomasiyi yalın bir bilim dalından ziyade zengin bir sanat alanı olarak değerlendirmek mümkündür. Çünkü bir diplomat tarih alanında uzmanlaşmış, kültürel değerler ve kurallar konusu üzerine çalışmış, uluslararası kurum ve aktörleri iyi bir biçimde tahlil etmiş, uluslararası alandaki oyuncuları çözümlemiş ve nihai aşamada da bu unsurların can alıcı konularını öğrenmiş veya öğrenmeye istekli bir kişidir. Diplomasinin kavramsal sınırları zorlama ile değil, ikna etme ile çevrelenmiştir. Diplomasi, anlaşmalar kapsamında ilerleyebileceği veya iyi ilişkiler kurabileceği ve faydalar veya menfaatler arasında ana karaya temel hedefler doğrultusunda yeni çıkarımlar taşıyabileceği uygun ve ortak bir zemin aramaktadır (Fréchette, 2013: xxxii-xxxiii).

Bir devletin varlığını sürdürmesi, milli amaçlarına ulaşması, milli sınırlarını muhafaza etmesi ve bu amaçlar kapsamında kendisine komşu olan veya olmayan diğer devletleri kendi çıkarları doğrultusunda yönlendirmesi ve tehdit içerebilecek eylemlerden vaz geçirebilmesi için en etkili yöntemlerden birisi diplomasi. Diplomasinin temel hedefinde diğer devletlerin hükümetleri yer almaktadır (Arı, 2009: 339). Genel anlamda “diplomasi” ile “dış politika” kavramları birbirleri ile karıştırılmaktadır. Bu sebepten dolayı diplomasi, dış politika karşısında daha az önemli bir konuma gerilemektedir (İskit, 2013: 3).

Bir İngiliz diplomatı olan Sir Victor Alexander Augustus Henry Wellesley’e göre (1876-1954) (akt. İskit, 2009: 4) diplomasi, politikaların uygulanması sırasında kullanılan bir araçtır. Diplomasi, politika tarafından belirlenen stratejilerin uygulanması aşamasında ihtiyaç duyulan oyun biçimini kurgulamaktadır (İskit, 2013: 4).

Diplomasi konusunun yalnızca Dış İşleri Bakanlığı ve personeli ile sınırlandırılmaması gerçeğini “karmaşık yönetim” şeklinde tanımlamaya çalışan ve farklı aktörlerin konuya dâhil edilmesini anlatan aşağıdaki tablo diplomasiyi yerelden küresele kadar seviyelere ayırmış ve dış ilişkileri mevcut kalıbindan uzaklaştırmaya çalışan bir yaklaşım sergilemiştir. (Bkz. Tablo 1).

Tablo 1: Diplomasi Ağlarındaki Karmaşık Yönetim

Seviyeler	Yerel, Yurtiçi, Ulusal, Çift Yönlü, Bölgesel, Küresel
K a p s a m (F a a l i y e t Alanı)	Kamu Politikaları Hakkında Çok Çeşitli Bir Alan
Aktörler	Hükümetler, Özel Sektör, Çok Uluslu Şirketler, Sivil Toplum Kuruluşları
Kurumlar	Dış İşleri Bakanlığı, Uluslararası Ticaret Bakanlığı, Savunma Bakanlığı, Uluslararası İlişkiler Bakanlığı
Yöntemler	Zirveler, Karşılıklı Görüşmeler, Gayriresmi Diplomasi, Kutlamalar

Kaynak: Andrew F. Cooper, Jorge Heine, Ramesh Chandra Thakur. “Introduction: The Challenges of 21st – Century Diplomacy”, *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, (Edited by Andrew F. Cooper, Jorge Heine, Ramesh Chandra Thakur), Oxford University Press, England, p. 6, pp. 1-31.

3. VALİLİK VE DİPLOMASİ

Arı’nın (2009: 151) Morgenthau’ya atfen belirttiği üzere, bir milletin gücünü belirleyen önemli araçlardan birisi diplomasi ve diplomasinin niteliksel değeridir. Milli gücün meydana gelmesinde önemli görev(ler) üstlenen bütün unsurlar milli gücün temel katkı maddelerini oluşturmaktadır. Diplomasi de bu noktada birleştirici bir görev üstlenmekte ve çevreye yayılmış gibi bir görünüm taşıyan etken unsurları bir araya getirerek yönlendirmektedir (Arı, 2009: 151). Bu kısa açıklamadan bir çıkarım yapmak gerekirse, diplomasinin yalnızca uluslararası ilişkileri etkileyebilecek bir niteliğinin olmadığı ve daha kapsamlı bir içeriğe sahip olduğu ifade edilebilmektedir. Dolayısıyla milli gücün, bir diğer ifadeyle iç dinamiklerin harekete geçirilebilmesi için dış etkenlerin en iyi bir biçimde kullanılması gerekmektedir. Bunun için de diplomasi önemli bir araç olarak ortaya çıkmaktadır.

Benzer biçimde Arı (2009: 152) diplomasiyi “...ulusal gücün beyni...” olarak nitelemektedir. Çünkü diplomasinin yanlış kullanılması ve olaylara karşı yerinde

olmayan bir bakış açısı geliştirilmesi sonucunda milli gücü ateşleyecek diğer bütün unsurlar da etkisiz bir hale gelebilecektir (Arı, 2009: 152).

Valilik birimi merkezi yönetimin, kendisi vasıtasıyla, iç işlerini düzenlediği bir “iç düzen” yapılanmasıdır. Bu sebepten dolayı uluslararası ilişkiler alanında görev alan bir birim değildir. Bununla birlikte Türkiye’de toplamda 165 devletin dış temsilciliğini yapan büyükelçilik, başkonsolosluk, konsolosluk ve fahri konsolosluk bulunmaktadır². Bu birimler, genel olarak, Adana, Ankara, İstanbul ve İzmir gibi büyük illerde konumlanmıştır³. Dolayısıyla il genel yönetiminden sorumlu olan bir birimin ve bu birimin en yüksek idari amiri olan valinin diploması konusunda yetki sahibi olmadığını ifade etmek imkânsızdır. Bununla birlikte daha önceden de söz edildiği üzere vali, 5442 sayılı Kanun’un 9. maddesi’ne göre il sınırları içerisinde devleti ve hükümeti temsil etmektedir. Bu hüküm kapsamında da değerlendirildiği zaman valinin devletin tüzel kişiliğini temsil etmesi ile uluslararası ilişkiler açısından yetkili olması durumu birbirlerini destekleyen bir sonuçtur. Valinin yabancı devlet temsilcileri ile iletişim içerisinde olması 5442 sayılı Kanun’un 12. maddesi’ne göre mümkündür (Güler, 2011: 259; 5442 Sayılı Kanun, Erişim Tarihi: 09.02.2017):

“Madde 12 – Valiler, Devlet genel ve özel hukuku hükümlerine ve ikamet, seyahat, konsolosluk, ticaret ve seyrisefain mukavelelerine göre yabancıların hukuki durumlarını ve deniz, kara ve hava ticaretlerini ilgilendiren işlerde konsolosluklarla muhabere ve bunların müracaat ve ziyaretlerini kabul ederler.”

Devletlerin uluslararası ilişkilerini sürdürdüğü zemin sabit kalmakla birlikte, bu ilişkileri sürdüren aktörlerde genişleme(ler) yaşanmıştır. Bilinenin aksine artık uluslararası ilişkiler yalnızca Dışişleri Bakanlığı ve bu kurumun personelleri ile değil, aynı zamanda İçişleri Bakanlığı’ndan Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı’na, Adalet Bakanlığı’ndan Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’na kadar geniş bir kurumsal çevrede sürdürülmektedir. Örneğin bir devletin içişleri bakanlığı kendi uzmanlık alanı kapsamında diğer devletlerin içişleri bakanlıkları ve uluslararası kuruluşları ile görüşebilmekte ve doğrudan ikili ilişkileri yerine getirebilmektedir (İskit, 2013: 156). Bu ilişkiler bağlamında bir diplomatın yalnızca uluslararası

² İlgili veriler belirtilen kaynaktan tarafımızca derlenmiştir: “Diplomatic Portal For Foreign Missions In Turkey, Resident Foreign Missions, Diplomatic Missions, <<https://diplomatic.mfa.gov.tr/missions.aspx?selMenuId=4>>, (Erişim Tarihi: 11.03.2017).

³ İlgili veriler sayısal değerleri ile birlikte Tablo 2’de daha ayrıntılı bir biçimde değerlendirilmiştir.

aktörlerle değil, aynı zamanda ülkenin iç ilişkilerinin dinamiklerini yönlendiren(ler) ve içişlerinin hizmetlerinden faydalanmayı bekleyenler (halk) ile doğrudan temasa geçebilmektedir. Diplomat bu eylemi, temsil ettiği devleti adına, halkı dış ilişkiler konusunda bilgilendirmek ve bir takım konular hakkında halkı ikna ederek desteklerini kazanmak için yapmaktadır. Örneğin, diplomat bu görevini yerine getirirken gazeteciler, iş adamları, baskı grupları, dini kurumlar ve yerel yönetimlerden oluşan geniş bir topluluk ile iletişim halinde olmaktadır (Slavik, 2004: 15). Bu noktada, bu çalışmada önerilen ve iddia edilen valinin diplomat kimliğine sahip olması ve hatta olduğu hipotezi Slavik'in (2004: 15) de belirttiği gibi diplomatın dış ilişkiler meseleleri hakkında içişlerini hazırlaması ve iç iletişimi sürdürmesi durumundan hareketle öne sürülebilmektedir. Bu çıkış noktasından hareketle İçişleri Bakanlığı'na bağlı olarak görev yapan valinin, diplomat kimliği ile dış ilişkiler konusunda da yetkilendirilmesi gerekmektedir. Çünkü mevcut durumda iç dinamikleri kontrol edebilmek ve yönlendirebilmek yetkisine sahip ve hatta yukarıda da söz edildiği üzere devleti ve hükümeti temsil edebilme niteliği ile donatılmış ve dış temsilcilikler ile iletişim kurabilme yeterliliğine sahip üst düzey bir kamu görevlisinin diplomat sıfatını elinde bulundurması önem taşımaktadır.

Tablo 2. Türkiye’de Bulunan Yabancı Dış Temsilciliklerin Sayısal Verileri⁴

Dış Temsilciliği Bulunan Toplam Devlet Sayısı	165
Büyükelçiliği Bulunan Devlet Sayısı	122
Başkonsolosluğu Bulunan Devlet Sayısı	70
Konsolosluğu Bulunan Devlet Sayısı	4
Fahri Konsolosluğu Bulunan Devlet Sayısı	134
Yalnızca Büyükelçiliği Bulunan Devlet Sayısı	8
Büyükelçiliği ve Başkonsolosluğu Bulunan Devlet Sayısı	23
Büyükelçiliği ve Fahri Konsolosluğu Bulunan Devlet Sayısı	45
Başkonsolosluğu ve Fahri Konsolosluğu Bulunan Devlet Sayısı	1
Büyükelçiliği ve Fahri Konsolosluğu Bulunan Devlet Sayısı	4
Büyükelçiliği, Başkonsolosluğu, Konsolosluğu ve Fahri Konsolosluğu Bulunan Devlet Sayısı	42
Yalnızca Fahri Konsolosluğu Bulunan Devlet Sayısı	43

Kaynak: Diplomatic Portal For Foreign Missions In Turkey, Diplomatic Missions,

<<https://diplomatic.mfa.gov.tr/missions.aspx?selMenuId=4>>, (Erişim Tarihi: 04.04.2017).

⁴ Tablo 2’de verilen bilgiler, tablonun altında belirtilen kaynaktan tarafımızca derlenerek şematik bir biçime getirilmiştir.

Tablo 1’de yer alan bilgileri kısaca yorumlamak gerekirse, Türkiye’de dış temsilciliği bulunan devlet sayısının toplamda 165 olduğu görülecektir. Temel olarak Büyükelçilik (Embassy), Başkonsolosluk (General Consulate), Konsolosluk (Consulate) ve Fahri Konsolosluk (Honorary Consulate) olmak üzere dört temel dış temsilcilik birimi bulunmaktadır. Türkiye’de dış temsilciliği bulunan her devletin yalnızca büyükelçiliği bulunmayacağı gibi bütün dış temsilcilik birimlerine sahip olan devletler de mevcuttur. Bu bağlamda değerlendirildiği takdirde dış temsilciliğini yalnızca büyükelçilik seviyesinde yerine getiren 8 devlet bulunmaktadır. Bununla birlikte dış temsilciliğini büyükelçilik, başkonsolosluk, konsolosluk ve fahri konsolosluk seviyesinde sürdüren devlet sayısı ise 42’dir. Benzer biçimde yukarıda verilen kaynaktan derlenen bilgilere göre, Türkiye’de yer alan büyükelçiliklerin tamamı Ankara ilinde; başkonsolosluklar Ankara, Antalya, Edirne, Erzurum, Gaziantep, İstanbul, İzmir ve Trabzon illerinde; konsolosluklar Adana, Antalya, İzmir ve Mersin illerinde; fahri konsolosluklar ise Adana, Ankara, Alanya, Antalya, Balıkesir, Bodrum, Bolu, Bursa, Çanakkale, Dalaman, Edirne, Eskişehir, Erzurum, Fethiye, Gaziantep, Hatay, İstanbul, İskenderun, İzmir, Kayseri, Kırşehir, Kocaeli, Konya, Kuşadası, Kütahya, Malatya, Marmaris, Mersin, Muğla, Nevşehir, Osmaniye, Sakarya, Samsun, Tekirdağ ve Trabzon il ve ilçelerinde konumlanmıştır.

4. YÖNETİM SİSTEMİNE GÖRE VALİNİN GÖREVLERİNDEKİ DEĞİŞİMLER

Merkezi yönetim, üstlenmiş olduğu görevlerini yerine getirebilmek veya bir diğer ifadeyle kamu hizmetlerini sunabilmek için ilgili hizmetlerin gereklerini, ekonomik koşullarını ve hizmet sunulacak alanın coğrafi durumunu dikkate alarak taşra düzeyinde örgütlenmiştir. Taşra düzeyinin yönetim sorumluluğunu da il genel yönetimine vermiştir. Bu bağlamda taşra yönetimi illere, iller de ilçelere bölümlenecek şekilde örgütlenmiştir. Bu örgütlenmenin başında bulunan en yetkili kişi ise validir. Vali, taşra düzeyindeki yetkilerini devletin ve hükümetin temsilciliği niteliğine dayanarak kullanmaktadır (Gözübüyük, 2010: 162-165). Bu anlatım, elbette ki, Türk yönetim sistemine uygun bir biçimde kurgulanmıştır. Bu durum da Türkiye’nin üniter bir yapılanma içerisinde olduğu gerçeği kapsamında değerlendirilmesi gerekmektedir. Ancak, ‘Federal bir sistem içerisinde valinin ne tür görevleri bulunmaktadır?’ gibi bir sorunun cevabının da örnek bir uygulama üzerinden verilmesi gerekmektedir.

Amerika Birleşik Devletleri (ABD) federal hükümet sistemine sahip federal bir devlettir (Eyalet Hükümetleri, Erişim Tarihi: 07.03.2017). ABD’nde federal hükümet “yasama”, “yürütme” ve “yargı” başlıkları altında şekillenmiş üç temel organdan meydana gelmektedir (Federal Hükümet, Erişim Tarihi: 07.03.2017). Bu sistem içerisinde “ulusal düzey”, “eyalet düzeyi” ve “yerel yönetimler” olmak üzere üç farklı yönetim kademesi söz konusudur. Eyalet düzeyinin yönetiminde eyalet hükümeti bulunmaktadır. ABD’de eyaletler federal hükümetin altında örgütlenmiş bağımlı birimler değil, aksine kendi egemenliklerine sahip yönetsel alanlardır. Bu sebepten dolayı eyaletlerin yönetimi kendi seçtikleri yöneticiler tarafından sağlanmaktadır. Her eyalette seçim sonucunda göreve gelen bir yürütme organı, bağımsız bir yargı ve halk tarafından seçilmiş bir yasama organı bulunmaktadır. Bu sistem içerisinde vali yürütme organının başı konumundadır. Dolayısıyla eyaleti vali yönetmektedir. Eyaletin genel yönetimini sağlamak, kanunları uygulamak ve düzeni muhafaza etmek valinin görevleri arasındadır (Eyalet Hükümetleri, Erişim Tarihi: 07.03.2017; Arnold vd., 2004: 22).

Halkın oy kullanması sonucunda, bir diğer ifadeyle seçimle göreve gelen Amerikan eyalet valisinin görevleri temel olarak “yürütme”, “yasama” ve “yargı” üçlemesi çerçevesinde sınıflandırılmaktadır. Vali, kamu kurumları üzerindeki denetim yetkisini anayasanın ve yasama organının kendisine çizmiş olduğu sınırlar içerisinde kullanmaktadır. Valinin denetim yetkisi kamu görevlilerini atamak ve görevden uzaklaştırmak şeklinde de uygulamaya yansıyabilmektedir. Yürütme gücünün yetkileri arasında sayılan eyalet sınırları içerisinde kanunların uygulanması görevi valinin kontrolü altında gerçekleştirilmektedir (Keithly, 2016: 168).

5. VALİNİN DİPLOMATİK GÖREVLERİ

Son yüzyıl içerisinde küreselleşme ve yerelleşme bağlamında yaşanan değişimlere paralel olarak evrimleşen dönüşümler uluslararası ilişkilerin aktörlerinde de bir farklılaşmaya sebebiyet vermiştir. Uluslararası ilişkiler yalnızca uluslararası kuruluşların, makamların veya birimlerin sorumluluğunda değil, aynı zamanda sivil toplum gibi gönüllü halk topluluklarının ve yerel birim ve yetkililerin de katılımlarına açık olması gerekmektedir. Geleneksel noktada bu düşünce kapsamında ilgili unsurların sorumluluklarında artış yaşanmıştır. Bu durum da “klasik diplomasinin” dönüşümüne (İskit, 2013: 153-156) en güzel örneklerden

birisini oluşturmaktadır.

Bu açıdan değerlendirildiği takdirde diplomasi, yalnızca diplomatik görevlilerin icra ettiği mesleki bir görev olmaktan uzaklaşmıştır. Diplomasi diğer kamu görevlileri ve hatta özel kişiler tarafından da yerine getirilebilecek bir eylem haline dönüşmüştür (Berridge, 2010: 1).

10 Haziran 1949 tarih ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nun 9. maddesi’ne göre vali il ölçeğinde her bakanın ayrı ayrı temsilcisi ve bunların idari ve siyasi yürütme aracıdır hükmü benimsenmiştir (5442 Sayılı Kanun, 07.03.2017). Bu bakanlıkların içerisinde Dışişleri Bakanlığı’nın da yer almasından dolayı vali il ölçeğinde Dışişleri Bakanı’nın hem temsilcisi hem de idari ve siyasi yürütme aracıdır. Valinin diğer bakanlıklar ile ilişkisi bir noktada anlamlı bir biçimde yorumlanabilirken, Dışişleri Bakanlığı ile ilişkisinin geldiği nokta veya ileri bir zaman içerisinde evrimleşeceği durum sorgulamaya ve yorumlamaya açıktır. Dışişleri Bakanlığı’nın genel anlamda uluslararası ilişkiler konusunda söz sahibi olduğu gerçeğinden hareketle il ölçeğinde nasıl bir faaliyet kapsamında valinin, Dışişleri Bakanı’nın temsilcisi ve aynı zamanda idari ve siyasi yürütme aracı olduğu hükmüne varılabilmektedir?

13 Temmuz 2010 tarih ve 6004 sayılı Dışişleri Bakanlığının Kuruluş Ve Görevleri Hakkında Kanuna göre Dışişleri Bakanlığının il ölçeğinde her hangi bir görevi bulunmamaktadır.

6004 sayılı Kanun’un 2. maddesi’ne göre Dışişleri Bakanlığının birincil görevi, “Türkiye Cumhuriyetinin dış politikasının tespiti için hazırlık çalışmaları yapmak ve tekliflerde bulunmak, Hükümet tarafından tayin ve tespit edilen hedef ve esaslara göre dış politikayı uygulamak ve koordine etmek.”tir (6004 Sayılı Kanun, Erişim Tarihi: 07.03.2017).

Dışişleri Bakanlığının örgütsel yapısı da 6004 sayılı Kanun’un 3. maddesi’ne göre merkezi teşkilat ve yurtdışı teşkilatından meydana gelmektedir. Dolayısıyla Bakanlığın il ölçeğinde herhangi bir yapılanmasının bulunmadığı ifade edilebilmektedir. Ancak, Dışişleri Bakanlığının ana hizmet birimleri arasında sayılan *Küresel ve İnsani Konular Genel Müdürlüğü*’nün “...çevre, insan hakları, göç, iltica, insan ticareti ve insani yardımlar...” ile ilgili görevlerinin bir kısmının il ölçeğinde icra edilmesi dolayısıyla valinin Dışişleri Bakanlığı ile doğrudan temas halinde olduğu sonucuna varılabilmektedir. Bir diğer hizmet birimi olan *Araştırma*

ve Güvenlik İşleri Genel Müdürlüğü'nün görev tanımlaması içerisinde yer alan aşağıdaki hüküm ilgili konuların il ölçeğinde valinin yetki kapsamında olduğu yönünde bir değerlendirme yapılmasına yol açmaktadır (6004 Sayılı Kanun, Erişim Tarihi: 07.03.2017):

“...uluslararası boyutu bulunan veya dış ilişkileri ilgilendiren terörizm, uyuşturucu kaçakçılığı ve diğer örgütlü suçlar ile ülke aleyhine faaliyetlerle mücadele konularını takip eder, bu görevlerini ilgili kurum ve kuruluşlar ile işbirliği yapmak suretiyle yerine getirir.”

Çünkü terörün genel anlamda uluslararası bir çerçeveye sahip olmasından veya çoğunlukla dış yardımlarla finanse edilmesinden (Parlak, 2011: 765; Terörün Finans Kaynakları, Dış Destekler, Erişim Tarihi: 25.06.2017) dolayı valilik makamının terörle mücadeledeki konumu da dikkate alınarak uluslararası bir faaliyette bulunduğu hükmüne varılabilmektedir.

6004 sayılı Kanun'un 8. maddesi'nin altıncı fıkrasına göre Dışişleri Bakanlığı yurtiçinde, dış ilişkilerini sürdürmek amacıyla önem taşıyan illerde temsilcilikler (veya irtibat büroları) açabilmektedir. Dışişleri Bakanlığı'nın Antalya, Edirne, Gaziantep, İstanbul ve İzmir illerinde yurtiçi temsilcilikleri bulunmaktadır. 5442 sayılı Kanun'un 9. maddesi'nin (D) fıkrasına göre vali, il ölçeğinde bütün devlet daire, müessese ve işletmeleri denetlemektedir. İki ayrı kanunun hükümleri birleştirildiği takdirde valinin Dışişleri Bakanlığı'na bağlı bulunan temsilciliklerini denetleme görevinin olduğu görülmektedir (6004 Sayılı Kanun, Erişim Tarihi: 03.05.2017; 5442 Sayılı Kanun, Erişim Tarihi: 03.05.2017; Dışişleri Bakanlığı Yurtiçi Temsilcilikleri, Erişim Tarihi: 03.05.2017). Valinin denetim yetkisinin, kendisinin diplomat olarak tanımlanması için yeterli bir veri ortaya çıkartmadığı gerçeğini de göz önünde bulundurarak, Dışişleri Bakanlığı'nın kurumsal bütünlüğü içerisinde denetim yapmakla yetkili kılınmış üst düzey bir kamu yöneticisinin diplomatlığını tartışmaya açmaktadır.

5442 sayılı Kanun'un 9. maddesi'nin (C) fıkrasına göre vali, Bakanlıkların emir ve talimatlarını yerine getirmekle mükellef (5442 Sayılı Kanun, Erişim Tarihi: 03.05.2017) kılınmasına istinaden, Dışişleri Bakanlığı'ndan kendisine gelen emir ve talimatlara il ölçeğinde Dışişleri Bakanı'nın temsilcisi, idari ve siyasi yürütme aracı kimliği ile uymakta ve bu durum da valiyi Dışişleri konusunda yurt içinde

yetki sahibi yapmaktadır. Dolayısıyla bu hüküm de valinin diplomat kimliğine sahip üst düzey bir kamu görevlisi olduğu savını destekler niteliktedir.

5442 sayılı Kanun'un 12. maddesi'ne göre vali, Türkiye'de bulunan veya seyahat etmekte olan yabancıların hukuksal durumları ve deniz, hava ve kara ticaretlerini ilgilendiren konuları hakkında devlet genel ve özel hukuk kurallarına, ikâmet, seyahat, konsolosluk ve ticaret anlaşmalarına göre konsolosluklar ile iletişime geçebilmekte, ziyaret ve müracaatlarını kabul edebilmektedir (5442 Sayılı Kanun, Erişim Tarihi: 03.05.2017). Bu hükme göre valinin konsolosluklar ile doğrudan iletişimini yalnızca il genel yönetiminin en üst düzey yöneticisi kimliği ile sürdürüyor olduğu yönündeki bir savunma ile açıklamak, yetersiz bir verinin somut gerçeklikler ile çakışması sonucunu ortaya çıkartmaktadır.

6. VALİNİN ULUSLARARASI İLİŞKİLERDEKİ YENİ ROLÜ

Türkiye köklü bir devlet geleneği ile merkeziyetçi ve güçlü bir teşkilat yapılanmasına sahiptir. Türkiye Cumhuriyeti kurulduktan sonra devlet yapılanması büyük bir değişime uğramış olsa da Osmanlı Devleti'nin genel karakteristik özelliklerini ruhunda taşımaktaydı. 1850'li yıllara kadar devlet hizmetinde çalışan kesim kendilerini padişahın memurları olarak kabul etmekteyken, bu dönemden sonra ve özellikle Cumhuriyetin kurulması ile birlikte girilen yeni dönemde bürokratlar padişahın değil, devletin memurları şeklinde algılanmaya başlanmışlardır (Çevik, 2012: 48). Bu algıda değişim süreci günümüzde de değişerek devam etmektedir. Dolayısıyla bu çalışmada vali gibi üst düzey bürokratların evrimleşen rolleri ve niteliksel değişimleri üzerinde durulmaktadır.

Klasik kamu yönetimi anlayışının aşırı merkeziyetçiliğe ve bürokrasiye dayanması, sistemin işleyiş sürecini sorgulamaya açmaktadır. Küreselleşmenin çokluğu veya çok olanı bir bütün haline getirerek, bu bütünlüğün daralan sınırlar içerisinde aynı doğrultuda ortak değerler üzerinde yükselmesi devlet yönetimlerinin (Demir, 2014: 168) ve kamu yöneticilerinin yeni bir kurgu çerçevesinde düzenlenmelerini zorunlu kılmaktadır.

Küreselleşme, çevreye yayılma ve yerel seviyede yaşanan evrimleşme hareketleri sonucunda yönetim algısında ve yönetimin kurumsal kimliğinde bir takım değişimler yaşanmıştır. Bu değişimler geçici bir uğraşın değil, kalıcı olarak varlık kazanmaya çalışan bir hareketin ayak izlerine sahiptir. Geleneksel anlayış

yerini yeni kimlikli uygulamalara terk etmeye başlamıştır. Bu aynı zamanda devletin küçültülmesi düşüncesi ile de uyum içerisindedir. Çünkü yönetimde etkinliğin ve verimliliğin artırılabilmesi için geleneksel, bilinen ve alışılmış uygulamalar yerine (Parlak, 2003: 372-373) yeni ve denenmemiş kavramlar üzerinden hareketle farklı yapılanmalar içerisine girilmesi gerekmektedir. Dolayısıyla bu makalede valinin uluslararası ilişkilerdeki kimliksel ve niteliksel görevleri tartışmaya açılmıştır.

Her işi merkezden yapmak isteği günümüz anlayışı ile zorlu bir duruma gelmiştir. Merkezîyetçilik ideali yerini “merkezden taşraya (yetki genişliği)” ve “merkez ve taşradan yerel yönetimlere (adem-i merkezîyet)” doğru yetkilerin devredilmesi uygulamasına terk etmektedir. Ulus devlet anlayışı koruma altına alınmış olmasına rağmen, küresel hareketlilik (Bilgiç ve Gül, 2010: 620) devleti ve devletin üst düzey yöneticilerini değişime zorlamaktadır.

Merkezi yönetimin taşrada görev yapan temsilcilerine tanımış olduğu, gerçekte kendisine ait olan birçok yetkini-n geniş bir biçimde kullanılabileceği izni ile devletin bir takım alanlarda rahatlama sağlayabileceği öngörülmektedir. Böylece kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesinde hızlanma ve kırtasiyecilik gibi istenmeyen uygulamaların ortadan kaldırılması amaçlanmıştır (Çevik, 2012: 48). Bu noktada vurgulanmak istenen husus aslında uzun yıllardır var olan yetki genişliği ilkesinin yeni bir rol kapsamında evrimleştirilebileceği gerçeğidir. Bu gerçek de devletin taşra yöneticisi olan valinin uluslararası ilişkilerdeki yeni rolü üzerine kurgulanmıştır. Bu bağlamda sonuçlandırılmaya çalışılan husus valinin kimliksel niteliğine yönelik yeni ve farklı bir yaklaşım tarzının benimsenmesidir.

Bu yaklaşım tarzının özünde merkezîyetçi düşünce yapısından uzaklaşarak kamu birimlerinde alışılmışın dışına çıkma isteği yer almaktadır (Parlak, 2003: 373). Eğer bu hayal gerçeğe dönüştürülebilirse, valinin, devletin ve hükümetin temsilciliği (Aydın, 2009: 106) ve her bakanın ayrı ayrı siyasi ve idari yürütme aracılık (5442 Sayılı Kanun, Erişim Tarihi: 03.11.2017) kimliği kapsamında uluslararası ilişkiler konusunda da işlevsel bir konuma yükseltileceği öngörülmektedir.

Küreselleşme: Küreselleşme, beklenti içerisine giren dünyanın yeni bir kurgu kapsamında evrimleşmeye başladığı bir zaman diliminde, alışılmış kalıpların dışına çıkarak silikleşmeye başlayan sınırların tamamen ortadan kalkmasını öngören bir kavramdır. Kapitalist ekonominin ve sömürgeci ve baskıcı zihniyetin

sınır tanımamaya başladığı bir dünya sisteminde (Tortop vd., 2012: 381) valinin dönüşümcü rolü, devletin ve hükümetin temsilcisi niteliği ile yeni düzenin lokomotif gücü olmaktadır.

Küreselleşme, bir diğer açıdan değerlendirildiği takdirde, insanlar, büyük tabloda ise toplumlar arasında bir etkileşim ve bütünleşme sürecidir. Bu süreç, şirketler ve hükümetler arasında olması gereken birliktelik bağlamında değerlendirildiği durumda bir araç haline dönüşmektedir. Uluslararası ticaret ve bilgi teknolojilerinden alınan yardım ise sürecin motor gücünü oluşturmaktadır. Küreselleşmenin insan ilişkileri açısından ulusal sınır tanımayan bir boyut kapsamında evrimleşmesi kavramın ruhunu yansıtmaktadır (Boudreaux, 2008: 1).

Küresel güçlerin aşama kaydettiği ve böylece kapitalist sistemin fidandan ağaca dönüştüğü yeni dünya düzeninin küreselleşme ekseninde hareket kabiliyeti kazanabilmesi için (Tortop vd., 2012: 382) devletin kendi ürettiği politikalar çerçevesinde, taşra teşkilatının bu alanda güdüleyici veya önleyici hizmetlerinin olması beklenen bir durumu ortaya çıkartmaktadır.

Çünkü küreselleşme ideali ve sıcak paranın cazibesi ile uluslararası şirketler ve kendi ekonomilerini büyütme isteyen devletler dünya üzerinde her yerde var olmaya çalışmaktadırlar. Bu amaca ulaşabilmek için coğrafi alanların kazanımlarından ve yerel fayda ve üstünlüklerden yararlanmak isteğinin peşinden gitmektedirler (Tortop vd., 2012: 385). Dolayısıyla devletin taşta ölçeğinde en üst yöneticisi (temsilcisi) konumunda bulunan valinin (5442 Sayılı Kanun, Erişim Tarihi: 03.06.2017) bu süreç dışında kalması veya bırakılması düşünülememektedir. Bir diğer ifadeyle yaşanan bu süreçte, mutlak bir biçimde, valiye de bir görev düşecektir.

Küreselleşme süreci devleti, elindekileri etkili ve verimli bir biçimde kullanarak, en az varlık ile en fazla değer üretmeye zorlamaktadır (Parlak, 2003: 373). Dolayısıyla valinin uluslararası görevler üstlenmesi bu zorunlu gereklilik ile aynı doğrultudadır.

Mevcut durumda devletin ve hükümetin temsilciliğini (Aydın, 2009: 106) yapan üst düzey bir kamu görevlisinin bu alanda da çeşitli görev(ler) üstlenmesi son derece doğal bir sonucu ortaya çıkartmaktadır.

Küreselleşme, sahip olduğu dinamik yapısı ile devletleri, insanları ve şirketleri etkilemektedir. Bu etki yönlendirici niteliği ile dünya genelinde yeni bir dönüşüm çağını başlatmıştır. Bu çağın etken maddesi ise “karşılıklı bağımlılık...” kavramı üzerinden şekillenmektedir. Birbirine bağımlı olmak birbiri arasında gidip gelmeyi içeren bir durumu ortaya çıkartmaktadır. Bu bağlamda değerlendirildiği takdirde küreselleşmenin, yaşanan ortamın dar ve dünyaya açılmanın ekonomik olarak bir zorunluluk olduğu yönündeki işaretleri (Demir ve Yavaş, 2016: 179) göç kavramını gündeme getirmektedir.

Uluslararası Göç: Dünyanın her yerinde küreselleşmenin önemli bir getirisi olan ekonomik değer(ler)den pay sahibi olmak isteyen insanlar bulundukları yerleri terk ederek bir başka devletin sınırları içerisinde yaşamak gayreti içerisine girmektedirler. Bu isteğin teknik literatürdeki karşılığı olan göç, bir hareket dalgasına dönüşerek “küresel”, “ulusal” ve “yerel” ölçekli farklılaşmalara temel oluşturmaktadır (Demir, 2017: 2).

Göç olgusunun uluslararası nitelemesi ulus devletin sınırlarının yabancı kimliğine veya nitelemesine sahip kişiler tarafından geçilmesini anlatmaktadır. Bu aynı zamanda siyasi bir konuyu da gündeme getirmektedir. Çünkü uluslararası göç siyasi niteliğe sahip bir yer değiştirme hareketidir. Aynı zamanda uluslararası göç en az iki devleti ilgilendiren uluslararası nitelikli bir eylemdir (Demir, 2017: 3). Bu yer değiştirme hareketi meydana gelirken, devletin ve hükümetin temsilcisi (Aydın, 2009: 106) ve her bakanın ayrı ayrı idari ve siyasi yürütme aracı olan valinin (5442 Sayılı Kanun, 03.06.2017) uluslararası nitelikli görevlerinin bulunmaması veya bulunmadığının varsayılması düşünülememektedir.

Çünkü taşra ölçeğinde göç yönetimindeki sorumluluk valilik birimindedir. Dolayısıyla genel sorumluluğu vali üstlenmektedir. Göç her ne kadar ulusal alanda değerlendirilse de yerel ölçekte mücadele edilmesi gereken bir olgudur. Bir diğer ifadeyle, Türkiye’de göç yönetimi il ölçeğinde sürdürülmektedir. Örneğin, İl Göç İdaresi Müdürlüğü il ölçeğinde uluslararası göç yönetimi konusunda söz sahibidir (Demirhan ve Aslan, 2015: 52).

Türkiye’ye giriş yapmış olan yabancılar hakkında (haklarında sınır dışı etme kararı bulunanlar, kaçma veya kaybolma olasılığı bulunanlar, ülkeye giriş ve çıkış kurallarını ihlal edenler, ülkeyi terk etmeleri gereken zaman dilimini aşanlar,

kamu düzenini ve güvenliğini tehdit edenler) valilik tarafından idari gözetim kararı çıkarılabilmektedir (Tekelioğlu vd., 2015: 17-18).

Vize Uygulamaları: Yabancı kişilerin Türkiye'ye girebilmeleri için gerekli olan vize, diplomatik temsilcilikler (konsolosluklar) aracılığı ile veya normal durumlar dışında "...sınır kapılarının bağlı olduğu valilikler..." tarafından verilmektedir (2016 Türkiye Göç Raporu, 2017: 30).

Resmi vize makamlarından vize almadan sınır kapılarına gelen yabancılara, belirli bir süre içerisinde Türkiye'yi terk edeceklerini beyan etmeleri ve belgelenmeleri halinde "...sınır kapılarında istisnai olarak vize verilebilmektedir." İstisnai veya sınır vizesi, sınır kapılarının bağlı olduğu valilik birimi tarafından, talepte bulunan ilgili yabancı kişiye verilmektedir (2016 Türkiye Göç Raporu, 2017: 30).

Yerel Kalkınma: Küreselleşmenin getirileri sonucunda küresel ekonomi, kendisine her alandan pay kapmak için, ivme kazanmıştır. Sermayenin ve yatırım değeri olan sanayi ürünlerinin hızlı bir biçimde el değiştirmesi yalnızca devletler arasındaki akışkan iletişimi kuvvetlendirmemiş, aynı zamanda bölge ve yerel ölçekli kalkınma hareketlerini de tetiklemiştir. Yerel düzeyde kent ekonomileri bu tetikleme hareketinden pay almak için çaba sarf etmektedirler (Gül, vd. 2014: 249).

Devletlerin kendi aralarındaki ekonomik rekabeti kent seviyesine inmiş ve artık kentler kendi aralarında rekabet edebilecek bir konuma yükselmişlerdir. Kent ekonomileri uluslararası ölçekte önemli bir ivme kazanmış ve taşımış oldukları statik kuvvet dinamik kuvvete dönüşerek küresel rekabette etkin birer aktör haline dönüşmüştür (Zengin vd., 2014: 105). Bu dönüşümü önemli bir kalkınma hareketine dönüştürebilecek en kuvvetli aday birim ise valiliktir.

Devlet yönetiminde yerel olmak veya kavramsal bir açıdan yaklaşmak gerekirse yerellik, bir devletin sınırları içerisinde faaliyet gösteren il ve kent yönetimlerinin arasındaki yönetsel ilişkilerin bir bütün haline gelmesi sürecinin önemli bir parçası ve hatta bu sürecin ana kurgulayıcısıdır (Demir, 2016: 188).

Türk kamu yönetimi sisteminin yeniden yapılandırılmasında dikkat edilmesi gereken en önemli husus merkezi yönetim, yerel yönetimler ve merkezi yönetimin

taşıra teşkilatlarının arasında belirli bir iletişim ve ilişki düzeneğinin kurulmasıdır. Bir toplumun değerlerinin ekonomi, siyaset ve uluslararası ortamda temsil edilmesi ve bu unsurların toplumun değerleri ile yoğrularak şekillendirilmesi yeni bir yönetim dizgesinin varlığını zorunlu kılmaktadır (Demir, 2016: 314).

SONUÇ

Türkiye'nin üniter devlet yapılanması içerisinde il genel yönetiminin konumu temel taşıra kademesi olması üzerinden şekillendirilmiştir. Bu yönetim biriminin en üst düzey yöneticisi konumunda bulunan vali ise devletin ve hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı olmak üzere her bakanın siyasi ve idari yürütme aracıdır. Vali il ölçeğinde, adli ve askeri kurumlar dışındaki, devletin her kademesini temsil etmektedir. Bu temsil yetkisi idari ve siyasi açıdan değerlendirilmesi gerekmektedir. Adli ve askeri makamlar ile valinin arasına çekilen sınır da bu iki kurumun siyasi niteliklerinin bulunmaması ve kendi iç işleyişlerinin bilinen kamu kurumlarından farklı olmasından kaynaklanmaktadır. Her şeyden önce adli makamlar hiçbir makam, kurum ve kişiden emir ve talimat almamaktadır. Bu durum 1982 Anayasası'nın 9. maddesi'nde "Yargı yetkisi, Türk Milleti adına bağımsız ve tarafsız mahkemelerce kullanılır." (1982 Anayasası, Erişim Tarihi: 25.06.2017) şeklinde ifade edilmiştir. Askeri makamların ise disiplin anlayışı ve iç işleyiş düzeni farklılık göstermesinden dolayı valinin bu kurum üzerinde doğrudan denetim yetkisi bulunmamaktadır.

Valinin temsilcilik yetkisinin sınırlarının neler olduğu yönünde bir değerlendirme yapıldığı takdirde herhangi bir kısıtlamaya rastlanılmamaktadır. 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 9. maddesi'nde valinin ayrı ayrı olmak üzere her bakanın temsilcisi ve bunların siyasi ve idari yürütme aracı olduğu yönünde hüküm bulunmaktadır. Bu hüküm hiçbir bakanlığı ve bakanı ayrı tutmamıştır. Dolayısıyla vali, Dışişleri Bakanlığı ve Dışişleri Bakanı'nın da temsilcisi, idari ve siyasi yürütme aracıdır. Valinin, Dışişleri Bakanı'nın temsilcisi, idari ve siyasi yürütme aracı olmasının ne gibi sonuçları olabilir? Bu soru valinin yalnızca bir il yöneticisi olmadığı ve aynı zamanda bir diplomat kimliğinin de bulunduğunu savını tartışmaya açmaktadır. Bu soruya valinin de diplomatik memurlar gibi devletin kimliğini ve pasaportunu taşıdığı yönünde yüzeysel bir cevap verilebileceği gibi, bu kimliğin içeriğinin hangi yeterliliği ortaya çıkarttığını yöneltten soru ile cevap karışımı bir yaklaşım da sergilenebilmektedir.

Türkiye’de konumlanan onlarca devletin dış temsilcilikleri illerde ve ilçelerde yer almaktadır. Dışişleri Bakanlığı’nın ildeki temsilcisinin vali olmasından dolayı dış temsilcilikler ile herhangi bir konuda iletişime geçilmesi durumunda valinin yetkilendirilmesi gerekmektedir. Bu durum da valiyi diplomat kimliğine taşımaktadır. Diğer açıdan değerlendirmek gerekirse valinin devleti ve hükümeti temsil etmesi yetkisi valinin diplomat kimliğine sahip olmasını da gerektiren önemli bir husustur. Aksi takdirde vali yalnızca içişlerini ilgilendiren konularda devletin ve hükümetin temsilcisidir gibi açıklayıcı bir hükme ihtiyaç duyulmaktadır.

Özellikle savaş, çatışma, sınır aşan göç ve komşuluk ilişkileri bağlamında valilerin komşu devletler ile iletişime geçmesi ve ortak faaliyetler içerisine girmesi teorik açıdan normal bir davranış şeklini yansıtmaktadır. Bu bağlamda değerlendirildiği takdirde valinin görevlerinin yalnızca içişlerini ilgilendiren konular ile sınırlandırılması ve dış ilişkilerin Dışişleri Bakanlığı tarafından kendi personeli ile yürütülmesi önemli bir soruyu gündeme getirmektedir. Vali, Dışişleri Bakanı’nın idari ve siyasi yürütme aracı mıdır? Bu sorunun cevabını verebilmek için 5442 sayılı Kanun’un 9. maddesi’nin birinci fıkrasına bakmak gerekmektedir.

“Madde 9 – Vali, ilde Devletin ve Hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her Bakanın mümessili ve bunların idari ve siyasi yürütme vasıtasıdır.” (5442 Sayılı Kanun, Erişim Tarihi: 03.06.2017).

5442 sayılı Kanun’un ilgili hükmüne göre vali, Dışişleri Bakanı’nın da idari ve siyasi yürütme aracıdır. Bu noktada Kanun, Dışişleri Bakanı’nı ayrı bir konumda değerlendirmemiştir. Dolayısıyla vali, Dışişleri Bakanı’nın idari ve siyasi yürütme aracıdır. Dışişleri Bakanlığı’nın görevlerinin uluslararası ilişkiler olması dolayısıyla valinin de dış ilişkiler konusunda görevlerinin bulunduğu yorumu yapılabilmektedir.

Sonuç itibarıyla vali üst düzey bir kamu yöneticisi olarak özellikle sınır illerinde diplomat kimliği ile hareket etmesi, Türkiye’nin temsilciliğini yapan dışişleri personeli ile ortak hareket etmesi ve illerde konumlanmış dış temsilcilikler ile doğrudan iletişim ve faaliyet içerisine girmesi gerekmektedir. Bu durum içişleri ile dışişleri faaliyetlerinin koordineli bir biçimde yerine getirilmesi açısından da önem taşımaktadır.

KAYNAKÇA

Ager, Sheila L. (2009). "Roman Perspectives On Greek Diplomacy", *Diplomats and Diplomacy in the Roman World*, (Edited by Claude Eilers), Mnemosyne, Supplements, History and Archaeology of Classical Antiquity, Volume: 304, BRILL Publisher, Leiden-Boston, Netherlands, pp. 15-44.

Arı, Tayyar (2009). *Uluslararası İlişkiler ve Dış Politika*, 8. Baskı, MKM Yayıncılık, Bursa.

Arnold, Paul A., Clack George and Malamud, Paul (2004). *About America: How The United States Is Governed*, Publisher: Jason L. Stern, Writer Editor: Paul A. Arnold, Braddock Communications, Virginia.

Aydın, Ahmet Hamdi (2009). *Türk Kamu Yönetimi Sistemi-Niteliği-Örgütü-Sorunları*, Güncelleştirilmiş 3. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

Berridge, Geoff R. (2010). *Diplomacy: Theory and Practice*, Fourth Edition, Palgrave Macmillan, New York.

Boudreaux, Donald R. (2008). *Globalization*, Greenwood Press, The USA.

Bilgiç, Veyssel K. ve Serdar Kenan Gül (2010). "Türkiye'de Yerelleşme Politikaları", *Küreselleşme Karşısında Kamu Yönetimi Ve Hizmeti*, VII. Kamu Yönetimi Forumu (VII. KAYFOR) Bildiri Kitabı, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi 2010, Kahramanmaraş, s. 612-626.

Çevik, Hasan Hüseyin (2012). *Kamu Yönetimi Kavramlar-Sorunlar-Tartışmalar*, Gözden Geçirilmiş 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

Çimen, Adnan (2012). *İl İdaresi Sisteminin Geleceği Açısından Değişimi Okumak Sorunlar ve Çözüm Önerileri*, Türk İdareciler Derneği Yayınları, Ankara.

Demir, Konur Alp (2017). "Uluslararası Göç Yönetiminde İl Genel Yönetiminin Rolü ve Van İli Özelinde Bir Model Önerisi", *Fırat Üniversitesi KAYSEM 11 Kamu Yönetimi Sempozyumu*, 28-30 Eylül 2017, Elazığ. (Sempozyumda sözlü olarak sunulmuş, ancak bildiri kitabında henüz basılmamış ve başka bir yerde yayımlanmamış bildiri).

Demir, Konur Alp (2016). *Yerellik İlkesi Kapsamında İl Yönetiminin Mevcut Durumu*,

Sorunları Ve Geleceği, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Çanakkale.

Demir, Konur Alp ve Hikmet Yavaş (2016). “Küreselleşme, Yerelleşme Ve Yerel Özerklik Üçgeninde Ve 6360 Sayılı Kanun Kapsamında Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği”, *Kamu Yönetiminde Değişimin Yönü ve Etkileri (15-17 Ekim 2015 Tarihli KAYFOR 13 Bildiri Kitabı)*, (Editörler: M. Akif Çukurçayır, Hacer Tuğba Eroğlu, Hayriye Sağır, Mücahit Navruz), Konya, 2016, s. 177-189.

Demir, Konur Alp (2014). “Klasik Kamu Yönetimi Yapısından Yerelleşmeye Geçiş: Yönetişim Kapsamında Bir Değerlendirme”, *Anemon Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt:2, Sayı:2, Aralık 2014, s. 151-171.

Demirhan, Yılmaz ve Seyfettin Aslan (2015). “Türkiye’nin Sınır Ötesi Göç Politikaları ve Yönetimi”, *Birey ve Toplum Dergisi*, Cilt: 5, Sayı: 9, Bahar, s. 23-62.

Eilers, Claude (2009). “Introduction”, *Diplomats and Diplomacy in the Roman World*, (Edited by Claude Eilers), Mnemosyne, Supplements, History and Archaeology of Classical Antiquity, Volume: 304, BRILL Publisher, Leiden-Boston, Netherlands, pp. 1-14.

Eryılmaz, Bilal (2012). *Kamu Yönetimi Düşünceler-Yapılar-Fonksiyonlar-Politikalar*, Genişletilmiş ve Gözden Geçirilmiş 5. Baskı, Umuttepe Yayınları, Kocaeli.

Fréchette, Louise (2013). “Foreword, Diplomacy: Old Trade, New Challenges”, *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, (Edited by Andrew F. Cooper, Jorge Heine, Ramesh Chandra Thakur), Oxford University Press, England, pp. xxx-xxxiv.

Gözler, Kemal (2011). *İdare Hukukuna Giriş*, Ekin Basım Yayın Dağıtım, 13. Baskı, Bursa.

Gözübüyük, A.Şeref (2010). *Türkiye’nin Yönetim Yapısı*, Güncelleştirilmiş 11. Bası, Turhan Kitapevi, Ankara.

Gül, Hüseyin; Hakan Mehmet Kiriş; Nilüfer Negiz ve İsmail Gökdayı (2014). *Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Yerel Siyaset*, Detay Yayıncılık, Ankara.

Güler, Birgül Ayman (2011). *Türkiye’nin Yönetimi –Yapı-*, 3. Baskı, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara.

İskit, Temel (2013). *Diplomasi Tarihi*, (Editörler: Temel İskit ve Betül Yüce Dural), 2. Baskı, Anadolu Üniversitesi Yayını No: 2677, Açıköğretim Fakültesi Yayını No: 1643, ISBN 978-975-06-1344-9, Anadolu Üniversitesi, Eskişehir.

Keithly, David M. (2016). *The USA and The World 2016-2017, 12th Edition*, Rowman & Littlefield Publishing Group, Lanham, Maryland, The USA.

Parlak, Bekir ve Zahid Sobacı (2012). *Ulusal Ve Kültürel Perspektifte Kamu Yönetimi Teori Ve Pratik*, Gözden Geçirilmiş ve Geliştirilmiş Dördüncü Baskı, MKM Yayınları, Bursa.

Parlak, Bekir (2011). *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, MKM Yayıncılık, Bursa.

Parlak, Bekir (2003). “Küreselleşme Sürecinde Modern Ulus-Devlet ve Kamu Yönetimi”, *Çağdaş Kamu Yönetimi I Konular-Kuramlar-Kavramlar*, (Editörler: Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür), Nobel Yayınevi, Ankara, s. 347-391.

Rana, Kishan S. (2007). *Bilateral Diplomacy*, DiploHandbooks, Geneva and Malta, Malta.

Slavik, Hannah (2004). “Introduction”, *Intercultural Communication and Diplomacy*, (Edited by: Hannah Slavik), DiploFoundation, Malta and Geneva, pp. 13-21.

Tekelioğlu, Mehmet; Abdulvehap Doğan ve Fatih Çelebi (2015). “Türkiye’de Göç Politikalarının Gelişimi ve Mevcut Durum”, *Disiplinlerarası Göç Ve Göç Politikaları Sempozyumu* (29-30 Mayıs 2015) Bildiriler Kitabı, İstanbul Sabahattin Zaim Üniversitesi, İZÜ Yayın No: 12, (Editörler: Kadir Canatan; Mehmet Birinci; İsmail Çağlar; Yulia Kryvenko; Sena Öksüz ve Fatih Altun), Birinci Baskı, Elma Matbaası, İstanbul, s. 3-26.

Tortop, Nuri; Eyüp G. İspir; Burhan Aykaç; Hüseyin Yayman ve M. Akif Özer (2012). *Yönetim Bilimi*, 9. Basım, Nobel Yayınevi, Ankara.

Zengin, Eyüp; Mustafa Başkurt ve Muharrem Es (2014). “Yerel Yönetimler Ve Yerel Kalkınma”, *Manas Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Cilt: 3, Sayı: 2, s. 95-124.

Dışişleri Bakanlığı Yurtiçi Temsilcilikleri,

<<http://www.mfa.gov.tr/yurtici-temsilciliklerimiz.tr.mfa>>, (Erişim Tarihi: 03.05.2017).

Diplomatic Portal For Foreign Missions In Turkey, Resident Foreign Missions, Diplomatic Missions, <<https://diplomatic.mfa.gov.tr/missions.aspx?selMenuId=4>>, (Erişim Tarihi: 11.03.2017).

Diplomatic Portal For Foreign Missions In Turkey, Diplomatic Missions, <<https://diplomatic.mfa.gov.tr/missions.aspx?selMenuId=4>>, (Erişim Tarihi: 04.04.2017).

Eyalet Hükümetleri,

<http://www.usemb-ankara.org.tr/About_America_Government/state.htm>, (Erişim Tarihi: 07.03.2017).

Federal Hükümet,

<http://www.usemb-ankara.org.tr/About_America_Government/federal.htm>, (Erişim Tarihi: 07.03.2017).

Terörün Finans Kaynakları, Dış Destekler,

<<http://www.masak.gov.tr/tr/content/terorun-finans-kaynaklari/72>>, (Erişim Tarihi: 25.06.2017).

Türk Dil Kurumu Büyük Türkçe Sözlüğü, Diplomasi,

<http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.589dd940e05bb6.79194840>, (Erişim Tarihi: 10.02.2017).

13 Temmuz 2010 Tarih ve 6004 Sayılı Dışişleri Bakanlığının Kuruluş Ve Görevleri Hakkında Kanun,

<<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6004.pdf>>, (Erişim Tarihi: 07.03.2017; 03.05.2017).

10 Haziran 1949 Tarih ve 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu,

<<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.5442.pdf>>, (Erişim Tarihi: 09.02.2017; 07.03.2017; 03.05.2017; 03.06.2017; 03.11.2017).

1982 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası,

<https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa_2011.pdf> (Erişim Tarihi: 09.02.2017); <<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf>>, (Erişim Tarihi: 25.06.2017).

2016 Türkiye Göç Raporu (2017). İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Yayınları, Yayın No: 40, Nisan, 2017, Göç Politika Ve Projeleri Dairesi Başkanlığı Tarafından Hazırlanmıştır.

<http://www.goc.gov.tr/files/files/2016_yiik_goc_raporu_haziran.pdf>, (Erişim Tarihi: 24.06.2017).



DİSİPLİN SUÇ VE CEZALARI İLE ETİK ARASINDAKİ İLİŞKİLERE GENEL BİR BAKIŞ

Hasan DURSUN*

ÖZ

Her ne kadar kavramsal olarak birbirinden farklı olsa da disiplin ile etik arasında birbirinden ayrılmaz ölçüde yoğun bir ilişki bulunmaktadır. Bu bağlamda etik unsurunu bünyesinde barındırmayan bir disiplin normunun kalıcı olamayacağını vurgulamak gerekir. Kamu görevlilerinin disiplin işlerinde başarı sağlanmak isteniyorsa onların etik konusunda eğitilmesi gereklidir.

Anahtar Kelimeler: Disiplin, Etik, Ahlak, Faydacılık, Deontoloji.

A GENERAL PERSPECTİVE ON RELATION BETWEEN ETHICS AND DISCIPLINE CRIMES AND PUNISHMENTS

ABSTRACT

Although described different concepts, there is an intense relation between discipline and ethics in the integral level. Within that context, it is necessary to emphasize that if a discipline norm does not embody the ethical component that norm cannot be long lasting. If one want to be success on the discipline matters of public officials, it is necessary to educate them on the ethics.

Keywords: Discipline, Ethic, Moral, Utilitarianism, Deontology.

* Dr. Planlama Uzmanı. Kalkınma Bakanlığı, hasan.dursun@kalkinma.gov.tr (Bu makalede ileri sürülen görüşler Kalkınma Bakanlığının değil, yazarın kişisel görüşlerini yansıtmaktadır).

Giriş

Disiplin ile etik arasındaki ilişkileri tam olarak kavrayabilmek için öncelikle “etik” ve disiplin” kavramları üzerinde durulması ve onlar hakkında genel bir bilgi verilmesi faydalı olacaktır.

Belirli meslek mensupları arasında geçerli olan adet ve geleneklerin, etik kavramının sözlük anlamını oluşturduğunu belirtmek gerekir. Bunun yanında, söz konusu meslek mensuplarının birbirlerine, müşterilerine ve iş sahiplerine karşı ahlaki (moral) ve profesyonel görevleri de bu kavramın içerisine girmektedir.¹ Kamu yönetimi açısından etik, doğru ve yanlışlığı ayırtırmak ve doğru bir şekilde idari tasarrufta bulunabilmeyi ifade etmektedir.²

Felsefenin bir dalı olan etik, temel olarak moral değer ve faaliyetlerle uğraşmaktadır. Etiğin tam olarak kavranabilmesi için her şeyden önce “moralin” (ahlakın) ne olduğunun anlaşılması gerekmektedir. Moral; yanlış veya doğru olan prensipler veya faaliyetlerle ilgilenir, bunun yanında, belirli bir çevrede geçerli olan kural ve değer yargısını inceler. Bu açıdan, bir toplumun, siyasi sistemin veya bir kamu kurumunun moralinden bahsedilirken söz konusu gruplar tarafından yanlış veya doğru olarak kabul edilen şeyler anlaşılır. Bir başka deyişle, moral kavramıyla grup üyelerinin önemli olarak kabul ettiği değer yargıları ve bu değer yargılarına dayanan kurallar, normlar, düzenlemeler, politikalar ve süreçler kastedilir. Moral faaliyet ile de grubun moral değerleri ile uyumlu eylem, bir diğer deyişle, grubun neyi yanlış neyi ise doğru olarak kabul ettiği en temel değerlere uyumlu davranış anlaşılır.³

Bu bağlamda “etik” ise kişisel ve sosyal “moral” (ahlaki) deneyimlere akılcılığın sistematik bir şekilde uygulanarak insan davranışlarını yönetecek kuralların belirlenmesini ifade eder. Etik, temel olarak, doğru ve yanlış açıklığa kavuşturma süreci ve doğru olana göre davranma tarzıyla ilgilenir; bunun yanında etik, doğru hareket tarzını bulabilmek için akılcılığın kullanılmasını da içerir. Kısaca etik, moral standartları araştırma olarak tanımlanabilir.⁴

¹ Black's Law Dictionary, Fifth Edition, West Publishing Co., USA 1979, s. 804.

² Robert B. Denhardt, Public Administration An Action Orientation, Brooks/Cole Publishing Company, California 1991: 131.

³ Denhardt: 101.

⁴ Denhardt: 101.

Etik, moral standartları araştırma şeklinde tanımlansa da çoğu durumlarda “etik” ve “moral” kavramlarının birbirinin yerine kullanıldığı gözlemlenmektedir. Bu bağlamda, sık sık, bir eylemin moral veya ahlaki olarak doğru olan bir hareket tarzının etik olarak da doğru olduğundan bahsedilmektedir. Bunun gibi sıklıkla “ahlaki kod” ile “etik kod” un aynı olduğu varsayılmaktadır. Bununla birlikte “etik” ve “moral” kavramları birbirinden farklıdır. Bu farklılığın bilincine varmak salt felsefi açıdan önem taşımamakta, bunun yanında pratik faydası da bulunmaktadır. Çünkü etik kavramı üzerine odaklanılarak kişinin moral doğru hareketi aramadaki etkin katılımı vurgulanır. Bu bağlamda etik; etken katılımı, muhakemeyi, analiz etmeyi, doğru hareket tarzı için kılavuzluk aramayı gerektirir.⁵

İşte etik kavramının bu bilincine varılması, kamu yönetimi açısından oldukça büyük önem taşımaktadır. Çünkü kamu yönetiminde karşı karşıya kalınan sorunlar oldukça nadir olarak siyah veya beyazdır. Bu bağlamda, kanun koyucunun kamu görevlisine yürütme görevini verdiği politikanın doğru olup olmadığı, yoksul olan bir yurttaşın kuralları göz ardı ederek yardım edilip edilemeyeceği, amirin verdiği talimatın yanlış olduğu durumlarda yerine getirilip getirilmeyeceği soruları sorulabilir. Bu ve buna benzer binlerce sorunun yanıtı kolay değildir. Böyle sorularla karşılaşılan durumlarda kamu görevlisinin düzgün bir şekilde hareket edebilmesi için yarışan değerleri tartması ve idari işlem ve eyleme temel oluşturacak “makul” (reasonable) bir sonuca ulaşması gerekir.⁶

Toplumda yaygın bir şekilde uygulama alanı bulsa da bir kamu görevlisinin karar verirken “duruma bağlı” (it depends) demesi yeterli değildir. Daha açık bir deyişle, bu uygulamayı benimseyenler “etik veya ahlaki görecelik” (ethical or moral relativism) kavramından hareket ederek kimi yer veya koşullarda etik olarak kabul edilen idari tasarrufların, başka yer veya koşullarda etik-dışı kabul edildiğini, dolayısıyla bir idari tasarrufun ahlakiliği konusunda değerlendirme yapılırken idari tasarrufun yapıldığı andaki koşulların dikkate alınması gerektiği esasını benimserler. Etik görecelik taraftarları, bir idari tasarrufun ahlakiliğini saptayacak ve bütün durumlarda uygulanabilecek evrensel standartların bulunmadığını inancını taşımaktadırlar. Daha açık bir deyişle, söz konusu taraftarlar, farklı kültürlerin değişik etik değer yargılarının bulunduğunu, örneğin, bir kültürün yaşlı insanlarını

⁵ Denhardt: 101.

⁶ Denhardt: 101-102.

ölüme terk ederken, başka bir kültürün yaşlı kimselere karşı özen gösterilmesi ve onların el üstünde tutulması yönünde bir değer yargısına sahip olduğu esasını benimsemektedirler.⁷

Bununla birlikte, etik görecelilik görüşü “yaşlı insana saygı” gibi daha geniş ve bütüncül ahlaki ilkeleri dikkate almamaktadır. Bundan da öte, söz konusu görüş, ahlaki deneyimler ışığında oldukça garip görünmektedir. Gerçekten de cinayetin ahlaki olmadığı söylendiği zaman onun bazı kişiler, hatta bazı ülkeler için ahlaki, bazı kişiler veya ülkeler için ahlaki olmadığı kastedilmemektedir. Burada söylenmek istenen şey, cinayetin bütün insanlar için ve her zaman gayri ahlaki olduğu savıdır ki bu savın “akılcı” (rational) ve duygusal gerekçelere dayalı olarak savunulması olanaklıdır. Bu durum, yanıtının bulunması kolay olmasa da ahlaki soruların yalnızca tek bir doğru cevabının bulunabileceğini göstermektedir. Bununla birlikte, kamu görevlisinin yapacağı tasarrufta içinde bulunduğu koşulları anlaması ve o tasarrufun lehinde ve aleyhinde olan düşünceleri değerlendirmesi ve kararına ulaşmasını sağlayıcı bir dizi kılavuz niteliğindeki ilkeleri dikkate alması, onun en azından daha berrak ve güvenli bir şekilde karar almasını sağladığını belirtmek gerekir.⁸

Doğal olarak bu durumda, etik ilkelere uygun davranılmasından nasıl emin olunacağı sorusu ortaya çıkmaktadır. Bu eminliği sağlayabilmek için üç aşamalı bir çalışma yapılması gerekmektedir. Bunlardan ilki, olgu ve olayları açıklığa kavuşturmaya çalışmaktır. İkinci olarak, temel ilkelere anlaşma sağlanmış konulardaki etik sorunların çözümlenmesi kolay olduğundan, söz konusu ilkeler üzerinde uzlaşmaya varılmalıdır. Sonuncu aşamada ise, kamu görevlisinin yapacağı idari tasarrufun lehinde ve aleyhinde olan ileri sürülen önermelerin dikkate alınması gerekir.⁹ Ancak yalnızca etik ilkelere uygun bir şekilde karara varılması yeterli olmayıp bunun yanında zor da olsa etik açıdan doğru olan karara uygun bir şekilde davranış göstermek de gerekir.¹⁰

Öte yandan, “etik” kavramıyla “faydacılık, yararcılık” (utilitarianism) ve “deontoloji” kavramlarını da birbirine karıştırmamak gerekir. Yararcılık ile deontoloji bir idari işlem veya eylemin, kısacası, idari bir tasarrufun etik olup olmadığı

⁷ Denhardt: 102

⁸ Denhardt: 102.

⁹ Bu aşamalar hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Denhardt: 102-103.

¹⁰ Denhardt: 103.

konusundaki yaklaşımlardır. Bunlardan faydacılık; idari tasarrufun sonuçlarına odaklanmakta, eğer bir idari tasarruf, diğer idari tasarruflarla karşılaştırıldığı zaman en çok sayıdaki insan için en büyük faydayı sağlıyor veya asgari olarak en düşük zarar veriyorsa o idari tasarrufun doğru olduğuna inanmaktadır. Faydacılık taraftarları, idari bir tasarrufun doğru veya haklı olduğunu saptayacak evrensel standartların bulunmadığını, daha ziyade idari tasarrufun maliyet ve faydalarını hesaplayarak onun “ahlaki” (moral) veya “gayri-ahlaki” (immoral) olduğunun belirlenebileceği görüşünü savunmaktadırlar.¹¹

Deontolojik yaklaşımı, faydacılık yaklaşımının tersine, bir idari tasarrufun ahlaki olup olmadığının genel kural veya ilkelerle belirlenebileceği görüşünü benimsemektedir. Daha somut bir deyişle deontolojik yaklaşım, doğruluk ve yanlışlığın genel prensiplerle belirlenebileceğini ve bu prensiplerin belirli bir idari tasarrufun sonucuna göre belirlenemeyeceği görüşünü savunmaktadır. Bu yaklaşım, daha çok kamu görevlisinin görev veya sorumlulukları üzerine odaklanmaktadır. Basit bir şekilde ifade etmek gerekirse, bu yaklaşım taraftarları, bir kamu görevlisinin yapacağı tasarrufun sonuçlarına bakmaksızın ahlaken doğru olan şeyleri yapmak, doğru olmayan şeylerden ise kaçınmak yükümlülüğü olduğu esasını benimserler. Böylelikle, deontolojistler, hak veya adalet gibi kavramların içerisinde saklı olan doğru ve yanlışın evrensel ilkeleri üzerine odaklanma eğilimini taşırlar.¹²

Deontolojik yaklaşımı benimseyen bir kamu görevlisi, dürüstlük veya yardımseverlik gibi genel olarak kabul edilmiş ahlaki öncüllere uygun bir şekilde davranmaya çalışmaktadır. Bu bağlamda bir kamu görevlisinden, örneğin, doğruyu söylemek, sözünü tutmak, kişilerin onuruna saygı göstermesi beklenmektedir. Kamu görevlisinin söz konusu hususları mevzuatta veya etik kodda bulunduğu için değil genel olarak kabul edilmiş ahlaki ilkelere uygun olduğu için yapması gerekir. Özel durumlarda, yöneticinin yapacağı idari tasarruf, bir kurumun veya toplumun genel yararlarına aykırı olabilir, ancak, söz konusu tasarruf yaygın olarak kabul edilmiş ahlaki duyguya uygunsa kamu görevlisinin söz konusu duyguya uygun bir şekilde hareket etmesi gerekir.¹³

¹¹ Denhardt: 103.

¹² Denhardt: 104.

¹³ Denhardt: 104.

Kamu görevlilerinin uyması gereken etik kurallar, genellikle, kamu görevlisinin bulunduğu ülkenin sosyal normlarının bir yansımasıdır. Örneğin, ırkçılığı veya cinsel tacizi önleme anlayışı birçok ülkede ön plana çıkmaya başlamış ve söz konusu değer yargıları, kamu görevlilerinin uymaları gereken etik kuralların içerisine yansıtılmıştır. Bundan da öte, birçok ülkede, kamu görevlilerinin etik kuralları, özel sektör çalışanlarının etik kurallarına benzer şekilde düzenlenmiştir.¹⁴

Kamu görevlilerinin uymaları gereken etik kuralların kaynağı ne olursa olsun yapılacak düzenlemede, usuli (procedural), “öze yönelik” (maddi), dizgesel (systemic) ve kişisel olmak üzere dört etik türüne hitap etmesi gerekmektedir. Bu etik türlerinin arasında hemen her konuda bağlantı bulunmakta ve söz konusu bağlantının doğası gereği de aralarında uyumsuzluk bulunmaktadır.¹⁵

Disiplin, kavramsal olarak öğretide farklı şekillerde tanımlanmaktadır. Belohlav, insanları üretken yapmak ve üretkenliklerini sürdürebilmek uygulanan sürecin işlevinin disiplin olarak adlandırılabilirliği kanısındadır.¹⁶ Werther ve Davis, disiplini; kurumsal standartlara uyum sağlamaya teşvik eden yönetim eylemi olarak tanımlamışlardır.¹⁷ Buna karşın Robbins, kurumun standart ve kurallarını uygulamak için yönetici tarafından alınan önlemleri disiplin olarak tanımlamaktadır.¹⁸ Greer ve Labig ise söz konusu kavramı tanımlamaktan kaçınarak, disiplinin önemli bir olgu olmasına rağmen sevimsiz bir işlev olduğunu, zira disiplin yoluyla yöneticinin, işyerindeki istenmeyen davranışları önlemeye çalıştığını ifade etmişlerdir.¹⁹

Disiplinin tanımında uzlaşmazlık bulunduğu gibi “disiplin cezaları”nın tanımı bakımından da uzlaşmazlık bulunmaktadır. Gerçekten de disiplin cezaları

¹⁴ Bart W. Édes, Promoting Integrity In The Public Sector: The Contribution Of The OECD in Responding Corruption, UNICRI, No.63, Rome/Milan, 2000: 162.

¹⁵ Bu etik türleri hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. William C. Johnson, Public Administration Partnerships in Public Service, Third Edition, Waveland Press Inc., USA 2004, s. 350.

¹⁶ J.A.Belohlav, The art of disciplining your employees: A manager’s guide, Prentice Hall, Englewood Beyer,1985’den nak. Aimee L Franklin ve Javier F. Pagan, Organization Culture as an Explanation for Employee Discipline Practices, Review of Public Personnel Administration, Vol.26, No.1, March 2006: 54.

¹⁷ W.B. Werther ve K. Davis, Human Resources and Personnel Management, McGraw-Hill, New York, 1993: 548’den nak., Franklin ve Pagan: 54.

¹⁸ P. G. Robbins, Management, Prentice Hall, Englewood Cliffs, NY, 1994, s. 544’dan nak. Franklin ve Pagan: 54.

¹⁹ Greer C.R. ve Labig C.E. Employee reactions to disciplinary actions, Human Relations, 40 (8), 1987, s. 507’den nak. Franklin ve Pagan: 54.

öğretide çeşitli şekillerde tanımlanmaktadır. Nitekim Moderne, disiplin cezalarını, İdare ile kişi arasında özel bir ilişki bulunduğu durumlarda ve İdareye ceza verme yetkisinin daha önceden tanındığı durumlarda verilen cezalandırıcı işlem şeklinde tanımlamakta,²⁰ Sauvé ise kamu hizmetinin düzgün işlemesi için verilen ceza olarak tanımlamaktadır.²¹ Gölcüklü ise disiplin cezalarını; memurların, memuriyet görevleriyle ilgili olarak işledikleri kusurları veya memuriyet sıfatına veya görevine etki edebilecek kusurlu davranışları cezalandırmak için konulmuş bulunan müeyyideler olarak tanımlamaktadır.²²

Kanımızca Sauvé ve Gölcüklü'nün yapmış olduğu tanımlar, dar kapsamda olduğu²³ ve disiplin cezalarının karakteristik özelliklerini yansıtmadığı için kabul edilemez. Söz konusu tanımlardan yalnızca Moderne'nin yaptığı geniş ölçekli tanım son derece isabetlidir. Zira yazarın da belirttiği gibi disiplin cezalarının nirengi noktasını İdare ile kişi arasında özel bir ilişkinin bulunması ve İdareye ceza verme yetkisinin daha önceden tanınması oluşturur. Bu bağlamda Sauvé ve Gölcüklü'nün savlarının aksine disiplin cezası salt kamu görevlileri hakkında uygulanmamakta, bunun yanında, mahkûm, öğrenci, asker gibi kamu hizmetini kullanan çeşitli kesimler ile İdare arasında özel bir hukuki ilişki içerisinde bulunan her durumda da uygulanmaktadır.²⁴

²⁰ Franck Moderne, *Sanctions administratives et justice constitutionnelle*, Economica, Paris 1993: 158.

²¹ Jean Marc Sauvé, *Les sanctions administratives en droit public français*, AJDA, 20 octobre 2001 spécial: 17.

²² Feyyaz Gölcüklü, <<İdari Ceza Hukuku>> Ve Anlamı; İdarenin Cezai Müeyyide Tatbiki, AÜSBFD, C. XVIII, S. 2, Haziran 1963: 156.

²³ Kanımızca, disiplin cezalarının dar olarak tanımlanması, disiplin gücü veya erkinin dar olarak benimsenmesinden kaynaklanmaktadır. Disiplin gücü veya erki dar veya geniş anlamda benimsenmesine ve kapsamına göre üç anlama gelmektedir. Bu güç veya erk dar anlamında, amirin, emrinde çalışan memura ceza verme yetkisini ifade ederken (Türk öğretisinde yazarlar disiplin gücünü dar olarak tanımlama eğiliminde bulunmaktadır. Örneğin Gölcüklü, hiyerarşi gücünün sonuçlarının hizmeti düzenlemek, asta emir vermek, faaliyeti denetim, ast tarafından yapılan ancak gayeye uygun görülmemeyen tasarrufları düzeltme, iptal ve emirlere ve hizmetin gerekliliklerine riayetsizlik halinde meslek disiplinini sağlamak ve meslek menfaatlerini korumak ereğiyle disiplin müeyyidesi uygulamak yetkinin disiplin gücü olarak tanımlanabileceğini ifade etmektedir. Bkz. Gölcüklü: 157), geniş anlamda, İdarenin özel kişilere ceza verme yetkisini ifade eder. Bunlardan başka, dernek, vakıf, kulüp gibi özel kuruluşların, statüleri gereğince, kendi üyelerine ceza verme yetkisi ise disiplin gücünün üçüncü anlamını oluşturur. Bununla birlikte, bu son durum, cezai idare hukukunun bütünüyle dışında kalmaktadır; çünkü burada kural olarak, devletin hukuku dışında kalan faaliyetler söz konusu olmaktadır. Yine bu durumda yargının rolü yalnızca, özel kuruluşların disiplin cezası verme yetkisinin temeli olan statülerini yorumlamakla sınırlıdır. Gölcüklü: 158-159. Bu çalışmada da disiplin gücü veya erki geniş anlamda incelenecek, özel kuruluşların elemanlarına verdiği disiplin cezası inceleme dışı tutulacaktır. Zira özel kuruluş "idare" kavramı içerisine girmediği için onun vermiş olduğu ceza da idari ceza olarak kabul edilemez.

²⁴ Mahkûm, öğrenci ve askerler hakkında uygulanan disiplin cezaları ve kanunilik ilkesinin uygulaması hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Hasan Dursun, *İdari Suç ve Cezalarda Kanunilik İlkesi*, Adalet Yayınevi, Ankara 2015: 349-361, 369-380.

Öte yandan disiplin sisteminin yalnızca kamu kurum veya kuruluşlarında geçerli olduğu şeklinde bir yanlış algı bulunmaktadır. Gerçekten de disiplin sistemleri yalnızca kamu hizmetlerini yürüten kamu kurum veya kuruluşlarına özgü bir husus olmayıp her türlü organizasyonda geçerli olan bir dizge niteliği taşımaktadır.²⁵ Camerlynck ve Lyon-Caen'in daha açık deyişleriyle; disiplin otoritesinin dayandığı temel; ister kapitalist, ister sosyalist isterse diğer bir model olsun, ne tür bir organizasyon olursa olsun, organizasyonun başarılı bir şekilde faaliyet yürütebilmesinden sorumlu olan en üst düzey yöneticiye disiplin cezası verme yetkisinin tanınması kaçınılmaz bir zorunluluktur. Bu bağlamda yazarlar, disiplinin amacının, ait olduğu topluluğa ait görevini ihlal eden çalışanın cezalandırılması olduğunu zira disiplin ihlallerinin kurum düzenini bozmakla eşanlı olarak kurumun işlevine de büyük zarar verdiğini belirtmektedirler. Bununla birlikte Camerlynck ve Lyon-Caen, bir kurum veya kuruluşun düzeni ve işlevinin düzgün bir şekilde yürütülmesinden salt en üst düzey yönetici değil tüm yöneticilerin sorumlu olduğunu, bu yüzden disiplin yetkisinin yöneticiler temelinde derece derece oluşturularak sınırlandırılmasının şart olduğunu, kısacası disiplin yetkisinin disipliner bir nitelik taşıması gerektiğini ifade etmektedirler.²⁶

1. DİSİPLİN NÖRMLARI İLE ETİK KURALLAR ARASINDAKİ İLİŞKİLER

Disiplin ve etik konusunda verilen kavramsal bilgilerden anlaşılacağı üzere kamu görevlilerinin uymaları gereken etik kurallar ile idari disiplin suç ve cezaları arasında önemli ve yakın ilişkiler bulunmaktadır. Burada söz konusu ilişkilerin çeşitli boyutlar bakımından analizi yapılacaktır.

1. 1. Ahlaki Psikoloji “Moral Psychology” Kavramı Bakımından

Psikolog Lawrence Kohlberg, bir insanın geçebileceği üç aşamalı bir ahlaki gelişim şemasının bulunduğunu, bunlardan ilkinin “kalıplaşma-öncesi” (pre-conventional), ikincisinin “kalıplaşma” (conventional), üçüncüsünün ise

²⁵ Louis Fougère, *Civil Service Systems Essays and Texts* (Fransızca Özgün Adı: *La fonction publique: Etudes et choix de textes commentés*; İngilizce'ye çevirenler: Ruth Murphy ve Robert North), Unesco, Brussels 1967: 315. Bununla birlikte, disiplin dizgesinin kamu kurum veya kuruluşlarında bulunması, söz konusu dizgenin özel organizasyonlarda bulunmasından daha fazla önem taşır. Çünkü kamu görevi yapılan veya kamu hizmeti verilen işlerde sahip olunan disiplin dizgesi, kamu hizmet ve görevlerinin etkin, düzgün, doğru ve dürüst bir şekilde yürütülmesini sağlamayı hedeflemektedir. Bkz. Fougère: 315.

²⁶ G.G. Camerlynck ve G. Lyon-Caen, *Précis de Droit du Travail*, Paris, Dalloz, 1965, s. 269'dan nakleden Fougère: 315.

“kalıplaşma-ötesi” (post-conventional) aşaması olduğunu ifade etmektedir. Kohlberg, çoğu insanın ahlaki gelişiminin ilk iki aşamada bulunup üçüncü aşamaya geçemediğini, buna karşın, söz konusu gelişimin, ilk iki aşamasının atlanarak salt üçüncü aşamada sağlanamayacağını ifade etmektedir.²⁷

Kohlberg, kalıplaşma öncesi aşamada çocuğun “doğru” ve “yanlış” hakkında bazı fikirleri geliştireceğini, bu fikirleri de eylemlerinin sonucuna veya etrafındaki fiziksel güce göre şekillendireceğini belirtmektedir. Psikolog, bu aşamanın ilk evresinde çocuğun düşüncelerini cezaya göre şekillendireceğini, örneğin, çocuk duvara yazı yazarsa azarlanacağını, çocuğun bu olumsuz sonuçtan kurtulmak için söz konusu davranıştan kaçınacağını, daha sonra ise ödül almak, örneğin, ebeveyninin övgüsüne kavuşabilmek için davranışını şekillendireceğini, kalıplaşma öncesi aşamada çocuğun bakış açısına göre ahlaki bir kodun bulunmadığını, onun cezadan kaçınma veya ödülü kazanma duygusunun hareketlerini yönlendireceğini savunmaktadır. Kohlberg, bu aşamada çocuğun ahlaki gelişimini, davranışının sonucu bağlamında aldığı ceza veya ödüle göre fiilin kötü veya iyi olarak nitelendirilmesinin belirleyeceğini ifade etmektedir. Psikolog, bu aşamanın “ergenlik” (adulthood) dönemine taşınacağını da belirtmektedir.²⁸

Kohlberg, ahlaki gelişimin kalıplaşma aşamasında kişilerin; ailenin, grubun veya ulusun standart veya uygulamalarına uygun olarak davrandığını ifade etmektedir. Yazar, bu aşamanın da iki evresinin bulunduğunu, bunlardan ilkinin “iyi çocuk/güzel kız” (good boy/nice girl) dönemi olduğunu, bu dönemde ebeveynin, öğretmenin veya akranların beklentilerine ve okul, ibadethane veya evde öğrenilen normlara uygun davranıldığını belirtmektedir. Düşünür, ahlaki gelişimin bu aşamanın ikinci evresinin, hukuk ve düzene “uyum” (orientation) evresi olduğunu ifade etmektedir. Yazar bu evrede, kişilerin otorite ve sosyal düzene doğru bir uyum geliştireceğini, onların “iyi yurttaş” kavramının ne anlama geldiğini öğreneceklerini ve toplumun geleneksel kurallarıyla yaşamanın önemini kabul edeceklerini savunmaktadır. Psikoloğa göre bu evrede kişinin ahlaki bakış açısını, görev ve onur duygusu şekillendirecek, kişi; yalan söylemek, çalmak, aldatma gibi bazı davranışların yanlış olduğunu öğrenecektir. Ancak kişi bu davranışların niçin yanlış olduğu konusundaki felsefi temeli bilmeyecek, herkesin

²⁷ L. Kohlberg, *From Is to Ought in Cognitive Development and Epistemology*, editör T. Mishel, Academic Press, New York, 1971: 151-235’den nak., Denhardt: 104.

²⁸ Bkz. Denhardt: 104-105.

o tür davranışları hatalı kabul ettiği için yanlış olduğunu söyleyecektir. Kohlberg, çoğu yetişkinin ahlaki gelişiminin en az bir kısmının, daima bu evrede kalacağını, daha öteye geçemeyeceğini belirtmektedir.²⁹

Yukarıdaki açıklamalardan anlaşılacağı üzere Kohlberg, ancak çok az sayıda yetişkinin ahlaki gelişiminin, kalıplaşma-ötesi aşamaya geçebileceğini belirtmektedir. Yazar bu aşamada, kişilerin ahlaki ilkeleri benimsemeleri ve bu ilkelere göre davranmalarının bunları kör bir şekilde kabul etmelerinden dolayı değil, söz konusu ilkelerin neden doğru olduğu kanısına bilinçli olarak ulaşmalarından kaynaklandığını ifade etmektedir. Psikoloğa göre bu aşamada kişiler ahlaki ilkeleri kendi başlarına tanımlamaya çalışmakta ve bu değerlerin grup veya toplumdan bağımsız bir şekilde nasıl işlediğini anlamaya çabalamaktadırlar. Düşünür bu aşamanın da iki evreden oluştuğunu, “sosyal sözleşme” veya “yasallık” olarak adlandırılabilir ilk evrenin, güçlü bir “faydacı” (utilitarian) eğilim taşıdığını savunmaktadır. Yazar bu evrede kişinin, kendi inancı ve değerlerinin haklılığı dâhil diğer kişilerin haklarının ve toplumun bu hakları desteklemek üzere nasıl oluştuğunun bilincine ulaşacağını belirtmektedir. Kohlberg, bu bilincin sonucunun hukuki bir bakış açısı olduğunu, söz konusu bakış açısının kalıplaşma aşamasında olduğu gibi hukuki düzene durağan bir şekilde bakmak yerine o düzenin değişebilir olduğunun farkına varan bir bakış açısı olduğunu belirtmektedir. Kohlberg, ayrıca, hukuk düzeninin değişebilir olduğuna yönelik bakış açısının sık sık, “en fazla sayıda insanın azami faydası” kavramıyla desteklendiğini de ifade etmektedir. Psikolog, kalıplaşma ötesi aşamanın ikinci evresinin ahlaki gelişimin en yüksek aşaması olduğunu, bu aşamada kişinin adalet, eşitlik, insan onuruna saygı gibi soyut ahlaki prensipleri özgürce seçerek yaşayacağını ifade etmektedir. Kohlberg, kişilerin ahlaki gelişimin ikinci ve üçüncü aşamasında yaşamları bakımından uyguladıkları standartların özdeş olabilmelerine karşın, üçüncü aşamada kişinin bir eylemin niçin yanlış veya doğru olduğu konusunda farklı gerekçelere sahip olacağını belirtmektedir.³⁰

Kişinin ahlaki gelişiminin bu aşamalarını bilmek, kamu görevlilerinin vermiş olduğu kararların etik değerlendirmesi bakımından yaşamsal bir önem taşımaktadır. Gerçekten de Denhardt’ın isabetli olarak belirttiği üzere, kamu kurum ve kuruluşlarında verilen birçok etik kararların temelini, kişinin ahlaki gelişiminin

²⁹ Bkz. Denhardt: 105.

³⁰ Denhardt: 105.

bir aşaması oluşturur. Daha somut bir deyişle, kamu görevlileri kimi zaman ödül almak veya cezadan kaçınmak için karar vermekte, kimi zaman ise hukuka veya kurumsal standartlara uyum sağlamak için tasarruflarda bulunmaktadır. Örneğin, bir kamu görevlisi işten atılma korkusu nedeniyle amirinin talimatlarına uyabileceği gibi yalnızca hukuka olan saygısı nedeniyle bağlı olduğu kurumuna malzeme alırken o malı satan bir arkadaşını tercih etmekten ziyade ihale sürecini tercih edebilir. Bununla birlikte kamu görevlisinin görevi başında kendisini daha fazla dikkat göstermesi gereken ve kişisel olarak benimsediği ilke, standart ve değer yargılarını zorlayan durumların bulunması olasıdır. Örneğin amirin; satın alma görevlisine, kuruma alınacak malzemenin ihale sürecinden ziyade kendi arkadaşından alınması talimatını verdiğini düşünelim. İşte bu gibi durumlarda kamu görevlisinin “ilkeli” (principled) veya ahlaki gelişimin kalıplaşma ötesi niteliği taşıyan bir tutum sergilemesi gereklidir. Bir kamu görevlisinin unutmaması gereken nokta, kamu görevinde her zaman amirinin talimatı veya diğer kişilerin beklentilerine göre hareket etmenin gerekmediği, ahlaki prensipler konusunda dikkatli bir dik duruşun daha fazla önem taşıdığı, zaman geçtikçe kamu görevlisinin doğru etik kararlar vermesi sayesinde daha iyi bir konuma geleceği bilincine ulaşmasıdır.³¹

Yapılan bu açıklamalardan anlaşılacağı üzere, bir kamu görevlisinin yapacağı idari tasarrufun sürecini doğru ve uygun bir şekilde bilmesi yeterli değildir. Kamu görevlisi açısından asıl önemli olan şey doğru olduğunu benimsediği fikirlere uygun bir şekilde davranabilmektir. Bu bağlamda, bir kamu görevlisinin “dürüstlüğü” (integrity) sadece onun ne düşündüğüne göre belirlenmez, bunun yanında, nasıl davrandığına göre de saptanır. Bu durum, özellikle etik kurallara uygun bir şekilde karar vermek isteyen kamu görevlisi açısından oldukça önemlidir. Çünkü kamu yönetimindeki etik sorunlar soyut olmayıp “gerçek” (reel) bir nitelik taşır. Öte yandan etik sorunlar, insanlık için ani ve kimi zaman ciddi sonuçlar doğurduğundan kamu kurum ve kuruluşlarında etik davranışlar gösterilmesini sağlayacak bir sürecin oluşturulması oldukça büyük önem taşır.³²

Bu konudaki uzun ve köklü felsefi gelenek; faydacı, deontolojik veya diğer yaklaşımın etik ilkelerini idari tasarrufa yansıtabilmek için kamu görevlisinin “kişilik” (character) geliştirmesinin şart olduğu esasını benimser. Bir başka deyişle

³¹ Denhardt: 105-106.

³² Denhardt: 106.

söz konusu gelenek, karmaşık bir dizi genel ilkeleri belirli olaylara uygulayabilmek için soyut bilgi dışında bazı şeylere gereksinim bulunduğu esasını kabul eder.³³ Nitekim Aristoteles, somut durumlarda ahlaken doğru kararlar verebilmek için “pratik sağduyu veya erdem” (practical wisdom) kazanmanın önemini vurgulamıştır. Aristoteles, bu sağduyu veya erdemin kişinin salt genel ilkeleri nasıl uygulayacağını bilmesinden ziyade niçin böyle yaptığının bilincine varmasıyla kazanılacağını, bu bağlamda, kamu görevlisinin ahlaki bilgiyi gerçek dünyaya taşıyabilmesi için onun insan yönetiminde neyin ideal olduğu konusunda güçlü duygulara sahip olması gerektiğini belirtmektedir.³⁴

Bu yüzden “erdemın fazileti” (ethics of virtue), etik nitelikteki karar alma sorununa yönelik felsefi bir yaklaşım olmayıp bir yetenek geliştirme yoludur. Nitekim Aristoteles, erdemin de diğer yetenekler gibi geliştirilebileceği savında bulunmaktadır. Daha açık bir deyişle Aristoteles, erdemin; düşünce erdemi ve karakter erdemi olarak ikiye ayrılabilirliğini, bunlardan düşünce erdeminin, daha çok eğitim yoluyla oluşup gelişeceğini, bu yüzden deneyim ve zaman gerektirdiğini, “karakter” (kişilik) erdeminin ise alışkanlıkla edinileceğini, erdemlerin ne doğaya uygun ne de doğaya aykırı olarak edinilebileceğini, onları edinebilecek bir doğal yapımızın bulunduğunu, alışkanlıkla da onların geliştirileceğini ifade etmektedir. Bu bağlamda Aristoteles, erdemlerin sanatlarda olduğu gibi daha önce etkinlikte bulunarak edinileceğini, çünkü öğrenip yapılması gereken şeyleri insanların yapıya öğreneceğini ifade etmiştir. Düşünür, örneğin, ev yapıya yapı mimar, gitar çala çala gitarcı olunacağını, bunun gibi adil şeyleri yapıya yapıya adil insan, ölçülü davranışa ölçülü, yiğitçe işler yaparak da yiğit insan olunacağını belirtmektedir.³⁵ Görülüşü üzere Aristo, erdemin oluşması ve gelişmesinde temel etmenin “pratik”, bir başka deyişle, “yapma” olduğunu ifade etmiştir.

Burada yanıtlanması gereken soru, bir kamu görevlisinin, değişik psikolojik ve felsefi yaklaşımlardan hangisini benimseyerek etik seçim yapmış sayılacağıdır. Bailey, kamu görevlisinin karar alırken aşamalı bir süreç izlerse etik seçim yapacağını savunmaktadır. Yazar ilk aşamanın, zor olan ahlaki sorunları çözmeye koyulurken geniş ve evrensel ahlaki standartları belirli durumlara uygulayabilmek

³³ Denhardt: 106.

³⁴ Bkz. Aristoteles, Nikomakhos’a Etik (Yunanca aslından çeviren; Saffet Babür), BilgeSu Yayıncılık, Ankara 2015: 20 vd.

³⁵ Aristoteles: 30.

için o işin altında yatan ilke ve ahlaki gerekçelerin anlaşılması ikincisinin, kişinin kendi düşüncesi ve diğer kimselerle iletişime geçerek elde edeceği bilgilerle dikkatli ve uyumlu etik bir tasarım yapması olduğunu, Son olarak ise, “yardımseverlik” (benelovence) veya “adalet” (justice) gibi erdemlerin kamu görevlisinin bağlı olduğu kurum veya kuruluşta nasıl bir rol oynadığı, bir başka deyişle, söz konusu kurum veya kuruluşta ahlaki öncelikleri belirleyen siyasi ve etik bağlamın tanınmasının gerekli olduğunu belirtmektedir.³⁶

Stephan Bailey, bir kamu görevlisinin etik kurallara uygun davrandığının savlanabilmesi için söz konusu aşamalı süreci takip etmesinin dışında, “iyimserlik” (optimizm) - belirsizlik ve karmaşa ortamında beklentilere yanıt verecek tarzda işini başarılı bir şekilde yürütme- ile “yardımseverlikle birlikte adalet” duygusuna sahip olmasının şart olduğunu savlamaktadır.³⁷ Bailey, bu duygunun, adaletin katı kuralları ile hatalarla yüklü olan insanın duyarlı gereksinimi arasında hassas bir denge oluşturacağını belirtmektedir.³⁸

Buraya kadar yapılan açıklamalardan anlaşılacağı üzere etik kurallara uyum disiplin kurallarına uyuma nazaran daha üst bir ahlaki gelişimi temsil etmektedir. Daha doğru bir deyişle, disiplin kurallarına bilinçsiz bir şekilde uyum ahlaki gelişimin ikinci aşamasını temsil eden kalıplaşma sürecine uygun olduğu halde etik kurallara uyum mutlak bir şekilde ahlaki gelişimin sonul aşamasını oluşturan kalıplaşma ötesine uygunluk taşır. Zira etik kurallara uygun davranabilmek için mutlaka bilinçli bir seçim yapılmakta, bu da ahlaki gelişimin sonul aşamasını oluşturmaktadır. Kuşkusuz disiplin kurallarına uyum da bilinçli bir şekilde yapılabilir ve bu durumda ahlaki gelişimin üçüncü aşamasında bulunduğu savunulabilir. Ancak disiplin kurallarına bilinçli bir şekilde uyulması zorunlu olmayıp kişinin sadece başkalarının beklentilerini tatmin etmek için söz konusu kurallara uyması yeterlidir.

Etiğin disiplin normlarına göre daha üst bir aşamayı temsil ettiği Hegel’in düşüncelerinin incelenmesi sonucunda da ortaya çıkmaktadır. Gerçekten de

³⁶ S. K. Bailey, *Ethics and the Public Service in Public Administration and Democracy*, editor Roscoe C. Martin, Syracuse University Press, Syracuse, New York, 1965, s. 285’den nak., Denhardt, s. 106-107.

³⁷ Bu bağlamda Dendardt, kamu görevlilerinin, kamu yararını gerçekleştirmeye çalışan ajanlar olduğunu, dolayısıyla bütün davranışlarında; “yardımseverlik” (benelovence), dürüstlük, güvenilirlik ve adillik dâhil “adalet” ilkeleri doğrultusunda hareket etmek zorunda olduklarını ifade etmektedir. Bkz. Denhardt: 130.

³⁸ Bailey, s. 283-298’den nak., Johnson: 351.

Hegel, hukuk ile ahlakın birleşiminden “etiğin” doğduğunu savlamaktadır. Hegel’e göre “dünya ruhu” denilen mutlak akıl, dünyanın çekirdeğini oluşturmaktadır. Bu mutlak akıl, çağdan çağa “diyalektik”³⁹ bir “sıradüzen” (hiyerarşi) ile gelişip olgunlaşarak son aşamasına varacaktır. Bu bağlamda Hegel’in evrimci olduğu ortadadır. Hegel, dünya ruhunun ortaya çıkması konusunda yine bir sıradüzenin varlığını ileri sürmektedir. Bu bağlamda dünya ruhu, bir başka deyişle, “nesnel” (objektive) ruh, her şeyden önce kendisini hukuk ile belli etmekte, daha açık bir deyişle, hukuk, nesnel ruhun toplum yaşamındaki ortaya çıkış biçimi olmaktadır. Bu durum, nesnel bir düşünce gücü olarak insan iradesini dışarıdan etkilemektedir. Daha sonra nesnel ruh kendisini ahlak şeklinde göstermektedir. Ahlak, nesnel ruhun ikinci beliriş şeklidir. Bu kez de vicdan gücü olarak insanın iradesini içerden etkilemektedir. Hegel’in düşüncesine göre, mutlak akıl, devirden devire “diyalektik” bir sıradüzene göre olgunlaşır. Önce, bir sav, sonra ise karşı-sav ortaya atılır, sonunda bu çelişkiyi ortadan kaldırmak için her ikisinin uyuşmasından bir “birleşim” meydana gelir. Hegel’e göre, nesnel ruhun iki beliriş şekli olan hukuk ve ahlak, sav ve karşı-sav olarak kabul edildiğinden birleşim meydana gelmelidir. Buna göre, nesnel ruh, en gelişmiş şeklinde kendisini “ahlaklılık”la gösterir. Bir diğer deyişle, ahlaklılık, nesnel ruhun en gelişmiş belirışıdir ve öznel vicdan gücü olarak kendisinin nesnel bir tözde (cevherde), hukukta gerçekleştirilmesini ister. Hegel’in düşüncesine göre, hukuk sav, ahlak ise karşı-savdır. Bu iki şey arasındaki çelişki, birleşimde ortadan kalkmaktadır. O halde, bireşimde, hem savın hem de karşı-savın öğeleri birbirine katılmışlardır. Hukuk birinci, ahlak ikinci aşama ise, üçüncü aşama en gelişmiş beliriş şekli ahlaklılık, bir başka deyişle etikdir. Çünkü ahlaklılığın veya etiğin talep ettiği şey, öznel vicdan gücü olarak, kısacası ahlak olarak, kendisinin nesnel bir tözde, yani hukukta gerçekleştirilmesidir. Demek ki, hukuk ile ahlak arasında bir hiyerarşi kurulmuştur; buna göre de, nesnel ruhun en gelişmiş şekli olan ahlaklılık, bir öznel vicdan kurumu olan ahlakı, hukuk alanında gerçekleştirmek istemektedir. Başka bir deyişle, ahlak, yani vicdan gücü, hukukta, bir diğer deyişle, nesnel düşünce gücünde ifadesini bulmuşsa, nesnel ruhun en gelişmiş beliriş şekli elde edilmiş demektir.⁴⁰

³⁹ Diyalektik hakkında bilgi için bkz. Hasan Dursun, Muhakemede Diyalektik ve Silahların Eşitliği, Adalet Yayınları, Ankara 2010.

⁴⁰ Fazla bilgi için bkz. Ernst Hirs, Hukuk Felsefesi ve Hukuk Sosyolojisi Dersleri, Güncel Dile Uyarlayan Selçuk Baran (Veziroğlu), Üçüncü Basım, Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü, Ankara 2001: 164-165.

1. 2. Hukuk Kuralının Temel Kaynağı Bakımından

Hukuk kuralının temel kaynağını oluşturma bakımından etik ile disiplin kuralları arasında yakın bir ilişki bulunmaktadır. Gerçekten de hukukun doğuşu ve doğal kaynağını toplumsal dayanışma esası oluşturmakta ve bu bağlamda hukuk kuralının iki temel kaynağı bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, söz konusu dayanışma esasına uygunluğunun toplumca tanınmış, ona bir değer verilmiş olmasını ifade eden “etik” unsur, ikincisi de ona maddi bir varlık vererek, onu uyulması zorunlu bir norm haline getiren “güç” unsurudur.⁴¹

Toplunun normal döneminde hukuk kuralının bu iki unsuru özdeş seviyede görünse de, kimi durumlarda söz konusu unsurlar arasındaki denge bozulabilmektedir. Daha somut bir deyişle, gücü eline geçiren şahıs veya grup, toplumun belirli bir zamandaki değer hükümlerine uymayan, bundan dolayı da etik unsuru bulunmayan bir takım davranış kalıplarına, cebir yaptırımını katarak o kalıba şeklen ve fiilen hukuk kuralı niteliği verebilmektedir. Gerçekte bir kuralın etik unsurunun bulunup bulunmadığı çoğunlukla onun maddi ve şekli görünüşünden, bir başka deyişle, toplumun gücü ile desteklenmesinden çıkarılmaktadır. Bu bağlamda, zilyetlik mülkiyet için bir karine oluşturduğu gibi toplumun yetkili organlarının kamu gücüyle sağladıkları ve destekledikleri kural da onun hukuk kuralı olduğuna bir karine oluşturmaktadır. Böyle bir durumda, hukuk kuralının maddi unsurunun daha öncelikli ve esaslı olduğu kabul edilebilir. Ancak bu şekli bir görünüştür. Etik unsurundan yoksun veya bu unsuru zayıf olan bir hukuk kuralı önce itiraz ve eleştiriye uğramakta daha sonra da bunlara dayanamayarak yıkılmaktadır. Görüldüğü üzere, bir hukuk kuralının etik unsuru, gerçekte maddi unsurdan, bir başka deyişle, güç veya yaptırım unsurundan daha önemlidir. Bu bağlamda, toplumda insan öldürme yasağı, yalnızca ceza yaptırımı ile yasak edildiği için değil, öldürme fiilinin toplumun vicdanına da aykırı olmasından ve bu yüzden söz konusu yasak kuralının etik unsurunun değerinden ileri gelir.⁴²

Disiplin ile etik arasında yakın ilişkiyi anlamak bakımından hukukun yaptırım niteliğindeki “zor kullanımı” üzerinde biraz daha durmak uygun olacaktır. Uluslararası hukukta “zor kullanımı” az bir yer tutmasına, hatta ulusal hukukta bile insanların yaptırım korkusundan ziyade hukuka hukuk olduğu için

⁴¹ Sıddık Sami Onar, İdare Hukukunun Umumi Esasları I. Cilt, Üçüncü Bası, İsmail Aygün Matbaası, İstanbul 1966, s. 263.

⁴² Onar: 264.

uymalarına karşın bir hukuk modelinde “zorlama” temel bir unsurdur. Bununla birlikte, hukukun salt zorlama unsuruna önem ve öncelik verilirse hukuktan ziyade bir “zalimlikle” (tiranlıkla) karşılaşmış olunur ve bu durum hukukun ahlaki (moral) içeriğini çöktürür. Hukukta “zorlama” unsuruna bu kadar önem verilmesi gerekme bile duraksama olmaksızın söylenebilir ki sonul aşamada bir hukukun etkinlik derecesi organize bir şekilde kullanılması gereken zor kullanımı ile artırılabilir. Bu bağlamda, ilkel topluluklarda olduğu gibi feodal toplumlarda ve çağcıl ülkelerde “zor kullanımı” unsurunun bulunmasının hukukun etkinliğini sağlayabilmek bakımından daima yaşamsal bir önem taşıdığı söylenebilir.⁴³

Bununla birlikte beşeri hukukta zor kullanımının rolünü açıklayabilmek için psiko-analizin yapılması gerekir. Psiko-analiz, bir kişinin psikolojisinin bilinç-dışı unsurlardan oluştuğunu öğretmiştir. Bu unsurlar, Aristoteles’in “insan sosyal bir hayvandır” şeklindeki meşhur deyişinde olduğu gibi yalnızca “sosyal dayanışma”dan oluşmamakta, bunun yanında, kişiyi sosyal bir disiplin altına alabilmek için bastırılması gereken güçlü saldırgan güdülerden oluşmaktadır. Bu yüzden, Freud’un tam olarak farkına vardığı üzere “zorlama” (coercion) unsuruna gereksinim vardır. Freud, bu saldırgan güdülerin bastırılabilirliğini ve iyiye yönlendirilebileceğini kabul etmesine karşın onların hiç bir zaman ortadan kaldırılamayacağını, bu yüzden uygarlaşmanın sosyal dürtülerle saldırgan temel içgüdüler arasında daima bir mücadele olduğunu belirtmektedir. Freud, saldırgan güdülerin bütünüyle ortadan kaldırılmasının olanaksız olduğunu ve gerçekleştiremeyeceğini savunmaktadır. Düşünür, eğer bu güdüler tamamen ortadan kaldırılabilseydi, insanların “altın çağı” (golden age) yaşayacaklarını, bu yüzden her kültürün “zor kullanımı” ve “içgüdüsel vazgeçme” esası üzerine kurulu olduğunu belirtmektedir.⁴⁴

Günümüz gelişmiş uygarlığının bilinen birçok rahatsızlığının temel nedenini, anti-sosyal istekleri bastırabilmek için insan gelişiminde farklı süreçlerde kişiye yönelik olarak yapılan müdahalelerin başarısızlığı oluşturur.⁴⁵ Nitekim Freud, insan toplumunda etkin kuralların önemini vurgulayarak onların uygarlığın ayrılmaz bir parçasını oluşturduğunu, onlar olmadan uygarlaşmanın oluşamayacağını, ancak söz konusu kuralların, aynı zamanda kişinin en dipte yer alan isteklerine acı

⁴³ Dennis Lloyd, *The Idea of Law*, Penguin Books, Baltimore-Maryland 1964: 40-41.

⁴⁴ Bkz. Lloyd: 41-42.

⁴⁵ Lloyd: 42.

vereceğini, bu yüzden uygarlaşmış bir toplum ile zorlayıcı sosyal düzen arasında çok kuvvetli bağların olduğunu savlamıştır.⁴⁶

1. 3. Etik Kuralların İhlaline Yaptırım Uygulanması Bakımından

Disiplin kurallarının bazı durumlarda etik kuralların ihlaline yaptırım öngörmesi nedeniyle de etik normlarla arasında bir ilişki bulunmaktadır. Gerçekten de disiplin kurallarının tümü mesleki kuralların tamamını açıklayıcı ve onların ihlali halinde yaptırım uygulanmasını gerektirici bir niteliğe sahip bulunmamaktadır. Kimi durumlarda ise disiplin hukuku, mesleğin bünyesine ilişkin temel “ahlaki” (moral) yazılı veya yazılı olmayan önemli etik kurallarının ihlaline ilişkin bir yaptırım olarak gözükebilmektedir. Bundan da öte disiplin kurallarında kurumun niteliğinden ziyade etik nitelik ön plana çıkabilmektedir. Bu bağlamda, disiplin kuralları ile etik kurallar arasında bir yakınlaşma olduğu açıktır.⁴⁷

1. 4. Her İki Tür Kuralların İhlaline Hem İdari Hem de Ceza Hukuku Cezası Öngörülebilmesi Bakımından

Yine kimi disiplin kuralları ile etik kurallarının ihlali halinde yalnızca idari ceza öngörülmekle kalmamakta, bunun yanında ceza hukuku cezası da öngörülmektedir. Kimi fiiller örneğin amire saldırmak hem ceza hukuku hem de disiplin hukuku bakımından cezayı gerektirdiği gibi etik kural ve ilkelere uyulmaması da ceza hukuku cezası ve disiplin cezasını gerektirebilir. Özellikle etik normlardan mali nitelikli çıkar uyumsuzluğu yasaklarına aykırı davranılması durumunda, idari yaptırımlar yanında cezai yaptırımlar da öngörülebilmektedir.⁴⁸

1. 5. Kamu Yönetiminde Görev Almayı Caydırabilmek Bakımından

Önemsiz şeylerin disiplin veya etik normu haline getirilmesi, nitelikli insanların kamu yönetiminde görev almasını “caydırıcı” olabilmektedir. Gerçekten de gerek önemsiz disiplin ihlalleri gerekse “önemsiz etik kuralların” (petty ethics rules) tümünün hukuk kurallarına dönüştürülmesi nitelik açısından yetişmiş

⁴⁶ Bkz. Lloyd: 42.

⁴⁷ Krş. Oğuz Sancakdar, Disiplin Yaptırımı Olarak Devlet Memuriyetinden Çıkarma ve Yargısal Denetim, Yetkin Yayınları, Ankara 2001: 141.

⁴⁸ Bu yaklaşımın, Amerika Birleşik Devletlerinde başarısızlığı konusunda bkz. Robert Roberts, History of the Legalization of Executive Branch Ethics Regulation, Public Integrity, Vol. 9, No. 4, Fall 2007: 318.

kişilerin gözünü korkutabilmektedir. Bu bağlamda söz konusu kişiler küçük bir hata yapmaları durumunda yaptırıma çarptırılabilceği düşüncesiyle kamu yönetiminde görev almak bakımından çekinceli bir tutum takınabilmektedirler.⁴⁹

2. DİSİPLİN NÖRLARİ İLE ETİK KURALLAR ARASINDAKİ FARKLILIKLAR

Disiplin ve etik normlar arasında yukarıda anlatılan önemli yakınlıklar bulunmasına rağmen her ikisi özdeş olarak kabul edilemez. Her iki tür normlar arasında önemli farklılıklar bulunmaktadır. Aşağıda bu farklılıklara kısaca temas edilmesi uygun olacaktır.

2. 1. Sözlük Anlamı Bakımından

Sözlük anlamı bakımından etik ve disiplin farklı anlamlara gelmektedir. Belirli bir meslek mensupları arasında geçerli olan adet ve gelenekler, etik kavramının sözlük anlamını oluşturmaktadır. Bunun yanında, söz konusu meslek mensuplarının birbirlerine, müşterilerine ve iş sahiplerine karşı ahlaki (moral) ve profesyonel görevleri de bu kavramın içerisine girmektedir.⁵⁰ Kamu yönetimi açısından etik ise, doğru ve yanlışlığı ayırtırmak ve doğru bir şekilde idari tasarrufta bulunabilmeyi ifade etmektedir.⁵¹

Buna karşın, disiplin; talimat, bilgi ve tecrübenin iletilerek kavranması, kural ve emirlere uygun davranmak ve onlara saygı göstermek için eğitime tabi tutmak, düzeltme, şiddetli cezalandırma, cezalandırma, ceza, kural ve düzenlemeler anlamını taşır.⁵² Görüldüğü üzere disiplin ve etiğin sözcük anlamı birbirlerinden oldukça farklıdır.

2. 2. Yönelindikleri Amaç Bakımından

Etik kurallarla devletin karar alma sürecinde nesnelliğinin ve tarafsızlığının sağlanarak yurttaşların korunması ve onların devlete güveninin sağlanması amaçlanmış olmasına karşın,⁵³ kamu görevlileri açısından konulan disiplin suç ve cezalarında kurum düzeni ve disiplinin korunması amaçlanmıştır.

⁴⁹ Krş. Roberts: 313.

⁵⁰ Black's Law Dictionary: 804.

⁵¹ Denhardt: 131.

⁵² Black's Law Dictionary: 417.

⁵³ Roberts: 313.

2. 3. Etik İklimin Oluşturulmasının Zorluğu Bakımından

Etik iklimin oluşturulmasının zorluğu bakımından etik ile disiplin normları arasında farklılık bulunmaktadır. Bir kamu organizasyonunda etik bir iklim oluşturabilmesi için özel çabanın gösterilmesi gerekmektedir. Bu bağlamda, bir kamu teşkilatında yaygın inançları değerlendirmek için bir “etik denetimi” (ethics audit) öngörülerek kurumun tasarruflarına kılavuzluk eden değer yargılarının değerlendirilmesi gerekir. Bu denetim, kurumun faaliyetlerinin metodolojik bir şekilde gözden geçirilmesini sağlamak ve faaliyetin altında yatan saklı değerleri ortaya çıkarmaktadır. Üstelik bu değerler o kamu teşkilatının halka duyurduğu bildiride ortaya çıkmayabilmektedir. Bu bağlamda bir kişinin veya organizasyonun etik değerlerini öğrenebilmek için onun neler söylediğine değil ne yaptıklarına bakılması gerekir. Kurumun değer yargılarını bilmenin önemi oldukça büyüktür. Çünkü kurumun tasarruflarını yönlendiren değer yargıları öğrenilerek kamu görevlileri bir bilince kavuşmakta ve söz konusu görevliler, uygun olmayan değer yargılarının değiştirilmesi için çaba gösterebilmektedirler.⁵⁴

2. 4. Etik Normların Yönetiminin Zorluğu Bakımından

Etik normların yönetimi oldukça zordur. Gerçekten de yöneticinin⁵⁵ bir kurum veya kuruluşta etik uygulamaları yerleştirip geliştirmesi oldukça zahmetlidir. Buna karşın, disiplin normları, yöneticinin öznel görüşünün dışında genel olarak yasa ve idari düzenlemeler ile belirlendiği için bu normların kuruluşta yerleşip geliştirilmesi için yöneticinin özel bir çaba göstermesi gerekmemektedir.⁵⁶

2. 5. Yaptırım Ölçütü Bakımından

Yaptırım ölçütü bakımından da etik kural ve ilkeler ile disiplin normları arasında farklılık bulunmaktadır. Yukarıda bir hukuk kuralının unsurlarını yaptırım ve etiğin oluşturduğu ifade edilmişti. Bu bağlamda eğer bir disiplin normu yaptırım unsurunu içermiyorsa ona disiplin kuralı bile denilmesi doğru değildir. Zira yaptırım

⁵⁴ Denhardt: 129.

⁵⁵ Yöneticinin, kamu kurum veya kuruluşunda etik ortamı oluşturma ve teşvik etmesi bakımından büyük önemi bulunmaktadır. Yönetici, etik denetimi öngörerek, kurumsal felsefe veya etik kodu oluşturarak ve etik konular hakkında eğitim programları geliştirerek kurumun etiğini iyileştirebilir. Bundan daha da önemlisi yönetici, kendi işlem ve eylemleriyle diğer kamu görevlilerine bir mesaj verebilir. Kısacası, yönetici, etik olgusuna büyük önem verirse, kamu organizasyonunda çalışan diğer kimseler de ona büyük önem verirler. Bu bağlamda, yöneticinin, kendi teşkilatında etik konusunda bir rol-model oynayarak önemli bir farklılık oluşturabilir. Denhardt: 130.

⁵⁶ Krş. Dendardt: 125.

bir hukuk kuralının ve bu bağlamda bir disiplin normunun olmazsa olmaz unsurudur. Buna karşın bir etik normunun yaptırımının bulunmaması onun “etik norm” özelliğini etkilememektedir. Bu bağlamda uluslar etik norm ihlalleri bakımından yaptırım öngörebildiği gibi herhangi bir yaptırım öngörmeyebilmektedir. Örneğin Birleşik Devletlerde etik kural ihlalleri için yaptırım öngörülmektedir. Bu ülkede kamu görevlisinin etik normlara uymasına büyük önem verilmekte ve bu bağlamda eyaletlerin ezici bir çoğunluğunda ve çoğu yerel yönetimlerde etik davranışlara uyumu gözetlemek için etik komisyonları oluşturulmuş bulunmaktadır. Bu komisyonlar, eyaletlerin etik kurallarının ihlal edildiği durumlarda genellikle kamu görevlilerine idari para cezası uygulamaktadırlar.⁵⁷

Buna karşın, Türk pozitif hukuku bakımından etik kurallara aykırılığın herhangi bir yaptırımı bulunmamaktadır. Zira etik bir norma aykırılığın yaptırım doğurabilmesi için başka normlarda bunun açıkça belirtilmesi gerekir. Başka normlarda belirtilmediği müddetçe etik kuralların ihlal edilmesi disiplin veya başka bir sorumluluk türü doğurmaz. Bu bağlamda disiplin normlarında belirtilmediği müddetçe etik kuralların ihlali disiplin ceza hukukunu ilgilendirmez.⁵⁸

⁵⁷ Dendardt: 121. Yazar burada ayrıca, etik normların hangi tip ve sayıda kamu görevlilerine uygulanacağı konusunda eyaletler bakımından büyük farklılıkların bulunduğunu, daha açık bir deyişle, kimi eyaletlerin, etik normların uygulanması bakımından atanmış veya seçilmiş kamu görevlileri arasında bir ayırım yaptığını, kimisinin de kamu görevlilerinin kapsamında bir farklılaştırmaya giderek söz konusu normların meclislerde, eyalet veya yerel kamu görevlilerinin hepsi veya bir kısmında görev alanları içermesine göre onların sayısında farklılık öngördüklerini de belirtmektedir.

⁵⁸ Krş. Judiciary Liability in the Italian System: 4. Bkz. <http://medel.bugiweb.com/usr/judiciary%20liability%20italy.pdf>, Erişim Tarihi, s. 10.12.2010. Nitekim Anayasa Mahkemesinin 4.2.2010 tarih ve E. 2007/98, K. 2010/33 sayılı kararında 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun 5. maddesinin 3. fıkrasındaki; Kamu Görevlileri Etik Kurulunun başvuruya konu işlem veya eylemi gerçekleştiren kamu görevlisinin, etik davranış ilkelerine aykırı işlem veya eylemi olduğunu tespit etmesi ve bu kararın kesinleşmesi halinde, bu durumun Başbakanlık tarafından Kurul kararı olarak Resmi Gazete aracılığıyla kamuoyuna duyuracağı, ancak Kurul kararlarının yargı tarafından iptal edilmesi halinde Kurulun yargı kararını yerine getireceği ve Resmi Gazetede yayımlatacağı hükmünü bir yaptırım niteliğinde görerek iptal etmiştir. Anayasa Mahkemesi söz konusu kararında 5176 sayılı Kanunun 5. maddesinin 3. fıkrasındaki hükmü Anayasanın 2. maddesinde düzenlenen “hukuk devleti” ilkesi ile 17. maddesinde düzenlenen “kişinin maddi ve manevi varlığını geliştirme hakkına” aykırı görerek iptal etmiştir. Mahkeme; hukuk devletinin temel gereklerinden olan insan haklarının, demokratik toplum içinde nitelikli bir şekilde kullanılabilmesi sağlanırken bu kullanım sonucunda ortaya çıkacak düzensizliklerin olumsuz sonuçlarının kaldırılabilmesi de belirli bir dengeyi kurulumasının gerekli olduğu, kamuda etik kültürünün yerleşmesi için etik ilkeye aykırılık kararları ile bunların denetimi sonucu idari yargı tarafından verilen iptal kararlarının Resmi Gazetede yayımlanmasının suç niteliği taşımayan bir konuda kişinin teşhirine, dolayısıyla toplum içindeki konumunun, maddi ve manevi varlığının ağır bir şekilde etkilenmesine yol açması, kişi özgürlüğü ile kamu gücünün kullanılması arasındaki hassas dengeyi özgürlük aleyhine bozulması anlamını taşıyacağını, bu nedenle kuralın demokratik toplum düzeninin gereklerine ve adalet ilkelerine dolayısıyla hukuk devletine ve kişinin maddi ve manevi varlığını geliştirme hakkına aykırı bulunduğunu ifade edilmiştir. Bkz. 18.5.2010 tarih ve 27585 sayılı R.G.

Yapılan açıklamalardan anlaşılacağı üzere etik kurallar konusunda Amerika Birleşik Devletlerinde “kurala veya uyuma dayalı etik kod” (rule or compliance-based ethics code) esası uygulanırken, Türkiye’de “dürüstlüğe dayalı etik kod” (integrity-based ethics code) esası uygulanmaktadır. Bu esaslar arasında temel fark birincisinde etik kural ihlallerini cezalandırarak ve denetimi artırarak hukuka aykırı davranışları önlemeye vurgu yapılırken, ikincisinde kuruma kılavuzluk yapacak değerler saptanmakta, etiğe uygun davranışları destekleyecek bir ortam yaratılmakta ve kamu çalışanları arasında paylaşılmış bir şekilde “hesap verilebilirlik” (accountability) unsuruna vurgu yapılmaktadır.⁵⁹

2. 6. Devlete Olan Güveni Sarsması Bakımından

Etik ilke ve kuralların ihlal edilmesi, halkın devlete olan güvenini sarsmasına karşın, disiplin normunun ihlali, halkın devlete güvenini fazla sarsmaz. Zira kamu görevlilerinin uymaları gereken disiplin normları daha çok kurumun düzeni ve disiplini ilgili olduğundan onların ihlal edilmesi halkı fazla ilgilendirmeyiz. Buna karşın etik ilke ve kurallar, kamu görevlisinin karar alma sürecinde uyması gereken davranışlar olup doğrudan halkı ilgilendirdiğinden ihlali yurttaşların devlete olan güvenini sarsar. Nitekim Thompson’un ifade ettiği üzere etik ilke ve kurallara aykırılık, devlete duyulan güveni aşındırmakta, yurttaşlara devletin güvenilmez biri olduğu algısını vererek onların istediği gibi davranmalarına mazeret oluşturmakta ve hepsinden önemlisi demokratik hesap verilebilirliği zayıflatmaktadır.⁶⁰

Üstelik bahsedilen güvenin sarsılabilmesi için etik normun, yazılı ilke ve kurala dönüştürülmesine gerek bulunmamaktadır. Zira etik durumla ilgili her şeyin mevzuat haline dönüştürülmesi olanaksızdır. Nitekim ülkeler etik ile ilgili mevzuatlarında genellikle etik bakımından önemli taşıyan kimi konuları düzenleyebilmektedir. Yine, kamu yönetimi bağlamında etik esaslara uygunluktan bahsedilebilmesi için yalnızca hukuk kuralları haline getirilmiş etik normlara uyum sağlanması yeterli olmamakta, mevzuat haline getirilsin veya getirilmesin bütün etik esaslara uyum sağlanması gerekmektedir. Bu bağlamda ilke ve kural haline getirilmese bile kamu çalışanlarının etik esaslara aykırı olarak yapacağı bazı davranışlar yurttaşların devlete olan güvenini sarsabilir. Çünkü yurttaşların

⁵⁹ Bkz. <http://answers.yahoo.com/question/index?qid=20090126080403AAv8630>, Erişim Tarihi, 10.1.2012.

⁶⁰ Thompson, D. Paradoxes of Government Ethics, Public Administration Review,, 52: 257, Nak. Roberts, s. 327.

devlete olan güvenleri bir “algı” sorunu olduğundan kamu görevlilerinin bazı davranışları öznel olarak yoğun bir şekilde eleştirilebilmekte, bu durum ise halkın devlete olan itimadının sarsılabilmesine yol açmaktadır.⁶¹

7. Kanunilik İlkesinin Uygulanması Bakımından

Disiplin suç ve cezalarında kanunilik ilkesinin uygulanmasının gerekli olmasına karşın etik açısından böyle bir gereksinim bulunmamaktadır. Aslında etik ilkeler bakımından suç ve cezada kanunilik ilkesine tam olarak uyulması işin doğasına da uygun değildir.⁶² Bu durumun nedenleri olarak; disiplin kuralları ile etik kuralların kaynağı ile düzenleme unsuru ve alanının değişik olması, etiğin kapsamının disiplinin kapsamından daha geniş olması, kimi etik ihlallerinin yapılması için kusur şartının bulunmaması, kişi ve kurumların etik seçimlerinin sık sık onların denetimi dışında bulunması, kimi durumlarda kamu görevlisinin kişisel menfaatinin etik seçiminden ayrılabilmesinin zorluğu, kamu siyasasının bulunduğu her alanda ideal ile gerçeklik arasında daima bir boşluğun bulunması ve etik konusunda başarılı olabilmek için ortak bir şekilde hareket edilmesi zorunluluğu etikte kanunilik ilkesinin kabulünü zorlaştırmaktadır.⁶³ Bu nedenler üzerinde başka bir çalışmada ayrıntılı olarak durulduğundan burada ayrıntıya girmekten kaçınılacaktır.⁶⁴

⁶¹ Krş. Roberts: 313- 314.

⁶² Etik ilke ve kurallarda kanunilik ilkesine uyulması işin doğası gereği uygun değildir. Zira kamu görevlilerinin uymaları gereken etik ilke ve kuralların hepsinin etik normuna dönüştürülebilmesi olanaksız olup yalnızca etik ile ilgili önemli bazı konular etik normuna dönüştürülebilir. Gerçekten de etik, kamu görevlisinin öznel değerlendirmesini gerektirdiği gibi kamu yönetiminin günlük uygulamalarında da her gün yeni bir etik ilke veya kural doğabilmekte, dolayısıyla onların norm haline getirilerek dondurulması olanaklı olmamaktadır. Buna karşın disiplin suç ve cezalarının tümünün norm haline getirilmesi olanaklı bulunmaktadır. Aslında disiplin suç ve cezalarının tümünün kanun ile düzenlenmesi Anayasanın “suç ve cezada kanunilik” ilkesini düzenleyen 38. maddesinin gereğidir. Bkz. Dursun, İdari Suç ve Cezalarda Kanunilik İlkesi: 467-472

⁶³ Nitekim Türkiye’de de etik işlerinde kanunilik ilkesi uygulanmamaktadır. Gerçekten de 25.5.2004 tarih ve 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile etik davranış ilkelerini belirlemek ve uygulamayı gözetmek üzere Kamu Görevlileri Etik Kurulu kurulmuş, ancak kamu görevlilerinin uymaları gereken etik ilkeler, bu kanunda değil, Kurul tarafından çıkartılan Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik (Bkz. 13.4.2005 tarih ve 25785 sayılı R.G.) ve Denetim Görevlilerinin Uyakları Mesleki Etik Davranış İlkeleri Hakkında Yönetmelik (Bkz. 14.9.2010 tarih ve 27699 sayılı R.G.) ile düzenlenmiştir. Bu yönetmeliklerde kamu görevlileri ve denetim görevlilerinin uymaları gereken etik davranış ilkelerine yer verilmiştir. Üstelik söz konusu yönetmeliklerde bütün etik ilkeler de düzenlenememiştir. Etik ilkeler kanunla değil, yönetmelikle düzenlendiği için kanunilik ilkesine uyum sağlanamamıştır. Bununla birlikte Türkiye’de etik işlerinde kanunilik ilkesinin benimsenmemesi, Anayasada suç ve cezada kanunilik ilkesinin düzenlediği 38. madde bakımından bir sorun oluşturmaz. Zira Anayasanın bu maddesi, yalnızca suç ve cezada kanunilik ilkesine uyum sağlanmasını şart koşmuştur. Etik ihlaller Türk pozitif hukukunda suç ve ceza kapsamına girmedikleri için Anayasaya aykırı bir durum bulunmamaktadır.

⁶⁴ Konu hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Dursun, İdari Suç ve Cezalarda Kanunilik İlkesi: 461.

SONUÇ

Buraya kadar yapılan açıklamalardan anlaşılacağı üzere disiplin ile etik arasında yoğun ve yakın bir ilişki bulunmaktadır. Bu ilişkinin bilincine varılamayıp etik unsura önem verilemediği durumlarda disiplin sisteminin başarılı olabilmesi olanaklı değildir. Nitekim etik unsur ihmal edildiği için ülkede de disiplin sistemi bir türlü başarı sağlayamamaktadır.

Etik unsur, bunun yanında, yaptırım unsuru içeren disiplin normlarıyla özgürlük arasındaki gerilimi azaltmak bakımından da yaşamsal bir önem taşımaktadır. Gerçekten de günümüzde yaptırım ile özgürlük arasındaki çelişme tüm ülkelerde kendisini yoğun bir şekilde hissettirmektedir. Zira her çeşit yaptırım, özgürlüğün azalmasına yol açtığı için “herkes özgür olmalıdır” denilince, “yaptırım” unsuru bunun dışında kalmakta, buna karşın, “nerede devletin yasası kendisini özgür olarak gerçekleştiremiyorsa, orada yaptırım ile gerçekleşmelidir” denildiğinde “yaptırım” istenildiği için özgürlük ortadan kalkmış olmaktadır.⁶⁵

Düşünürleri yoğun bir şekilde uğraştıran, yaptırımlı hukuk normları ve bu arada disiplin normları ile etik arasındaki ilişki sorusunun ortaya çıkardığı bu çatışmayı Fichte gidermiştir. Büyük Alman Filozofu Johann Gottlich Fichte (1762-1814) gerçekten etik ilkelere bağlı olan kimsenin hukuk ile devlet ve bunları gerektiren zoru isteyeceğini, zira devletin yasasının türdeşlerimizin özgürlüklerine saygı göstermemizi sağlayacağını, kısacası, ahlaklı olan bir kimsenin elbette bu saygının gerçekleşmesini isteyeceğini, tersine deyişle, hakka aykırı olanı istemeyeceğini, ancak bunu, bir zorluk yüzünden değil, ahlaki özünden doğan bir inanış ve kanısı ile isteyeceğini savunmaktadır. Düşünür, bunun böyle olmasıyla da özgür kişinin özgürlüğünden bir şey eksilmiş olmayacağını zira devletin yasasını isteyen özgür kişinin kendisi olduğunu, işte zorun haklı olmasının kökeninin burada olduğunu, bununla da devletin yasasının, etiğin özel bir emri olduğunu belirtmektedir. Bununla birlikte Fichte, devletin yasası ile hukuk kurumlarının etiğin en dış, en alt basamağı olduklarını, bunun üzerinde etiğin özüne çok daha yaklaşan daha üst basamakların yükseldiğini savlamaktadır.⁶⁶

Ancak, Fichte, özgürlük ile zor arasındaki çelişmenin büsbütün ortadan kalkmadığını, çünkü etik normun, zorun, mutlak olarak ortadan çekilmesini

⁶⁵ Krş. Macit Gökberk, Felsefe Tarihi, Yirmi Sekizinci Basım, Remzi Kitabevi, İstanbul 2016, s. 377.

⁶⁶ Gökberk: 377.

isteyeceğini, bununla birlikte, böyle bir şey olanaksız olduğuna göre, yapılacak şeyin devlet içinde bu ideale doğru ilerlemeye çalışmak olduğunu, bir başka deyişle, devletin, zorun artık gereksiz olduğu duruma erişmeye uğraşması gerektiğini savlamaktadır. Yazar, bunun sadece, devletin bir hukuk kurumu olmaktan çıkıp bir eğitim kurumu olmasıyla gerçekleşebileceğini savunmaktadır. Yazar, devletin kötüyü cezalandıracağına onu önlemeyi bilmesi gerektiğini, yurttaşı yasaya uygun davranmaya zorlayacağına onu yasaya kendiliğinden uyan etik ilkelere bağlı bir kişi olarak yetiştirebilmesi gerektiğini ileri sürmektedir. Görüldüğü üzere Fichte'nin hak idesi, böylece, sonunda bir eğitim idesine varmaktadır.⁶⁷

Yapılan bu açıklamalardan anlaşılabacağı üzere bir hukuk kuralı niteliğini taşıyan disiplin normunun hem etik hem de yaptırım unsurunu bünyesinde taşıması mutlak bir zorunluktur. Etik normlara uygun olmayan bir disiplin kuralının er ya da geç ortadan kalkacağı mukadderdir. Bu bağlamda bir disiplin kuralının salt zorlayıcı veya yaptırım unsuruna ağırlık verilerek bastırıcı bir düzen kurulması yerine “idari” (yönetmel) etiğinin gelişmesi ve yerleşmesine katkı sağlayarak önleyici bir tutum takınılması ve disiplin kuralında da etik unsuruna ağırlık verilmesi daha isabetli bir yol olacaktır.⁶⁸ Bu bağlamda etik ilke ve kurallar konusunda kamu görevlilerinin eğitilmesi sağlanmadan ve onları bu ilke ve kuralların önemi konusunda belirli bir bilinç düzeyine ulaştırmadan disiplin sisteminin başarılı olabilmesinin ham bir hayal olacağı zihinden uzak tutulmamalıdır.

⁶⁷ Gökberk: 377-378.

⁶⁸ Krş. Server Tanilli, Devlet ve Demokrasi Anayasa Hukukuna Giriş, İÜHFY No.: 637, İstanbul 1981: 451.

KAYNAKÇA

Aristoteles, Nikomakhos'a Etik (Yunanca aslından çeviren; Saffet Babür), BilgeSu Yayıncılık, Ankara 2015.

Black's Law Dictionary, Fifth Edition, West Publishing Co., USA 1979.

Denhardt, B. Robert, Public Administration An Action Orientation, Brooks/Cole Publishing Company, California 1991.

Dursun Hasan, Muhakemede Diyalektik ve Silahların Eşitliği, Adalet Yayınları, Ankara 2010.

Dursun Hasan, İdari Suç ve Cezalarda Kanunilik İlkesi, Adalet Yayınları, Ankara 2015.

Édes, W. Bart, Promoting Integrity In The Public Sector: The Contribution Of The OECD in Responding Corruption, UNICRI, No.63, Rome/Milan 2000.

Fougère Louis, Civil Service Systems Essays and Texts (Fransızca Özgün Adı: La fonction publique: Etudes et choix de textes commentés; İngilizce'ye çevirenler: Ruth Murphy ve Robert North), Unesco, Brussels 1967.

Franklin L. Aimee ve Pagan F. Javier, Organization Culture as an Explanation for Employee Discipline Practices, Review of Public Personnel Administration, Vol.26, No.1, March 2006.

Gökberk Macit, Felsefe Tarihi, Yirmi Sekizinci Basım, Remzi Kitabevi, İstanbul 2016.

Hirş Ernst, Hukuk Felsefesi ve Hukuk Sosyolojisi Dersleri, Güncel Dile Uyarlayan Selçuk Baran (Veziroğlu), Üçüncü Basım, Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü, Ankara 2001.

Johnson C. William, Public Administration Partnerships in Public Service, Third Edition, Waveland Press Inc., USA 2004.

Keyman Selâhattin, Hukuka Giriş, 3. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2005.

Lloyd Dennis, The Idea of Law, Penguin Books, Baltimore-Maryland 1964.

Moderne Franck, Sanctions administratives et justice constitutionnelle, Economica, Paris 1993.

Onar Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumi Esasları I. Cilt, Üçüncü Bası, İsmail Aygün Matbaası, İstanbul 1966.

Roberts Robert, History of the Legalization of Executive Branch Ethics Regulation, Public Integrity, vol. 9, no. 4, Fall 2007.

Sancakdar Oğuz, Disiplin Yaptırımı Olarak Devlet Memuriyetinden Çıkarma ve Yargısal Denetim, Yetkin Yayınları, Ankara 2001.

Sauvé Jean Marc, Les sanctions administratives en droit public français, AJDA, 20 octobre 2001 spécial.

Tanilli Server, Devlet ve Demokrasi Anayasa Hukukuna Giriş, İÜHFY No.: 637, İstanbul 1981.



KAMU YÖNETİMİNDE YENİ BÜROKRATİK HASTALIKLAR

Ahmet GÜVEN*

Öz

İçinde bulunduğumuz yüzyılda kamu yönetimi çok büyük bir değişim süreciyle karşı karşıya kalmıştır. Gerek küresel etkiler gerekse vatandaşlardan gelen talep bu değişimi gerekli kılmıştır. Kamu yönetiminde 1970’li yıllarda tohumu atılan ve 1980 sonrası dönemde hız kazanan yeni kamu yönetimi yaklaşımının, artık kamusal hizmet sunumunda meyvelerini vermeye başladığı gözlenmektedir. Yeni kamu yönetimi yaklaşımı özellikle bürokrasiden kaynaklanan birçok soruna çözüm bulmak amacıyla ve büyük bir umutla kamu yönetimi alanında yeni yaklaşımları ön plana çıkmıştır. Bu durum, bürokrasiden kaynaklanan hastalıkların seyrinde bir değişimi de beraberinde getirmiştir. Diğer bir ifadeyle yeni yaklaşımlarla klasik hastalıklara çözümler bulunmuş, ancak yeni sorunların ortaya çıkması engellenememiştir. Bu kapsamda hazırlanan çalışmada öncelikle, bürokrasi olgusu ve beraberinde getirdiği geleneksel sorunlara yer verilecektir. Daha sonra, kamu yönetiminde bürokrasiden kaynaklanan sıkıntıların yeni kamu yönetimi yaklaşımıyla nasıl çözülmek istendiği konusu ele alınacaktır. Son bölümde yeni kamu yönetimi anlayışı kapsamında ortaya çıkan yeni bürokratik hastalıklar ve çözümlenmesine yönelik önerilere yer verilecektir.

Anahtar Kelimeler: Kamu, Bürokrasi, Yeni Kamu Yönetimi, Yeni Bürokratik Hastalıklar

* Yrd. Doç. Dr., Gaziosmanpaşa Üniversitesi, ahmetguvenn@gmail.com

NEW BUREAUCRATIC DISEASES IN PUBLIC ADMINISTRATION

ABSTRACT

In the century we are in, public administration has faced a great deal of change. Demand from citizens, if global influences are required, has made this change necessary. It is observed that the new public administration approach, which has been seeded in the public administration in the 1970s and gained momentum in the post-1980 period, is now beginning to give fruit in public service provision. In the public administration, which has gained a new impetus with the new public administration approach, new management approaches have come to the forefront in order to find solutions to many problems stemming from the bureaucracy and with great hope. This change in the public has brought about a change in the course of the diseases caused by the bureaucracy. In other words, solutions to classical diseases have been found with new approaches, but new problems can not be prevented. The work prepared in this context will primarily include the bureaucracy and the traditional problems it brings with it. Then, the issue of how to solve the problems caused by the bureaucracy in public administration with the new public administration approach will be discussed. In the last part, new bureaucratic diseases emerged within the scope of the new public administration understanding will be discussed and suggestions for resolving these diseases will be given.

Keywords: Public, Bureaucracy, New Public Administration, New Bureaucratic Diseases

GİRİŞ

Kamu yönetiminin geçmişten günümüze gelen bürokratik yapısı 1980’li yıllar itibariyle kamuda görülen yeni kamu yönetimi anlayışının bir gereği olarak olumlu yönde bir kırılma geçirmiştir. Klasik yaklaşımların kamu yönetimine hediyesi olan bürokrasi modeli ile kırtasiyecilikten, adam kayırmaya, iş takipçiliğinden, merkezileşmeye kadar pek çok yapısal ve işlevsel problemin kamu yönetiminde rahatsız edici boyutlarda yer aldığı görülmektedir. Bu sorunların giderilmesi hedefini güden yeni kamu yönetimi yaklaşımının ilkeleri bu sorunlara çözümler getirmiş olmakla beraber, hastalığa direnç gösteren virüsler gibi antibiyotiğe verilen tepkiye benzer yeni boyutlar kazanarak yeni bürokratik temelli problemlerin kamu yönetiminde görülmesine neden olmuştur.

Bürokratik sorunlara bir çözüm arayışı çerçevesinde kendine kamu yönetiminde yer bulan yeni kamu yönetimi anlayışı felsefe ve teori olarak kamu yönetiminin bürokratik sorunlarına çözümler sunmuştur. Ancak sunulan çözümler karşısında bürokrasi yeni sorun kaynakları üretmede geç kalmamıştır. Örneğin kamuda kırtasiyecilik, yüksek maliyetler, israf, zaman kaybı gibi sorunları eleştiren yeni kamu yönetimi anlayışı bu problemleri gidermek için sanal devlet (e-devlet) gibi teknoloji ağırlıklı çözümler üretmiştir. Fakat getirilen çözüm önerilerinin altyapı, insan kaynağı, bilgi uçurumu, eğitim, sistem hataları, kişisel kusurlar gibi nedenlerden dolayı etkin kullanılamaması, beklenen faydayı sağlayamamış ve yeni bürokratik sorunların gündeme gelmesine neden olmuştur. Aslında yeni bürokratik hastalıklar ifadesiyle anlatılmak istenen, yeni bürokratik hastalıklardan ziyade klasik hastalıkların şekil değiştirerek varlıklarını korumasından ibarettir.

Kamu yönetiminin yıllardır temel sorunları arasında yer alan bürokratik problemler karşısında aranan çözümler, geliştirilen yaklaşımlar çerçevesinde ortaya konmaya çalışılan bu makalede, öncelikle bürokrasi olgusu ve klasik bürokratik sorunların neler olduğuna ve yeni kamu yönetimi yaklaşımının bu sorunların giderilmesinde oynadığı role değinilmektedir. Ardından yeni bürokratik hastalıklar ve bu hastalıklardan kurtulma yollarıyla alâkalı çözüm önerilerinden bahsedilmektedir.

1.KAMUDA BÜROKRASİ SORUNSALI

Bürokrasi kamu yönetiminin inşasında çağlar aşan bir teori olarak günümüzde de kullanılmaya devam eden bir unsur olarak varlığını korumaktadır. Devlet işlerinin yerine getirilmesinde etkisini daha yakından hissettiğimiz bürokrasi olgusu, özellikle kamu kurum ve kuruluşlarının hizmet sunumunda kullandıkları yapı ve işlevsel faaliyetleri ifade etmektedir. Devlet idaresinde halk ve siyasiler arasında temel kombinasyonu sağlayan bürokrasi, devletin somut görünümü olarak da kabul edilmektedir (İzci ve Bozdoğan, 2016: 37). Fransız kaynaklı bir terim olan bürokrasi, günümüzde bütün dillere geçen ve “aristokrasi, burjuvazi, teknokrasi” gibi bir sınıfı ve onun zihniyetini anlatan bir kavram olarak literatürdeki yerini almaktadır (Akçakaya, 2017: 672).

Max Weber’in kuramsal temellerini ortaya koyduğu bu kavram, çok farklı tanımları yapılabilen bir anlam içermektedir (Akçakaya, 2017: 669). Bürokrasi sözlüklerde, güç iktidar ve devlet yönetimini etkileme gücü olarak ele alınmaktadır. Bu çerçevede bürokrasinin üç temel anlamda kullanıldığını söylemek mümkündür. Bunlar kamu görevlileri, kırtasiyecilik ve bürokratik yönetim biçimidir (Tortop vd., 2012: 402). Weber bürokrasiyi, yasalarla düzenlenmiş yetki alanı, görev hiyerarşisi ve otoritenin kademelenmesi, yönetimin yazılı belgelere dayandırılması, yetki ve görevlerde uzmanlaşma, kurallara bağlılık ve biçimsellik, gayri şahsilik, kariyer yapısı, kamu ve özel hayatın ayrışması gibi özellikleri üzerinden açıklamaya çalışmaktadır (Eryılmaz, 2013: 269).

Bürokrasi kavramı yapısal ve davranışsal olmak üzere iki temel boyuttan oluşmaktadır. Bürokrasinin yapısal ve davranışsal boyutu kendi içerisinde kırtasiyecilik ve verimsizlik, rasyonel örgüt biçimi, kamu yönetimi, memurlar tarafından yönetim ve büyük yapıları yönetimler şeklinde karşımıza çıkmaktadır (Eryılmaz, 2013: 262-263). Kamu yönetiminin örgütsel yapısını bürokrasi ilkesinin oluşturduğu düşünüldüğünde (Karaman, 2000: 39). Bürokrasi denildiğinde öncelikle kamu yönetiminin aksayan olumsuz yönlerinin akıllara gelmesinde bu sebep bulunmaktadır. Bürokrasi daha çok örgütlerin olumsuzluklarına ve resmi otoritenin kötüye kullanılmasını anlatmakta kullanılan olumsuz içerikli bir kavram olarak yönetimde sorumluluktan kaçma, yetki devretmekte isteksizlik, otoriteye aşırı bağlılık gibi olumsuz davranış ve işlemleri ifade etmek amacıyla kullanılmaktadır (Akçakaya, 2017: 669). Webere’in ideal bürokrasi modeli olarak

nitelediği yaklaşım ortaya çıktığı ilk andan günümüze kadar pek çok eleştiriye tabi tutulmuştur. Başta bilim insanları olmak üzere toplum içerisinde vatandaşlar üzerinde oluşan bu olumsuz görünüm kuşkusuz sağlam temellere dayanmaktadır. Kamu yönetimi alan yazında bu olumsuz duruma büro patoloji veya bürokratism adı verilerek sorunsallaştırılmıştır (Öztekin, 2012: 296).

Weber'in bürokrasi modeli kurallara aşırı düşkünlüğü, formalitelere önem veren katı hiyerarşik yapısı, merkeziyetçiliği ön plana çıkaran düşünce tarzıyla ve sonuçlardan çok prosedürlere önem veren özellikleri nedeniyle büyük eleştirilere tabi tutulmaktadır (Eryılmaz, 2013: 278). Buna karşılık Weber bürokratik örgütlenmenin üstünlüğünü onun teknik boyutundan kaynaklandığını düşünmektedir. Weber'e göre bürokrasi bir kez tam olarak kurulduktan sonra kaldırılması en zor sosyal yapılar arasında görülmektedir. Bürokrasiyi koruyan mekanizmanın kendisinin sahip olduğu gizlilik prensibi gibi ilkelerden kaynaklandığı ifade edilmektedir (Asunakutlu, 2001: 182-185). Bu durum, kurumlarda bürokrasiden kaynaklanan sorunların bir kez ortaya çıktıktan sonra giderilmesi güç problemleri beraberinde getirmesine dayanak oluşturmaktadır.

2. BÜROKRASİ SORUNSALINA ÇÖZÜM: YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI

Weber'in yönetim bilimine ideal bir model olarak sunduğu bürokrasi olgusu, kendi sorunları başta olmak üzere günümüzün kamu yönetiminde üstesinden gelinmesi gereken çok sayıda probleminde kaynağı olarak görülmektedir. Bu durum Weber, tarafından da öngörülmüştür. Bürokrasilerin kaçınılmaz hükümlerinin zamanla sosyal yaşamı da bürokratikleştireceğini ve bunun büyük sorunlara sebebiyet verebileceği öngörülmüştür (Aytaç, 2005: 267). Weber'in öngörülerini günümüzde çıkmıştır. Bürokratik problem yumağı adını verebileceğimiz bu problemler kümesi genel olarak bürokrasinin örgütsel ve işlevsel yapılarından kaynaklanmaktadır (Eryılmaz, 2013: 301).

Bürokrasinin örgütsel sorunlarını, Eryılmaz, (2013: 302). merkeziyetçilik, örgütsel büyüme, yönetimde gizlilik, dışa kapalılık ve şeffaflık ve yönetimde tutuculuk gibi daha çok örgütün yapısından kaynaklanan problemler şeklinde sınıflarken yine Eryılmaz'ın bürokrasinin işlemsel sorunlarını ise; kuralcılık ve sorumluluktan kaçma, yönetimde siyasallaşma ve kayırmacılık, yolsuzluk ve

rüşvet, araçlarla işlem yürütme gibi başlıklar altında topladığı görülmektedir (2013: 307).

Türk kamu yönetiminin de asli sorunlarını oluşturan “merkeziyetçilik”, “örgütsel büyüme”, “yönetimde gizlilik”, “dışa kapalılık”, “yönetimde tutuculuk” ve “değişime ayak uyduramamak” gibi yapısal ; “kuralcılık” ve “sorumluluktan kaçma”, “yönetimde siyasallaşma”, “araçlar yoluyla işlemleri yürütme” ve “yolsuzluk” gibi işlevsel problemleri bünyesinde barındıran Türk kamu bürokrasisi; bu özellikleriyle kaliteli, hızlı, rasyonel, etkili ve verimli hizmet sunmaktan uzaklaşarak, vatandaşın beklentilerini karşılayamaz bir görüntü sergilemektedir (Akçakaya, 2017: 669).

Bürokrasinin soğuk yüzü olarak toplumda sıkça örneğine rastlanılan, halk arasında da “bugün git yarın gel”, “burası devlet dairesi”, “kanunlar böyle emrediyor” tarzındaki ifadeler vatandaş ile yöneticiler arasında bürokrasiden kaynaklanan iletişim güçlüğü, halkın yönetim sürecinden soğuması, bürokratik sorunların şiddetini artmasında önemli bir etken oluşturmaktadır (Gökçe ve Şahin, 2002: 2-19). Kamu bürokrasi içinde görev alan yeteneksiz ama bürokratik nedenlerle üst düzey yönetimlere gelebilen, Peter Prensibi olarak bilinen örgüt hiyerarşisindeki her çalışanın kişisel yetersizlik düzeyine ulaşma eğilimin varlığı (Peter ve Hull, 1985: 27). bürokrasiden kaynaklanan sorunların ciddiyetini daha da artırmaktadır. Bu sorunlara ilave olarak Türk bürokrasisinin entelektüel olarak kabul edilen problemleri arasında, patrimonyal anlayış, elitistçi yaklaşım, Weberyen bürokrasi anlayışı ve gelişmekte olan ülkeler perspektifi, patronaj ilişkiler küreselleşme ve neo-liberal politikalar, hatta Yeni Kamu Yönetimi olgularından kaynaklanan sorunlar da ilave edildiğinde problemin ciddiyeti daha iyi anlaşılacaktır (Peker vd., 2014: 177).

Türk kamu bürokrasisinin vakit kaybetmeksizin, iş yapamaz, çözüm üretemez, hantal yapısından kurtulup, etkin ve verimlilik ilkelerine sahip bir yapıya kavuşması kamu yönetiminin temel önceliğini oluşturmaktadır (Gökçe ve Şahin, 2002: 19). Bu amaç doğrultusunda kamu yönetiminin günümüzde başta yeni kamu yönetimi yaklaşımı olmak üzere yeni bir takım eğilimlerden çok sık faydalanmaya çalıştığı görülmektedir. Bu kapsamda 1980’li yıllardan günümüze, bu problemlerle mücadele konusunda ilk ciddi adımın yeni kamu yönetimi anlayışının yaygınlık kazanmaya başlamasıyla ortaya çıktığını söylemek mümkündür (Eryılmaz, 2013: 278).

Yeni kamu yönetiminin uygulanmaya başlamasıyla Türk kamu yönetim sistemi bütünüyle değiştirilmeye bürokratik sorunlarından arındırılmaya çalışmıştır. Bu amaç doğrultusunda; mevcut yapının hantal işleyiş mekanizmasının günümüz koşullarında işlerliğini büyük ölçüde yitirdiği belirtilerek, küreselleşen dünyada AB ile entegrasyonu temel strateji olarak gören Türkiye'nin demokratik, etkin, katılımcı, saydam ve hesap verebilir bir kamu yönetimi yapısına kavuşması arzusu bulunmaktadır (Ersoy, 2004: 69). Kamu yönetimi anlayışındaki yaşanan son gelişmeler, klasik yönetim anlayışının değişmesine ve strateji odaklı, amaç ve hedef eksenli faaliyetleri içeren yeni bir kamu yönetimi anlayışının ortaya çıkartmasına neden olmuştur (İçişleri Bakanlığı 2008 Faaliyet Raporu, 2009: 9).

Ülkemizde özellikle Avrupa Birliği süreci kapsamında kamu kurum ve kuruluşlarında stratejik yönetim modeline geçilmesi amaçlanmış ve bu doğrultuda gerekli mevzuat değişiklikleri önemli ölçüde gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Bu süreçte Türk kamu yönetiminin stratejik olarak modern çağın gerektirdiği, vizyon sahibi, yetkiyi paylaşan, risk almada arzulu, yenilik ve değişikliğe açık, başarıyı ödüllendiren, ekip çalışmasına yönelmiş ve kaliteyi üst seviyelere çıkaran bir yönetim felsefesini ön plana çıkardığı gözlenmektedir (Aşgın, 2008: 3). Kamu sektöründe ortaya çıkan yeniden yapılanma gereksinimi, özel sektör yönetiminde verimliliği ve etkinliği arttırmak amacıyla kullanılan yönetim tekniklerinin kamu sektörüne uyarlanması arayışlarını yoğunlaştırmıştır. Böylelikle kamu sektörünün özel sektör kuruluşları gibi müşteri odaklı, daha hızlı, daha üretken, verimli, etkili, performans odaklı, çağın gerektirdiği bilgi teknolojileri ile donatılmasını sağlamak hedeflenmiştir (Çukurçayır ve Eşki, 2004: 95-96).

Bu hedefler doğrultusunda kamu yönetiminde bir eksen değişimi beklenmektedir. Çünkü kamu yönetiminin doğasında olmayan bu unsurların geleneksel bürokrasi anlayışına aykırı olduğu görülmektedir. Bu aykırılık kamu yönetiminde, serbest piyasanın varlığına ve rekabet olgusuna rıza göstermesini engellemektedir. Ancak, bir yandan kamu kurumlarının içinde bulunduğu ekonomik kriz, bir yandan vatandaşların değişen beklentileri, diğer yandan da kamu hizmetlerinin yerine getirilişinde verimsizlik, kalitesizlik, işlerin gecikmesi ve kaynakların rasyonel kullanılmaması gibi etkenler kamu sektöründe de rekabet odaklı bir değişimin gündeme gelmesini gerekli kılmıştır (Eren, 2003: 85). Bu değişim yeni kamu yönetimi anlayışı olarak 1980'li yıllardan günümüze

uzanan değişim sürecini ifade etmektedir. Bu süreç içerisinde yeni kamu yönetimi anlayışıyla kamu yönetimine kazandırılmaya çalışılan ilkelere bakıldığında karşımıza şu şekilde bir sınıflamanın çıktığı görülmektedir (Arslan, 2010: 27):

- açıklık,
- performans değerlendirme,
- tasarruf ve verimliliğe daha fazla önem verme,
- rekabet ortamı oluşturarak, maliyetleri azaltma,
- sayısal olarak ölçülebilen ve daha çok çıktılara dayalı olma,
- merkeziyetçi bürokrasinin yerine, yerelleşmeye önem verme,
- istihdam, planlama gibi alanlarda özel sektör uygulamalarını örnek alma,

Alan yazınına Osborne ve Gaebler öncülüğünde kazandırılan yeni kamu yönetimi anlayışı klasik yönetim anlayışına bir tepki olarak ortaya çıkmıştır. Bu yaklaşım, piyasa odaklı yönetim, kamu işletmeciliği gibi farklı adlarla da isimlendirilmektedir. Yaklaşımın klasik kamu yönetimine yeni bir boyut kazandırılmak istenmektedir. Kamu yönetiminde bürokrasi kaynaklı sorunları oluşturan; hiyerarşik yapılanma, yetkilerin aşırı merkezileşmesi, vatandaş beklentilerini gereği gibi karşılayamama, aşırı kuralcılık, verimsizlik gibi problemler karşısında yeni kamu yönetimi anlayışı, özellikle klasik bürokrasiye yöneltilen eleştirileri temel alan bir anlayışa sahip olması açısından önem arz etmektedir (Arslan, 2010: 27).

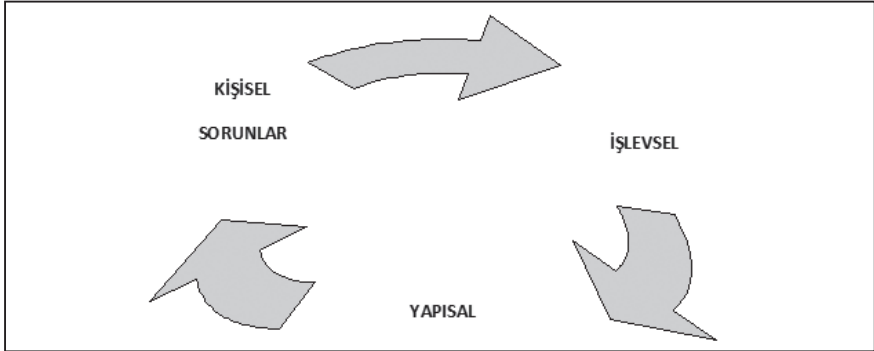
Bu çerçevede kamu yönetimine büyük katkıları olacağı düşünülen yeni kamu yönetimi anlayışının günümüzde tüm dünyada kamu yönetimlerinde felsefi olarak kabul gördüğü ve uygulamaya yönelik faaliyetlerin kamu kurum ve kuruluşlarında yaygınlaştığı görülmektedir. Ancak kamu yönetiminin kendine özgü doğası, kamu yönetiminin hedef ve amaçlarının gerçekleştirilmesinde bir araç olarak görülen yeni kamu yönetimi anlayışının uygulanmasında istenilen hedeflerin gerçekleşmesinde ciddi engellerle karşılaşmasına yol açmaktadır. Bu engeller yeni kamu yönetimi anlayışının uygulanmasında kullanılan araç ve metotlardan beklenen etkinlik ve verimin istenilen düzeyde elde edilememesine neden olmaktadır. İfade edilen tüm bu olumsuz durum “kamu yönetiminde şekil

değiştiren yeni bürokratik hastalıklar” olarak adlandırılmaktadır.

3.KAMU YÖNETİMİNDE ŞEKİL DEĞİŞTİREN YENİ BÜROKRATİK HASTALIKLAR

Yeni kamu yönetimi anlayışıyla kamu yönetimine getirilen ivme, klasik bürokratik sorunların çözümünde önemli katkılar sağlamıştır. Ancak bürokrasinin kendini koruyan doğasından dolayı kamu yönetiminin bürokratik hastalıklardan tam anlamıyla kurtulduğunu söylemek mümkün değildir. Bürokratik hastalık yumağına dönen problemlerin yeni kamu yönetimi anlayışıyla giderilmesi için atılan adımların zaman içinde yeniden yapısal, işlevsel ve kişilerden kaynaklanan sorunlara dönüşmesi kamu yönetiminde yeni bürokratik hastalıkların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu hastalıklar bir döngü olarak değerlendirildiğinde aşağıdaki şekilde de görüleceği üzere bu hastalık unsurlarının hem tek başına hem de birbirlerini etkileyerek kamu yönetimi için ciddi problem kaynağı olduğu görülmektedir.

Şekil 1. Yeni Bürokratik Hastalık Kaynakları



Kamu da görülen yeni bürokratik hastalıklar aslında geçmiş bürokratik hastalıkların yeni kamu yönetimi yaklaşımı kapsamında şekil değiştirmiş halini ifade etmektedir. Örneğin kâğıt kullanımını savunan bürokrasinin hantallığını gidermek için yeni kamu yönetimi yaklaşımıyla sanal bürokrasiyi, yani e-devleti ortaya çıkararak büyük açılımlara imkân sağlanmıştır. Bu sayede kamuda hizmet sunumu, esnek veri tabanı sistemleri bilgi ağları üzerinden kitlesel kullanıma açılarak e-devlet sistemlerinin oluşturulmasına olanak veren bir yapıya kavuşturulmuştur (Baştan ve Gökbnar, 2013: 72). Kamu yönetiminde

görülen bu yapısal değişim hem kurum içinde çalışanlar açısından hem de vatandaşın bilgiye erişimi ve beklentilerinin karşılanması konusunda olumlu katkılar sağlamıştır (Şahin, 2008: 60). Bu dönüşüm sürecinde bilgi ve iletişim teknolojilerindeki hızlı değişim, devlet kurumlarının hizmet sunum anlayışında bazı değişikliklere gitmesini zorunlu kılmıştır (Çakır, 2015: 37). E-devlet bu kapsamda bu dönüşümün önemli bir aracı olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak uygulama ve sistemden kaynaklanan bazı sorunlardan dolayı e-devletin amacına tam anlamıyla hizmet edemediği görülmektedir. Türkiye’de internet altyapısının yetersizliği ve internet kullanıcılarının yeterli düzeyde olmaması önemli sorun kaynağını oluşturmaktadır (Sevinç ve Şahin, 2013: 202). Bunların yanı sıra bazı imkânsızlıklar yüzünden bilgi ve iletişim teknolojilerini kullanamayanlar ve güvenlikle ilgili çekinceleri yüzünden e-devlet uygulamalarından uzak durma eğilimi gösteren bireylerin varlığı da e-devletin önündeki engeller arasında görülebilir (Şahin vd., 2014: 2). E-devlet kullanımında toplum içinde sayısal uçurum olarak da adlandırılan, bilgiye erişebilme ya da kullanabilme açığının varlığı bir diğer önemli engeli oluşturmaktadır (Şahin ve Taşpınar, 2014: 232). Tüm bu problemlere ilave olarak e-devlet uygulamalarında bilginin elektronik ortamda paylaşılmasından kaynaklanan güvenlik, devletlerin hukuki altyapılarının yetersizliği, geleneksel devlet anlayışının vatandaşa kazandırdığı alışkanlıklar, ağ problemlerinden kaynaklanan e-devlet uygulamalarına erişim sorunu, e-devlet uygulamalarını ve projelerini gerçekleştirmek; dolayısıyla yeniden yapılanmayı sağlamak için finansman ihtiyacı, geleneksel devlet anlayışının etkilerinden uzaklaşmayan liderler, e-devlet hizmetlerine erişmek isteyenlerin eğitimi, yeteneklerini geliştirmeye ve yeni sisteme adapte olabilmeleri ihtiyacı ve toplumda sosyo-ekonomik yönü fakir ve zengin insanlar arasındaki dijital uçurum, e-devletin mevcut sorunları olarak karşımıza çıkmaktadır (Çakır, 2015: 47). Tüm bu problemlere rağmen e-devletin kamu hizmet sunumunda ortaya koymaya çalıştığı, şeffaf, hesap verebilir, 7/24 hizmet erişimine imkan tanıyan, maliyetleri azaltan yapısı ve günümüzdeki kullanım hızı olumlu gelişmeler olarak kabul edilmektedir.

Kamu yönetiminde e-devlet uygulamaları, zaman kaybını, kâğıt israfını, önlerken kamuda hesap verebilirliği artırması klasik bürokratik sorunları azaltan bir etkidir. Ancak sistemden ve alt yapıdan kaynaklanan sıkıntılar başta olmak üzere, kullanıcıların tecrübesizliği ve ilgisizliği gibi sebeplerden dolayı amaçlanan

verim ve etkinliğin dışına çıkılmasına, yeni bürokratik yüklerin doğmasına neden olan problemlere de sebep olabilmektedir. Örneğin e-imza kullanan bir yöneticinin e-imza edinmesinden uygulama sürecine kadar geçen aşamada yaşayabileceklerini örneklemek mümkündür. Bu kişinin bilgisayarını açması, soketi yerleştirmesi, sisteme girmesi, sistemin tanınması, sistemin kendini dakikalarca güncellemesi, çalışanın işi öğrenmesi gibi nedenlerden dolayı ilave bürokratik sorunlarla karşı karşıya kalılabilmektedir. Birde bazı e-imzalı metinlerin çıktı alınarak yeniden arşivlendiği düşünülürse sıkıntının boyutu daha rahat anlaşılacaktır.

Yeni kamu yönetimi yaklaşımına paralel bir şekilde teknoloji ve haberleşme alanında yaşanan hızlı değişim ve dönüşüm süreci kamu örgütlerini de yakından etkilemiştir. Bu kapsamda halkın yönetimden beklentilerinde meydana gelen değişikliklere cevap arayan kamu kurumları, daha şeffaf ve hesap verilebilir bir anlayışa ulaşma ihtiyacı hissetmiştir. Bu amaç doğrultusunda kamu kurumları tarafından yapılan her işlem kamu örgütlerinin müşterisi konumunda bulunan toplum tarafından daha çok sorgulanan bir duruma gelmiştir (Akçakaya, 2017: 671). Kamu bürokrasisi bu talebi karşılamak için kendine yeni kalkanlar edinmekte gecikmemiştir. Örneğin kurumlarda e-randevu sistemlerinin yaygınlaşması elektronik panolarda isim listeleriyle iş görülmesi, görünüşte şeffaflık ve hesap verebilirlik için oldukça olumlu bir uygulama iken sistemin başında yer alan çalışanların sistemi kullanım biçimleri, güncellenmeyen ekranlar, uygulamada hizmet almak için yine saatlerce kurumlarda zaman kaybeden vatandaşlarla ilgili örnekler çok fazladır.

Kamu kurumlarının ve çalışanlarının performansları akademik ve politik ortamlarda ve kamuoyu vicdanında sıkça sorgulanan konular arasındadır. Bu sorgulamalarda düşük performans, hizmetlerin toplumun bütün katmanlarına adil dağıtımında yaşanan sorunlar, klasik bürokratik hastalıkların hortlaması ve politik gücün kamu kaynaklarını özel çıkarlara dönük olarak kullanmasına neden olmaktadır (Baştan ve Gökbunar, 2013: 75). Yeni kamu yönetimi anlayışında performans odaklı yönetimin, kamu kurumlarında etkinlik ve verimlilik artışı için önemli bir kazanım olduğundan bahsedilmektedir. Oysa uygulamaya bakıldığında kamu çalışanlarının, ölçümü zor olan performans kriterlerini sağlayabilmek için yeni bürokratik kalkanların ardına saklanmakta gecikmedikleri görülmektedir. Yöneticisine yakın olmaya çalışan, içerik yerine nicelik açısından rakamların

peşinde koşan çalışanlar ve bu duruma fırsat veren yapının desteğiyle yeni bürokratik hastalık kaynaklarının kaçınılmaz bir şekilde kamuda farklı şekillerde yeniden görülmesine sebep olmaktadır.

Yeni kamu yönetimi yaklaşımı kamu yönetimi alanında önemli bir dönüşüm ortaya çıkarmıştır. Bu dönüşüm sürecinde, devletin küçültülmesi ve etkinleştirilmesi, siyaset - yönetim dengesinin yeniden tesis edilmesi, merkezi yönetimlerin rolleri ve işlevlerinin, yerinden yönetim birimlerine aktarılması, yetki, görev ve kaynak alanında idari teşkilatın yeniden yapılanması, personel yönetimin gözden geçirilerek ücret sisteminde köktenci değişiklikler yapılmaya çalışılmaktadır (Çukurçayır ve Eşki, 2004: 89). Klasik bürokratik sorunlara çözüm olarak getirilmeye çalışılan bu düşüncelerin uygulanma sürecinde yine yeni bürokratik hastalıkların nüksettiğini görmek mümkündür. İdari anlamda küçülebilmek için yeni idarelerin kurulması, seçim dönemlerinde kadroların artırılması ve klasik bürokrasinin etkisinde kalan bürokratların kamuda hizmetlerde kaliteyi artırmaktan ziyade bütçe, personel sayısı, araç-gereç ve hizmet üniteleri bakımından sayıca büyüme eğiliminde oldukları görülmektedir (Eryılmaz, 2008: 249).

Yine başka bir bürokratik hastalığın geçmişten günümüze şekil değiştirmesine örnek kamu yönetiminde gizlilik ve şeffaflık ilkelerinin yeni kamu yönetiminin odağında bulunmasına rağmen uygulamada beklenen sonuçları yansıtmasını engelleyen duvarlarla karşılaşmasıdır. Kamu yönetiminde gizlilik ve sır kavramlarına verilen önem uygulamada beklenmedik gelişmelerin yaşanmasına neden olmuştur. Devlet güvenliği ve diplomasi, özel hayatın korunması, otorite kazanma eğilimi, yönetimde etkinlik ve tarafsızlık sağlama düşüncesi, kötü yönetim uygulamalarının üstünü örtme, memurların kendilerini denetim riskinden koruma eğilimleri arkasına gizlenen sır ve gizlilik ilkesi bir diğer sorun kaynağıdır (Gökçe ve Şahin, 2002: 12). Kamu yönetiminde hassasiyeti yüksek belirli alanlarda uygulanması kabul edilebilir bir durum gibi görülmekte birlikte gizliliğin sınırlarının somut olarak belirlenmesi önem arz etmektedir (Akçakaya, 2017: 686). Bir devlet bankasında müşterilerine sistem arızası var diyerek bilgisayar ekranında oyun oynayan memurun gizliliğiyle, 15 Temmuz Darbe Girişiminin arkasında kamunun kılcal bürokratik kanallarında yıllarca örgütlenen ve devleti çökertmek için fırsat kollayan hainlere kadar gizlilik ve sır kavramının derinlemesine gözden geçirilmesi gerekmektedir. Bu süreçte bu insanların sözde açık, şeffaf yarışma sınavlarını

kazanarak görünüşte hak edilerek bu kadroların doldurulduğu imajı verilmektedir. Oysa arka planda çok ciddi oyunların oynandığı zamanla ortaya çıkmaktadır.

Yeni kamu yönetimi yaklaşımıyla getirilen eleştirilerden bir diğeri de yılarca kamuda yönetilenlerin yönetimin dışında tutulması çabası, katılım kanallarının darlığı ve bürokratik kalkanların koruması eşliğinde bürokratların geçmişten itibaren süregelen alışkanlıklarını devam ettirerek değişime karşı çıkılması durumudur (Özer, 2000: 96). Kamu bürokrasisi kendi içerisinde değişime kapalı olması yanında değişime veya değiştirme girişimlerine de kapalı bir eğilim göstermektedir (Akçakaya, 2017: 686). Bu koruyucu bürokratik kalkan altında varlığını ve yerini güçlendiren bürokratların görünüşte değişim yanlısı olmalarına karşın uygulamada tam tersi bir eğilime sahip oldukları görülmektedir. Bürokratik vesayeti ortaya çıkaran bu yapılar adeta kendi kast sistemlerini oluşturarak egemenlik alanını genişletmektedirler (Gül ve Yılmaz, 2017: 79). Kamu örgütlerinde kurallara aşırı bağlılık, yönetimin işleyişini yavaşlatmakta, tembel yöneticilere mazeret kaynağı oluşturmakta ve yetkilerin kötüye kullanılmasına olanak sağlamaktadır (Yılmaz ve Kılavuz, 2002: 19). Aşırı kuralcı bir yönetim yapısı genellikle kanunların ayrıntılı olarak düzenlemesi ve yöneticilerin karşılaştıkları vakalarda inisiyatif kullanmamaları sonucunu doğurmaktadır (Akçakaya, 2017: 687).

Bir başka hastalık göstergesi kamu yönetiminde siyaset ve bürokrasinin geçmişten günümüze gelen ilişkisinden kaynaklanmaktadır. Bürokrasi ve siyasetin birbirinden ayrılması zor bir yapıya sahip olduğu bilinmektedir (İzci ve Bozdoğan, 2016: 36). Siyasetin sınırları ile bürokrasinin sınırlarını nerede başladığını nerede bittiğini kestirmek bu nedenle güçtür. Siyasal sitemin bürokrasiye göre etkiye daha açık olduğu düşünülmektedir (Acar, 2002: 6). Kamuya yapılan atamalarda merkezi atamalar dışında, sözlü-mülakat sisteminin uygulanması, hem siyasal ve hem bürokratik kayırmaya oldukça elverişli bir zemin hazırlamaktadır (Tutum, 1976: 31). Atama ve terfi kriterlerinin saptanmasında önceki dönem uygulamalarından kaynaklanan adaletsizliklerin giderilmesinde yeni adaletsiz yöntemlerin kullanılması, adaletsizliğin adaletsizlikle düzeltilmeye çalışılması daha büyük adaletsizliklerin yaşanmasına neden olmaktadır. Yapılan faaliyetlerde kayırma ve torpilin olmadığı varsayılsa bile insan doğası gereği duygularından tamamen arınıp her zaman her koşulda rasyonel karar alamayacağı bir gerçektir.

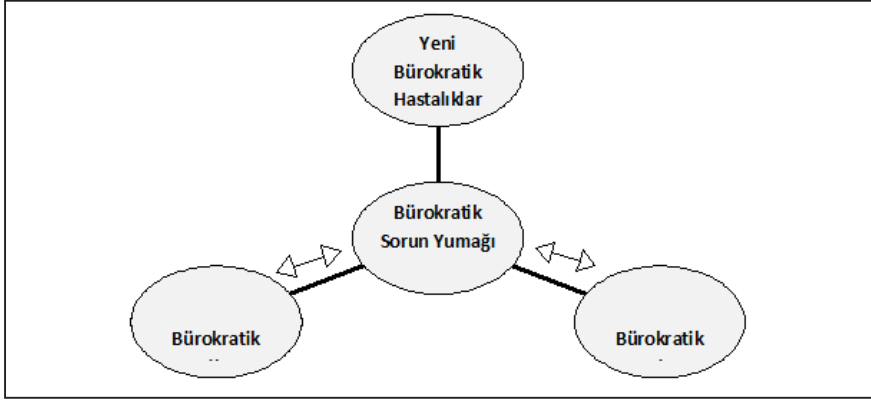
Dolayısıyla, bürokrasinin tarafsızlığı ancak kabul edilebilir kurallar ve benimsenmiş bir bürokratik kültürün yerleştirilmesiyle mümkün olabilir (İzci ve Bozdoğan, 2016: 43). Ancak uygulamada kuralların yapılacak işi gizlemek için paravan olarak öne sürüldüğüne yönelik çok sayıda örnek bulunmaktadır. Örneğin akademik bir ilan çıktığında kural olarak genel ve özel koşullar aranmaktadır. Ancak birçok kadro ilanı daha resmiyet kazanmadan kadro sahibine ait kriterlere göre belirlenmektedir. Yeni kamu yönetimi yaklaşımıyla getirilmeye çalışılan açıklık ve genellik ilkesi için çıkarılan kuralların sadece bürokratik sorunları koruyucu bir kalkan olarak kullanılması oldukça acı bir durumdur.

Bürokrasinin işlevsel sorunları arasında sayılan “kuralcılık ve sorumluluktan kaçma”, “yönetimde siyasallaşma”, “aracılar yoluyla işlemleri yürütme” ve “yolsuzluk” gibi sorunlar bürokrasinin insan odaklı sorun kaynakları arasında sayılabilir (Akçakaya, 2017: 687). İnsan faktörünün bürokrasi içindeki konumu bürokratik sorun kılıcının ona verilmesine ve keyfi olarak bu kılıcı kullanabilmesine imkân sağlamaktadır. Kurum çalışanlarıyla vatandaş arasında iletişim kanallarını daraltan, mevcut kanallara giren araçlar, hatır gönül ve çıkar amaçlı faaliyetlerin varlığı, yeni sorunlar oluşturmaktadır (Yılmaz ve Kılavuz, 2002: 27). Kamu çalışanlarının maddi ve maddi olmayan çıkarlar için yetkisini kanuni düzenlemelere aykırı bir şekilde kötüye kullanmalarına imkân vermektedir (Berkman, 1983: 16). Bu ve benzeri durumlar kamu yönetiminin hantal, çağın ve özellikle de ekonomik hayatın gereklerine cevap veremeyen bir kimliğe büründüğü, halkta uyandırdığı güvenin azaldığı ve giderek toplumun üzerinde bir yük olarak görülmesine neden olan bir güven bunalımına yol açmaktadır (Ateş, 2001: 48). Yeni kamu yönetimi yaklaşımıyla eleştirilen bu bürokratik sorunların şekil değiştirerek tekrar kamu yönetimini etkisi altına alması yeni kamu yönetimi yaklaşımının hedef ve amaçlarını ifade eden felsefesiyle ciddi bir tezat oluşturmaktadır.

Klasik bürokrasi yaklaşımından beslenerek günümüze uzanan “*bürokratik sorun yumağı*” adını verebileceğimiz bürokratik problemlerin günümüzde yeni yönetim yaklaşımları ile bir yandan etkisi azaltılırken bir yandan da yeni veya şekil değiştirmiş bir tarzda tekrar karşımıza çıkmasında iki noktanın önemle üzerinde durulması gerekmektedir. Bunlardan birincisini, bürokratik sorunların örgüt ve yapılardan kaynaklanan bir “*bürokratik kalkan*” olarak kullanıldığına yönelik örnekler oluşturmaktadır. İkincisini ise insan unsurundan kaynaklanan

kurumlarda görev alan özellikle üst düzey yöneticilerin bürokrasinin kendilerine verdiği yetkiyi, bir “bürokratik kılıç” olarak kötü niyetli olarak kullanmalarından kaynaklanan sorunlar oluşturmaktadır.

Şekil 2. Yeni Bürokratik Hastalıkların Görülme Şekli



Yeni kamu yönetimi yaklaşımına rağmen kamuda görülen bürokratik sorun yumağının genel çerçevesini çizen bu iki unsur yeni bürokratik hastalıkların temel sebebini oluşturmaktadır. Bürokratik kalkan olarak adlandırılan mekanizma, arkasına sığınan kamu çalışanlarının düzenlerini bozmadığı, kendilerine zarar vermediği sürece sistemin olumsuz ve bozuk yönlerinin görmezden gelinmesine, kamu yönetimine yeni kamu yönetimi yaklaşımıyla kazandırılmaya çalışılan tüm ilkelere sadece seyirci kalınmasına neden olan bir durum ortaya çıkarmaktadır. Diğer bir hastalık kaynağı olan bürokrasi kılıcıyla, sistemden ziyade, bu kılıca sahip olan kişilerin kendilerine verilen yetkiyi kötüye kullanabilmelerine neden olan koşullar anlatılmak istenmektedir. Kişisel çıkarlar gereği kurum yöneticilerinin, önce kendi çıkarlarını düşünmeleri, bu çıkarları gerçekleştirmek için kamusal kaynakların, halkın ve çalışanların beklentilerinin göz ardı edilmesine, hatta olumsuz yönde etkilenmesine sebep olacak şekilde davranışlarda bulunmaları anlatılmak istenmektedir.

Yeni bürokratik hastalıklar olarak ifade edebileceğimiz bu durum karşısında yapılması gereken bazı önerileri şu şekilde sıralamak mümkündür.

- Kuralların amaca uygun olması
- Rekabet ortamının güçlendirilmesi
- Kuralların amaca dönüştürülmemesi
- Her alanda eğitime önem verilmesi
- Başarının her zaman ödüllendirilmesi
- Performans sisteminin etkin işletilmesi
- E-devlet sisteminin sade ve basit olması
- İşlerin basitleştirilmesi ve sadeleştirilmesi
- İnsan kaynağının mesleki açıdan eğitilmesi
- Kurum içi ve dışı iletişimin güçlendirilmesi
- Denetim araçlarının şeffaf ve etkin işlemesi
- Kuralların yerine, işte içeriğin ön plana çıkarılması
- Teşvik ve ceza sisteminin açık ve uygulanabilir olması
- Denetim araçlarının halkı, örgütü ve uzmanları kapsamı
- Denetim faaliyetlerinin sonuçlarının kamuya açıklanması
- Kurumlarda örgütün önünde engel olan kişilerin ayıklanması
- Bürokratik işlemlerde sorumluluk alabilen çalışanlara yer verilmesi
- E-devlet uygulamalarına yönelik halkın güveninin ve desteğinin artırılması
- Bürokratik kuralların belirlenmesinde halkın etkin katılımının sağlanması
- E -devletin kullanımı ve yaygınlaştırılmasına yönelik alt yapının

güçlendirilmesi

• Bürokratların atama işlemlerinde gerçek anlamda liyakat ve kariyer ilkelerinin uygulanması

• Kamusal hizmetlerin büyük bir kısmının e-devlet üzerinden verilmesine yönelik politikalar geliştirilmesi

• Aynı kamu kurumunda uzun zaman çalışanların farklı kurumlarda çalışmalarını sağlayarak makamlarının geçici olduğunun hissettirilmesi

• Çalışanların işe alınması ve terfisinde kişisel değerlendirmeyi etkileyen sözlü ve mülakatlar yerine genel ve işe uygun yazılı objektif araçlara yer verilmesi

Bu ve benzeri uygulamalarla yeni bürokratik sorunların önlenmesine katkıda bulunarak kamu yönetiminden beklenen etkinlik ve verimliliğin temin

edilmesi, halkın beklentilerinin karşılanması, bürokratik hastalıkların önüne geçilmesine destek sağlanabilir. Ancak unutulmaması gereken en büyük sorun kaynağının, insanın kendisi olduğu düşünülüğünde bürokrasi ne kadar düzenli işlerse işlesin insan unsurunun olduğu her örgütte bürokratik hastalıkların yeniden nüksetmemesi çok da mümkün görülmemektedir. Fakat alınabilecek tedbirlerle hastalıkların seyri azaltılabileceği gibi olumsuz etkilerinin de aşağı çekilmesi söz konusu olabilecektir.

SONUÇ

1980’ler kamu yönetiminin içine düştüğü bürokratik engellerin kırılmaya başladığı birtakım ilke ve modeller ile yönetimin etkin, verimli, tutumlu bir hâle dönüştüğü / dönüştürülmek istendiği yıllar olarak kabul görmektedir. Aynı döneme denk gelen yeni kamu yönetimi yaklaşımı bu dönüşümün özünü oluşturmaktadır. Kamu yönetiminin hantal, kapalı, gizli, verimsiz yapısının 80’ler itibarıyla şeffaf, rekabetçi, verimli, kaliteli bir yapıya dönüşmeye başlaması umut verici olmuştur. Ancak bürokrasinin kamu yönetimini içine alan doğası, çok geçmeden yeni yapılar içinde de kendini gizli ve açık bir şekilde yeniden inşa etmeye başlamıştır. Bu durum karşısında kamu yönetiminde şekil değiştiren bürokratik soruların dikkatli bir şekilde yeniden ele alınarak kamusal amaç ve hedeflerin en iyi şekilde gerçekleşmesinde üzerinde önemle durulan bir konu haline gelmektedir.

Bürokratik hastalıkların şekil değiştirerek tekrar kamu yönetimini olumsuz yönde etkilemesinin önüne geçilmesi için birçok tarafa görevler düşmektedir. Bu konuda halkın bilinç düzeyinin artması / artırılması da önem arz etmektedir. Bu amaç kapsamında eğitim başta olmak üzere halkın yönetime katılım kanallarının genişletilmesi, yönetim ile halk arasındaki iletişimin güçlendirilmesi, halkın yönetim üzerindeki denetimini etkinleştirecek politikalara ve yasal düzenlemelere daha fazla yer verilmesi gerekmektedir.

Kamu yönetiminin karşı karşıya kalacağı sorunların giderilmesinde kurum yönetiminin alacağı bir takım önlemlerle sorunların etki düzeyi azalabileceği gibi halkın kamu yönetimine olan desteği de bu yönde artabilecektir. Kamu yönetiminin, denetim kanallarını daha şeffaf ve işler hale getirmesi, yönetim kademesinde görev yapan bürokratların hukuki ve vicdani sorumluluk düzeylerinin artırılması, vatandaşların 7/24 hizmete ulaşabilecekleri güvenilir, etkin bir e-devlet

ağının varlığı, kamu çalışanlarının liyakat sahibi ve belli bir yeterliliğe ulaşmış kişiler arasından seçilmesi, halkın yönetime etkin katılımı, rekabet ortamının sağlanması, performansı temel alan bir yönetim yapısının temini gibi adımlar, bu kapsamda sorunların çözümü için ilk yapılması gerekenler arasında sayılabilir.

Kamu yönetimi ile vatandaşlar ve toplumun diğer kesimleri arasında sayılabilen sivil toplum kuruluşları, özel sektör örgütleri, sendikalar, dernekler, vakıflar vb. yapıların birlikte hareket etmesi, halkın beklentilerine daha iyi yanıt verebilen bir kamu yönetiminin inşası için gereklidir. Kamunun bir parçası olan bu unsurların beraber hareket ederek bürokratik sorunların üstesinden gelmesi hem devletin sunduğu, hem de vatandaşın aldığı hizmetlerin istenilen nitelikte olması açısından oldukça önemlidir.

Kamu yönetiminde beliren yeni bürokratik hastalıkların tedavisinden çok, hastalık kaynağı olan unsurlarla mücadele edilmesi, bu unsurların oluşumunun engellenmesi, zamanında ve yerinde tespit edilerek yok edilmeye çalışılması, yeni kamu yönetimi anlayışının kamu yönetimine kazandırmak istediği hedef ve ilkelerin gerçekleştirilmesi için elzem bir durumdur. Kamu yönetiminden beklenen etkinlik, verimlilik, tutumluluk, kaliteli hizmet, vatandaş memnuniyeti, vb. beklentilerin karşılanabilmesi için gerekli olan önlem ve tedbirlerin alınması ve bu amaç doğrultusunda gerekli olan hukuki ve idari düzenlemelerin hayata geçirilmesi şarttır.

KAYNAKÇA

- Acar, A. (2002). "Yönetim Siyaset İlişkisinde Kamuda Personel Politikaları". Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,7(5).
- Akçakaya, M. (2017). "Bürokrasi Kuramları ve Türk Kamu Yönetiminde Bürokratik Sorunlar". İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 18(3), 669-694.
- Arslan, N. T. (2010). "Klasik - Neo Klasik Dönüşüm Süreci: "Yeni Kamu Yönetimi". C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 11(2).
- Aşgın, S. (2008). Stratejik Yönetim, İçişleri Bakanlığı, Yayın No: 649.
- Ateş, H. (2001). "İşletmeci, Girişimci ve Verimli Yeni Bir Kamu Yönetimi ve Devlet Anlayışına Doğru". İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, 25(1).
- Aytaç, Ö. (2005). "Modern Bürokratik Kurumlar ve Baskı Düzenleri". Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi,15(1), 249-278.
- Baştan, S., ve Gökbunar, R. (2013). "Kamu Hizmetlerinin Sunumunda E-Devletle İlgili Yeni Gelişmeler: Tümlleşik E-Devlet Sistemlerine Doğru". Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 19(1).
- Berkman, Ü. (1983). Azgelişmiş Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet, TODAİE Yay., Ankara.
- Coşkun B. ve Asunakutlu T. (2001). "Max Weber ve Bürokrasi Teorisi", Türk İdare Dergisi, 73/432, 171-189.
- Çakır, C. (2015). E-Devlet Uygulamalarında Karşılaşılan Sorunlar ve Çözüm Önerileri. Global Journal Of Economics And Business Studies, 37-48.
- Çukurçayır, M. A. ve Ekşi, H. (2004). "Kamu Hizmeti Sunumunda Yeni Yöntemler". Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi, (1-2), 88-109.
- Eren, V. (2003). "Kamu Yönetiminde Rekabet, Rekabetin Kurumsallaştırılması ve Rekabet Mekanizmaları", Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 58-4.
- Ersoy, M. (2004). "Türkiye’de Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılmasına İlişkin Tasarı ve Taslakların Eleştirel Bir Değerlendirmesi". Yerel Yönetimler Dergisi, 9(1), 69-75

- Eryılmaz, B. (2012). Kamu Yönetimi, Umuttepe Yayınları, Kocaeli.
- Eryılmaz, B. (2008). Kamu Yönetimi, Okutman Yayınları, Ankara.
- Gökçe, O. ve Şahin, A. (2002). “21. Yüzyılda Türk Bürokrasisinin Sorunları Ve Çözüm Önerileri”. Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Sosyal ve Ekonomi Araştırmalar Dergisi, 2(3),1-27.
- Gül, İ. ve Yılmaz, S. (2017). “Türkiye’de Bürokratik Elitizmi Anlamak, Pdy (Fetö) ve Yargı ilişkisi”.Turan: Stratejik Arastirmalar Merkezi, 9(33).
- İçişleri Bakanlığı 2008 Faaliyet Raporu, (2009), <http://www.strateji.gov.tr/faaliyet-raporlari>, Erişim Tarihi: 11.05.2017.
- İzci, F ve Bozdoğan, S. (2016), “Türk Kamu Yönetiminde Bir Problem Alanı Olarak Bürokrasi–Siyaset İlişkisi”. Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi, 4(34), 33-46.
- Karaman, Z. T. (2000). “Yönetim Stratejilerindeki Gelişmeler”. Türk İdare Dergisi, 72(426), 37-53.
- Özer, M. A. (2000). “Türkiye’de Kamu Bürokrasisi ve Yozlaşma” .Sayıştay Dergisi, 37(1),75-113.
- Öztekin, A. (2012). Yönetim Bilimi, Siyasal Kitapevi, 5. Baskı, Ankara.
- Peker K., F. Yörükoğlu ve Eryiğit, B. H. (2014). “Türk Demokrasisinin İnşasında Bürokrasinin Rolü”. Yönetim Bilimleri Dergisi, 12(23), 165-188.
- Peter, L and Hull R. (1985). Peter İlkesi, (Çev. Melih Ölçer), 2. Baskı, Bilgi Yayınevi, Ankara.
- Sevinç, İ., ve Şahin A., (2013). “Kamu Çalışanlarının E-Devlet Uygulamalarında Karşılaştıkları Sorunların Belirlenmesine Yönelik Karaman İlinde Bir Araştırma”, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 18 (2), 197-212.
- Şahin, A. (2008), Türk Kamu Yönetiminde Yapısal Dönüşüm ve E-Devlet, Birinci Basım, Konya: Çizgi Kitabevi.
- Şahin, A., Bayrakçı, E., ve Göküş, M. (2014). Vatandaşların E-Devlet Uygulamalarına Yönelik Algısı”, Teoriden Uygulamaya E-Devlet, Editörler: Ali Şahin, Erhan Örselli

S59 Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.

Şahin, A. ve Taşpınar, Y. (2014). Sayısal Uçurum”, Teoriden Uygulamaya E-Devlet, Editörler: Ali Şahin, Erhan Örselli S59 Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.

Tortop, N., İsbir E. G., Aykaç B., Yayman H. ve Özer M. A. (2012) Yönetim Bilimi, Nobel Yayınevi, 9. Baskı, Ankara.

Tutum, C. (1976). “Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık”, Amme İdaresi Dergisi, 9(4).

Yılmaz, A ve Klavuz R. (2002). “Türk Kamu Bürokrasisinin İşlemsel Sorunları Üzerine Notlar”. C. Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 3(2),17-31.



MİLLİ MÜCADELE DÖNEMİNDE AMERİKA'DA BİR SİVİL TOPLUM ÖRGÜTÜ: TÜRK TEAVÜN CEMİYETİ VE *BİRLİK* GAZETESİ

Gülcan IŞIK*

ÖZ

Sivil toplum kuruluşları geçmişten günümüze her ülkede önemi giderek artan ve toplumsal sorunlara ilgileri nedeniyle demokratikleşmenin göstergesi olarak kabul edilen aktörlerdir. Sivil toplum kuruluşlarının gelişimine tarihsel olarak bakıldığında; modernleşme öncesi dönemi de kapsayan süreçte din temelli hayırseverlik çalışmaları göze çarpmaktadır. Farklı kaynakları olmakla birlikte sivil toplum örgütleri “ötekine merhamet ya da ilgi” ile “hakların ve kamusal olanın tanımlanmasında ve hayata geçirilmesinde” toplumdaki bireysel ve kolektif ilginin örgütsel yansıması olmuştur. Bu noktada yoksullar, hastalar, savaş kurbanları, çocuklar ve toplumsal dayanışma, farklı kültürlerdeki ortak motif olarak sivil toplum kuruluşlarının gelişimini etkilemiştir. Bu çalışmada ele alınan Türk Teavün Cemiyeti de, Amerika'ya göç etmiş Türklerin Kurtuluş Savaşı döneminde kurduğu; temelinde toplumsal dayanışma ve lobicilik faaliyetlerinin yer aldığı bir sivil toplum örgütüdür. Himaye-i Etfal Cemiyeti üzerinden Milli Mücadeleye destek vermiş olan cemiyet, Amerika'daki Müslüman göçmenlerin de topluluk olarak bir arada bulunmalarına ve birlik oluşturmalarına hizmet etmiştir. Çalışma, söz konusu cemiyetin var olmasına doğru ilerleyen tarihsel gelişimi ortaya koyduktan sonra; cemiyetin yayın organı olan *Birlik* gazetesinin 4 Ağustos 1922 tarihli sayısı üzerinden yapılan analizle de sivil toplum örgütü olmasına ilişkin verileri, birinci el kaynaktan ortaya koymuştur. Böylece, sivil toplum kuruluşlarına ilişkin literatüre orijinal veri sunularak geçmişle bugün arasında yeni bir bağ oluşturulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Türk Teavün Cemiyeti, Sivil Toplum Kuruluşları, Amerika.

* Doç. Dr., Gazi Üniversitesi İletişim Fakültesi, gulcankarakaya@gmail.com

A NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATION (NGO) IN AMERICA DURING THE WAR OF INDEPENDENCE: TURKISH WELFARE ASSOCIATION AND BIRLIK NEWSPAPER

Abstract

Non-Governmental organisations (NGOs) gaining more grounds almost in every country over the past years are accepted as the indicator of democracy for their relevance to the social problems. In the overview of the historical development of NGOs, religion-based charity efforts are noticeable including pre-modern times. While having various sources, NGOs have been the organisational reflection of individual and collective interest in the society for “showing mercy or interest to others” and “identifying and accomplishing the common rights”. At this point, as the common motive among different cultures; needy and sick people, war-victims, children and social solidarity have influenced the evolution of NGOs. Turkish Welfare Association, founded by Turkish people migrating to America (U.S.) during Turkish Independence War (TIW) and subject of this study, is a civil society organisation inspired from social solidarity and lobbying activities. While supporting TIW through the Society for the Protection of Children (Himaye-i Etfal Cemiyeti), Turkish Welfare Association also contributed to the solidarity and unity of Muslim migrants in America (U.S.) This study, by capitalizing primary sources, firstly identifies the historical development of the association and then reveals the findings regarding the association’s civil society identity through a qualitative analysis of “Birlik” Newspaper, a publication of the organization, dated 4th August 1922. Thus a new link is formed between the past and present by presenting the original data to the literature.

Keywords: Turkish Welfare Association, Non-governmental Organizations, America.

Giriş

Türkiye’de 18. yüzyıl sonuna kadar “Yeni Dünya’nın ahalisi, onların yaşayış tarzları ve siyasi durumları hakkında hemen hemen hiçbir şey bilinmiyordu” diyen Kurat (1959: 7), Piri Reis’in, “Kolomb Haritası”nı 1513 yıllarında tanzim etmesiyle, Türkler’in de “Yeni Dünya”nın varlığını, bu kıtanın keşfinden yaklaşık 10-15 yıl sonra haber aldığını belirtmektedir. Bu nedenle Amerika’daki ekonomik ve siyasi gelişmeler, Osmanlı halkını pek fazla ilgilendirmemiştir. Koloni devrinde Amerika’nın Türkiye ile ilişkileri ise Batı Anadolu’dan bazı Rum ailelerinin Yeni Dünya’ya göç etmeleriyle sınırlı kalmıştı. Bunun başlıca sebebini Kurat (1959: 7), Amerika kolonilerinin Türkiye ile doğrudan doğruya alış veriş yapamamaları ve Türkler ile Avrupalılar arasında din, dil, kültür, tarih ve siyasi çıkar ayrılıkları yüzünden süren anlaşmazlıkların etkisine bağlamaktadır. Zira Amerika’ya Türkiye hakkında sınırlı sayıda bilgi, Avrupalı bazı göçmenler ve İngilizce kitaplardan başka, Avrupalı seyyahlar vasıtasıyla sızılmaktaydı. Bunların da ne kadar gerçekçi bilgiler olduğu şüpheliydi.

Amerikalılarla Türkler arasındaki ilk temas ve ilişkiler; Cezayir, Tunus ve Trablus’da başlamıştır. Ardından Amerikan ticaret gemileri, Anadolu limanlarına da uğramaya başlamıştır. 1783’ten 1800 yılına kadar Amerikalıların Doğu Akdeniz’deki ticaretleri önemsizdi (Kurat, 1959: 8). Fakat 1801’den 1812’ye kadar bu faaliyet oldukça artmıştır. Bunda, ABD yönetiminin gemilerinin rahatça dolaşımını sağlamak için Osmanlı Devleti ile imzaladığı 1795 anlaşması etkili olmuştur (Güler, 2005: 230). Böylece Osmanlı Devleti ile ABD arasında ilk resmi ilişkiler de başlamıştır. Özellikle de İzmir limanı, Türk-Amerikan ticaret ilişkilerinde önemli bir yere sahiptir¹.

Osmanlı tüccarlarının Amerika ile ilk tanışmaları ise uluslararası bir sergi vesilesiyle olmuştur. Zira bu tanışmadan sonra bir kısım tüccar oraya yerleşmiştir. Söz konusu sergi, Kristof Kolomb’un Amerika’yı keşfinin 400’üncü yıldönümü vesilesiyle 1893 yılında Chicago’da düzenlenen ve 1 Mayıs günü ziyaretçilere açılan Colombus Dünya Sergisi’ydi. Sergiye Osmanlı Devleti resmi bir pavilyonla katılmış, sergi alanında kurulan Midway Plaisance eğlence bölgesinde bir Türk Köyü inşa edilmişti. Kapalıçarşı’yı andıran alanda geleneksel Türk el sanatlarını

¹ Amerikan bayrağı taşıyan ilk geminin İzmir’e 1797 yılında geldiği bilinmektedir. Philadelphiadaki Woodman ve Offley ticaret şirketi, İzmir ile alış-veriş yapan belli başlı bir şirketti. Nitekim bir süre sonra Amerikan hükümeti David Offley’i İzmir’e konsolos olarak tayin etmiştir (Kurat, 1959: 8).

teşhir eden kırk dükkân yer almıştı (Bali, 2004: 57).

Osmanlı Devleti ile Amerika arasındaki ticari ilişkilerin gelişmesine paralel olarak aynı dönemde Osmanlı topraklarında misyonerlik faaliyeti de görülmeye başlamıştır. Amerika'nın Türkiye topraklarındaki ilk misyonerlik faaliyeti, *American Board of Commissioners for Foreign Missions* (ABCFM) adlı örgütün 1819'da Türkiye'yi programına almasıyla başlamıştır² (Akın, 2004: 457). O dönem Amerika'nın Türkiye'deki misyonerlik faaliyetleri o kadar hızlı bir şekilde ilerlemiştir ki, iki ülke arasındaki ticari ilişkilerin de önüne geçmiştir. Misyonerler, ABD yönetimi ya da hariciyesiyle doğrudan işbirliği yapıyor görünmemeye özen göstermişler, ancak bir baskı grubu olarak da yönetim üzerinde her türlü etkiyi yapmaktan da geri durmamışlardır. Misyonerlerin özellikle ABD'deki yerel basını harekete geçirebilme konusundaki becerileri ise yönetimin misyoner taleplerine karşı her zaman duyarlı olmasını sağlamıştır. Bu talepler, bir ABD'li diplomatın görevinden alınması ya da alınmaması, örneğin Erzurum'da konsolosluk açılması ya da Osmanlı yönetiminden tazminat alınabilmesi ya da bir misyonerin sınır dışı edilmesinin önlenmesi için Türk karasularına savaş gemisi gönderilmesine kadar çok değişik biçimler almıştır. Öte yandan misyonerler kendileriyle ilgili olaylarla Osmanlı yönetimine baskı yapılması için her türlü olanaktan da yararlanmışlardır (Kocabaşoğlu, 2000: 19-20)³.

İki ülke arasındaki resmi ilişkilere de kısaca değinilecek olursa; 1850 yılında İstanbul'daki Amerikan Elçiliği'nin de telkiniyle, Osmanlı'dan Amerika'yı tanımak amacıyla gönderilen Heybeliada'daki Bahriye Mektebi muallimlerinden Binbaşı Emin Bey, Amerika'ya giden ilk resmi temsilci sıfatını taşımaktadır (Kurat, 1959: 26). Emin Bey, Amerika'da gemi inşaatı, Amerikan fabrikaları ve eğitimi hakkında bilgi toplamak üzere görevlendirilmişti. Amerika'ya gönderilen bu ilk resmi Türk temsilcisine gösterilen iyi kabulden ötürü Babiâli, Amerikan hükûmetine bir teşekkür mektubu gönderdiği gibi, Emin Bey'in getirdiği hediye kitapların karşılığı olarak, Boston'daki "Şark Cemiyeti"ne bir miktar Türkçe, Arapça ve Farsça

² Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. Uygur Kocabaşoğlu (2000). *Anadolu'daki Amerika*, Ankara, İmge Kitabevi.

³ Kurtuluş Savaşı yıllarında Osmanlı'da hizmet veren 9 hastane, 8 kolej, 24 ortaokul, 369 ilkokul ve 137 kilise misyonerlik faaliyeti veriyordu. Bu dönemde hizmet veren Amerikan misyonları (sayıları 1917'de 24 idi), adeta Ermenilere yardım merkezleri olarak faaliyet gösteriyorlardı. Amerika'da toplanan yardım malzemeleri Doğu Anadolu'daki Ermenilere dağıtılıyor, Amerika'ya göç etmek isteyen Hristiyanlara da yardım ediliyordu. Bunlar savaşta tarafsız bir ülkenin vatandaşları oldukları için Osmanlı idaresi de hiçbir engellemede bulunmuyordu (Erhan, 2001: 387).

eserler de yollanmıştır. Bu kitap mübadelesi, Türkiye ile Amerika arasında yapılan ilk “kültür” mübadelesi olarak da kabul edilebilir (Kurat, 1959: 27). İlerleyen zamanlarda ABD, Türkiye'deki resmi işlerini takip etmesi için Yüksek Komiser unvanıyla Amiral Mark Bristol'ü İstanbul'da görevlendirmiştir. Anadolu'daki gelişmeleri de yakından takip eden Bristol, Ankara Hükümeti'nin kurulmasıyla ülkesinin milliyetçileri muhatap almasını önermiştir. Ancak kendi hükümetinin baskıları neticesinde, Ankara ile ilişkileri gayri resmi yürütmek zorunda kalmıştır (Yaylalılar, 1998: 38-43). Mütareke döneminde ise Ankara'nın Amerika ile olan ilişkilerinde Misak-ı Milli ilkeleri belirleyici olmuştur.

Türkiye ile Amerika arasındaki ilişkilerin tarihi seyrine ilişkin yapılan bu genel çerçeveden hareketle, Türk topraklarından Amerika'ya başlayan göç meselesi ve bunun sonucunda kilometrelerce uzaklarda kurulan bir sivil toplum örgütü olan Türk Teavün Cemiyeti ve Milli Mücadele dönemindeki faaliyetleri, bu çalışmanın esas konusunu oluşturmaktadır. Türkiye akademik yazınında Amerika'ya göçe ve bunların nedenlerine ilişkin var olan çalışmaların çok azında Türk Teavün Cemiyeti'nden bahsedilmektedir. Cemiyetin kurucularından Sabiha Sertel'in *“Roman Gibi”* eseri (1969), bu konuda birincil el bilgilere ulaştığımız kaynaktır. Veysi Akın'ın Ermeni meselesi ve lobicilik özelinde ele aldığı *“Amerika'da Türk Lobisi, Türk Teavün Cemiyeti”* başlıklı makalesi (2004) ise, konuya ilişkin kapsamlı bir çalışma sunmaktadır. Söz konusu makaleden farklı olarak ve alanda konuya ilişkin mevcut kaynak sıkıntısının da tespitiyle bu çalışmada; Türk Teavün Cemiyeti ve Milli Mücadeleye katkı çerçevesinde gerçekleştirdikleri faaliyetleri, örgütlü bir toplumun neticesinde oluşan bir sivil toplum örgütü olarak ele alınmaktadır. Özellikle de cemiyetin yayın organı olan *Birlik* Gazetesi, çalışmaya ilişkin detaylı ve doğru bilgiler edinilebilecek önemli bir belge niteliği taşımaktadır. Gazeteye ilişkin yapılan araştırmada ise sadece tek bir sayıya (4 Ağustos 1922) Milli Kütüphane arşivinde ulaşılmıştır. Böylece gazetenin ilgili sayısının yapılacak olan çevirisi ışığında elde edilen yeni verilerle hem Türk Teavün Cemiyetine ilişkin hem de sivil toplum örgütlerine ilişkin alanda var olan bilgilere, birinci el kaynaktan katkı sağlanacaktır. Bu kapsamda söz konusu sayıda yer alan toplam 32 haberden, konuyla ilgili olan 9 haber tespit edilmiştir. Belirlenen haberler nitel analiz yöntemiyle incelenmiştir. Ancak, nitel analiz yönteminde uygulamaya ilişkin oluşturulan kategoriler, haberlerin azlığı ve konu bütünlüğü çerçevesinde bu çalışmada uygulanmamıştır. Bunun yerine haberler bir bütün olarak Türk Teavün

Cemiyeti ve Milli Mücadeleye yapılan katkı çerçevesinde analiz edilmiştir. Böylece gerek günümüz sivil toplum örgütlerinin varlık nedeni ve görevlerine ilişkin yapılacak olan çalışmalara gerekse de Türkiye özelinde konunun tarihine ilişkin yol gösterecek bir analiz gerçekleştirilmiş olacaktır.

1.Türkiye’den Yeni Dünya’ya Göç ve Nedenleri

Önce Osmanlı Devleti ardından Türkiye Cumhuriyeti döneminde Amerika’ya göç edenlerin hangi gerekçelerle göç ettikleri incelendiğinde iki ana neden kümesi göze çarpmaktadır. Bunlardan ilki hem Avrupalı hem de Türk göçmenler için geçerlidir. İkincisi ise sadece Türk göçmenlere özgüdür. İlk kümedeki genel nedenlerden ilki ve en önemlisi, göçmenlerin hayalinde Amerika’nın “sokakları altınla döşenmiş fırsatlar ülkesi”ni temsil etmesi ve Avrupa’daki ekonomik durgunluktur. Bu imgenin yaygınlaşmasında ise gezi rehberleri, kişisel anlatılar, ilanlar ve Amerika’ya yerleşen göçmenlerin yakınlarına yolladıkları mektuplar etkili olmuştur. Göçün hızlanmasına yol açan diğer önemli bir neden ise 19.yüzyılda meydana gelen iki teknolojik yeniliktir. Bunlardan ilki buharlı gemilerin yelkenli gemilerin yerini almasıydı. Böylece yelkenli gemilerle bir ayın üzerinde bir zamanda ulaşılan Amerika, buharlı gemilerle bir veya en fazla iki haftada ulaşılabilir hale gelmişti (Bali, 2004: 23-24).

Türklerin göçüne ilişkin özele bakıldığında ise öncelikle göçün tarihine ilişkin bir belirsizlik göze çarpmaktadır. Kimi kaynaklarda Türklerin ABD’ye göçleri 1820’li yıllara dayandırılrsa da, kayda değer göç hareketleri 19. yüzyılın son çeyreğinde başlamış ve 20. yüzyılın hemen başında doruk noktasına ulaşmıştır. Özellikle Osmanlı Devletinin son yılları, ABD’ye göçün doruğa ulaştığı zamanlardır. Örneğin, 1900-1920 tarihleri arasında 291,435 göçmenin Atlantik Okyanusunu aşarak ABD’ye gittiği belirtilmektedir. Göçün en yavaş olduğu dönem ise iki cihan harbi arasındaki tarihlere tekabül etmektedir. Özellikle de 1930’lu yıllar, Türkiye’den ABD’ye göçün en düşük olduğu yıllardır. Buna göre tarihsel boyutta Türklerin ABD’ye göçü incelendiğinde üç farklı “göç dalgasının” varlığı dikkati çekmektedir. Birinci dalga, düşük gelirli ve eğitim düzeyi düşük Osmanlı köylüsünü temsil etmektedir. Nitekim 20. yüzyılın başında Osmanlı Devleti’nin yaşadığı ekonomik çöküntü, ABD’ye yapılan ilk göç dalgasının en önemli itici faktörü olmuştur. İkinci göç dalgası, 1950 ve 1960’lı yıllarda ABD’ye akın eden eğitim düzeyi yüksek “Cumhuriyet çocuklarını” temsil etmektedir. Son dalga ise, 1980’li

yılların sonlarında ABD'ye gelen, farklı sosyal ve ekonomik grupları kapsayan kozmopolit bir grubu karakterize etmektedir (Kaya, 2006: 3). Bu çalışmada söz konusu olan birinci göç dalgasıdır.

Birinci göç dalgası 1820'de başlayıp, birinci dünya savaşının sona ermesi ile biten yaklaşık yüz yıllık bir dönemi kapsamaktadır. Amerikan göçmen bürosu verilerine göre, bu dönem zarfında 300 bine yakın kişi Osmanlı Devleti'nden ABD'ye göç etmiştir⁴. Osmanlı Devleti kaynakları ise 1885-1912 arasında 80,000 kişinin ABD'ye göç ettiğini göstermektedir. Aradaki farkın ABD Sayım Bürosu'nun uygulamasından kaynaklandığını ileri süren Yavuzer, ABD'ye gelen ve kayıt yaptıranlar için Türk seçeneğinin olmaması sonucu Türklerin ya "Beyaz" tercihini ya da "Asyalı" tercihini seçmek zorunda kaldığını belirtmektedir (2009: 177). Bu sebeple verilere ilişkin net bir bilgi elde edilememektedir. "*Amerikalı Türkler*" adlı çalışmasında Kaya (2006: 3) da Frank Ahmed'i (1986) referans göstererek, aradaki farkın Osmanlı devletinden göç eden birçok göçmenin devletten izinsiz olarak ABD'ye göç etmesinden kaynaklandığını belirtmektedir. Anadolu köy ve kasabalarından gelen bu birinci dalga göçmenlerin, Trabzon ve Samsun limanlarından fındık yükleyen Fransız gemilerine binerek Marsilya üzerinden ABD'ye geçtiklerini söyleyen Kaya, Amerikan göçmen bürosunun Osmanlı Devleti ve Türkiye'den 1920 yılına kadar göç eden insanlar için yaklaşık bir rakam vermesine rağmen; ilk göçmenlerin birçoğunun aslında etnik Türkler olmadığını kaydetmektedir. Etnik sınıflandırma probleminden dolayı göçmen bürosunun bu döneme ilişkin kayıtları, yukarıda bahsedilen sebeplerden dolayı gerçeği yansıtmamaktadır. Yine Kaya'ya göre ilk göç dalgasında dikkat çeken diğer önemli noktalardan birisi de, göçmenlerin Türkiye'deki ikamet yerleridir. Türk göçmenlerinin birçoğu Harput (Elazığ), Antep, Trabzon, Akçadağ, Dersim (Tunceli), Siverek, Rize ve Samsun gibi daha çok Anadolu'nun doğusu denilebilecek şehirlerden göç etmiştir (Kaya, 2006: 3).

Osmanlıların çoğunlukla Doğu Anadolu vilayetlerinden göç etmesi,

⁴ İlk göçmenler çoğunlukla Osmanlı topraklarındaki Hristiyan azınlıklardan oluşuyordu. Ancak kısa bir süre sonra sayıları az da olsa bugün Lübnan olarak adlandırdığımız bölgeden Müslüman göçmenler de Amerika'ya göç etmeye başlamıştır. Amerika'daki resmi belgeler 1820-1920 yılları arasında yaklaşık 326.000 Osmanlı vatandaşının Amerika'ya göç ettiğini göstermektedir. Göçmenlerin çoğunluğu azınlıklardan, Rum ve Ermeni Hristiyanlarından ve Yahudilerden oluşmaktaydı. Doğu Anadolu ve Arap topraklarında yaşayan nüfusun %93'ünü oluşturan Türk-Arap Müslümanlar, Osmanlı'dan Amerika'ya göçün sadece %15'ini teşkil etmiştir (Kenan, 2004: 111).

Protestan misyonerlerin Amerika'daki hayat hakkında verdikleri bilgiler neticesinde olmuştur. Hem 1878 yılında Harput misyonunda Fırat Koleji'nin kurulmasının hem de Ermeni Protestan Kiliselerinin faaliyetleri sonucu Harput'tan göç edenlerin sayısı, ABD'ye göçmen gönderen tüm bölgeler arasında en yükseği olmuştur (Acehan, 2013: 2946). Ayrıca Amerikan Board denilen Amerikan Misyoner Teşkilatının, Tanzimat'la gerçekleştirilen eğitim reformuyla Amerikan okullarını İmparatorluğun çeşitli bölgelerinde açmasının desteklenmesi, daha sonra buralardan ABD'ye doğru büyük bir nüfus hareketinin yaşanmasına da yol açmıştır (Acehan, 2005: 223).

Osmanlı Devleti döneminde Osmanlı topraklarından Amerika'ya göç edenlerin istatistiklerini incelemek isteyen araştırmacının karşısına çıkacak en büyük güçlük "Türk" tanımıdır⁵. Zira ABD'nin göç ve göçmenlerle ilgili resmi istatistiklerinde Osmanlı topraklarından göç edenler, "Türkler", "Türkiye'den", "Avrupa Türkiye'si"nden, "Asya Türkiye'si"nden, "Avrupalı Türkiye" veya "Asyalı Türkiye" olarak tasnif edilmişlerdi. Ancak aynı istatistiklerde çoğunluğu Osmanlı Devleti'nden gelen Ermeni göçmenleri uyrukları yerine etnik kimliklerine göre yani "Ermeni" olarak tasnif edilmişlerdi (Bali, 2004, s.51). 1900-1914 yılları arası dönem ise Amerika'ya göçün en yüksek olduğu dönemdir. Çünkü söz konusu dönem, Amerika'nın göçmen kabul etme siyasetinin de en serbest olduğu zamanlardı. Fakat I. Dünya Savaşı'nın başlaması ve Osmanlı Devleti'nin Almanya safında savaşa katılması, Osmanlı topraklarından gelen göçü de sona erdirmiştir. Savaşın sona ermesinden sonra ise göç, göreceli olarak kısa bir süre için tekrar canlanmıştır. Nitekim 1920 yılında Elazığ'a gelen bazı Amerikalı simsarlar, Elazığ ve Harput'un köylerinden değişik etnik kökenli on bin civarında kişiyi işçi olarak götürmüştür (Bali, 2004: 51-53).

Birinci göç dalgasındaki Türklerin göçlerinin temel sebebi ekonomikti. Osmanlı'da 1862'den itibaren Kırım, Kafkaslar ve Balkanlardan milyonlarca Müslüman sığınmacının Osmanlı Devleti'ne akın etmeleriyle değişen ekonomik durum kimilerine yararken, kimilerinin de yeni düzende işsiz kalmalarına neden olmuştur. Osmanlı Devleti'nin 19. yüzyılda bozulan ekonomisi, tarımsal ürünlere

⁵ Birinci göç dalgasıyla ABD'ye gelen Türklerin diğer bir özelliği ise, kendilerini Türk olarak değil de, Osmanlı ya da Müslüman olarak tanımlıyor olmalarıydı. Türkiye'den ayrıldıkları zaman Türkiye Cumhuriyeti henüz kurulmadığı ve ulusçu düşünceler yaygınlaşmadığı için, ulusçuluk fikri onlar için çok fazla bir anlam taşımıyordu. Bu nedenle kimliğin asıl belirleyicisi ulustan ziyade dindi (Kaya, 2006: 3).

Avrupa'dan gelen talepler ve bunun sonucunda geçime dayalı tarımın yerini nakit karşılığında üretilen mahsullere bırakmasıyla yeni metotları benimseyemeyen Anadolu'daki birçok çiftçinin işsiz kalması ve ABD'de meydana gelen endüstriyel atılımlarla işgücü piyasasının ağır işlerde çalışacak vasıfsız işçi arayışları, Osmanlı'dan buraya doğru çoğunluğu tarımla uğraşan kişilerin vasıfsız işçi adı altında göç etmelerine yol açmıştır (Acehan, 2005, 224). Ayrıca Süveyş Kanalı'nın inşası da bu göç akışını daha da kolaylaştırmıştır (Kenan, 2004: 110).

Neticede bir yandan Osmanlı Devleti'ndeki ekonomik zorluklar, öte yandan ABD'nin duyduğu iş gücü ve sunduğu iş imkânları, ABD'ye göçü cazip hale getirmişti. Ahmet Emin Yalman, 1911'de Amerika'ya yaptığı ziyareti 1918'de Darülfünun Edebiyat Fakültesi Mecmuası'nda yayımlanan (no.2, Sene:1 (1332-1334): 179-188) *"Amerika'daki Göçmen Türkler"* adlı makalesinde, o dönem pek çok yerde olduğu gibi Anadolu'da da göçün büyük ölçüde iktisadi nedenle yapıldığını kaydetmektedir (akt. Konyalı, 2001: 27). Söz konusu yazıda, Harput ve civarında yaşayan Ermenilerin Amerika'ya göç etmelerinin Türklerin de göçüne yol açtığını da söyleyen Yalman, ilk göç edenlerin de hapishane kaçakları, asker firarileri gibi memleketten uzaklaşmaya şahsi ihtiyaç duyanların olduğuna dikkati çekmektedir. Bunun yanı sıra okula gitmemiş gençler ile İstanbul ve civarı şehirlerinde yaşarken yeni geçinme sebepleri arama sevdasına düşen bazı kişilerin de Amerika'ya geldiğini belirtmektedir (akt. Konyalı, 2001: 27).

Bilindiği üzere Osmanlı Devleti'ndeki istibdat rejimi ile yaygınlaşan rüşvet ve adam kayırmacılık en çok azınlıkların aleyhine işliyordu. II. Meşrutiyet'in ilanı ve Osmanlı toplumunda yaşayan değişik etnik unsurlara "Osmanlılık" ruhunu yerleştirme çabaları, azınlıkları önce umutlandırmışsa da bir süre sonra aynı etnik unsurlarda beliren milliyetçi ve ayrılıkçı hareketler bu umutları söndürmüştür. Zira Osmanlılık ruhunu yerleştirme kararı o ana kadar bedel ödeyerek askerlikten muaf olan azınlıkların silahlı halına alınmalarına da temel oluştuyordu. Böylece, askere alınmak istemeyen gayri Müslimler, Amerika'ya kaçmaya başlamışlardır. Balkan Savaşları nedeniyle ilan edilen seferberlik, vergilerin artırılması ve geleceğin daha da kötü koşullara gebe olması gibi nedenlerden ötürü göç daha da hızlanmıştır. Bütün bu sebeplerin yanı sıra, azami kâr etmeyi amaçlayan buharlı gemi kumpanyaları ile tefeci ve işçi simsarlarının Amerika'ya göçü teşvik etmek için sarf ettikleri gayretler de göçmen sayısını artıran diğer etkenlerdir (Bali, 2004:

24-25). Askerlikten kaçanlar sadece gayrimüslimler değildi. Müslüman erkekler de askerlikten ve ekonomik sıkıntılardan kaçmak için ABD'ye gitmişlerdir (Acehan, 2013: 2947).

Türklerin yoğun olarak göç ettiği yerlere baktığımızda ise; ABD endüstrisinin işçiye ihtiyaç duyduğu New York, Massachusetts, Michigan, Illinois, Pennsylvania gibi endüstrinin ağırlıkta olduğu eyaletler göze çarpmaktadır. Chicago, Pittsburgh, Detroit, Philadelphia, New York, Peabody, Salem gibi şehirler ise Türklerin akın ettiği endüstri merkezleriydi⁶. Buralarda Türk işçilerinin çoğu, sadece kas gücü gerektiren demir-çelik fabrikalarında, tabakhanelerde, otomobil ve sabun fabrikalarında çalışıyorlardı (Sertel, 1969: 42).

Avrupa'nın değişik ülkelerinden gelen diğer göçmenler gibi Türkler de Ellis adasından ABD'ye geçiş yaptıktan sonra diğer bölgelere dağılıyorlardı. Ellis adası Amerikalı yetkililerin, bütün göçmenlerin sağlık kontrolünü yaptığı ve sorguya çektiği bir yerdi (Kaya, 2006: 4). Birçok Müslüman Türkün, Müslüman oldukları için ülkeye sokulmayacağı endişesini taşıdığı için giriş kapısında Müslüman olduklarını deşifre edebilecek isimlerini değiştirmek zorunda kaldıklarını söyleyen Kaya (2006: 5), ülkeye kabullerini kolaylaştırmak için izledikleri diğer bir stratejinin ise kendilerini Ermeni ya da Süryani olarak tanıtmak olduğunu belirtmektedir. Bu nedenle Amerika'daki Türklerin sayısına ilişkin net bir bilgiye ulaşamadığından daha önce de bahsedilmişti. Yalman da bu sorunun sebebinin, Amerikan göç istatistiklerinde Türkler'in ayrı bir sınıf olarak gösterilmeyip, diğer bütün Balkan ve Anadolu göçmenleriyle bir arada işaret edilmesinden kaynaklandığını belirtmektedir (akt.Konyalı, 2001: 27).

Türklerin Amerika'ya göçünde etkili olan belli başlı noktaları ve tarihi durakları genel hatlarıyla bu şekilde belirttikten sonra; asıl önemlisi Türklerin Amerika'ya göçle başlayan ikinci hayatlarıdır. Anavatandan çok uzakta başlayan

⁶ Colombia Üniversitesi'nde öğrenim gören Ahmet Emin Yalman'ın 1911'de, Doktor Fuad Mehmed Bey'in de 1923'te Ulusal Kurtuluş Savaşı sırasında ziyaret ettikleri Massachusetts eyaletinde bulunan Peabody şehri, ABD'ye ilk Osmanlı göçünde oldukça önemli bir yere sahiptir. 1868'de Peabody adını almış olan şehrin 1890'larda ekonomisinin neredeyse tamamı deri endüstrisine dayalı bir hale gelmiş ve nihayet 1919'da bu şehir dünyanın en büyük deri üreticisi olarak kabul edilmiştir. Peabody deri fabrikaları, birincisi 1863'te, ikincisi de 1886'da olmak üzere iki defa greve sahne olmuş ve çoğu "Emeğin Şövalyeleri" sendikasına bağlı olan işçilerin 1886'daki genel grevi, deri sektörünün yapısını tamamen değiştirmiştir. Bu fabrikaların vasıfsız işgücü gereksinimlerinin büyük bir bölümü buraya 19. Yüzyılın sonlarında gelmeye başlayan Osmanlı göçmen işçilerle karşılanmıştır (Acehan, 2013: 2947-48).

bu hayatta, çeşitli zorluklarla başa çıkabilmenin yolu, topluluk olabilmekten geçiyordu. İşte bunun en güzel örneği de bu topluluğu bir arada tutacak bir örgüt oluşturmaktır. Türk Teavün Cemiyeti bu noktada dönemin koşullarına rağmen çok başarılı bir sivil toplum örgütü örneği olarak tarihteki yerini almıştır. Günümüz koşullarının çok gerisinde ancak günümüz sivil toplum örgütlerinden çok önde çalışmalar yürütmüş olan bu örgütü değerli kılan da bugüne tuttuğu ışıktır. Cemiyet ve çalışmalarına geçmeden önce, sivil toplum örgütleriyle ilgili alanda var olan tanımlamalara ana hatlarıyla değinmek, söz konusu cemiyeti anlamada daha yararlı olacaktır.

2.Sivil Toplum Örgütlerine İlişkin Genel Kavramsal Çerçeve

Geleneksel yaşam düzeyinden modern yaşam düzeyine yönelmiş toplumların önemli bir kısmında beliren geniş kapsamlı değişme süreci “toplumsal hareketlilik” olarak adlandırılmaktadır ki, toplumsal hareketle beraber “siyasallaşmış” geniş bir vatandaş topluluğu da oluşmuştur. Bu topluluğun ise hacmi genişledikçe, siyasal kurumların ve işlemlerin değişmesi yönünde de gittikçe artan bir baskı süreci başlamıştır. Bu şekilde toplumsal yapı gelişip değiştikçe birey de toplum içinde giderek önemini kaybetmiş ve büyük şehirler, kuruluşlar ve siyasal yapı karşısında giderek küçülmüştür. Toplumsal yapının bu şekilde sürekli gelişmesi ve değişmesi karşısında, bireyin gündelik hayatta karşılaştığı ve uğraşmak zorunda kaldığı problemler de öncekilere kıyasla daha da artmış ve zorlaşmıştır. Bu nedenledir ki birey, bu büyük sorunları çözebilmek için dayanışma ve benzer görüşlere ve çıkarlara sahip diğer insanlarla bir arada olma ihtiyacı hissetmeye başlamıştır. Sonuçta toplumsal koşulların yarattığı böylesine bir zorunluluk karşısında, modern toplumun özellikle de “dernekler” şeklindeki oluşumları var olmaya başlamıştır (Yücekök, 1998: 1-2). Nitekim dernekleşme süreciyle birlikte artık birey, çıkarlarının ve görüşlerinin paylaşıldığı kimi birlikteliklerde güçlenmiş, kendi çıkarları doğrultusunda diğer kuruluşlara, örgütlere baskı yapabilecek, siyasal, sosyal ve ekonomik yaşantısına yön veren kararları ve unsurları etkileyebilecek bir baskı grubuna dönüşmüştür. Diğer taraftan siyasal ve sosyal yapıda da bu sürece bağlı olarak birtakım değişimler olmuş ve artık bireyin devlet ve diğer birkaç kuruluşun dışında da bağlılık duyacağı bir takım örgütler ortaya çıkmıştır. Bu nedenledir ki John Keane (1994: 35-36), üyeleri öncelikle devletin faaliyetlerinin dışında - ekonomik ve kültürel üretim, ev yaşamı

ve gönüllü birlikler- uğraşan ve bu faaliyetler dolayısıyla devlet kurumları üzerinde her çeşit baskı ve denetimi uygulayarak kendi kimliklerini koruyan ve dönüştüren kurumların oluşturduğu bütünü, “sivil toplum” olarak nitelendirmektedir.

Fransızca ve Latince kökenli bir kavram olan “civil” kelimesinin anlamı, kibar, medeni ve şehirli olmakla eşleştirilmiştir. Buna göre kavram; kırsal ya da köy yaşamına ilişkin olmayan diğer bir deyişle şehirde yaşayanlara ait olan, bu anlamda medeni, uygar, kibar ve görgülü vatandaşlar topluluğu ve onların yönetimine ya da birbirleriyle olan ilişkilerine ait anlamında kullanılmaktadır. Kavram özellikle de ülkemizde uzunca bir süre askeri olanın karşıtı olarak tanımlanmıştır. Bu nedenle Şerif Mardin de (2008: 9) kavramın karşıtının askeri toplum olmadığını, sivil toplum kavramının medeni olan, yani şehirli olan olduğunu ifade etmektedir.

18. yüzyılda bireylerin toplumsal birlikteliğini anlamaya yönelik çözümleyici bir araç olarak ortaya çıkan sivil toplum kavramı, bu yönüyle modernizmin hem sonucu hem de önkoşulu özelliğini içermektedir. Çünkü modernizmle birlikte toplum, “artık bir kurumlar bütünü ya da egemen bir istencin etkisi olarak” değil, “modernliğin karşıtı iki yüzünü oluşturan akılcılaştırmayla öznelleştirilen arasında yer alan bir çatışmalar, uzlaşmalar ve arabulmalar alanı” olarak da görülmeye başlanmıştır. Şüphesiz bu anlayış, klasik modernizm ideolojisinde değerlerin kaynağı olan, “iyiliğin ona yararlı”, kötülüğün ise onun bütünleşmesine ve etkinliğine zarar veren” kabulün, toplum kavramlaştırmasından radikal bir kopuşu da simgelemektedir. Böylece, toplum halinde yaşamının ancak çeşitli değerlerin vücut verdiği bir yapılanmayı gerektirdiği, dolayısıyla “iyi”nin de, “kötü”nün de bu yapılanmada içkin olduğu bir kavramlaştırmaya ulaşılmış ve sonuçta sivil toplum da bu kavramlaştırmının analitik bir aracı olarak görülmeye başlanmıştır (Sarıbay, 1995: 15).

Sivil özgürlüklerin toplumun tüm üyelerine yaygınlaştırılması ve ulus devlet süreci ile yurttaşlık düşüncesinin gelişimi sayesinde sivil toplum, modern toplumun ayrılmaz bir parçası haline gelmiştir (Tosun, 2006: 15-17). Bu noktada sivil topluma farklı bir açıdan yaklaşan Ronald Dworkin ise sivil toplumun insanların şekillendirdiği bir yapı olmadığını, farklı bir boyut olduğunu ve aynı zamanda da insanların birlikte hareketinin bir sonucu olduğunu söylemektedir (akt. Grunenberg, 1998: 420-421). Bu çerçevede Taylor (1990: 98), sivil toplumun varlığının göstergesi olarak özgür dernek ve toplulukların bulunması

ve bu örgütler aracılığıyla toplumun kendini yapılandırması gerektiğini belirtir. Bu örgütlerin devlet politikasını önemli ölçüde belirleyebildiği ve etkileyebildiği yerlerde, sivil toplumun varlığından bahsetmek mümkün olur. Sivil toplum anlayışının gelişmesiyle toplumsal, siyasal ve ekonomik yaşam alanlarını dolduran, gönüllülüğe dayalı tüm örgütlenmeler ve ilişki ağları da bu alanın içine dâhil edilmeye başlamıştır. Bu nedendir ki, demokratikleşmeye hazır destek olarak varsayılan sivil toplum kavramı; birlikler, dernekler, gönüllü kuruluşlar, profesyonel gruplar ya da en moda deyiimiyle sivil toplum kuruluşları gibi elemanların varlığı ile devlet ve devletin demokratik olmayan tutumları üzerinde bir denetim olarak görülmektedir (Şimşek, 2004: 46-47).

Tunçay'a göre (2005: 176) de sivil toplum, örgütlü bir toplumdur. Bu örgütlülüğün içinde yer alan derneklerden kamusal endişeleri taşıyan ve yansıtan dernekler önemlidir. Bu anlamda sivil toplum örgütleri özellikle de dernekler; bütün ülkedeki düzenle ilgili endişeler duyuyorsa, bu yönde çalışıyorsa, ülke nereden nereye gidiyor konusunda belirli fikirler etrafında birleşiyorsa önemlidir. Sivil toplumun aktif ve sorumlu vatandaşlığın yaşama geçtiği alan olduğunu söyleyen Keyman'a göre (2004: 13) ise sivil toplum kuruluşu denilen şey, profesyonel olarak proje alıp belli bir şey yapmak değil, dayanışma içinde bir vatandaşlığı yaratmaktır.

Kuşkusuz, yurttaşları tüm siyasal topluluğu ilgilendiren daha geniş ölçekli yükümlülükleri müzakere etmeye teşvik eden sivil örgütlenmeler, ayrıca demokratik eşitliği sürdürmek ve azınlıklar üzerinde çoğunlukların tiranlık kurmalarını önlemek için son derece gerekli olan yerel ve kısmi özgürlükleri de beslemektedirler. Öyle ki Keane (2004: 82-83), Tocqueville'in bu sivil örgütlenmeleri, yurttaşların kendi hak ve ödevlerini öğrendikleri, taleplerini dayattıkları ve diğerleriyle tanıştıkları, sürekli olarak herkese açık okullara benzettiğinden bahsetmektedir. Aynı şekilde sivil örgütlenmeleri de bireylerin dikkatlerini kendi bencil, çatışma yaratan, dar özel amaçlarının ötesine yöneltebildikleri arenalar olarak gördüğünü söylemektedir. Böylece sivil örgütlenmeler içindeki faaliyetleri aracılığıyla bireyler, birlikte yaşadıkları yurttaşlarından bağımsız olmadıklarını ve diğerlerinin desteğini elde edebilmek için, çoğu kez onlarla işbirliği yapmak zorunda olduklarını anlama noktasına gelmektedirler.

Gelinen son noktada sivil toplum, demokratik bir yapılanmayı toplumsal katılım temeline oturtacak, toplumsal farklılaşmayı sağlayacak, yaygın sosyal

örgütlenmelerin yolunu açacak, temel hak ve yükümlülükleri yaygınlaştıracak bir araç olarak görülmektedir. Dolayısıyla sivil toplum, devletin şekillendirmedeği, kendi olurlarına ve renkliliğine terk ettiği, aynı zamanda aktif ve örgütlü bir siyasal katılım ve siyasal davranış sürecini de ifade etmektedir (Çaha, 2000: 94). Bu nedenle sivil toplum; örgütlü, kamu bilincinin geliştiği, demokratik katılıma imkân veren ve iletişime açık bir alandır.⁷ Şayet STK'ları bireylerin yaşamlarında kendilerini gerçekleştirdikleri bir proje olarak görmeye başlarsak, bu projenin başarısının bireyin eylem alanı olan sivil toplumun genişletilmesine bağlı olduğu çıkarsamasını kolayca yapabiliriz. Bu nedenledir ki günümüzde sivil toplum alanının gelişmiş olması, demokrasinin bir güvencesi olarak görülmektedir. Çünkü günümüzde demokrasi vurgusu genellikle çoğulculuk ve farklılık üzerinden yapılmaktadır. Böyle bir sistemde ise STK'lar merkezi bir öneme sahiptir.

Sivil toplum kuruluşları, tanımları gereği büyük bir çeşitlilik göstermekle birlikte, gerek ulusal gerekse uluslararası açıdan anlam ve önem taşıyanları, kişi ya da grup lehine çıkar sağlama amacıyla olmayan, demokratikleşme, çağdaşlaşma gibi temel hak ve özgürlükleri korumayı amaçlayanlardır. Bunun bilinen nedeni, güçler ayrımı gibi temsili demokrasi kuramlarının günümüzde aşınmış bulunmasıdır. Sivil toplum kuruluşları doğrudan demokrasiye benzer bir karar alma süreçlerine katılma olanağı sağlıyor gibi görüldüğü için bu denli önem kazanmıştır (Tunçay, 1998, ix-xii). Dillon'a göre de toplumun siyasal yapısını meydana getiren örgütler ve idare edenler arasındaki ilişkileri tayin eden resmi mekanizmanın modern devlette birden fazla sivil toplum örgütü ile takviye edilmesi gerekmektedir (1942: 472). Nitekim bu örgütlerin getireceği yeni bakış açıları toplumların ve demokrasilerin geleceği açısından oldukça önemlidir (Clark, 1996: 21-23).

Bugün sivil toplum örgütlerine ilişkin yapılan tartışmalarda, bu örgütlerin kurumsallaşmalarının nasıl olacağı sorusuna aranan cevaplar ilk sırada gelmektedir. Bu açıdan sivil toplum örgütlerine baktığımızda önünde dört farklı alternatifin olduğu görülmektedir; devletle beraber ve ona eklenilerek, devletle temas içinde ama ondan bağımsız olarak, onun karşısında ve onunla savaş içinde,

⁷ Farklı bir şekilde ifade edilecek olursa, "birey özgürlüklerinin ve temel haklarının korunduğu, gönüllülük temelinde örgütlenmenin asli olduğu, toplumun devletin önüne geçerek devlet politikalarını denetleyip yönlendirebildiği, yurttaşlık bilincine dayanan bir gelişmişlik düzeyi" (Arslan, 2001, s.9) olarak ifade edilen sivil toplum, bir anlamda günümüzün gelişmiş ve demokratik toplumlarının da ortak adı olmaktadır.

onu görmezden gelerek onunla ilişkisiz ama onunla savaş içinde bulunmadan (Atauz, 1997: 11). Demokratikleşme sürecinin sağlıklı işlemesi ve demokrasinin pekiştirilmesi açısından en sağlıklı olanı ise, özerkliğini kaybetmeden devleti tanımaktır. Nitekim Sarıbay da (1995: 140-141) sağlıklı bir sivil toplum için, devletten bağımsız, devlet karşısında özerkliğini sağlamış, fakat devletle temas içinde olan sivil toplum kuruluşlarının altını çizmektedir.

Buradan hareketle bugün sivil toplum kuruluşları olarak ifade ettiğimiz bu örgütlenmeler, toplumsal desteğin sağlanmasında rol oynayan, beklentiler ve gereksinimler doğrultusunda kamu bilincinin gelişmesini sağlayan ve karşılıklı etkileşimin oluşmasına yardımcı olan bir görev üstlenmektedirler (Marshall, 1999: 278). Bulundukları ülkelerin ekonomik ve sosyal yapılarına göre farklılaşan STK'lar; toplumun kendi gücünü kullanarak o toplumda yaşanan çeşitli sorunlara çözüm aramak görevini de gerçekleştiren, toplumun değişen ihtiyaçlarına göre kendi kaynaklarını harekete geçiren, kitlelere ulaşmayı, bilinçlendirmeyi ve harekete geçirmeyi de sağlayan oluşumlardır (Marshall, 1999, 388). Kısacası sivil toplum kuruluşları, gerek örgüt içi yapıları itibarıyla gerekse bizzat varlıkları sebebiyle, çoğulcu bir toplum yapısının sağlanmasında etkin bir işlev üstlenebilmektedir (Erözden, 1998: 15-16). Nitekim sivil toplum örgütlerinin kendi işlevlerini yeterince üstlenebilmeleri, çalışmalarını başarıyla sürdürebilmeleri ve demokratik bir etkileşim ve iletişim içinde olabilmeleri, mutlaka bu etkileşim ve iletişimi kendi içlerinde, kendi aralarında ve toplumla kurabilmelerine bağlıdır (Alkış, 2000: 109-111).

Sivil toplum kuruluşlarının gelişiminde etkili olan siyasal, sosyal ve ekonomik faktörlere bakılarak da bu örgütler şu şekilde gruplandırılabilir: Yapı, faaliyet ve tür açısından; din, eğitim, hayır işleriyle uğraşan kuruluşlar, bilimsel edebi kuruluşlar, özel-kamu vakıflar, çeşitli grupların oluşturduğu topluluklar, sosyal yardım kuruluşları, ticaret ve sanayi odaları, işçi, işveren, tarımsal vb. kuruluşlar. Konularına göre; dinsel örgütler, sosyal kurumlar, kültürel ve sanatsal amaçlı örgütler, eğitim-araştırma ve geliştirme örgütleri, koruyucu örgütler, politik örgütler, hayır kurumları, sosyal amaçlı kuruluşlar olarak da sınıflandırmak mümkündür. Statülerine göre ise; vakıflar, dernekler, kooperatifler, birlikler, odalar, sendikalar olarak gruplandırılabilir (Kaypak, 2012: 183).

Buraya kadar ana hatlarıyla sunulan sivil toplum kuruluşlarına ilişkin

kabulleri şu şekilde özetleyebilmek mümkündür: Öncelikle bu yapılar, toplum içerisinde çok çeşitli görevleri gerçekleştirmektedirler. Örneğin, istenilen bir kanunun geçirilmesi ya da istenmeyen bir kanunun iptali için yasama organlarına yönelik faaliyette bulunmaktadırlar. Yine modern devletin toplumsal hayatın her safhasıyla yakından ilgilenmesinde zaman ve ihtisas açısından yeterli olmaması nedeniyle, devlet örgütlerine kendi alanları hakkında aydınlatıcı bilgi vermektedirler. En önemlisi de kamuoyunu sürekli aktif ederek, ona sosyo-ekonomik süreç hakkında en yeni, en sağlam bilgileri vermekte kimi zaman da onu uyarmaktadır. Bu nedenle de bugün bu örgütler, toplumla devlet arasında bir tür itici güç görevi de üstlenmiş bulunmaktadırlar.

3. Türk Teavün Cemiyeti ve Amerika'daki Faaliyetleri

Çalışmada yararlanılan kaynaklardan öğrenildiğine göre Amerika'ya göç eden ilk Türkler, çoğunlukla New York, Detroit, Chicago ve Boston gibi şehirlerdeki fabrikalarda çalışmışlardır (Kaya, 2006: 5; Acehan, 2013: 2949). Ancak, o dönem Türklerin belli bir şehre veya bölgeye yoğun bir şekilde yerleşerek bir Türk topluluğu oluşturamadığı da görülmektedir. Bunun sebebini Kenan (2004: 112) şu şekilde açıklamaktadır: Göç edenlerin çoğunun genç ve erkek olmaları, çevrelerinde Müslüman kadınların bulunmayışı, dini ve kültürel mirasın muhafazası ve bir sonraki nesle geçmesinde en etkili yol olan ülkelerine dönerek evlenme ve aile oluşturma, din değiştirme baskıları. Bütün bu nedenlerin, ilk göçmenlerin 20. yüzyılın başında Amerika'da kalıcı bir cemiyet oluşturamamalarında etkili olduğu ileri sürülmektedir. Diğer taraftan 1920'den sonra Müslümanların göçünü zorlaştıran yeni göç kanununun Amerika'da kabul edilmesinin, din değiştirmelerin, ölümlerin ve önemli ölçüde Türkiye'ye geri dönüşlerin de Yeni Dünya'da kalıcı bir Türk cemiyetinin kök salmasını zorlaştırmıştı ve bahsedilmektedir (Kenan, 2004: 113). Buradan anlaşıldığı üzere Türkler' in Amerika'da karşılaştığı bu durumun oluşmasında hem ilk defa azınlık olarak Müslüman olmayan bir ülkede yaşamak zorunda kalmaları hem de yaşayabilmeleri için gerekli olan sosyal, dini ve kültürel bir donanımına sahip olmamaları etkili olmuştur denebilir. Yalman, Doğu Anadolu'dan ABD'ye gelen Türk göçmenlerin Amerikan hayatına uzunca bir süre yabancı kalmasının nedeninin ne ırksal ne de dinsel faktörler olduğunu, "sırf Amerika'ya gelinceye kadar ziraat hayatında ilimden mütecerred bir halde yaşamış bulunmalarının", yeni hayata alışmalarını uzunca bir süre geciktirdiğini

savunmaktadır (akt.Konyalı, 2001: 30)⁸. Bu nedenledir ki cemiyet öncesi cemaat oluşumunun ilk görünümü olan ve Türkler ile Rumların açtıkları kahvehaneler, memleket özlemi çeken Türkler için önemli bir buluşma yeri olmuştur. Zira buralarda kâğıt oynayıp sohbet ederek hem eski alışkanlıklarını devam ettiriyor, hem de memleket özlemlerini gidermeye çalışıyorlardı (Kaya, 2006: 5).

Osmanlı Devleti'nden günümüze Türk insanının sosyal yaşamının en önemli mekânı şüphesiz kahvehanelerdir. Nitekim kahvehanelerin, Yalman'ın tespitlerinden de anlaşıldığı üzere, o dönem Amerika'daki Türk göçmenlerinin sosyal yaşantısında vazgeçilmez bir unsuru haline geldiğini görmekteyiz (akt. Konyalı,2001: 30). Kahvehaneler sadece sosyalleşmek için değil, yeni gelen göçmenlere ev ve iş bulmak, onlara Amerika'daki yaşama dair bilgiler vermek gibi işlevleriyle de adeta bir dernek gibi (günümüz hemşehri derneklerine benzer) hayati öneme de sahipti (Yalman'dan akt. Konyalı, 2001: 28-30). Acehan'a (2013: 2948) göre de sunduğu pratik kolaylıkların yanı sıra, uzun süre ve ağır koşullarda çalışan işçilerin vardiyadan sonra arkadaşlarıyla sohbet edebilmeleri, yaşadıkları sorunları paylaşmaları, tavra oynayıp kahve ve nargile keyfi yapabilmeleri için gittikleri yer kahvehanelerdi. Birkaç ay gecikmeli olsa da, memlekettten gelen gazeteler buralarda sesli olarak okunuyor, çok uzakta olsalar da memleketin durumu buralarda tartışılıyordu. Bazı kahvehanelerin bir bölümü ise mescit olarak kullanılıyordu.

Toplumsal ilişkilerde mekân oldukça önemlidir. Çünkü mekânın kendisi toplumsal bir ürün olduğu için, mekânın üretim sürecinde yaratılan yeni mekânlar aynı zamanda yeni toplumsal ilişkileri de doğurmaktadır. Zira toplumsal ilişkilerin

⁸ Nermin Abadan Unat'ın, 1960'larda Federal Almanya'ya gerçekleşen Türk dış göçü üzerine yaptığı çalışmada dile getirdiği bir nokta ABD'ye ilk Türk göçünü aydınlatmada da oldukça yardımcı olmaktadır. Bu nokta, Türk göçmenleri kabul eden ülkelerin başat Hristiyan kültürünü benimsemeleri ve onların karşısında büyük sayılara ulaşan Müslüman sosyal grupların isteklerini karşılamada anlayışsız ve dışlayıcı davranışlarıdır. Bu durum XIX. Yüzyılın sonunda ABD'ye göç etmeye başlayan ilk Türkler için daha da büyük bir sorun teşkil etmiştir. Onların ABD'ye doğru yola çıktıkları gemilerde veya ABD kıyılarına ayak basar basmaz Müslüman oldukları nedeniyle buraya kabul edilemeyeceklerini düşünmeleri, isimlerini Hristiyan isimleriyle değiştirmelerine neden olmuştur. Türk göçmenlerin kendi değiştirdikleri isimler haricinde nüfus sayımı yapan ve yolcu kayıtlarını alan Türk-Müslüman kültürüne ve Türk diline hiçbir aşinalığı olmayan memurların Müslüman isimlerini oldukça farklı biçimlerde yazmalarına yol açmış ve bununla birlikte Türk göçmeninin bir soyadına da sahip olmaması, onun Amerikan bürokrasisiyle karşı karşıya geldiği durumlarda bir kimlik krizine maruz kalmasına neden olmuştur. İngilizce bilmemeleri, Hristiyan bir toplumda alışkanlıklarını ve geleneklerini sürdürmenin zorluğu, onları kendi küçük sosyal gruplarını oluşturmaya sevk etmiş, dolayısıyla Amerikan toplumuna karışmadan kendi sosyal grupları içinde Osmanlı'dan getirdikleri alışkanlıkları sürdürmeye çalışmışlardır (Acehan, 2005: 232-233).

ve pratiklerin bir kısmının fiziki mekânla doğrudan bağlantılı olarak kurgulanması ve bu şekilde anlam kazanması söz konusudur. Vatandaşlık, göçmenlik, yabancılık, mahallelilik, semtlilik, hemşerilik gibi toplumsal ilişkilerin ana temasını, mekânsallık oluşturmaktadır. Böylece birey, kişisel kimlik bağlamında sembolik olarak bir yer ve oraya ilişkin cemaatle kendi arasında özdeşlik kurarak ve toplumsal ilişki ağlarına dâhil olarak, ortak kültürün içindeki yerini de almaktadır. Özellikle de göçle gelen ve geldiği yerde tutunmak için coğrafi referanslar etrafında gruplaşan insanlar için bu tür mekânlar, işlev ve anlam değiştirerek yeni bir boyut kazanmış ve örgütlü hale gelmiştir. Bu durumu net olarak Türk Teavün Cemiyeti'nin bünyesinde görülmektedir. Öyle ki cemiyet, Türk ve Müslüman göçmenlerin modern hayata uyumunda yaşadıkları kişilik krizi, yabancılaşma, güvensizlik, işbirliği kuramama gibi sorunların çözümünde de büyük rol oynamıştır.

Cemiyete geçmeden önce, yukarıda bahsi geçen ve Türk göçmenlerin gündelik hayatlarına ilişkin tespitlere birinci el gözlemci Yalman'ın kaydettikleri de katkı sunacaktır. Buna göre, 1911 yılında ziyarette bulunduğu Peabody şehrindeki Anadolu amelelerin çok kötü şartlar altında yaşayıp tabakhanelerde ağır işçi olarak çalıştıklarını kaydeden Yalman (akt. Konyalı, 2001: 29), 1913 yılında tekrar Peabody, Wooster, Chicago ve Providence şehirlerini ziyaretinde gördüklerini ise şöyle anlatmaktadır: “ *Peabody’de büyük farklar gördüm. Evvela Balkan Muharebesi daimi lakaydilerini kırmaya vasıta olmuştu. Muharebe havadisi almak için İstanbul gazetelerine abone olmuşlar ve bu gazeteleri müştereken okumak üzere akdettikleri içtimaların fikirleri açmak hususunda çok tesiri görülmüştü. Sonra Anadolu bir Rum gencinin amele hukuk hakkında aralarında verdiği Türkçe konferanslar üzerine biraz hareket gelmişler ve bu kadar çalışkan ve tahammülkâr ameleleri elden kaçırmaktan korkan fabrika sahipleri hemen haftalıklarını tezyid etmişlerdi. Bundan başka idadi tahsili görmüş Midillili iki Türk genci bir müddet aralarında yaşamak ve müstensih ile basmak suretiyle Türkçe bir gazete çıkararak vesair vasıtalarla müracaat ederek yeni fikirler neşrine çalışmışlardı. Bu sayede eski taassup kırılmış ve muhitlerine karşı olan tevhizler tezelzüle uğramıştı*” (akt.Konyalı, 2001: 29-30). Yalman'ın tespitlerinden öğrenildiği kadarıyla memleketlerinden ve memleketlerine ait her türlü etkiden uzak olarak Amerika'da yaşayan Anadolu köylülerinin yaşamlarında güzel şeyler de olmaktadır. Örneğin orada nüfus sahibi olan Türk göçmenlerinin, hemşerilerine yardım etmenin yanı sıra; onları eğitme, birlik ve beraberliklerini kuvvetlendirmek gibi çalışmalarda da

bulunduklarını anlamaktayız. Nitekim bu anlamda yapılan en büyük ve önemli gelişme, Türk Teavün Cemiyeti'nin kurulmasıdır. Cemiyet, Amerika'ya giden Türkler ve Müslümanlar tarafından New York'ta önceleri Osmanlı Teavün Cemiyeti (The Ottoman Welfare Association) adıyla kurulmuş daha sonra da Türk Teavün Cemiyeti adıyla Amerika'da çeşitli şehirlerde şubeler açmıştır⁹.

Derneğin yayın organı *Birlik* gazetesinin 4 Ağustos 1922 tarihli sayısında sayfa 7'de, Cemiyet'in nizamnamesi yer almaktadır. Buna göre Cemiyetin kuruluş amacı, faaliyetleri ve bunlar için mevcut olan araçları şu şekilde belirtilmektedir:

Madde 1: 26 Mart 1922 tarihinde New York'ta Osmanlı Teavün Cemiyeti ismiyle bir cemiyet tesis edilmiştir.

Madde 2: Osmanlı Teavün Cemiyeti şu maksatlarla tesis edilmiştir:

1- Amerika'da bulunan İslam ve Türkleri birbirine tanıtip sevdirecek aralarında bir birlik ve kardeşlik vücuda getirmek.

2- İslam cemaati içinde hastalananlara madden ve manen yardım etmek.

3- İşsizlere iş bulmaya çalışmak veya diğer suretlerle yardım etmek.

4- İslam cemaatine daha müreffeh bir hayat temin etmek

5- Kooperatif teşkilatı yapmak

6- Anavatanda bizden yardım bekleyen muhacir ve yetimlere Amerika'dan muavenet temin etmek.

7- Her başı sıkılan Müslümana sığınacaksa bir şefkat ocağı vücuda getirmek.

8- Tahsil etmek isteyenlere rehberlik etmek ve halkın sanayi mekteplerinden istifadelerini temin etmektir.

Madde 3: Osmanlı Teavün Cemiyeti maksadını temin için aşağıdaki vasıtalarla müracaat edecektir:

1- Arada sırada umumi içtimalar, müsamereler konferanslar tertip ederek halkı memlekette olup bitenden haberdar edeceği gibi onların tenvirine

⁹ 1920'lerde Columbia Üniversitesi'nde sosyoloji alanında eğitim gören Sabiha Sertel anılarında, kendi girişimiyle New York ve çevresindeki Türkleri örgütleyerek Türk Teavün Cemiyeti adlı sosyal amaçlı bir örgüt kurduklarını ve bu cemiyetin başka şehirlerde de şubeleri açıldığını ve hatta *Birlik* adında haftalık bir gazete çıkardıklarını belirtmektedir. Göç eden Türler kendi aralarında sıkı bir dayanışma içindeydiler. Yine bu cemiyet merkezlerinde hem Türkiye'deki yetimler hem de Milli Mücadele için 1 milyon Türk Lirasını aşkın para toplandığı kaydedilmektedir (Sertel, 1969: 53-64).

çalışacaktır.

2- Bütün Amerika'daki İslamları birbirine daha yakından rabt için (bağlamak için) mümkün olursa bir gazete neşredecektir.

3- Cemiyet kendi mıntakası dahilinde bütün Müslümanların muntazam bir sicilini tutacak ve her ferdinin hayatını muntazaman takip edecektir.

4- Hastaları hastahanelere yerleştirmek, ihtiyaçlarına göre kendilerine madden yardım etmek için lazım gelen teşebbüsatda bulunacaktır.

5- Halkın dini ihtiyaçlarını temin için mev'izeler, mevlitler, ramazan ve bayramda namaz ve ibadet için hususi içtimalar tertip edecektir.

Yukarıda yer alan cemiyetin nizamnamesinde sivil toplum kuruluşlarının amaçlarının ne kadar çeşitli, faaliyet sahasının da ne kadar geniş olabileceğini de görmekteyiz. Nitekim sivil toplum kuruluşlarının amaçları sadece kendi üyelerini ve gönüllülerini etkilemek ya da onlarla iletişim kurmak değildir. Sivil toplum kuruluşları yerel değil, ulusal ve uluslararası çapta da birtakım politikaları etkilemek ve örgütün çıkarları doğrultusunda bir takım kararlar almak istemektedirler. Bu noktada sivil toplum kuruluşlarının gündeme ilişkin ve tartışmalı konularda görüşlerini kamuoyuna duyuracak, kendi etki alanlarını genişletmelerini, daha geniş bir üye/gönüllü desteği bulmalarını sağlayacak araçlara ihtiyaçları vardır (Tosun, 2008, s.208). İşte yayıncılık, sivil toplum kuruluşları için altın madeni gibidir. Çünkü gerek çalışmalarını topluma iletmek gerekse de destekleyicilerini bir arada tutacak enformasyonu sağlamak açısından medya ve yayın faaliyeti oldukça önemlidir. En basitinden o derneğin gönüllüleri, örgütün mesajının ne olduğunu ve ne olmadığını anlamak için, detaylı bilgilendirilmeye ihtiyaç duyacaktır. (Fried, 1996, s.273-280). Bu nedenle iletişim, farkında olsun ya da olmasın sivil toplum örgütlerinin en temel işidir.

Bu bağlamda, cemiyetin yayın organı *Birlik* gazetesinin varlık nedenine ilişkin gerçek bilgi, yine gazetenin 4 Ağustos 1922 tarihli sayısında sayfa 6'da "Birlik" başlığıyla sunulan kısa haberde şu şekilde edinilmektedir:

"New York Osmanlı Teavün Cemiyetinin düşüncelerini yayınlar ve İslam cemaatinin menfaatine hizmet eder yegâne Türkçe gazetedir. Nüshası 10 senttir. Senelik abonesi iki buçuk dolar altı aylığı bir dolar yirmi beş sent üç aylığı yetmiş beş senttir. Türkiye için senelik abonesi dört lira altı aylığı iki lira üç aylığı bir liradır". İdare hanesi, 36 RİVINGTON St. New York City.

Ekonomiden siyasete, kültürden toplumsal hayata yaşamın her alanında varlık gösteren sivil toplum kuruluşları, bu anlamda toplumsal desteğin sağlanmasında da büyük rol oynamaktadırlar. Çünkü sivil toplum kuruluşları, beklentiler ve gereksinimler doğrultusunda kamu bilincinin gelişmesini sağlamakta ve karşılıklı etkileşimin oluşmasına yardımcı olmaktadır. Bu açıdan Türk Teavün Cemiyetine baktığımızda; cemiyetin, anavatandan kilometrelerce uzakta yer alan Müslüman topluluklar arasında Milli Mücadele sürecinde yer alan Türkiye'ye yardım ve destek noktasında bir bilinç oluşturduğunu görmekteyiz. Şöyle ki, *Birlik*'te, cemiyetin Kurban Bayramı vesilesiyle yayınladığı yazıda (sayfa 3), cemiyetin Milli Mücadeleye dair hassasiyetleri, vatan sevgileri ve savaş nedeniyle yetim kalmış ve yardıma muhtaçlara olan vurgusu dikkati çekmektedir:

"Osmanlı Teavün Cemiyeti

Amerika'daki bütün Müslüman kardeşlerimizi tebrik ile cenab-ı hakkın cümlemizi vatanımızda mesut bayramlara kavuşturmasını ve her adımı şehit kaniyle yoğrulan topraklarımızı düşman zulmünden kurtulmasını temenni eder; yetimlerimizin, zavallı aç ve çıplak yavrularımızın unutulmamasını hatırlatır.

Arkadaşlar,

Bugün Kurban Bayramıdır. Cemiyetimiz bütün dindaşlarını, bütün kardaşlarını tebrik eder ve daima böyle mübarek günlere mesud hatıralarla kavuşmalarını temenni eder. Şimdi Anadolu'da hudut boylarındaki kardaşlarımız da bayram yapıyor. Bugün İstanbul ve Ankara'da vatanın her köşesinde matemli bir hava teneffüs eden yüz binlerce muhacir, öksüz ve yetimlerin de bayram günüdür. Acaba o cephelerdeki kahraman askerlerin ateş karşısındaki bayramları o sefil ve zavallı muhacir ve yetimlerin sokaklarda sürünürken aç ve çıplak karnını bastırırken hatırladığı bayram duyguları, o yorulmuş, o yaralı kalplerde neler, ne hisler uyandırır, ne mahrumiyetler gösterir? Evinde, yurdunda validesiyle babasıyla kucaklaşamayan, çoluğuyla, çocuğuyla öpüşemeyen bu uğursuz asrın zavallı matem zedeleri, siz ümitsiz olmayın. Sizin dünya üzerinde çok kardaşlarınız, çok babalarınız vardır. Biliniz ki onlar pek alicenap pek hamiyetli insanlardır. Onlar sizi de sizinle beraber bütün yavrularımızı bütün vatanımızı, bütün istiklalimizi de kurtaracaklardır. Bunların içinde pek o cefakâr o kahraman askerlere sonra pek mukadderatımızı kemal-i emniyetle teslim ettiğimiz o hamiyetli o muktedir ellere,

sonra arkasında, omuzunda cephane ve ekmek taşıyan Müslüman kadınıyla, tarlada, madende, fabrikada ter döken ve o terle o kanla kazandığı parayı son onluğa kadar veren kardaşı, onlar sana bakacak, onlar seni yirminci asra uygun yarınki nesil olarak yetiştirecektir.

Ey Vatan!

Yarım asırdan beridir kanlı bir girdap içinde yuvarlanıyorsun. Yarım asırdan beri ne bayramlarında ne ramazanlarında o eski huzuru duyamıyorsun. O eski zafer destanlarını işitemiyorsun değil mi? Hani senin o büyük o şanlı ordunun Tuna boylarında, Irak sahralarında, Teselya ovalarında karşıladığı bayram sabahları nağmeleri içinde eda ettiği bayram namazları? Onlar nerede? Ebediyete mi göçtüler...O sevinçli günleri artık görmeyecek misin?

Ey Osmanlı Türkü, Ey Müslüman!

Senin tarihinde çok matemli sayfalar da vardır. Senin mazide de çok sıkıldığın zamanlar olmuştu. Fakat hiçbir zaman bu kadar bedbaht, bu kadar matemli olmamıştık. Senin gözlerinin döndüğünü hatırlarız. Fakat işte ilk defa olarak hıçkırarak ağlıyorsun. Gözlerinden kanlı yaşlar boşanıyor. Çok matemli, çok yaralısın, ağlama garip vatan! Senin bugün toprağın üzerinde yaşamaya azim etmiş, ya ölüm ya istiklal diye bağırان evlatların vardır. Bu evlatlar, sen bilirsin, o eski büyük ruhun varisleri değil midir? Binlerce sene evvel Orta Asya'nın zümrüt yaylalarından başlayarak, bozkırdan, arkasından Ergenekon'dan çıkarak geniş ve uzun kırlar üzerinden uzana uzana Akdeniz kıyılarına kadar gelen bu kahraman bu ince ve derin ruhun azminden sen emin ol.

Ah vatan, çok çektik, çok mahzunsun, çok ağlıyorsun, fakat bil ki günler yanaştı. Bak tanyeri ağarıyor. Yeni, temiz, parlak bir güneş doğacak.

“Doğacaktır sana vaad ettiği günler hakkın

Kim bilir belki yarın belki yarından da yakın”

Osmanlı Teavün Cemiyeti”

Kurtuluş Savaşı'nın ortaya çıkardığı acı gerçeklerden biri de yukarıdaki yazıdan da anlaşılacağı üzere yetimler ve yardıma muhtaç insanlardı. Zira yetim Türk çocuklarına hizmet gayesi ile Himâye-i Etfâl Cemiyeti kurulmuştu ancak,

Kurtuluş Savaşı'nın ortaya çıkardığı ve sayıları 100.000'i aşan şehit çocuklarının hepsine Cemiyet hizmet vermekte aciz kalmıştı. Yurt içerisindeki yardımsever insanlardan elde edilen bağışlar da buna yetmiyordu. Ülke dışındaki Türk ve Müslümanların da yardımlarına ihtiyaç vardı. Böyle bir dönemde Himâye-i Etfâl Cemiyeti Katib-i Umumisi Dr. Fuad Bey, Celâl Nuri (İleri) Bey'den aldığı bir adres aracılığı ile Washington'da yaşayan Türklere imamlık yapan Mehmed Ali Efendi'ye bir mektup yazmıştır. Bu mektup sayesinde Türk Teavün Cemiyeti ile irtibat kurularak yazışmalar yapılmıştır. Memleketin içinde bulunduğu durum anlatılmış ve şehit yetimleri için yardım talebinde bulunulmuştur. Türk Teavün Cemiyeti, bu talep üzerine Türklerin sayıca kalabalık olduğu New York ve Detroit'te üç büyük toplantı düzenlemiştir. Bu toplantılarda açılan yardım kampanyaları neticesinde elde edilen 120. 000 Dolarlık bağış Ankara'ya gönderilmiştir. Yapılan yardımın miktarı Ankara'nın dikkatini çekmiştir. Öyle ki bu meblağ, birçok ihtiyaca cevap verebilecek miktardı. Ancak kalıcı çareler bulunabilmesi için arkasının gelmesi gerekiyordu. Bunu temin için her iki cemiyet arasında yeni yazışmalar yapılmıştır. Netice olarak meselelere vakıf birisinin Türkiye'den Amerika'ya gitmesi gerekiyordu. Böylece Dr. Fuad Bey'in ABD'ye gitmesi kararlaştırılmıştır (Akın, 2000: 84)¹⁰.

Yukarıda sözü edilen Türk Teavün Cemiyeti'nin yardımı ile ilgili detaylı ve orijinal bilgiye, *Birlik* gazetesinin söz konusu sayısında "*Wokinoy'n'da 800 Browns'da 500 dolar toplandı*" başlıklı haberde şu şekilde ulaşılmaktadır:

"Amerika'daki Müslüman cemaatleri hamiyet ve sahavette adeta müsabakaya girişmiş gibidirler. Vatanın matemine kalbi yanan bu halk, her vesile ile bu rabitalarını şefkatlerini izhardan çekinmiyorlar. 22 Haziran 1922 Perşembe akşamı memleketteki felaketzedelere yardım maksadıyla Wokinoy'n'da hususi bir evde bir içtima akdedilmiş ve bu içtimaiyette, Harward Darülfünundan Fatma Reşid Hanım, memleketteki sefaleti izah ile bütün dindaşlarımızı bu zavallılara yardıma davet etmiştir. Otuz kişiden ibaret olan bu küçük cemaat, Müslümanlara has olan

¹⁰ Türk Ulusal Kurtuluş Savaşı'nın başlamış, dolayısıyla savaş nedeniyle öksüz ve yetim kalan çocuklar için yardım toplamak maksadıyla gönderilen "Himaye-i Etfal" Cemiyeti başkanı Doktor Fuad Mehmet Bey'in 25 Mart 1923'te ABD'ye gelerek Wisconsin, Illinois, Michigan, New York, New Jersey, Massachusetts ve Rhode Island eyaletlerindeki Türkleri ziyaret edip yardım toplamasıdır. Bu ziyaret sonucunda pek çok Türk, ABD'de meydana getirdikleri birikimlerini Dr. Fuad Bey'e vererek pek çok çocuk sarayı, bakımevi, hastana, çocuk yuvasının kurulmasını sağlamış, anayurdun ekonomisinin ve yaşam koşullarının iyileştirilmesine ülkenin yeniden yapılanmasını oldukça büyük bir katkıda bulunmuşlardır (Acehan, 2005: 235-236).

bir (Şerefle, büyüklükle, soylulukla) vermeye doymayan büyük bir kalple bu davete icabet etmiş, ceplerindeki paralarını, gözyaşlarıyla beraber dökmüşlerdir. Bazıları coşan bir hamiyetle ceplerinden ağızlık, mendil, lavanta, ne varsa çıkartıyor, müzayedeye koyuyor, paraları arkadaşlarından istikraz ediyor, hepsi bu vatanın acılarına yardım için tükenmez bir hamiyet ve cömertlikle çalışıyorlardı. Otuz kişiden ibaret olan bir içtimada sekiz yüz dolar toplanmış ve bu paralar Ankara Hilal-i Ahmer Cemiyetine gönderilmiştir.

Browns'da

Temmuz'un üçünde ayrıca iane toplanmıştır. Buradaki, Müslümanların adedi her ne kadar seksen kadar varsa da şehrin dağınık mıntıkalarında yaşadıklarından müşterek bir içtima yapmak mümkün olmamış. Ev ev, dükkân dükkân gezmekle iane derç edilmiştir. Buradaki halk da vatanın bu yardım isteyen sesine aynı hamiyet ve aynı Müslüman şefkatiyle cevap vermiş, hatta bazıları verdikleri ianelerden gayri saatlerini bile hediye etmişlerdir. Çemişkezekli Ahmed oğlu Hikmet Efendi, Nevşehirli Said Efendi, verdikleri külliyyetli iane miktarından gayri iki altın saat hediye etmişler..."(sayfa: 3).

Türkiye'nin içinde bulunduğu duruma ilişkin hem yardım toplamak hem de Türkiye aleyhine gelişen olaylarda lobi faaliyetlerinde bulunmak üzere Amerika'ya gelen Dr. Fuad Bey'in gezi ve toplantı programı, 8 Nisan 1923 günü sabahı tespit edilmişti. Buna göre ilk toplantı New York'ta yapılacaktı. Türk Teavün Cemiyeti salonunda yapılan söz konusu toplantı, Dr. Fuad Bey'in Başkanlığı'nda gerçekleşmiştir. Salonda, New York'ta yaşayan Türk ve Müslümanlardan başka, çevre şehirlerden gelen Türkler de hazır bulunmuşlardı. Türkiye'nin içinde bulunduğu durum ve Ankara'nın son başarısının anlatıldığı açılış konuşması Dr. Fuad Bey tarafından yapılmıştı. Onun konuşmasını takiben Cemiyet Başkanı Sabiha Sertel, Türk yetimlerinin dramatik durumunu ifade etmiştir. Ardından tekrar söz alan Fuad Bey, Mustafa Kemal Paşa'nın Amerika'da yaşayan yardımsever Türkler'e yazdığı mektubu okumuştur¹¹. Salonda büyük bir tezahürat başlamış ve Milli

¹¹ "Türk Teavün Cemiyeti'ne Ankara, 12/03/1339 (1923)

İstihlâs ve istiklâl-i vatan mücâhedesinde şehid düşen kahramanların yavrularını müreffeh ve mes'ûd etmeye çalışan Türkiye Himâye-i Etfâl Cemiyeti vadî'atiyle (emanetiyle) evlâd-ı şuhedâ hakkında Amerika'da bulunan dindaşlarımızın göstermiş ve göstermekte bulunmuş oldukları hissiyât-ı âlicenâbâne ve yüksek alâka-i insaniyetperverâne, fevkalâde memnuniyetimi mucîb oldu. Uzak âfâklardan Türkiye kahramanlarının evlâdlarına dest-i muâvenet uzatan zevât-ı âliyye suret-i mahsûsada arz-ı teşekkürât eylerim. Bu gün adetleri yüz binleri geçen bîkes vatan yavrularının daima

Mücadele ve lideri Mustafa Kemal Paşa hayranlarının sevinç gözyaşları ve alkışlar başlamıştı. Daha sonra da yetimler yararına yardım kampanyası başlatılmıştır. Aynı yardım kampanyaları diğer şehirlerdeki toplantılarda da düzenlenmiştir (Akın, 2000: 87). Böylece cemiyet, sivil toplum kuruluşlarının tarihi temelinde yatan hayırseverlik konusunda üstlenmiş olduğu bu rolü, cemiyetin varlığı boyunca da sürdürmüştür.

Sivil toplum kuruluşlarının en önemli yapısal özelliği, şeffaflık ve hesap verilebilirliktir. Teavün Cemiyeti, bu konudaki hassasiyetiyle de bugüne ışık tutmaktadır. Öyle ki cemiyet, Amerika'dan toplanıp Türkiye'ye gönderilen yardımların sonuçlarına ilişkin olarak da bağışçıları ve okuyucularını bilgilendirme görevinde bulunmaktadır. Örneğin incelenen gazetenin söz konusu nüshasında bağış yapanların isim isim listesi, *"Detroitte yetimlerimize yardım edenlerin ikinci listesi"* başlığı altında verildiği gibi; *"İstanbul Darüleytam Müdüriyet-i Umumisinden Evvelce Gönderilmiş İanelerin Ulaştığına Dair Cevap Geldi"* başlıklı yazıda da Türkiye'ye gönderilen yardımların adresine ulaştığına dair Darüleytamlar Müdür-i Umumi Mehmed Selahaddin Bey'in gönderdiği mektup aynen yayınlanmaktadır.¹²

Anadolu'da Milli Mücadelenin başlatılmasını takiben, Mustafa Kemal ve

der-hatır buyurulacağından kuvvetle ümitvar bulunduğumu arz eylerim. Türkiye Büyük Millet Meclisi Re'isi Gazi Mustafa Kemal" (Akın, 2000: 85).

¹² *Efendim, 7 şubat 1922 tarihli mektubunuz ve onu müteakib 26 kanun-u Sani 1922 tarihli diğer bir mektubunuzla NATIONAL CITY BANK OF NEW YORK 23 Kanunu -u Sani 1922 bin dolarlık bir kıta çeki vasıl oldu. Muhteviyatını tahsil eyledik. Buna dair 16 Mart 338 tarihli ve 12/2618 numaralı resmi makbuzu leffen takdim eyliyorum. Gönderilen işbu ianenin muteberrualarının esamisini havi liste vürud etmiş ise de her zat tarafından verilen iane miktarı tasrih edilmediği için emsali hakkında yaptığımız vechle gazetelerle alel müfredat ilan ve müteberrriine ayrı ayrı mektup irsal edemedik. Cemiyetinizin Türk yetimleri için izhar eylediği alaka bende ati için kavi bir ümit hasıl etmiştir. Zira müessesemize karşı gayret ve muavenet hüdapesendaneleri bir müddetten beri kemal-i şükran ve layık meşhudumuz olan Amerika'daki din karındaşlarımızın sizin de delaletinizle yardımlarını tezyid edecekleri şüpheden varestedir. Bu sebepten cemiyetin teşebbüsüne faal hayr telakki eyliyorum. Darüleytamın bu seneki bütçesinde 235.000 lira açık vardır. Bu açığın kapatılması için erbab-ı hamiyetin muavenet ve teberrularınadiğer taraftan Amerika'da beyan ettiğim vechle buradaki yetimlerin bakımları ve muhafaza-i sıhhatleri için Çamlıca'da vücuda getirilecek pavyonların kuvveden fiile gelmesi, ancak harici yardımların sayesinde mümkün olabilecektir. Darüleytamın menâzırını musavver sinema filminin oradaki dındaşlarımıza inaesine (iraesine) delalet ettiğinizden vesair kasabalara da gönderileceğinizi vaad buyurduğunuzdan dolayı fevkalade müteşekkirim. Delalet ve himmetinizle mezkur filmin hüsn-i tesir husule getireceğini ve bu vesile ile erbab-ı hamiyetin Darüleytama muavenetlerinin temin edileceğini ümit eyliyorum. Cevabımın gecikmiş olması gül cemalin tekrar Amerika'ya gönderileceği hakkındaki ümitlerin tahakkuku tehir etmesinden mübtenidir...Amerika'da filmleri din ve vatan aşkıyla çarpan kardeşlerin cümlesine ihtiramatımı takdim eylerim. Darüleytam için muavenetinize dört gözle muntazırım. Bu münasebetle şükranlarımı teyid ve hürmetlerimi te'kid eylerim efendim. Darüleytamlar Müdür-i Umumi Mehmed Selahaddin 3 Temmuz 338*

arkadaşlarının İstanbul Hükümeti tarafından asi ilan edilmeleri, Milli Mücadele'nin Türk ve İslam Dünyası'nda yeteri kadar tanınmasını engellemiştir. Padişah ve Ankara Hükümeti arasında kararsız bir tutum sergileyen dış dünya, Anadolu'da elde edilen ilk başarılarla birlikte, Milli Mücadeleye ilgi göstermeye başlamıştır (Akın, 2000: 89-90). Bu ilginin oluşmasında, Amerika'da yaşayan Türklerin de etkisinin olduğu söylenebilir. Zira ilk önceleri Türk ve Müslümanlar arasında uyanan Milli Mücadele taraftarlığı, Türk Teavün Cemiyeti'nin yürüttüğü kampanyaların da etkisiyle diğer Amerikan vatandaşları arasında da kendini göstermiştir. Cemiyetin de katkılarıyla Ankara Hükümeti'ne karşı oluşan bu ilgiye karşın, halâ Türkiye ve Milli Mücadele aleyhtarlığı kampanyalar da yok değildi. Ancak, 1920'li yıllarda kurtuluş mücadelesi veren Türkiye, Türk Amerikan ilişkilerini zedeleyen Türk aleyhtarı faaliyetleri engelleyecek durumda değildi. Çünkü coğrafi olarak Amerika'ya uzak olan Türkiye'nin orada siyasi bir temsilciliği yoktu ve kuruluşunun ilk yıllarında hükümet, mali sıkıntılar yaşamaktaydı. Bu durumu fırsat bilen ve Amerikalı misyonerlerce Amerika'ya getirilen ve desteklenen Rum ve Ermeniler, 1920'li yıllarda kendi aralarında teşkilatlanmış ve Türk düşmanlığını örgütlü bir lobi faaliyetine dönüştürebilmişlerdi. Onların aksine iş aramak için göçmen olarak Amerika'ya gelen Türkler ise ilk önceleri dağınık haldeydi ve teşkilatsızdı. Türklerin teşkilatlanarak New York'ta Türk Teavün Cemiyeti'ni kurmaları ve çeşitli şehirlerde şubeler açmalarıyla birlikte Amerika'da yaşayan Türkler arasında da sosyal ilişkiler başlamış ve Türk düşmanlığına karşı kampanyalar oluşturma sürecine girilebilmiştir. Bu gelişmelerin yaşanmasında ise Dr. Fuad Bey'in Türk Teavün Cemiyetiyle işbirliği ve Amerika gezisi büyük rol oynamıştır (Sarıkaya, 2014: 1152).

Birinci göç dalgasında Amerika'ya giden göçmenlerin büyük çoğunluğu gayrimüslim olduğu için Amerikan kamuoyunda "Türk" imgesi gayrimüslimler tarafından temsil ediliyordu. Rum ve Ermeni göçmenlerin anlatılarından kaynaklanan olumsuz duyguları her vesileyle açıkça dile getirmeleri sonucunda Türk imgesi, Amerikan kamuoyunda olumsuz bir çağrışım yapmaktaydı.¹³

¹³ Türkiye o yıllarda Türk-Amerikan ilişkilerini zedeleyen Türklük aleyhtarı faaliyetleri engelleyebilecek durumda değildi. ABD'nin Türkiye'ye olan coğrafi uzaklığı, Türkiye'nin içinde bulunduğu mali sıkıntılar ve siyasi bir temsilciliğimizin bulunmayışı gibi faktörler buna engel teşkil ediyordu. Meydanı boş bulan Ermeni ve Rumlar, ABD'yi kendi siyasi emellerinin arenası haline getirmişlerdi. Kendilerine ilk teki, bu ülkede yaşayan bir avuç Türk'ten ibaret olan Türk kolonisinden gelmişti. Türkler, ABD'ye toplu olarak gitmemişlerdi. Küçük aile grupları veya tek başına bu ülkeye göç etmişlerdi. Bunların çoğunluğunu Doğu Anadolu Vilayetlerinden iş aramak için gidenler teşkil ediyordu. Bir kısmı da Balkan Savaşları sonrasında ülkesini kaybeden Rumeli göçmenleri idi. Sayıları az olmakla birlikte tahsil için ülkenin muhtelif yerlerinden gelenler vardı (Akın, 2000: 83).

Nitekim bunun bir örneğini 24 Temmuz 1923 tarihinde imzalanan Lozan Barış Antlaşması'nı müteakip 6 Ağustos 1923 tarihinde Türkiye ile Amerika arasında gerçekleştirilen Dostluk ve Ticaret Antlaşması'nın Amerikan Senatosu tarafından onaylanmamasında görmekteyiz. Söz konusu olumsuzluğun yaşanmasında ise Yunan ve Ermeni kökenli Amerikalıların, Amerikan Senatosu nezdinde giriştikleri başarılı lobi faaliyetlerinin etkisi olmuştur. Bu durum karşısında Türk Teavün Cemiyeti, 1923 yılında *Hür Ülkenin Liderlerine, Amerika'daki Türklerden Bir Bildiri* başlıklı bir bildiri yayınlamıştır. Bu bildiride Yunan ve Ermeni kökenli Amerikalıların kurulmakta olan genç Türkiye Cumhuriyeti'ne yönelik "barbarlık", "katliam gerçekleştirme" suçlamaları reddediliyor; Türk-Amerikan ilişkilerinin karşılıklı çıkarlar esasına göre yeniden kurulması gerektiği vurgulanıp, antlaşmanın onaylanması isteniyordu. Ancak bu girişim başarısızlıkla sonuçlansa da Türk Teavün Cemiyeti'nin Amerika'daki ilk lobi faaliyeti olması bakımından önemlidir (Bali, 2004: 56-57).

Sivil toplum kuruluşları geleceğin de öngörüsü açısından büyük kampanya ve destek hizmetlerinde bulunabilirler. Özellikle de barış ve insan hakları gibi evrensel konularda, gerçeği üretmeye etkili yatırımlara koruyucu, öfke ve utanç üretmeye engelleyici, halk uyanışını harekete geçiren kampanyalarda çalışabilirler (Dias, 1994: 63). Yine aynı şekilde sivil toplum kuruluşları, ulusal ve uluslararası politikaların belirlenmesi sürecinde, birey taleplerini dile getirip bu taleplerin dikkate alınmasına yardımcı olacak kamuoyu da oluşturabilirler. Bu noktada sivil toplum kuruluşları, kamuoyunu harekete geçirerek yönetim üzerinde genel bir denetim sağlanması ve kendi isteklerinin politikalarda egemen olması konusunda yürütmeyi bilgilendirme ve etkileme işlevini de yerine getirebilirler (Yıldırım, 2004: 80). Türk Teavün Cemiyeti'nin yukarıda geçen lobi faaliyeti tam da bu noktada sonuç olumsuz olsa da; sivil toplum örgütü olarak varlığını ortaya koyması ve üzerine düşen görevi başarıyla yerine getirmesi açısından önem taşımaktadır.

Buraya kadar incelenen haberlerden de anlaşılacağı üzere Türk Teavün Cemiyeti, Milli Mücadeleye yardım kampanyalarından, Lozan Barış Antlaşması'ndaki lobicilik faaliyetlerine kadar çok önemli konularda büyük çalışmalar yapmıştır. Bu çalışmalara ilaveten cemiyet, o dönem Amerikan toplumunda çok az bilinen Türkiye'nin tanıtılmasında da üzerine düşen görevi yerine getirmiştir. Türkiye'nin tanıtılması hususunda *Birlik* gazetesinde "*Memleketimizi Amerika'ya tanıtmak*

fırsatı” başlığıyla aşağıda yer alan haber, sivil toplum kuruluşlarının ülkeleri dış dünyaya tanıtmaya çalışmalarına tarihten bir örnek sunmaktadır.

“Bir Amerika müessesesi, Osmanlı Teavün Cemiyetine müracaat ederek Amerika’nın her tarafında gösterilmek üzere Türkiye’ye ait filmler istemiştir. Cemiyet bu filmleri getirtmek için lazım gelen teşebbüslerde bulunmuştur.

Nasyonal City Boro isminde bir Amerikan müessesesi Osmanlı Teavün Cemiyetine müracaat ederek Amerika’nın her tarafında meccanen gösterilmek üzere Türkiye’nin mahsulat, mamulat ve âdeti hakkında sinema filmleri istemiştir. Cemiyet bu müracaata lâyık olduğu ehemmiyeti vererek derhal filmlerin getirtilmesi için lazım gelen mahallere müracaat etmiştir. Nasyonal City Boro, bundan takriben on sene evvel tesis etmiş bir müessesedir. Merkezi Nasu sokağında Tribün gazetesi binasındadır. Müessesenin maksadı Amerika’nın her tarafında ticaret odaları tesis etmek, mevcut ticaret odalarının kuvvetlenmesine, büyümesine yardım etmektir. Müessese Amerika’da mevcut bütün ticaret odalarıyla temas ve münasebettir. Onlara her sahada muhtaç oldukları malumatı vermek, müessesenin başlıca vazifelerinden biridir. Nasyonal City Boro, bu maksatla dört sene evvel burada bir de film şubesi açmış ve münasebette bulunduğu ticaret odalarına muhtelif mahallerin (yerlerin) mahsulat ve malumatı hakkında filmler vasıtasıyla malumat vermeye başlamıştır. Müessese dört sene zarfında Amerika’nın muhtelif şehir ve mahallerinden maada Brezilya ve Meksika, Çin, Japon, Filipin ve saire gibi Amerika’nın doğrudan temasta bulunduğu memleketler hakkında da müteaddit filmler tedarik etmiştir. Müessese tedarik ettiği filmleri o mahallerin (yerlerin) ticaretiyle alakadar olan ticaret odalarına gönderiyor, bu suretle mahalli ticaret odalarını dünyanın mahsulat ve mamulatı hakkında tenvir ediyor. Ve bu hizmeti için para da almıyor. Nasyonal City Boro, son zamanlarda Amerika’nın şark-ı karible günden güne artan bir nispette (ölçüde) ticari münasebete girdiğini nazar-ı dikkate alarak, Osmanlı teavün Cemiyetinden Türkiye’de çıkan tütün, üzüm, incir, deri, tiftik gibi mahsulat ve havlu, halı gibi mamulat hakkında mahallinde alınmış, bu mahsulat ve mamulatin muhtelif safhalarını gösterir filmler istiyor ve bu filmleri cemiyete beş para masraf-ı mucip olmaksızın Amerika’nın muhtelif mahallerinde göstermeyi vaat ediyor.

Osmanlı Teavün Cemiyeti memleketimizi hakiki manasıyla Amerika’ya tanıtmak için zuhur eden bu müstesna fırsattan istifade için derhal İstanbul ve

Ankara ticaret odalarıyla, ticaret ve ziraat nezaretlerine müracaat ederek, bu filmlerin gönderilebilip gönderilemeyeceğini sormuştur. Ankara ve İstanbul'un da bu teşebbüse gerekli ihtimamı göstermekte kusur etmeyeceğini ve istenilen filmleri süratle tedarik edip cemiyete göndereceğini ümit ederiz."

Bu haberde de görüldüğü üzere, sivil toplum kuruluşlarının uluslararası alanda yürüttüğü faaliyetlerde önemli konulardan biri de ülke tanıtımına yaptıkları katkıdır. Zira sivil toplum kuruluşları, devletlerin ulaşamadığı noktalara ve devletlerin nüfuz edemediği sahalara ulaşmakta ve etkinlik göstermektedirler. Bu anlamda sivil toplum kuruluşları Türkiye'yi, Türk toplumunu, tarihini ve kültürünü tanıtmak, Türkiye hakkında yabancı ülkelerde olumlu bir kamuoyu oluşturmak amacıyla da sürekli projeler üretmektedirler. Yukarıda yer alan haberde de o dönem Türkiye'nin tanıtılmasına olan büyük ihtiyacı ve bu konudaki imkânsızlıkları iyi değerlendiren Türk Teavün Cemiyeti, bu konudaki çalışmalarıyla da dolaylı yoldan Milli Mücadeleye katkıda bulunmuştur. Nitekim o dönem Türkiye'nin içinde bulunduğu zor koşullara cemiyetin diplomatik ve toplumsal alanda yürüttüğü çalışmaların ve elde ettiği kazanımların çok büyük katkısı olmuştur.

Buraya kadar bahsedilenler özetlenecek olursa; 19. yüzyılın sivil toplum kuruluşları orta ve zengin zümrenin gönüllü olarak fakir ailelere yardım etmesi amacıyla kurulmuşsa da; 21. yüzyıl da faaliyet gösteren sivil toplum kuruluşları, artık bu rolün çok ötesinde bir işlev sürdürmektedirler (Yıldırım, 2004: 72). Günümüz sivil toplum kuruluşlarının çalışmalarında siyasal alana baskı yapma, demokrasiyi toplum tabanına yayma, eşitliği yaygınlaştırma, insanların onurunu yükseltme, kamu yönetimini iyileştirme, bu doğrultuda istek ve tavsiyeleri mevcut yönetime iletme, örgütlenmeyi teşvik etme, sosyal hareketliliği kolaylaştırma, demokratik ilke ve kurumların güçlendirilmesine öncülük yapma, sivil toplum alanları oluşturma gibi kendine özgü bir takım işlevleri bulunmaktadır (Özbudun, 1999: 113). Kamuoyu ise sivil toplum kuruluşlarının geçmişten beri üzerinde en çok çalıştığı konudur. Çünkü sivil toplum kuruluşları kamuoyu oluşturmak suretiyle bireylerin taleplerinin dile getirilmesine ve dikkate alınmasına yardımcı olurlar. Yine aynı şekilde ulusal ya da uluslararası politikaların belirlenmesi sürecine, birey isteklerini dile getirip kamuoyu oluşturma yoluyla katkı sağlamaktadırlar. Özellikle de bu konuda sivil toplum kuruluşlarının yürüttüğü lobicilik faaliyetiyle, ilgili kişi ya da komisyonlarla bire bir ilişki kurularak onları kendi amaçlarına inandırmaya

çalışmaları büyük önem arz etmektedir. Bu noktada Türk Teavün Cemiyeti'nin özellikle de Lozan Antlaşması ve Ermeni meselesi üzerine yürüttüğü çalışmaları, Milli Mücadele tarihindeki yerini korumaktadır.

SONUÇ

Geçmişten günümüze sivil toplum kuruluşlarının değişmeyen en önemli rolü, ulusal ve uluslararası alanda toplumsal ve ekonomik sorunlara dikkat çekerek, bunların çözümü için farklı düşünceleri temsil etmesidir. Bu nedenle ülkelerin demokratikleşme sürecinde büyük çabalar sarf eden sivil toplum kuruluşlarının şüphesiz en önemli kaynağı insandır. Gerçekte bireyler için bağlı oldukları cemiyet yaşamını bırakarak sivil toplumun kurumsal hayatına adım atmaları oldukça zordur. Ancak, bu yapılar aracılığıyla hareket yeteneğini de kazanan birey, kuruluşların amaç ve politikaları çerçevesinde kendi faaliyetleri hakkında kendileri karar verebilmekte, devlet politikasının gidişatını etkileyebilmektedir. Bu tecrübeyle bireyler, yurttaş olma yönünde de büyük mesafe almaktadırlar.

İlgili bölümlerde sunulan atıflardan ve *Birlik* gazetesinin 4 Ağustos 1922 tarihli sayısında konuyla ilgili yer alan haberlerin analizinden de anlaşılacağı üzere; Türk Teavün Cemiyeti, anavatanın binlerce kilometre mesafede örgütlenmiş bir sivil toplum örgütü olarak hem orada yaşayan göçmen Türklerin ve Müslümanların arasında hem de onlarla vatan arasında birlik, beraberlik, yardımlaşma duygularını geliştirmeye yönelik, ülke menfaatleri doğrultusunda önemli çalışmalar yürütmüştür. Özellikle de ülkenin içinde yer aldığı kurtuluş mücadelesinde, ihtiyaç duyduğu alanlarda hizmetlerde bulunan cemiyet, ilgili haber analizlerinden de hatırlanacağı üzere en başta şehit yetimleri için yardımlar sağlamıştır. Bunun için New York, Detroit gibi Türklerin yoğun olarak yaşadığı şehirler başta olmak üzere ülkenin değişik bölgelerinde toplantılar düzenlemiş, yardım kampanyaları gerçekleştirmiş ve toplanan paralar Anavatan'a gönderilmiştir. Dr. Fuad Bey'in Amerika'ya davetinde ve gezisinde de Türk Teavün Cemiyetinin desteğinden ilgili bölümde bahsedilmişti. Nitekim Akın'ın (2000) çalışmasından da anlaşılacağı üzere cemiyetin çalışmalarıyla Amerika'daki Müslüman ve Türklerden anavatanına gönderilen yardımlar, bu tarihten itibaren sürekli hale gelmiş ve Himaye-i Etfal Cemiyeti'ne ulaştırılmıştır. Diğer taraftan "*Memleketimizi Amerika'ya tanıtmak fırsatı*" başlıklı haberde de görüldüğü üzere Türkiye'nin Amerikan toplumuna tanıtılması ve bu yolla Ankara Hükümeti'nin yürüttüğü mücadeleye sempati

geliştirilmesinde de büyük rol oynayan Türk Teavün Cemiyeti; Bali'nin (2004) ve Akın'ın (2004) çalışmasında da bahsettiği üzere Lozan Barış Antlaşması'na giden süreçte Ermeni ve Rumlar tarafından yürütülen olumsuz propagandaya da göğüs gererek, ilk lobi çalışmasını da yürütmüştür.

Sivil toplum örgütleri, bulundukları ülkenin yasalarına uydukları ve ihtiyaçları olan kaynağı da bulabildikleri sürece diledikleri gibi çalışırlar. Bu da bu örgütlerin esnekliği ile ilgilidir. Bu noktada Türk Teavün Cemiyeti, var olduğu dönemde ortaya koyduğu önemli çalışmalarla tarihteki yerini alarak kaybolmamış bir sivil toplum örgütüdür. Diğer taraftan, sivil toplum kuruluşlarını geçmişten günümüze yaşatan en önemli husus; amaç ve faaliyetleriyle birlikte ortaya koydukları yayınlarıdır. Türk Teavün Cemiyeti de yayın organı olan *Birlik* gazetesi ile geçmişle bugün arasında köprü kurmakta ve tarihi belleklerimizden yeniden inşa etmektedir. Adının da taşıdığı anlam doğrultusunda, yayınlandığı dönemlerde Türk ve Müslüman bireylerin topluluk oluşturmalarında ve birbirlerinden haberdar olunmasında yayıncılık faaliyetinin tüm gereklerini yerine getirmiştir. Bu noktada da Türk Teavün Cemiyeti, Türkiye sivil toplum kuruluşları tarihinde hak ettiği yeri almaktadır.

KAYNAKÇA

Acehan, I. (2005). “Amerika Birleşik Devletleri’ne İlk Türk Göçüne Zemin Hazırlayan Faktörler”, Doğu Batı, S 32, 221-241.

Acehan, I. (2013). “Amerika Birleşik Devletleri’ne Türk Göçü”, Yeni Türkiye-Türk Dünyası Özel Sayısı II, 9 (53-54), 2946-2953.

Akın, V. (2000). Bir Devrin Cemiyet Adamı Doktor Fuad Umay, Atatürk Araştırma Merkezi, Ankara.

Akın, V. (2004). “Amerika’da Türk Lobisi: Türk Teavün Cemiyeti”, Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi, XX/59, Temmuz 2004, Ankara, 453-522.

Alkış, A. (2000). Sivil Toplum Kuruluşları ve Yasalar- Etik- Deprem 3 Sempozyum, Ed. Zeynel Abidin Kızılyaprak, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı Yayınları, İstanbul, 109-111

Arslan, O. (2001). Kurumsal ve Tarihsel Aşamalarıyla Sivil Toplum ve Türkiye Gerçeği. Bayrak Yayınları, İstanbul.

Atauz, A. (1997). “Sivil Toplum ve Devlet”, Ağaçkakan, Güz 32.

Bali, R. N. (2004). Anadolu’dan Yeni Dünya’ya Amerika’ya İlk Göç Eden Türklerin Yaşam Öyküleri, İletişim Yayınları, İstanbul.

Clark, J. (1996). Kalkınmanın Demokratikleşmesi, Çev. Serpil Ural, Türkiye Çevre Vakfı Yayını, Ankara.

Çaha, Ö. (2000). Aşkın Devletten Sivil Topluma, Gendaş Kültür, İstanbul.

Dias, C. (1994). Governance, Democracy and Conditionality: NGO Possitions and Roles, Governance, Democracy and Conditionality: What Role For NGOs?, Ed. Andrew Clayton, An Intrac Publication, Great Britain, 53-65.

Dillon, M.E. (1942). Pressure Groups, American Political Science Review, 36, 471-481.

Erhan, Ç. (2001). Türk-Amerikan İlişkilerinin Tarihsel Kökenleri, İmge Kitabevi, Ankara.

Erözden, O. (1998). "STK'lar ve Hukuki Çerçeve ve Yenilik Talepleri Üzerine Notlar", Merhaba Sivil Toplum, Der. Taciser Ulaş, Helsinki Yurttaşlar Derneği Yayını, İstanbul.

Fried, P.P. (1996). PR for Nonprofit Organizations, Ed. Robert L.Dilenschneider, Dartnell's Public Relations Handbook, The Dartnell Corporation, USA, 268-282.

Güler, Y. (2005). Osmanlı Devleti Dönemi (1795-1914) Türk Amerikan İlişkileri. Kırşehir Eğitim Fakültesi Dergisi, 6(1), 227-240.

Grunenberg, A. (1998). Public Spirit and Civil Society. How to Conceptualize Politics in a Globalizing World, International Review of Sociology, 8(3), 413-423.

Kaya, İ. (2006). "Amerikalı Türkler", Coğrafi Bilimler Dergisi, 2006, 4 (2), 1-13.

Kaypak, Ş. (2012). "Yerel Yönetimlerde Katılımcı/Müzakereci Demokrasi Sürecinde Sivil Toplum Kuruluşlarının Önemi", Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi, 8 (17), 171-196.

Kenan, S. (2004). "Amerika'da Müslüman Cemiyetlerin Doğuşu: New Yorklu Müslümanların Dini-Sivil ve Eğitsel Kurumlaşma Süreci", İslam Araştırmaları Dergisi, Sayı 11, 2004, 105-130.

Keane, J. (1994). Demokrasi ve Sivil Toplum, Ayrıntı Yayınları, İstanbul.

Keyman, F. (2004). "Sivil toplum, sivil toplum kuruluşları ve Türkiye", Sivil Toplum ve Demokrasi Konferans Yazıları No 4, Yay. Haz. Arzu Karamani, İstanbul Bilgi Üniversitesi, Sivil Toplum Kuruluşları Eğitim ve Araştırma Birimi.

Kocabaşoğlu, U. (2000). Anadolu'daki Amerika, İmge Kitabevi, 3. Baskı, Ankara.

Konyalı, N. (2001). "Ahmed Emin Yalman'ın Kaleminden Amerika'daki Göçmen Türkler", Toplumsal Tarih, Sayı:92, Yaz 2001, 26-30.

Kurat, A. N. (1959). Türk-Amerikan Münasebetlerine Kısa Bir Bakış (1800-1959), Doğuş Matbaası, Ankara.

Mardin, Ş. (2008). Türkiye'de Toplum ve Siyaset, Der. Mümtaz'er Türköne ve Tuncay Önder, İletişim Yayınları, İstanbul.

Marshall, G. (1999). Sosyoloji Sözlüğü, Çev. Osman Akınhay ve Derya Kömürcü,

Bilim ve Sanat Yayınları, Ankara.

Özbudun, E. (1999). “Türkiye’de Sivil Toplum ve Demokratik Konsolidasyon”, Sivil Toplum Demokrasi ve İslam Dünyası, Ed. Elisabeth Özdalga, Sune Persson, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 111-122.

Sarıbay, A. Y. (1995). Postmodernite, Sivil Toplum ve İslam, İletişim Yayınları, İstanbul.

Sarıkaya, M. (2014). “Dr. Fuat (Umay) Bey’in Amerika Seyahati ve Ermeniler”, Yeni Türkiye, S.60, 1148-1163

Sertel, S. (1969). Roman Gibi 1919-1950, Ant Yayınları, İstanbul.

Şimşek, S. (2004). The Transformation of Civil Society in Turkey: From Quantity to Quality, Turkish Studies, 5(3), 46-74.

Taylor, C. (1990). “Modes of Civil Society”, Public Culture, 3 (1)

Tosun, G. E. (2008). “STK’ların Nasıl Görünmek İstediklerine Karar Vermeleri, Onların Toplumsal Kimliği Açısından Yaşamsal Öneme Sahiptir”, Sivil Toplum Kavramı Tartışmaları, Kaknüs Yayınları, İstanbul, 201-215.

Tosun, G. E. (2006). İzmir’de Sivil Toplum, Alfa Yayınları, İstanbul.

Tunçay, M. (2005). “Sivil Toplum Halkın Duyarlılığını Geliştirmeli”, Sivil Toplum Konuşmak, Yay. Haz. Lütfi Sunar, Kaknüs Yay. İstanbul, 173-189.

Yavuzer, H. (2009). Amerika’daki Türkler ve Kurmuş Oldukları Türk Dernekleri, ZfWT. 1(1), 171-198.

Yaylalier, D. (1998) “Türk-Amerikan İlişkilerinde Amiral Mark Bristol’un Rolü 1919-1927, Türk Yurdu, C.18, S.125 Ocak, 38-43.

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

Yücekök, N. (1998). “Türkiye’de Sivil Toplum Örgütleri Gelişiminin Toplumsal Aşamaları ve Süreci”, *Tanzimattan Günümüze İstanbul’da STK’lar*, A. N. Yücekök, İ. Turan, M. Ö. Alkan, Tarih Vakfı Yay., İstanbul, 13-45.



KUZEY KIBRIS TÜRK CUMHURİYETİ HALKININ POLİS MESLEK ETİĞİ KAPSAMINDA POLİS ALGISININ ÖLÇÜLMESİ

Osman KAYABAŞI*

Mehmet Ali TEKİNER**

Öz

1998-2001 yılları arasında Avrupa Polis Etik Kurallarının hazırlanmasının ardından birçok demokratik ülke bu kuralları içselleştirerek kendi polis etik kurallarını oluşturmuştur. Ancak, halen Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti (KKTC) Polis Örgütünde oluşturulmuş polis etik kuralları bulunmadığı görülmektedir. Bu çerçevede, araştırmanın temel amacı KKTC Polis Örgütü mensuplarının yürütmüş olduğu görev ve hizmetlerin KKTC halkı tarafından ne ölçüde etik olarak algılandığını belirlemek ve halkın polislere yönelik etik algısını yükseltmenin temel unsurlarının neler olabileceğini ortaya koymaktır. Araştırma sonuçları, KKTC halkının, KKTC Polis Örgütü mensuplarının çok yüksek düzeyde olmamakla birlikte, etik olan davranışları sergilediği algısına sahip olduğunu göstermiştir. Ayrıca araştırma sonuçları faktör ve çoklu regresyon analizlerine tabi tutulmuş ve KKTC Polis Örgütü mensuplarının etik düzeyine ilişkin KKTC halkının algısını pozitif yönde yükseltmede en etkili faktörlerin sırasıyla; (1) polisin meşru uygulama ve müdahaleleri, (2) polisin masumiyet karinesine göre tutuklama ve soruşturmaları, (3) polisin profesyonellik bilinciyle görev ve hizmet ifası ve (4) polisin görevi ile ilgili çıkar sağlamaması olduğunu ortaya çıkarmıştır.

Anahtar Kelimeler: Polis Etiği, Polis Algısı, Polis Örgütü, KKTC.

* Polis Bilimleri Enstitüsü Güvenlik Stratejileri ve Yönetimi Doktora Öğrencisi, Yakın Doğu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Doktora Öğrencisi, Polis Başmüfettişi, KKTC Polis Teşkilatı, osmankayabasi@yahoo.com

** Yrd. Doç. Dr., Polis Akademisi Başkanlığı, Suç Araştırmaları Ana Bilim Dalı Başkanı, malitekiner@gmail.com

Not: Bu makale, makalenin ilk yazarı tarafından Lefke Avrupa Üniversitesi, Fen ve Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Anabilim Dalı'na 2012 yılında sunulan yüksek lisans tezinden üretilmiştir.

THE MEASUREMENT OF THE PUBLIC'S POLICE PERCEPTION IN THE CONTEXT OF POLICE PROFESSION ETHICS IN THE TURKISH REPUBLIC OF NORTHERN CYPRUS

ABSTRACT

Following the preparation of the European Codes of Police Ethics during the years 1998-2001, many democratic countries have set up their own ethical rules of the police by internalizing these rules. It is notable to record that Police Organization in the Turkish Republic of Northern Cyprus (TRNC) is yet to have any Police Ethics Rules set. In this context, the main purpose of the research is to determine the extent to which the TRNC Police Organization members perceive the duties and services carried out by people of the TRNC as being ethical and to show what the basic elements of raising the public's ethical perception towards the police can be. The results of the research reveals that the people of the TRNC have the perception that members of the TRNC Police Organization exhibit ethical behavior with not being at a very high level. In addition, the results of the research were subjected to factor and multiple regression analyzes and the most effective factors in raising the perception of Turkish Cypriot community on the ethical level of members of the TRNC Police Organization were as follows; (1) the legitimate practice and intervention of the police, (2) arrest and investigation of the police according to innocent presumption, (3) duty and service performance with the consciousness of professionalism of the police, and (4) police not making personal use of situation and tasks performed.

Keywords: Police Ethics, Police Perception, Police Organization, TRNC.

GİRİŞ

Etik, son yıllarda sıkça duymaya ve günlük yaşantıda kullanmaya başladığımız bir kavram olarak hayatımıza girmiştir. Bireylerin tüm davranışlarını etik ilkeler kapsamında değerlendiremeyeceğimiz gibi, etik ilkelerle ilgisi olmayan herhangi bir davranıştan da söz etmek bir hayli zordur. Etik ilkeler, insanların toplumsal düzeni ve huzuru sağlayıp korumak amacıyla benimsedikleri ve hayatın akışı içerisinde birtakım değişikliklere uğrayan, sonucunda da toplumu mutlu ve huzurlu kılan ilkelere dir. Dürüstlük, doğruluk, adalet, eşitlik, tarafsızlık, yardımseverlik, saygılı olmak, ödev ve sorumluluklarını yerine getirmek, israftan kaçınmak, hoşgörölü olmak başlıca etik ilkelere dir.

Bu bağlamda etik ilkelere dirin esinlenerek oluşturulan mesleki etik kurallar sayesinde ilgili mesleğin çalışanları; kurumlarına, hizmet verdikleri bireylere ve birbirlerine karşı sorumlu olduklarının bilinciyle, mesleklerinin gerektirdiği hizmeti en doğru ve en iyi şekilde sunmakta, bu sayede de tarafların güveni, huzur ve mutluluğu artmaktadır. Yine oluşturulan mesleki etik kurallar, çalışanla çalışmayanı, doğru, tarafsız ve adil olanla olmayanı ayırarak, kurum içindeki yozlaşma ve ataleti de önlemektedir. Bu durum, çalışanlar arasındaki işbirliği ve dayanışmayı güçlendirerek, sunulan hizmetin hızlı, doğru ve iyi bir şekilde sunulmasını sağlamakta; kurumun, hizmet verdiği halkın güvenini kazanmasına ve bu sayede de itibarının artmasına katkıda bulunmaktadır.

Günümüzde demokratik toplumlar, bireylerin temel hak ve özgürlüklerini garanti eden, sınırlı ve sorumlu devlet anlayışını benimseyen ve kendilerini sürekli olarak bu yönde geliştiren liberal bir yapıdadırlar. Kamu çalışanları da, değişimin devam ettiği bir ortamda, daha yoğun vatandaş talepleri ve daha fazla kamu gözetimi ile karşı karşıya kalmaktadırlar. Belirtilen değişimden polis teşkilatlarının da etkilendiği görölmektedir.

1829 yılında Londra’da modern polislik kavramının ortaya çıkışından bu yana, polislerin davranışlarını kontrol etmek için birçok yasa, tüzük, yönetmelik, talimat vs. çıkarılmıştır. Fakat uygulamada polislerin meslek etiğine aykırı davranışları sorunu bir türlü giderilememiştir. 1950’li yıllardan itibaren Amerika Birleşik Devletleri’nde polislerin oluşturduğu kendi alt kültürleri içerisinde halka karşı kendilerini bir taraf olarak görerek toplumdan uzaklaşmaları neticesinde

polis teşkilatlarında genel bir meşruluk problemi ortaya çıkmıştır (Crank, 1994: 330). Ardından bu sorun Avrupa Birliği'ne üye ülkeler başta olmak üzere bir çok ülkede de su yüzüne çıkmıştır. Yazılı ve görsel basın başta olmak üzere bilimsel çalışmalarda da polisin halka kötü muamelede bulunduğu, işkence yaptığı ve takdir yetkisini kötüye kullandığı yönünde oluşan kanaat ile birlikte, polisin rolü, çalışma stratejileri ve kurumsal yapısı artan bir şekilde sorgulanmaya başlanmıştır.

Bütün bu yaşananlar neticesinde bir çözüm yolu olarak polis meslek etiği kurallarının oluşturulması gündeme gelmiştir. Amerika Birleşik Devletleri'nde, 1957 yılının Ekim ayında gerçekleştirilen 64. Uluslararası Polis Şefleri Birliği Yıllık Konferansında “Kanun Uygulayıcılarının Etik Kuralları” (IACP, 2017) başlığı altında polis etik kurallarının kabul edilmesi, polis teşkilatları içinde etik standartlar oluşturulması yönündeki ilk çabalardandır. 1979 yılında Avrupa Parlamentosu'nun düzenlediği bir toplantıda sunulan Polis Bildirgesi'nin ise, polis etiği alanında Avrupa kıtasındaki ilk çabalardan olduğu söylenebilir. Avrupa Konseyi tarafından 1989 yılından itibaren, polisi de içine alan hukuk ve kamu idaresi alanlarındaki reformları hedefleyen programlar çerçevesinde çok sayıda etkinlik düzenlenmiş, sonuç olarak da polis etiği ve polislik mesleğinin sorunları ile ilgili Uzmanlar Komitesi kurulmuştur. Nihayetinde 19 Eylül 2001 tarihinde Avrupa Konseyi Bakanlar Kurulu tarafından Avrupa Polis Etik Kuralları oluşturulmuştur (Cyprus Police, 2013). Ardından Avrupa Birliği'ne üye ülkelerin yanı sıra birçok demokratik ülke bu kuralları içselleştirerek kendi polis etik kurallarını ortaya koymuşlardır.

Türkiye, 2007 yılında Avrupa Polis Etik Kurallarını, Türk Polis Teşkilatının kurumsal kültürü ve toplumun beklentileri doğrultusunda revize ederek polis etik kurallarını oluşturmuş ve çalışanlar tarafından uygulanması yönünde politikalar geliştirmiştir. Ancak bakıldığında KKTC Polis Örgütünde uygulanmaya konulmuş yazılı polis etik kuralları bulunmadığı görülmektedir. Bu bağlamda çalışmanın temel amacı halen KKTC polisi tarafından sergilenen davranış biçimlerinin etik davranışlar olarak algılanıp algılanmadığı hususunun, KKTC halkı tarafından algılanma düzeyini belirlemek, bu algıyı belirlemede en etkili olan faktörleri saptamak, bu algıyı pozitif yönde yükseltmede en fazla etkiyi gösteren faktörleri tespit etmek ve bu yönde öneriler geliştirmektir. Çalışmada esas olarak, “Polis meslek etiği kapsamında KKTC halkının polis algısı ne düzeydedir?” sorusuna yanıt aranmıştır.

Problem sorusuna yanıt aranırken nicel bir araştırma tekniği olan anket yöntemi kullanılmıştır. KKTC’de yaşayan 500 kişi üzerinde anket yapılmıştır. Anket, en kısa zamanda ve en az maliyetle yapılan olasılıklı olmayan örnekleme yöntemlerinden kolayda örnekleme yöntemi (Şıklar, 2012, s. 64-65) kullanılarak gerçekleştirilmiştir. Aritmetik ortalamaya göre polis meslek etiği kapsamında KKTC halkının polis algısının belirlenmesinde en alt düzeyde çıkan üç değişken sırasıyla “Polise verilen eğitim yeterlidir”, “Polis alımlarının mevzuatla belirlenen objektif ölçütlere göre yapıldığına inanmaktayım” ve “Poliste işkence, eziyet, insanlık dışı veya aşağılayıcı muamele yoktur” değişkenleridir. Bu düzeyi belirlemede etkili olan faktörler sırasıyla; (1) polisin profesyonelce görev ve hizmet ifası, (2) polisin meşru uygulama ve müdahaleleri, (3) polisin masumiyet karinesine göre tutuklama ve soruşturmaları, (4) polisin hesap verebilirliği ve denetimi, (5) polisin göreviyle ilgili çıkar sağlamaması ve (6) polisin eğitimi ve nitelikleri adları altında gruplandırılmıştır.

Faktör analizi sonucunda altıya indirgenen değişkenlerin faktör değerleri kukla veriler olarak kabul edilerek bu faktörler ile bağımlı değişken “polisin etik davranışı” arasındaki ilişkiyi belirlemek için çoklu regresyon analizi yapılmış ve polisin etik davranışına etki eden faktör sayısının dört olduğu tespit edilmiştir. Şöyle ki; polisin etik davranışı ile; (1) polisin meşru uygulama ve müdahaleleri, (2) polisin masumiyet karinesine göre tutuklama ve soruşturmaları, (3) polisin profesyonelce görev ve hizmet ifası ile (4) polisin göreviyle ilgili çıkar sağlamaması faktörleri arasında pozitif yönde anlamlı ilişkiler olduğu saptanmış ve çalışmanın sonunda bu algıyı pozitif yönde yükseltmek için öneriler geliştirilmiştir.

1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Literatürde “ahlak” kavramı ile “etik” kavramı arasında anlam bakımından farklılıklar bulunduğu kabul görmekle birlikte, bu iki kavram günlük dilde birbirleri yerine kullanılabilmektedir. “Ahlak” ve “etik” kelimelerinin etimolojik kökenleri ise birbirinden tamamen farklıdır. Bu başlık altında ahlak ve etik kelimelerinin etimolojik kökenleri ile bu kavramların anlamlarına değinilmiştir.

1.1. *Ahlak*

“Ahlak” kelimesi etimolojik olarak Arapça bir kelimedir. Arapçada “hulk” kelimesinin çoğulu olan ahlak, Türkçeye tekil olarak geçmiştir. Arapçada insanın

fiziki yapısı için halk kelimesi, manevi yapısı için ise hulk kelimesi kullanılmaktadır. Halk kelimesi; yaratılış, yaratılmış ve yaratma anlamlarına gelir. Hulk kelimesi ise; “din, tabiat, huy, seciye, mizaç ve karakter” gibi anlamlara gelir ve ahlak kelimesi ile aynı anlamı taşır (Manzûr, 1956: 86; Çağrı, 1985: 15; Kılıçoğlu, 1988: 133). Ahlak, insanda yerleşmiş bulunan bir karakter yapısına işaret etmektedir (Kılıç, 2015: 1). İnsanın karakterini şekillendiren aklını kullanarak kendi iradesiyle yaptığı eylem, tutum ve davranışlarıdır. İradeye göre hareket etmek demek; düşünüp taşınıp seçenekler içerisinde seçim yapmak ve ona göre eyleme geçmek demektir. İnsan irade sahibi olduğu ve eylemlerini kendi seçimleriyle yaptığı için ahlaki bir değerlendirmeye tabi tutularak ahlaklı veya ahlaksız, iyi veya kötü olarak nitelendirilir. Ahlak kavramının anlamı konusunda literatürde birçok tanıma rastlamak mümkündür. Bu tanımlardan bazıları aşağıda verilmiştir.

Bir kavram olarak ahlak; *“İnsanın iyi veya kötü olarak nitelendirilmesine sebep olan manevi vasıfları, huyları ve bunların etkisiyle ortaya koyduğu iradeli davranışlarının bütününe”* verilen isimdir (Erdem, 2003: 15). Yıldırım’a göre ahlak; *“İnsanın ruh ve beden bütünlüğü içerisinde, kalbi ve fiili davranışlarını Allah ve Resulünün emrettiği istikamette kullanma yeteneğidir.”* (Yıldırım, 2017: 6). Cevzici ise ahlakı; *“Neyin iyi neyin kötü veya neyin doğru neyin yanlış olduğunu bildiren, bir toplum ve bir kültür çevresinde oluşan kurallar ve normlar sistemi”* olarak tanımlamaktadır (Cevzici, 2010: 128). Ahlak, kısaca, doğru ve yanlışın teorisinin ete kemiğe bürünmesi yani davranışlarla pratiğe yansımasıdır.

1.2. Etik

“Etik” kelimesi köken olarak eski Yunancada “karakter” anlamına gelen “ethos” sözcüğünden gelmektedir. Sonraları eski Yunancadaki “ethikos” sözcüğünün yerine Latince “moralis” sözcüğü kullanılmaya başlanmıştır. Etik günlük dilde ahlaki olan, ahlaka uygun olan davranışlar ve normlar için kullanılmaktadır. Etik; *“Ahlak felsefesi”, “Felsefenin ödev, yükümlülük, sorumluluk ve erdem gibi kavramlarını analiz eden, doğruluk veya yanlışlık ile iyi veya kötüyle ilgili ahlaki yargıları ele alan, ahlaki eylemin doğasını soruşturan ve iyi bir yaşamın nasıl olması gerektiğini açıklamaya çalışan dalı”* (TDK, 2016) şeklinde farklı anlamlarda kullanılabilmeyle beraber, bu çalışmada etik; *“Çeşitli meslek kolları arasında tarafların uyması veya kaçınması gereken davranışlar bütünü”* (TDK, 2016) anlamında kullanılmıştır. Etik kavramının anlamı konusunda literatürde

birçok tanıma rastlamak mümkündür. Bu tanımlardan bazıları aşağıda verilmiştir.

Badiou'ya göre etik; iyi bir varoluş tarzı, bilgece bir eylem yolu arayışıdır (Badiou, 2006:17). Cevizci'ye göre; Etik, ahlaki hayatı ele alıp tartışan, moral değerler ile ideallerden meydana gelen ve ahlak adı verilen olguya yönelen felsefe disiplini (Cevizci, 2012: 220). Bowman'a göre ise etik; olan ile olması gereken arasındaki gri alanda yer almaktadır (Bowman, 1991: 2).

Sokrates'in önemle vurguladığı 'kendini bil!' sözü etiğin temeline işaret etmektedir (Gökberk, 2008: 44: İyi, 2012: 4). Aslında insanın her türlü bilme uğraşı kendini bilmekle bağlantılıdır ve insan için bilgi önemlidir. Kuçuradi'ye göre etik; *"İnsanların başka insanlarla ve kendileriyle ilişkilerine ve bu ilişkilerde eylemde bulunurken karşılaşılan değer sorunlarına, bu arada da normlara ilişkin sorunlara bir ışıktutma girişimidir."* (Kuçuradi, 2011, son). Benzer şekilde Pieper etiği, bireye nerede bulunduğunu ve izleyeceği yolu göstermeden, doğru ve iyi olarak toplum tarafından kabul gören davranışları sergilemeye zorlamadan, konu davranışlara yönelik iradesini ortaya koymasına yardımcı olan bir pusulaya benzetir (Pieper, 1999: 99). Greene de benzer bir tanımla etiği, eylem ve davranışlarımıza yol gösteren, ahlaki bir seçim için bizlere yardımcı olan standartlar bütünü olarak tanımlamıştır (Greene, 2004: 360). Bu çerçevede etik, insanın ikilemde kaldığı zamanlarda, sergileyeceği davranış veya izleyeceği yola karar verirken alternatifleri arasından en doğru olanını seçmesine yardımcı olan bir çalışma alanıdır.

Denhardt ve Denhardt, etiği; Kişisel ve toplumsal ahlaki deneyimlere rasyonelliğin sistematik olarak uygulanarak insan davranışlarına yön verecek kuralların belirlenmesi olarak tanımlamışlardır (Denhardt ve Denhardt, 2009: 101,102). Kılavuz'a göre ise etik; Bir birey ya da bir grubun davranışlarına kılavuzluk eden doğru veya yanlışın, iyi veya kötünün standartlarını oluşturan ahlaki ilkelerin kodudur (Kılavuz, 2003: 25). Billington'a göre etik, doğru ve yanlış davranışın teorisidir (Billington, 1997: 45). Cevizci etik ve ahlak ilişkisini; ahlakın eylemin pratiği olduğu yerde, etiğin eylemin teorisi olduğunu belirterek özetler (Cevizci, 2012: 220). Teorik anlamda etiği pratiğe yansıtabilmek için insanın öncelikle kendine karşı dürüst olması gerekir ki bu da ahlak sahibi olmayı gerektirir.

2. POLİS MESLEK ETİĞİ

Etik ilkelerden yola çıkarak oluşturulan etik kurallar sayesinde ilgili mesleğin çalışanları; kurumlarına, hizmet verdikleri halka ve birbirlerine karşı sorumlu olduklarının bilinciyle, mesleklerinin gerektirdiği hizmeti en doğru ve en iyi şekilde sunmakta, bu sayede de tarafların güveni, huzur ve mutluluğu artmaktadır. Yine oluşturulan etik kurallar, çalışanla çalışmayanı, doğru, tarafsız ve adil olanla olmayanı ayırarak, kurum içindeki yozlaşma ve ataleti önlemektedir. Bu durum çalışanlar arasındaki işbirliği ve dayanışmayı güçlendirerek, sunulan hizmetin kaliteli, hızlı, doğru ve iyi bir şekilde sunulmasını sağlamakta; kurumun, hizmet verdiği halkın güvenini kazanmasına ve bu sayede de itibarının artmasına katkıda bulunmaktadır.

Demokratik toplumlar, halka hizmet anlayışıyla çeşitli görevler yüklenen kamu kurumlarına bir standart ve profesyonellik getirmek için, kurumlarının, kurum çalışanlarının ve kurumlarının hizmet sunduğu halkın katılımıyla kamu meslekleri ile ilgili etik kurallar oluşturmaktadırlar. Bir kamu mesleği olan polislik mesleğine de profesyonellik getirmek amacıyla polis etiği kuralları oluşturulmuştur.

Kleinig'e (1996) göre polis etiği; polis mensuplarının, basit etik ihlal içeren davranışlarla başlayan ve cezai suçlar işlemeye götüren kaygan zemine girmelerine engel olan, profesyonel mesleki değerlerin bütünüdür. Polis meslek etiği kuralları, polisler mesleki konularda ikilemde kaldıklarında neyin doğru neyin yanlış olduğu hususunda yol gösteren ve toplumu oluşturan bireylere karşı profesyonelce güvenlik hizmeti sunmalarını sağlayan yazılı kurallar bütünüdür. Bunun yanı sıra polisler, meslektaşlarıyla ve kurumlarıyla ilişkilerde bulunurken de yol göstermekte ve duyarlı davranışlar sergilemelerini sağlamaktadır. Ayrıca polis etik kuralları, polisleri yolsuzluğa karşı da korumaktadır. Polislerin polis meslek etiğine uygun davranışlar sergilemeleri polis meslek ahlakı bütünlüklerine bağlıdır.

Klockars ve arkadaşlarına göre polis meslek etiği, davranış tarzından ziyade bir inanç meselesidir ve polis mensupları, polis meslek etiği kurallarına ne kadar bağlı olurlarsa yolsuzluktan da o kadar uzak duracaklardır (Klockars vd., 2004: 2,6). Bu bağlamda Klockars ve arkadaşları polis meslek etiğini, polisler arasında mesleklerinin getirdiği hakları ve ayrıcalıkları kötüye kullanmaya meyil ettiren

ayartmalara karşı direnme normatif eğilimi olarak tanımlamışlardır (Klockars vd., 2002: 2,7, Klockars vd., 2004: 2).

Polis etiğinin öncelikli amacı, polislerin etik dışı davranışlarını cezalandırmak değil, tam tersi etik davranışlarını desteklemek ve teşvik etmektir. Bu bağlamda polislerin meslek içi dikey ilişkilerinde, “üst”ün etik dışı emrini “ast”ın reddedebileceği; yatay ilişkilerinde ise aynı rütbedeki personelin, meslektaşının etik dışı davranışını ihbar edebileceği ve her iki durumda da sadakatsizlik veya ispiyonculukla suçlanamayacağı, ayrıca takdir edilip desteklenebileceği bir sistem geliştirilip tüm personelin benimsemesi sağlanmalıdır.

Bir ülkede polis etiği kurallarının var olması, etik ihlallerin hiçbir zaman gerçekleşmeyeceği anlamına gelmemektedir. Polis mensupları bazen etik ihlallerde bulunarak sapma davranışı sergileyebilmektedirler. Polislik hizmeti sunan personelde görülen bu sapma davranışları, bazen sadece sosyal açıdan etik dışı bir davranış olarak değerlendirilmekte, tedavi edilmemesi durumunda ise mesleki açıdan bir disiplin suçuna ve hatta yasal açıdan bir kamu suçuna bile dönüşebilmektedir. Burada önemli olan kurumun erken uyarı ve müdahalede bulunarak çalışanını yanlış yoldan doğru yola çevirebilmesi ve etik davranışlar sergilemeyi benimsemesini sağlayabilmesidir. Bu çalışma kapsamında polis meslek etiği; *“Polis mensuplarının, meslektaşları ve kurumları ile ilişkilerini düzenleyen ve halka profesyonel bir şekilde iç güvenlik hizmeti sunmalarını sağlayan mesleki kurallar bütünü”* anlamında kullanılacaktır.

3. TÜRKİYE VE KKTC’DE POLİS MESLEK ETİĞİNİN GELİŞİMİ

KKTC, Türkiye’nin ayrılmaz bir parçasıdır. 1571-1878 yılları arasında Osmanlı İmparatorluğu’nun, 1878-1960 yılları arasında ise Birleşik Krallığın hâkimiyeti altında kalmıştır. 1960 yılında bağımsızlığına kavuşan Kıbrıs Cumhuriyeti’nin ömrü 3 yıl kadar kısa sürmüştür. Kıbrıs’ta 1963 yılı sonunda Kıbrıs Türk ve Kıbrıs Rum toplumları arasında şiddetlenen çatışmalar neticesinde toplumsal ayrışma yaşanmıştır. Bu bağlamda Kıbrıs’taki Türklerin dünya ile bağlantısı kopmuş, Kıbrıs Türk halkı tarafından dünyadaki gelişmeler ve değişimin yönü Türkiye’nin her alanda çok yönlü katkılarıyla izlenip, içselleştirilip, işlevselleştirilmiştir. Bu bağlamda, Türkiye’deki polis etiğine yönelik gelişmelere genel bir bakış, değişimin yönünü görebilmek adına KKTC açısından faydalıdır.

Türkiye’de polis etiği üzerine yapılan çalışmaların tarihi Osmanlı İmparatorluğu dönemine değin geçmişe dayanmaktadır. 1910 yılında öğretmen Emniyet Müdürü İbrahim Feridun’un yazdığı “Polis Efendilere Mahsus Terbiye ve Malumat-ı Meslekiye” isimli kitabın birinci bölümünde bugün polis etiği olarak bilinen “Terbiye-i Meslekiye” başlığı altında o dönem dünyasının en güzel polis etiği çalışmasının yapılmış olduğu söylenebilir. Yine Türkiye Cumhuriyeti kurulduktan sonraki dönemde 1938 yılında İstanbul Polis Okulu’nda Mesleki Terbiye isimli bir dersin okutulduğu bilinmektedir.

Türkiye’de günümüz modern etik çalışmaları ise 1990’lı yıllara dayanmaktadır. 1995 yılından itibaren Emniyet Genel Müdürlüğü bünyesinde ilk önce “polis alt kültürü” başlığı altında hizmet içi eğitimlerde daha sonra bağımsız bir ders olarak “polis etiği” adı altında polis temel eğitiminde verilmeye başlanmıştır. Ayrıca Emniyet Genel Müdürlüğü’nce düzenlenen tüm kurslarda halkla ilişkiler, insan hakları ve polis etiği derslerinin zorunlu verilmesi, polis etiği üzerine konferans ve seminerler düzenlenmesi polis meslek etiği alanındaki duyarlılığı arttırmıştır (Kayabaşı, 2012a).

2001 yılından itibaren Türkiye Polis Akademisi’ne bağlı Polis Meslek Yüksek Okulları’nda “Polis Meslek Hukuku ve Polis Etiği” dersi öğretim programına dâhil edilmiştir. Polis Akademisi’nin lisans eğitimi veren Güvenlik Bilimleri Fakültesi’nde 2005 yılından itibaren “Polis Etiği” ayrı bir ders olarak verilmeye başlanmıştır. 2007 yılında Türk Polis Teşkilatı Etik Kurallarının yürürlüğe girmesinin ardından, 2008 yılından itibaren Polis Meslek Yüksek Okulları’nda “Polis Etiği” ayrı bir ders olarak verilmeye başlanmıştır. Ayrıca hizmet içi eğitimlerde polis etiği dersinin zorunlu ders olması, güvenlik personelinde polis etiği üzerine yüksek lisans ve doktora yapanların sayısının her geçen gün artması, Türkiye’de polis etiğinin önemini arttırmıştır (Kayabaşı, 2012a).

Avrupa Birliği Mali İşbirliği 2006 Yılı Programlaması içerisinde uygun bulunan “Yolsuzluğun Önlenmesi İçin Etik Projesi” kapsamında “Etik Liderlik Programı”, bu program çerçevesinde de Türk Emniyet Teşkilatı personeline yönelik etik farkındalık oluşturmak amacıyla Poliste Etik Eğitimi gerçekleştirilmesi projelendirilerek planlanmış ve 2007 yılında Türkiye Polis Etik Kuralları hazırlanarak yürürlüğe girmiştir (Polis Dergisi, 2011). 2012 yılı sonu itibarıyla proje kapsamında Türkiye’deki tüm polis mensupları polis etik eğitiminden

geçirilmiştir. 2015 yılında “İç Güvenlik Paketi”¹ kapsamında Türkiye’nin “Komiser Yardımcısı” eğitimi değiştirilmiştir. Bu kapsamda Polis Akademisi’ne bağlı dört yıllık lise düzeyinde yatılı eğitim veren Polis Koleji kapatılmış ve dört yıllık lisans düzeyinde yatılı eğitim veren Güvenlik Bilimleri Fakültesi de Avrupa’daki modellere bakılarak oluşturulan, üniversite mezunlarını alan, bir yıllık, daha profesyonelce dizayn edilmiş ve bir nevi tezsiz yüksek lisans eğitimi veren Polis Amirleri Eğitim Merkezi’ne dönüştürülmüştür. Günümüzde Türkiye’de gerek polis memuru yetiştiren Polis Meslek Yüksek Okulları’nda gerekse polis amiri yetiştiren Polis Amirleri Eğitim Merkezi’nde hem Avrupa Birliği Polis Etik Kuralları hem de Türkiye Polis Etik Kuralları okutulmaya devam edilmektedir. KKTC’de ise polis etiği alanındaki gelişimin yeni yeni ortaya çıktığı görülmektedir (Kayabaşı, 2017).

15 Kasım 1983 tarihinde bağımsızlığını ilan eden KKTC, Türkiye haricinde hiçbir devlet tarafından tanınmamaktadır. KKTC ilan edildikten sonra çıkarılan ilk polis yasası, 20 Aralık 1984 tarihinde yürürlüğe giren 51/1984 sayılı Polis Örgütü (Kuruluş, Görev ve Yetkileri) Yasası’dır. KKTC Polis Örgütünün personel ihtiyacı büyük ölçüde Yeniceköy’de bulunan Polis Okulu’ndan altı aylık polis temel eğitiminden geçirilerek mezun olan polis adayları ile karşılanmaktadır (Polis Yasası, 1984, madde 67). 1991 yılı itibarıyla, KKTC Polis Örgütünün orta ve üst düzey yönetici ihtiyacını karşılamak üzere Türkiye Polis Akademisi’ne her yıl öğrenci gönderilmeye başlanmış, 2001 yılında Polis Akademisi’nin, Güvenlik Bilimleri Fakültesi’ne dönüştürülmesinin ardından da bu fakülteye öğrenci gönderilmeye devam edilmiş ve 2014 yılına kadar bu durum devam etmiştir. KKTC’den Türkiye’ye Güvenlik Bilimleri Fakültesi’ne 4 yıllık lisans eğitimine gönderilen öğrenciler bu çerçevede polis etiği eğitimi almışlardır (Kayabaşı, 2017).

2011 yılı itibarıyla, KKTC Polis Örgütü personeline bireysel olarak kurum yetkililerine reform yapılmasının gerekliliği, polis meslek etiği kurallarının tespit edilmesi ve uygulanmasının önemi gibi araştırma raporlarının hazırlanarak sunulması, bireysel olarak polis etiği üzerine yüksek lisans tezi yapılması gibi teşkilatın orta kademelerinden yukarı doğru gelen baskılar, teşkilatın üst düzeyinde gerek polis etiğine gerekse reform yapılmasının gerekliliğine karşı bir farkındalık yaratmıştır.

¹ Kamuoyunda “İç Güvenlik Paketi” olarak bilinen “Polis Vazife ve Salâhiyet Kanunu, Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” 6638 Nolu Kanun, 27 Mart 2015 tarihinde TBMM tarafından kabul edilmiştir.

KKTC’de polis etiği eğitimi henüz verilmeye başlanmamakla birlikte, polis mensuplarının ödev ve sorumlulukları, hakları ve bağlı oldukları yasaklar Polis Yasası içerisinde yer almakta ve polis temel eğitimi esnasında “Polisliğe Giriş” adı altında Polis Yasası’nın bazı bölümleri yanında polis okulu öğrencilerine ders olarak okutulmaktadır. Teşkilat bünyesindeki Devamlı Talimatlar ve Prensip Emirleri de polislere görevleri esnasında yol gösterici olabilmektedir. KKTC Anayasası, Ceza Muhakemeleri Usulü Yasası ve diğer yasaların polisi ilgilendiren kısımları içerisinde, polisin görev ve yetkilerine, uygulama ve müdahalelerine, tutuklama ve soruşturmalarına yön veren kurallar da bulunmaktadır. Bu bağlamda, KKTC’de henüz bu kaynakların polislik mesleğini ilgilendiren kısımlarının derlenerek bütünleştirildiği ve polislik mesleğine yönelik içselleştirildiği, sadece polise hitap eden etik kuralları içeren bir kılavuz bulunmamaktadır (Kayabaşı, 2017).

4. ARAŞTIRMA YÖNTEMİ

Bu çalışmada, KKTC Polis Örgütünün polis meslek etiği değerlerine uyup uymama derecesinin KKTC halkı tarafından algılanma düzeyi araştırılmıştır. Araştırmada nicel bir araştırma tekniği olan anket yöntemi kullanılmıştır. Bu bölüm altında “Evren ve Örneklem”, “Ölçek”, “Ölçeğin Güvenilirliği”, “Anketin Çözümlemesinde Kullanılan Analizler”e yer verilmiştir.

4.1. Evren ve Örneklem

Araştırma evreni KKTC’de sürekli ikamet eden 15 yaş ve üstü kişilerden oluşmaktadır. 2011 yılı nüfus sayımı sonuçlarına göre KKTC’de sürekli ikamet eden 15 yaş ve üstü nüfus 233.547 kişi ile toplam nüfusun yüzde 81.59’unu oluşturmaktadır. Söz konusu 15 yaş ve üstü nüfusun en büyük bölümünü 108.205 kişi ile sadece KKTC vatandaşlığı olanlar, ikinci en büyük bölümünü 64.573 kişi ile sadece Türkiye vatandaşlığı olanlar, üçüncü en büyük bölümünü ise 31.928 kişi ile hem KKTC hem de Türkiye vatandaşlığı olanlar oluşturmaktadır (Tablo 1). Diğer bir ifadeyle söz konusu 15 yaş ve üstü nüfusun yüzde 46,33’ünü sadece KKTC vatandaşlığı olanlar, yüzde 27,65’ini sadece Türkiye vatandaşlığı olanlar, yüzde 13,67’sini ise hem KKTC hem de Türkiye vatandaşlığı olanlar oluşturmaktadır.

Tablo 1. 2011 Nüfus Sayımına Göre KKTC’de Sürekli İkamet Eden Nüfusun ve Ankete Katılanların Uyruklara Göre Dağılımı ile Örneklem Büyüklüğü Hesaplamaları

Uyruk Toplam	KKTC’de Sürekli İkamet Eden Nüfus		KKTC’de Sürekli İkamet Eden 15 Yaş ve Üstü Nüfus			Ankete Katılanlar		Örneklem Büyüklüğü ²		
	%	Toplam	Genele Oranı (%)	15 Yaş ve Üstü İçerisindeki Oranı (%)	Toplam	%	Güven Düzeyi %	Hata Payı %	Yeter Sayısı	
Yalnız KKTC	136,362	47,64	108,205	79,35	46,33	243	48,6	95	7	196
KKTC- Türkiye	38,085	13,30	31,928	83,83	13,67	139	27,8	95	9	119
KKTC - Diğer	16,047	5,61	14,813	92,31	6,34	-	-	-	-	-
KKTC Toplam	190,494	66,55	154,946	81,34	66,34	382	76,4	95	6	267
Türkiye	80,550	28,14	64,573	80,17	27,65	118	23,6	95	10	96
Diğer Ülkeler	15,213	5,31	14,028	92,21	6,01	-	-	-	-	-
Genel Toplam	286,257	100	233,547	81,59	100	500	100	95	5	384

Kaynakça: KKTC Devlet Planlama Örgütü, 2012.

Çalışmada demografik sorular hazırlanırken bu durum dikkate alınmış ve her üç kesimden kişilerin de örneklem grubuna katılımına özen gösterilmiştir. Bu çerçevede ankete katılanların yüzde 48,6’sını sadece KKTC vatandaşlığı olan kişiler, yüzde 23,6’sını sadece Türkiye vatandaşlığı olan kişiler, yüzde 27,8’ini hem KKTC hem de Türkiye vatandaşlığı olan kişiler oluşturmaktadır (KKTC Nüfus ve Konut Sayımı 2011, 2012). Örneklem grubu, araştırma evreni içerisinde yer alan 500 kişiden oluşmaktadır. Araştırma için kolayda örnekleme tekniğiyle, yüz yüze anket yöntemi kullanılmıştır. Bu araştırma, araştırma problemlerine cevap verebilecek, KKTC’de sürekli ikamet eden, 15 yaş ve üzeri, istekli kişilerden oluşan, 500 kişilik bir örneklem grubuna yönelik olarak gerçekleştirilmiştir. Araştırma

² Hem genel nüfus hem de 15 yaş ve üstü nüfus için güven düzeyleri, hata payları ve yeter sayıları aynıdır.

için ihtiyaç duyulan yanıtlayan sayısını hesaplamak için “Sample Size Calculator” kullanılmıştır (Survey Monkey, 2013).

KKTC’de sürekli ikamet eden 15 yaş ve üzeri olan 233.547 kişiden oluşan evren için, % 95 güven düzeyinde, % 5 hata payı ile örneklem büyüklüğünün en az 384 kişiden oluşması gerekmektedir. Araştırmanın örneklem büyüklüğü, bu sayının üzerinde olup 500 kişiden oluşmaktadır. Vatandaşlık durumlarına göre ankette yer alan katılımcıların sayısına en yakın örneklem büyüklüklerine göre % 95 güven düzeyinde hata payı yüzdeleri Tablo 1’de gösterilmiştir. Örneklemen temsil edebilirliğini arttırmak için örneklem içerisinde farklı meslek gruplarından, farklı eğitim düzeylerinden ve farklı yaşlardan bireylerin olmasına özen gösterilmiştir. Örneklemi oluştururken KKTC’nin farklı yerleşim yerlerindeki resmi ve özel işyerleri, esnaflar, okullar, alışveriş merkezlerinin yoğun olduğu yerler ziyaret edilmiştir. Katılımcılara araştırmanın amacı anlatılmış olup gönüllülük ve gizlilik esaslarına göre anketler doldurulmuştur. Kendilerine yöneltilen soruları katılımcıların tamamı cevaplamıştır.

4.2. Ölçek

Araştırmada kullanılan anket üç bölümden oluşmaktadır. Anketin ilk bölümündeki demografik sorular ile ikinci ve üçüncü bölümündeki ölçekler çalışmanın ilk yazarı tarafından literatür taraması yapılarak oluşturulmuştur. İlk bölümde, katılımcıların demografik özelliklerini tespit etmeye yönelik 6 adet soru yer almaktadır (Tablo 3). İkinci bölümde katılımcılara, polis meslek etiği kapsamında polis algılarını ölçmeye yönelik bağımsız ve açıklayıcı değişkenler olarak düzenlenen 51 adet önerme yöneltilmiştir. Bağımsız değişkenler, bağımlı değişken üzerindeki etkileri incelenen değişkenlerdir. Tablo 4’de görülen bu 51 değişkeni içeren ölçek, çalışmanın ilk yazarı tarafından literatür taramasına müteakip hazırlanmış ve daha önce herhangi bir yerde kullanılmamıştır. Anketin bu bölümünde, spesifik olarak KKTC Polis Teşkilatının etik değerlere uyup uymama derecesinin KKTC halkı tarafından algılanma düzeyini belirlemeye yönelik değişkenler, 5’li Likert ölçeğiyle³ sorgulanmıştır.

Anketin üçüncü bölümünde katılımcılara, KKTC Polis Örgütünün KKTC’de topluma göre etik olan davranışları sergileyip sergilemediği hususunda bağımlı

³ Kesinlikle Katılmıyorum:1, Katılmıyorum:2, Kararsızım:3, Katılıyorum:4, Kesinlikle Katılıyorum:5

değişken olarak düzenlenen tek bir önerme yöneltilerek genel olarak KKTC Polis Teşkilatının etik değerlere uyup uymama derecesinin algılanma düzeyi yine 5'li Likert ölçeğiyle sorgulanmıştır (Tablo 5).

4.3. Ölçeğin Güvenilirliği

Çalışmada kullanılan ölçeklerin güvenilirliğini tespit etmek için Cronbach alfa katsayısı esas alınmıştır. Ölçeklerin güvenilirliğini ölçmek için hesaplanan Cronbach alfa değeri ($0.977 > 0.7$) ölçeklerin oldukça güvenilir olduğunu göstermektedir (Altunışık vd., 2004: 113-116) (Tablo 2).

Tablo 2. Güvenilirlik İstatistiği (Reliability Statistics)

Cronbach's Alpha	Cronbach's Alpha Based on Standardized Items	N of Items
,977	,977	52

4.4. Anketin Çözümlemesinde Kullanılan Analizler

Ankete katılanların demografik yapısını açıklamada frekans ve yüzde analizi kullanılmıştır. Anketin ikinci ve üçüncü bölümündeki değişkenleri yorumlamak için aritmetik ortalama esas alınmıştır. Anketin ikinci bölümündeki 51 değişkenin faktör analizine tabi tutulmasıyla ortak özellik taşıyan daha az sayıdaki faktörler elde edilmiştir. Faktör analizi sonucu elde edilen faktörler ile anketin üçüncü bölümünde sorgulanan polisin etik davranışı arasındaki istatistikî ilişkiyi belirlemek için ise çoklu regresyon analizi yapılmıştır.

5. TEMEL BULGULAR VE ANALİZ

Tablo 3. Katılımcıların Demografik Özellikleri

Faktör	Kategori ve Yüzdesi							
Cinsiyet	Kadın (41,4)	Erkek (58,6)						
Yaş	18 ve altı (1.8)	18-25 (28.4)	26-35 (36.0)	36-45 (26.2)	46 ve üzeri (7.6)			
Eğitim	İlköğretim (8.2)	Lise (40)	Üniversite (45.6)	Yüksek lisans (5.6)	Doktora (0.6)			

Meslek	Devlet memuru (18.6)	Özel sektör çalışanı (19.8)	Kendi işinde çalışan (13.8)	İşsiz (9.8)	Öğrenci (22.6)	Emekli (4.2)	Ev hanımı (6.0)	Devlet/ Özel Karışımı (5.2)
Medeni Hal	Evli (49.8)	Bekar (50.2)						
Uyruk	KKTC (48.6)	TC (23.6)	KKTC-TC (27.8)					

n =500

5.1.Demografik Bulgular

Araştırmaya katılanlarla ilgili demografik veriler Tablo 3’de yer almaktadır. Katılımcıların yaşı 16 ile 78 arasında değişmektedir. Araştırmaya en çok 26-35 yaş grubundan bireyler katılmış olup katılımcıların %92,4’ü 45 yaş ve altındadır. Örneklemin % 58,6’sını erkekler oluşturmaktadır. Araştırmaya katılan bekârlar, evlilerden 2 kişi fazladır. Katılımcılar farklı eğitim seviyelerinde olmasına rağmen üniversite eğitimi almış katılımcılar, örneklemin %45,6’lık kısmını oluşturmaktadır. Katılımcıların %57,4’ü çalışan kesimden olup, %76.4’ü de KKTC vatandaşlığına sahiptir.

5.2.Polis Meslek Etiği Kapsamında KKTC Halkının Polis Algısını Ölçen Değişkenler

KKTC Polis Teşkilatının polis meslek etiği değerlerine uygun davranışlar sergileme derecesinin KKTC halkı tarafından algılanma düzeyini belirlemede 500 katılımcıya anketin ikinci bölümündeki 51 ve üçüncü bölümündeki 1 olmak üzere toplam 52 adet önerme yöneltilmiştir. Katılımcılar tarafından 1 ile 5 arasında verilen puanların aritmetik ortalaması alınarak çıkan sonuçlara göre etik algılama düzeyi şu şekilde değerlendirilmiştir; (1) 1.00-1.80 Çok Düşük, (2) 1.81-2.60 Düşük, (3) 2.61-3.40 Orta Düzey, (4) 3.41-4.20 Yüksek, (5) 4.21-5.00 Çok Yüksek.

Tablo 4. KKTC Polis Teşkilatının etik değerlere uygun davranışlar sergileme derecesinin KKTC halkı tarafından algılanma düzeyini belirlemeye yönelik değişkenler ve aritmetik ortalamaları

Bağımsız Değişkenler	Aritmetik Ortalama
1. Polis, herkesin temel hak ve özgürlüklerini yeterince korumaktadır.	3,588

2. Polis, kamu düzenini, emniyet ve asayişini yeterli derecede sağlamaktadır.	3,636
3. Polis, toplumda suç oluşmasını önlemekte başarılı bir seviyededir.	3,650
4. Polis, genelde işlenen suçların faillerini bulmakta ve suçları aydınlatmaktadır.	3,556
5. Polis, yardım isteyenlere, yardıma muhtaç olanlara yardım etmektedir.	3,674
6. Polis, yetkilerini kamu yararını gözeterek, hukukun üstünlüğü ilkesine bağlı olarak kullanmaktadır.	3,472
7. Polis, hizmet talebinde bulunanların dış görünüşü, konuşma, yaş, cinsiyet vb. etkenlere aldırmadan ayırım gözetmeksizin, tarafsızlık içerisinde hizmet sunmaktadır.	3,284
8. Polis, teşkilatı, her kademedeki personelinin katılımıyla politika ve uygulamalarını belirlemektedir.	3,460
9. Polis, görevini halkın memnuniyetini arttırmaya, toplumun saygı ve güvenini kazanmaya odaklı yapmaktadır.	3,432
10. Polis, her zaman ve her yerde isteyen herkese polislik hizmetini ulaştırmaktadır.	3,618
11. Polis, mafya tabir edilen şahıslar da suç işlediğinde zaaf içinde bulunmamakta, cesurca görevini yapmaktadır.	3,610
12. Polisin görevini yaparken hukuka bağlı olarak yaptığına inanıyorum.	3,658
13. Polis teşkilatı, halkla ilişkilerine önem vermektedir.	3,666
14. Polis, icraatlarıyla ilgili halka şeffaf bir şekilde, doğru ve tarafsız bilgi verecek düzeyde medya ile ilişkilidir.	3,444
15. Polis, toplumun temel değerlerine (hak, adalet, eşitlik, dürüstlük vs.) bağlı bir şekilde görev yapmaktadır.	3,524
16. Polis teşkilatı, hiyerarşisine uygun olarak takım çalışması halinde görev yapmaktadır.	3,540
17. Polis alımlarının mevzuatla belirlenen objektif ölçütlere göre yapıldığına inanmaktayım.	3,080
18. Polisin, toplumun değişik kesimlerinden kadın ve erkek polis adayları alması gerekmektedir.	4,160
19. Polis, gerektiğinde inisiyatif kullanarak mantıklı kararlar üretebilmektedir.	3,626

20. Polis, toplumun yapısını ve hassasiyetlerini bilmekte ve gerekli duyarlılığı göstermektedir.	3,564
21. Üniformalı polisleri gördüğümde saygı duymakta, güven hissetmekteyim.	3,744
22. Polis, görevleri dışında başka herhangi bir ek iş yapmamaktadır.	3,368
23. Polise verilen eğitim yeterlidir.	2,732
24. Polise, demokrasinin temel değerleri ve ilkeleri, hukukun üstünlüğü, insan haklarına saygı, bireyin temel hak ve özgürlüklerinin korunması ve polis etiği üzerine eğitim verilmesi gerekmektedir.	4,056
25. Polise, kuvvet kullanma ve temel insan hakları prensiplerinin sınırları konularında eğitim verilmesi gerekmektedir.	4,198
26. Polislerin, teşkilat içerisinde haklarını rahatça arayabildiklerine inanmaktayım.	3,504
27. Polis, görevini yapmasına engel olmayacak şekilde, vatandaşların sahip olduğu aynı medeni ve siyasi haklara sahip olmalıdır.	3,776
28. Polis, görevi ile ilgili yaptığı eylem ve ihmaller ile verdiği emirlerin hesabını halka verebilmektedir.	3,378
29. Devletin; yasama, yürütme, yargı organları eliyle polisi denetlediğine inanmaktayım.	3,450
30. Polis aleyhine yapılan şikâyetler, polis teşkilatı tarafından tarafsız bir şekilde soruşturulmakta, polis suçluysa ortaya çıkmaktadır.	3,336
31. Polis teşkilatının, polis aleyhine yapılan ihbarları dikkate alıp araştırdığına inanmaktayım.	3,402
32. Polis, görevini yerine getirirken (tutuklama vs.) herkesin temel hak ve özgürlüklerine saygı göstermektedir.	3,118
33. Poliste, işkence, eziyet, insanlık dışı veya aşağılayıcı muamele yoktur.	3,096
34. Polis, gereksiz yere veya aşırı şiddet kullanmamaktadır.	3,130
35. Polis, görevine giren konular dışında kimsenin özel hayatına müdahale etmemektedir.	3,248
36. Polis, meslek sırlarını ve kendisine verilen tutması gereken sırları saklamaktadır.	3,276
37. Polis, soruşturmalarında karşısına çıkan kişilerin özel hayatlarıyla ilgili bilgileri saklı tutmaktadır.	3,292

38. Polis, görevini yaparken, yaşlı, engelli ve çocukların ihtiyaçlarını göz önünde bulundurmaktadır.	3,460
39. Sivil polis bir olaya müdahale ederken kendisini tanıtmakta, kimliğini göstermektedir.	3,648
40. Poliste rüşvet ve yolsuzluk yoktur.	3,782
41. Polis, görev, unvan ve yetkisini kullanarak kendisine veya yakınlarına menfaat sağlamamaktadır.	3,606
42. Polis, görevi sebebiyle kimseden hediye almamaktadır.	3,546
43. Polis, araçlarını, kamu malı ile kamu kaynaklarını görev haricinde özel işlerinde kullanmamaktadır.	3,616
44. Polis, görev alanına girmese de, görev harici olsa da polislik bir olaya hemen müdahale etmektedir.	3,698
45. Polis, avukatların işlerine saygı duymakta, gözaltına alınanların, avukatların hukuki yardımından yararlanma haklarını etkili biçimde kullanmalarına yardımcı olmaktadır.	3,626
46. Polis, suçu mahkeme kararıyla kesinleşinceye kadar, herkesi suçsuz kabul etmektedir.	3,474
47. Polis, tutukladığı kişilere itham edildiği suçu söyler, susma hakkı ve diğer haklarını anlatır ve nasıl kullanacağı hususunda gecikmeksizin bilgi vererek yardımcı olmaktadır.	3,546
48. Polis, mağdur ve tanıklara da haklarını hatırlatmakta, gerektiğinde de can güvenliklerini sağlamaktadır.	3,620
49. Polis, soruşturmalarını objektif ve adil olarak yürütmektedir.	3,584
50. Polis, tutuklananların güvenlik, sağlık, temizlik ve uygun beslenme ihtiyaçlarını karşılamaktadır.	3,626
51. Devletin, polislik hizmetlerini denetlemek için sivil gözetim mekanizmaları geliştirmesi gerekmektedir.	3,870

Ölçek değerleri: 1.00-1.80=Çok Düşük; 1.81-2.60=Düşük; 2.61-3.40=Orta; 3.41-4.20=Yüksek; 4.21-5.00=Çok Yüksek.

Tablo 5. KKTC Polis Teşkilatının etik değerlere uygun davranışlar sergileme derecesinin KKTC halkı tarafından genel olarak algılanma düzeyini belirlemeye yönelik değişken ve aritmetik ortalaması

Bağımlı Değişken	Aritmetik Ortalama
52. Polis Teşkilatı, KKTC’de topluma göre etik olan davranışları sergilemektedir.	3,418

Ölçek değerleri: 1.00-1.80=Çok Düşük; 1.81-2.60=Düşük; 2.61-3.40=Orta; 3.41-4.20=Yüksek; 4.21-5.00=Çok Yüksek.

Aritmetik ortalamaya göre katılımcılar, KKTC Polis Örgütünün, polis meslek etiği değerlerine uygun davranışlar sergileme derecesini çok düşük veya düşük düzeyde algılamamaktadırlar. Diğer taraftan çok yüksek seviyede de algılamamaktadırlar. Katılımcıların aritmetik ortalamaya göre KKTC Polis Teşkilatının meslek etiği değerlerine uygun davranışlar sergileme derecesini orta düzeyde algıladıkları önermeler 13 tane olup (2.61-3.40) Tablo 4 içerisinde yer almaktadır. Buna göre katılımcıların en alt düzeyde algıladıkları üç önerme sırasıyla “Polise verilen eğitim yeterlidir (2.73)”, “Polis alımlarının mevzuatla belirlenen objektif ölçütlere göre yapıldığına inanmaktayım (3.08)” ve “Poliste işkence, eziyet, insanlık dışı veya aşağılayıcı muamele yoktur (3.10)” değişkenleridir.

Katılımcıların aritmetik ortalamaya göre KKTC Polis Teşkilatının meslek etiği değerlerine uygun davranışlar sergileme derecesini yüksek düzeyde algıladıkları önermeler 39 tane olup (3.41-4.20) Tablo 4 ve 5 içerisinde yer almaktadır. Buna göre katılımcıların en üst düzeyde algıladıkları üç önerme sırasıyla “Polise, kuvvet kullanma, temel insan hakları prensiplerinin sınırları konularında eğitim verilmesi gerekmektedir (4.2)”, “Polisin, toplumun değişik kesimlerinden kadın ve erkek polis adayları alması gerekmektedir (4.16)” ve “Polise, demokrasinin temel değerleri ve ilkeleri, hukukun üstünlüğü, insan haklarına saygı, bireyin temel hak ve özgürlüklerinin korunması ve polis etiği üzerine eğitim verilmesi gerekmektedir (4.06)” değişkenleridir (Tablo 4). Katılımcıların polis meslek etiği kapsamında genel olarak polis algısı çoğunlukla (13 önermede orta, 39 önermede yüksek) yüksek düzeydedir (Tablo 4-5).

5.3. Polis Meslek Etiği Algısını Belirlemede Etkili Olan Faktörler

Polis meslek etiği kapsamında KKTC halkının polis algısını belirlemede etkili olan temel faktörleri belirlemek için anketin ikinci bölümündeki 51 adet değişken, ortak özellik taşıyan temel başlıklara (faktör) indirgemek için faktör analizine tabi tutulmuştur. Faktör analizi uygulamadan önce, örneklemin faktör analizine yeterliliğini ölçmek için yapılan Kaiser-Meyer-Olkin testi (measure of sampling adequacy-KMO:0,965>0.5) ve araştırma verilerinden anlamlı faktörler çıkarılabileceğini gösteren küresellik derecesinin belirlenmesi için yapılan Bartlett testi (Bartlett’s Test of Sphericity) sonuçları (20979.549 ve $p:0,000<0.05$) kullanılan verilerin faktör analizine uygun olduğunu göstermiştir (Tablo 6).

Tablo 6. Analiz Sonuçları (KMO and Bartlett's Test)

Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy.	,965
Approx. Chi-Square	20979,549
Bartlett's Test of Sphericity	
df	1275
Sig.	,000

İlk faktör analizi sonucunda faktör yük değeri 0,5'in altında olan 23, 22 ve 16 nolu değişkenler faktör analizinin daha güvenli olması için çıkartılarak analiz tekrarlanmıştır. İkinci faktör analizi sonucunda faktör yük değeri 0,5'in altında olan 20, 21, 19, 13, 39, 51, 26, 17, 15 ve 27 nolu değişkenlerin de çıkarılmasının ardından işlem yeniden tekrarlanmıştır. Üçüncü faktör analizi sonucunda kalan 38 değişkenin tamamının yük değerlerinin 0,5'in üzerinde olduğu görülmüştür. Faktör analizine tabi tutulan ölçeğin güvenilirliğini ölçmek için hesaplanan Cronbach alfa değeri (0.971>0.7) (Tablo 7), ölçeğin oldukça güvenilir olduğunu göstermektedir (Altunışık vd., 2004, s. 113-116).

Tablo 7. Güvenilirlik İstatistiği (Reliability Statistics)

Cronbach's Alpha	N of Items
,971	38

51 değişken içerisinde faktör yükü 0.5'ten büyük olan 38 değişkene varimax rotasyonlu temel bileşenler faktör analizi uygulanmıştır (Özdemirci ve Saruhan, 2005:151-156). Faktör analizi sonucunda, 38 değişken için özdeğeri 1'den büyük 6 faktör elde edilmiştir. Polis meslek etiği kapsamında KKTC halkının polis algısını belirlemede etkili olan öncelikleri yansıtan söz konusu 6 faktör, altlarında toplanan değişkenlerin içeriklerine uygun olarak Tablo 8'de görüldüğü gibi sırasıyla; (1) Polisin Profesyonelce Görev ve Hizmet İfası, (2) Polisin Meşru Uygulama ve Müdahaleleri, (3) Polisin Masumiyet Karinesine Göre Tutuklama ve Soruşturmaları, (4) Polisin Hesap Verebilirliği ve Denetimi, (5) Polisin Göreviyle İlgili Çıkar Sağlamaması ve (6) Polisin Eğitimi ve Nitelikleri başlıkları altında gruplandırılmışlardır.

Tablo 8. Değişkenlerin 6 Faktöre Ayrılmış Faktör Analizi Sonuçları (Rotated Component Matrix^a)

Değişkenler	Bileşen (Component)					
	Faktör 1-Polisin Profesyonelce Görev ve Hizmet İfası	Faktör 2-Polisin Meşru Uygulama ve Müdahaleleri	Faktör 3-Polisin Masumiyet Karinesine Göre Tutuklama ve Soruşturmaları	Faktör 4-Polisin Hesap Verebilirliği ve Denetimi	Faktör 5-Polisin Göreviyle İlgili Çıkar Sağlamaması	Faktör 6-Polisin Eğitimi ve Nitelikleri
4	,716	,274	,231	,125	,167	,179
6	,699	,240	,282	,165	,084	,174
3	,693	,256	,214	,149	,244	,199
7	,693	,192	337	193	080	-,050
9	,675	,270	,121	,227	,087	,194
8	,675	,165	,204	,183	,036	,087
2	,671	,292	,153	,140	,213	,278
1	,641	,309	,121	,181	,261	,334
5	,624	,250	,203	,059	,196	,288
11	,608	,235	,270	,262	,305	,062
10	,558	,341	,130	,151	,340	,278
12	,533	,317	,316	,159	,329	,085
14	,509	,102	,410	,346	,090	-,050
35	,224	,805	,202	,113	,126	,049
36	,219	,803	,150	,149	,147	,097
32	,291	,759	,173	,155	,091	,088
37	,271	,758	,155	,169	,166	,105
33	,278	,714	,237	,194	,067	,072
34	,283	,689	,286	,152	,032	,035
38	,191	,630	,142	,153	,298	,196
47	,279	,216	,704	,247	,205	,158
48	,210	,318	,701	,160	,224	,251
46	,358	,174	,673	,211	,166	,162
49	,265	,318	,673	,179	,236	,155
50	,252	,274	,666	,137	,247	,081
45	,296	,227	,643	,300	,171	,176
44	,267	,192	,552	,212	,362	,194
30	,249	,209	,264	,774	,188	,055

29	,269	,219	,231	,725	,200	,103
31	,188	,284	,242	,701	,178	,131
28	,383	,221	,248	,641	,154	,026
41	,253	,225	,257	,221	,741	,155
42	,267	,114	,363	,235	,703	,045
43	,257	,122	,438	,240	,619	,108
40	,192	,371	,262	,113	,608	,269
25	,173	,060	,173	,048	,098	,841
24	,170	,061	,194	,039	,113	,812
18	,244	,188	,085	,100	,090	,722

Extraction Method: Principal Component Analysis, Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization.

a. Rotation converged in 7 iterations.

1. Faktör toplam varyansın %18.46'sını, 2. Faktör toplam varyansın %14.76'sını, 3. Faktör toplam varyansın %12.87'sini, 4. Faktör toplam varyansın %8.38'ini, 5. Faktör toplam varyansın 8.18'ini, 6. varyans da toplam varyansın %7.45'ini açıklamaktadır (Tablo 9). Sonuç olarak bu 6 faktör toplam varyansın % 70.1'ini açıklamaktadır. Bu bağlamda, her bir faktörün varyanstaki açıklama değeri ise söz konusu faktörlerin göreceli önemini ortaya koymaktadır.

Tablo 9. Açıklanan Toplam Varyans (Total Variance Explained)

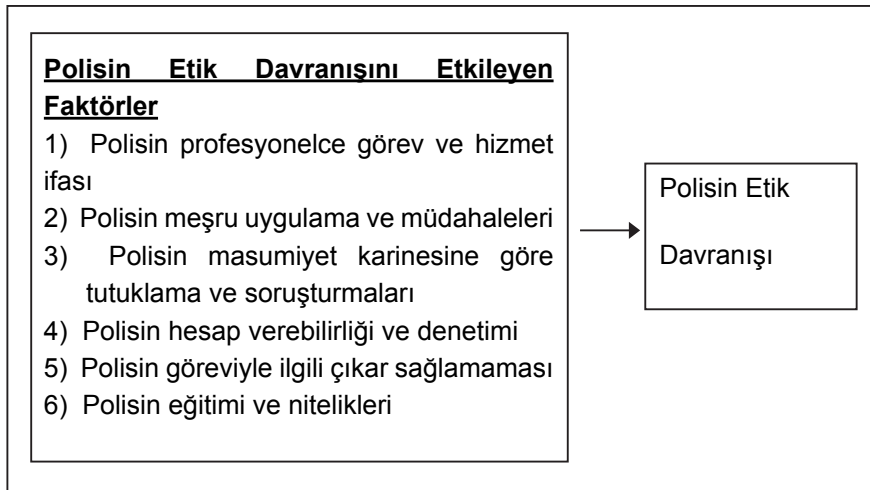
Component	Rotation Sums of Squared Loadings		
	Total	% of Variance	Cumulative %
1	7,013	18,456	18,456
2	5,610	14,763	33,219
3	4,891	12,870	46,089
4	3,184	8,378	54,467
5	3,109	8,183	62,650
6	2,830	7,446	70,096

Extraction Method: Principal Component Analysis.

5.4. Araştırma Modeli

Faktör analizi sonuçlarına dayanılarak Şekil 1’de gösterilen tanımlayıcı araştırma modeli geliştirilmiştir. Bu modele göre, faktör analizi sonucunda belirlenen polis meslek etiği kapsamında KKTC halkının polis algısını belirlemede etkili olan faktörler (bağımsız veya açıklayıcı değişkenler), bu kişilerin algılamasına göre polisin etik davranışı (bağımlı değişken) üzerinde etkilidir.

Şekil 1: Faktör Analizi Sonuçlarına Göre Geliştirilen Araştırma Modeli



5.5. Polis Meslek Etiği Algısını Pozitif Yönde Yükseltmede Etkili Olan Faktörler

Faktör analizi sonucunda 6’ya indirgenen değişkenlerin faktör değerleri (skorları) kukla veriler olarak kabul edilmiş ve bu faktörler ile bağımlı değişken “polis etik davranışı” arasındaki ilişkiyi belirlemek için çoklu regresyon analizi yapılmıştır. Bu analizin sonuçları Tablo 10’da yer almaktadır. Araştırma modelinin istatistikî açıdan anlamlı olduğu F testi sonucunda anlaşılmaktadır ($F=89,498$, $R^2=0.521$, $p=0.000<0.01$). Bu modele göre, bağımsız değişkenler bağımlı değişkendeki değişimin %52.1’lik kısmını açıklamaktadır. Ancak, 6 faktör arasında polisin etik davranışına etki eden faktör sayısı 4’tür. Şöyle ki; polisin etik davranışı ile; (1) polisin meşru uygulama ve müdahaleleri (.305), (2) polisin masumiyet karinesine göre tutuklama ve soruşturmaları (.245), (3) polisin profesyonelce

görev ve hizmet ifası (.177), (4) polisin göreviyle ilgili çıkar sağlamaması (.108) faktörleri arasında pozitif yönde anlamlı ($p<0.05$) ilişkiler söz konusudur. Başka bir ifade ile bu dört değişkendeki artışlar, polisin etik davranışlar sergilediği yönündeki algının yükselmesine neden olacaktır.

Tablo 10. “Polisin Etik Davranışı” ile “Polisin Etik Davranışını Etkileyen Faktörler” Arasındaki Çoklu Regresyon Analizi Sonuçları

	Standardize katsayılar		
Polisin Etik Davranışını Etkileyen Faktörler (Açıklayıcı Faktörler)	Beta	t	Sig.
(Constant)		-,791	,430
F1.Polisin profesyonelce görev ve hizmet ifası	,177	3,178	,002*
F2.Polisin meşru uygulama ve müdahaleleri	,305	6,770	,000*
F3.Polisin masumiyet karinesine göre tutuklama ve soruşturmaları	,245	4,286	,000*
F4.Polisin hesap verebilirliği ve denetimi	-,004	-,095	,925
F5.Polisin göreviyle ilgili çıkar sağlamaması	,108	2,181	,030*
F6.Polisin eğitimi ve nitelikleri	-,013	-,359	,720
Çoklu belirlilik katsayısı (R Square) : ,521			
F Testi : 89,498			
Bağımlı değişken: Polisin Etik Davranışı			
(*) 0.05 önem derecesinde anlamlı			

Elde edilen verilerden de anlaşılacağı gibi polisin etik davranışlar sergilediği yönündeki algıyı pozitif yönde arttırmada potansiyel olarak en fazla etkiyi “polisin meşru uygulama ve müdahaleleri” yaratmaktadır. Bu sonuçtan hareketle Faktör 2’nin içerisinde yer alan değişkenler göz önünde bulundurulduğunda, katılımcıların polisin etik davranışlar sergilediği yönündeki algısını en fazla etkileyerek yükseltecek olanın, polisin özellikle “özel hayatın gizliliği”⁴, “muhabir

⁴ Bu çalışmanın yapıldığı dönemde KKTC’de, ne özel hayatın gizliliğini ve haberleşme özgürlüğünü korumak ve bu temel hakları ihlal edenlerin işlemiş sayılacakları suçları ve bu suçları işlemeleri halinde

kullanımı”, “ifade alma ve soruşturma”, “meşru güç kullanımı” konularında daha fazla hassas davranarak bireylerin temel hak ve özgürlüklerine gösterdiği saygının seviyesinin yükselmesi olduğu sonucu ortaya çıkmaktadır.

SONUÇ

Demokratik hukuk devletlerinde polislik mesleğinin temel misyonu halka hizmet etmektir. Bu yönde sunulacak polislik hizmetinin kalitesi ve ne ölçüde etik olduğunun anlaşılacağı alan ise büyük ölçüde hizmetin alıcılarının algılamasıdır. Yazılı polis etik kuralları bulunmayan KKTC’de, polis meslek etiği kapsamında KKTC halkının polis algısının ne düzeyde olduğu ilk kez bu çalışmayla ölçülmüştür. Çalışma kapsamında; “Polis meslek etiği kapsamında KKTC halkının polis algısı ne düzeydedir? Bu düzeyi belirlemede en etkili olan faktörler nelerdir? Bu düzeyi pozitif yönde yükseltmede potansiyel olarak en fazla etkiyi gösteren faktörler nelerdir?” problemlerine anket yöntemiyle cevap aranılmaya çalışılmıştır.

“Polis meslek etiği kapsamında KKTC halkının polis algısı ne düzeydedir? problem cümlesine, hazırlanan anket ölçeklerindeki önermeler kapsamında aritmetik ortalama sonuçlarına göre cevap aranılmıştır. Bu bağlamda araştırma sonuçları; aritmetik ortalamaya göre katılımcıların, KKTC Polis Örgütünün polis meslek etiği değerlerine uygun davranışlar sergileme derecesini çok düşük veya düşük düzeyde algılamadıklarını; diğer taraftan çok yüksek seviyede de algılamadıklarını göstermiştir. Katılımcılar, aritmetik ortalamaya göre KKTC Polis Örgütünün meslek etiği değerlerine uygun davranışlar sergileme derecesini 13 tane önermede orta düzeyde algılamışlardır. Buna göre katılımcıların en alt düzeyde algıladıkları üç önerme sırasıyla “Polise verilen eğitim yeterlidir (2.73)”, “Polis alımlarının mevzuatla belirlenen objektif ölçütlere göre yapıldığına inanmaktayım (3.08)” ve “Poliste işkence, eziyet, insanlık dışı veya aşağılayıcı muamele yoktur (3.10)” değişkenleridir.

Katılımcıların polis meslek etiği kapsamında polis algısı çoğunlukla yüksek

alacakları cezaları düzenleyen, ne de özel kişileri kamu gücü ayrıcalıklarını kullanma yetkisine sahip idareye karşı koruyan ve bu kişilerin idari işlem, eylem ve ihmallere karşı başvurabilecekleri hukuki yolları düzenleyen yasalar bulunmamaktaydı. 2013 yılında “İyi İdare Yasası” ve 2014 yılında “Özel Hayatın ve Hayatın Gizli Alanının Korunması Yasası”nın yürürlüğe girmesiyle birlikte bu alanlardaki temel hak ve özgürlüklerin korunması yasal anlamda güvence altına alınmıştır. Bu Yasaların pratikte polis uygulamalarına yansımaları sağlayacak uygun öğretim programlarının hazırlanması gerektiği kanaatindeyiz.

düzyededir. Katılımcılar, aritmetik ortalamaya göre KKTC Polis Örgütünün meslek etiği değerlerine uygun davranışlar sergileme derecesini 39 tane önermede yüksek düzeyde algılamışlardır. Buna göre aritmetik ortalamaya göre katılımcıların olması gerektiğine inandıkları en üst düzeyde üç önerme sırasıyla “Polise, kuvvet kullanma, temel insan hakları prensiplerinin sınırları konularında eğitim verilmesi gerekmektedir (4.2)”, “Polisin, toplumun değişik kesimlerinden kadın ve erkek polis adayları alması gerekmektedir (4.16)” ve “Polise, demokrasinin temel değerleri ve ilkeleri, hukukun üstünlüğü, insan haklarına saygı, bireyin temel hak ve özgürlüklerinin korunması ve polis etiği üzerine eğitim verilmesi gerekmektedir (4.06)” değişkenleridir. KKTC Polis Örgütüne 1999-2015 yılları arasında kadın polis memuru alımı yapılmamıştı. 2015 yılında bu yönde pozitif adımlar atılmış ve erkeklerin yanı sıra kadınların da polisliğe alınmasına önem verilerek 35 erkek, 15 kadın polis alımına gidilmiştir. Bu yöndeki pozitif adımların atılmasına 2016 yılındaki polis alımlarında da devam edilmiştir.

Diğer taraftan anket sonuçları katılımcıların sadece %48,8’inin polis aleyhine yapılan şikayetlerin polis teşkilatı tarafından tarafsız bir şekilde soruşturulmakta olduğuna katıldıklarını ortaya çıkarmıştır. Yine katılımcıların sadece %49,6’sı polis teşkilatının polis aleyhine yapılan ihbarları dikkate alıp araştırdığına katılmaktadırlar. Daha da önemlisi araştırma sonuçlarına göre katılımcıların sadece %37,8’i polise verilen eğitimin yeterli olduğuna katılmaktadırlar. Katılımcıların %79,2’si polise demokrasinin temel değerleri ve ilkeleri, hukukun üstünlüğü, insan haklarına saygı, bireyin temel hak ve özgürlüklerinin korunması ve polis etiği üzerine eğitim verilmesi gerektiğine; %83’ü ise polise kuvvet kullanma, temel insan hakları prensiplerinin sınırları konularında eğitim verilmesi gerektiğine katılmaktadırlar. Bu nedenle polis eğitiminde belirtilen konuların kapsamlı olarak öğretim programında yer almasının gerektiği düşünülmektedir.

Çalışmanın dikkati çeken diğer bazı sonuçlara göre ise katılımcıların %49’u polisin görevi ile ilgili yaptığı eylem ve ihmaller ile verdiği emirlerin hesabını halka verebildiğine; %52,6’sı devletin yasama, yürütme ve yargı organları eliyle polisi denetlediğine; %70,8’i ise devletin polislik hizmetini denetlemek için sivil denetim ve gözetim mekanizmaları geliştirmesi gerektiği yönündeki önermelere katılmaktadırlar. 2011’in sonlarına doğru Kayabaşı tarafından Lefkoşa Türk Belediyesi çalışanlarına polisin meşruiyet seviyesini belirlemeye yönelik olarak

yapılan bir diğer nicel araştırmada, konu ankete katılanların %58'i polisin yasalara uymadığını, %54'ü polisin adli işlem yaparken, trafik cezası keserken ayrımcılık yaptığını, %46'sı polisin yetkilerini şahsi çıkarları için kullandığını ve %45'i de poliste rüşvet ve yolsuzluk olduğunu rapor etmişlerdir (Kayabaşı, 2012). Bu nedenlerle polisin iç denetim mekanizmasının gözden geçirilerek yeniden yapılandırılması ve dış denetim ve sivil gözetim mekanizmalarının oluşturulması gerektiği düşünülmektedir.

Bu çalışma neticesinde geliştirilen “Araştırma Modeli”nde yer alan “polisin etik davranışını etkileyen faktörler”in her biri ile ilgili olarak geliştirdiğimiz önerilerimiz aşağıdadır;

“Faktör 1- Polisin profesyonelce görev ve hizmet ifası” ile ilgili olarak; Polis Yasası’nda yasal düzenleme yapılarak, Polis Örgütünün halka hizmet sunan, halkın saygısını kazanma amacı olan, toplumun talep ve ihtiyaçlarına odaklanan, halkın memnuniyetini arttırmayı ve bu suretle de toplumun saygı ve güvenini kazanmayı hedefleyen bir kurum olduğu yazılı hale getirilebilir. Polis Örgütü, polis-halk ilişkilerini geliştirecek, diğer kurum ve mahalli topluluklarla, sivil toplum kuruluşları ile ve halkı temsil eden diğer kuruluşlarla etkili işbirliği kuracak ve geliştirecek şekilde yazılı standartlar oluşturularak organize edilebilir.

“Faktör 2- Polisin meşru uygulama ve müdahaleleri” ile ilgili olarak; İşkencenin tanımı ve içeriğiyle ilgili KKTC Ceza Yasası’na maddeler eklenebilir. Zanlıların ifadelerinin avukatları huzurunda ve kamera kaydı altında alınmasını gerektirecek yasal düzenlemeler getirilebilir. Polis Yasası’na denetim, sivil gözetim ve hesap verebilirlik ile ilgili maddeler eklenebilir. Teşkilat, işkenceye karşı duruşunu medya aracılığıyla halka duyurabilir. İstanbul protokolü çerçevesinde gerekli yasal düzenlemeler yapılabilir. İşkence konusunda tüm personeli bilgilendirmeye ve etik davranmaya yönlendirecek konferanslar düzenlenebilir. “Meşru güç kullanımı” tanımı, yasal düzenlemeler yapılarak standartlaştırılabilir. Hesap verebilirlik, halka karşı sorumluluk, sivil denetim ve gözetim ilkeleri ile ilgili de Polis Yasası’nda yasal düzenlemeler yapılabilir. Temel hak ve özgürlükler konularında ve özellikle “özel hayatın gizliliği”, “iyi idare yasaı”, “muhter kullanımı”, “ifade alma ve soruşturma yöntemleri” ve “meşru güç kullanımı” konularında uygun öğretim programları hazırlanabilir.

“Faktör 3- Polisin masumiyet karinesine göre tutuklama ve soruşturmaları” ile ilgili olarak; Yasal düzenleme yapılarak tutukluların ifadelerinin avukatları huzurunda ve kamera kaydıyla alınması sağlanabilir. Suç mağduruna yardım ve bilgi sağlamak için, mağdur ve tanık hakları konularını içeren yazılı standart kurallar oluşturularak Polis Yasası’na eklenebilir ve bu alanda kapsamlı yasalar hazırlanabilir. Özgürlüğü kısıtlanan kadınların, çocukların, gençlerin, yaşlıların, engellilerin, azınlıkların, nazik ve savunmasız kişilerin, özel durumlarına ve ihtiyaçlarına saygı gösterilmesi ile ilgili yasal düzenlemeler yapılabilir.

“Faktör 4- Polisin hesap verebilirliği ve denetimi” ile ilgili olarak; Polise yönelik şikâyetleri, polis değil de savcılık veya devlet otoritesinin yetkilendireceği polis haricinde bir kurum oluşturularak bu kurumun soruşturması yönünde yasal düzenlemeler yapılabilir. Etkin bir dış kontrol için yasal düzenlemeler yapılabilir. Toplum ile polis arasında karşılıklı iletişim ve anlayış üzerine kurulu sorumluluk mekanizmaları geliştirilebilir.

“Faktör 5- Polisin göreviyle ilgili çıkar sağlamaması” ile ilgili olarak; Polis Yasası’nda düzenlemeler yapılarak, polislik mesleğine has yolsuzluk ve çeşitleri ile ilgili kapsamlı tariflerini içeren ve yaptırımlarını öngören maddeler eklenebilir. Ayrıca polis sapma davranışlarına karşı erken uyarı ve müdahale ile ihbar mekanizmaları kurulabilir.

“Faktör 6- Polisin eğitimi ve nitelikleri” ile ilgili olarak; polis temel eğitimi öğretim programı ile polislere verilen hizmet içi eğitimler; kuvvet kullanma, temel insan hakları prensiplerinin sınırları, demokrasinin temel değerleri ve ilkeleri, hukukun üstünlüğü, insan haklarına saygı, bireyin temel hak ve özgürlüklerinin korunması ve polis etiği konularını içerecek şekilde yeniden yapılandırılabilir. Bunlara ek olarak eğitimciler mesleki profesyonellikleri, akademik kariyerleri ve liyakatlerine göre seçilebilir, branşlaşmaya gidilerek, branşıyla ilgili kriterlere göre polis alımları yapılarak branşına uygun öğretim programları hazırlanabilir.

Sonuç olarak, öncelikle KKTC Polis Örgütü, Avrupa Birliği Polis Etik Kuralları ile Türkiye Polis Etik Kurallarını kendi kurumuna uyarlamalıdır. KKTC Polis Örgütü bunu yaparken; kurum, çalışanlar ve hizmetin alıcısı olan herkesi bir bütün olarak ele almalı, polis ile ilgili yasal düzenlemeleri, yönetim tarzını, meslek içi yatay ve dikey ilişkileri, polis alımlarını, polislerin haklarını, çalışma koşullarını,

temel ve hizmet içi eğitimlerini ve polis alt kültürünü bütüncül bir bakış açısıyla ele alarak KKTC Polis Etik Kurallarını oluşturmaktadır. İkinci olarak, KKTC Polis Etik Kurallarını oluşturmakla iş bitmemekte, gerek polis temel eğitimi gerekse hizmet içi eğitim öğretim programları, teorik ve pratik özellikle polis etik eğitimi de içerecek şekilde yeniden yapılandırılmalıdır. Son olarak etik dışı davranışlara karşı bildirimde bulunma, erken uyarı ve müdahale mekanizmaları geliştirilmelidir.

KAYNAKÇA

Altunışık, R., Bayraktaroğlu, S., Coşkun, R. ve Yıldırım, E. (2004). Sosyal Bilimlerde Araştırma Yöntemleri. 3. Baskı, Ankara: Sakarya Kitabevi, ss.113-116.

Bowman, J. S. (1991). "Introduction: Ethical Theory and Practice in Public Management", In Ethical Frontiers In Public Management: Seeking New Strategies For Resolving Ethical Dilemmas, Ed. James S. Bowman, San Francisco: Jossey-Bass.

Crank, J. P. (1994). "Watchman and community: Myth and institutionalization in policing (in state theory, myths of policing, and responses to crime)". Law & Society Review, V.28, ss. 325-352.

Cevizci, A. (2010). Felsefeye Giriş. Ankara: Nobel Yayınları.

Cevizci, A. (2012). Felsefeye Giriş. Ankara: Say Yayınları.

Cyprus Police. (2013). Cyprus Police Website. http://www.police.gov.cy/police/police.nsf/dmlethics_en/dmlethics_en?OpenDocument (erişim tarihi: 06 Mart 2013)

Çağrı, M. (1985). Ana Hatlarıyla İslam Ahlâkı, İstanbul: Ensar Neşriyat.

Denhardt, B. R, & Denhardt, J. V. (2009). Public Administration : An action Orientation, USA: Wadsworth Publishing Company.

Erdem, H. (2003). Ahlâk Felsefesi, Konya: Hü-er Yayınları.

Gökberk, M. (2008). Felsefe Tarihi, İstanbul: Remzi Kitabevi.

Greene, J. D. (2004). Public Administration In The New Century: A Concise Introduction, Belmont, USA: Wadsworth Publishing Company.

IACP. (2017). International Association of Chiefs of Police, <http://www.theiacp.org/codeofethics> (erişim tarihi: 07 Nisan 2017)

İyi, S. (2012). "Etik Nedir?", Ünite 1, Etik. Eskişehir: TC. Anadolu Üniversitesi Yayını No:2356, Açık Öğretim Fakültesi Yayını No: 1353, ss. 1-21.

Kayabaşı, C. (2012). KKTC'de Polis Teşkilatının Meşruiyet Seviyesi Üzerine Bir Araştırma. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Lefke: LAÜ Sosyal Bilimler

Enstitüsü, İşletme Anabilim Dalı.

Kayabaşı, O. (2012a). KKTC Polis Örgütü Etikliğinin Toplumsal Algılanma Düzeyi Üzerine Bir Araştırma. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Lefke: LAÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü, İşletme Anabilim Dalı.

Kayabaşı, O. (2017). "The Contours of Police Integrity in The Turkish Republic of Northern Cyprus", II. International Symposium on Multidisciplinary Studies (ISMS), 18-21 May 2017, Rome, Italy.

Kılavuz, R. (2003). Kamu Yönetiminde Etik ve Bir Sorun Alanı Olarak Yozlaşma, Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Kılıç, R. (2015). Âyet ve Hadislerin Işığında İnsan ve Ahlâk, Ankara: Türkiye Diyanet Vakfı Yayınları.

Kılıoğlu, İ. (1988). Ahlâk-Hukuk ilişkisi, İstanbul: Marmara Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Vakfı Yayınları.

Kuçuradi, İ. (2011). Etik, Ankara: Türkiye Felsefe Kurumu.

KKTC Devlet Planlama Örgütü. (2012). KKTC Devlet Planlama Örgütü, 2011 KKTC Nüfus Sayımı Sonuçları, Tablo 9. Yaş Grubu, Tabiiyet ve Cinsiyete göre sürekli ikamet eden nüfus, 2011, <http://www.devplan.org/Frame-tr.html> (Erişim Tarihi: 10 Kasım 2013)

KKTC Nüfus ve Konut Sayımı 2011. (2012). KKTC Nüfus ve Konut Sayımı, İlk Kesin Sonuçlar, 17 Aralık 2012, http://www.devplan.org/nufus-2011/nufus%20son_.pdf (erişim tarihi: 10 Kasım 2013)

Kleinig, J. (1996). The Ethics of Policing, Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.

Klockars, C. B., Kutnjak Ivković, S., Habersfeld, M. R. ve Uydess, A. (2002). Enhancing Police Integrity: A final report to the national institute of justice. Washington DC: National Institute of Justice.

Klockars, C. B., Kutnjak Ivković, S. ve Habersfeld, M. R. (2004). The Contours of Police Integrity. California, London & New Delhi: Sage Publications.

Manzûr, İ. (1956). Lisânu'l-Arab, C. X, Beyrut.

Özdemirci, A. ve Saruhan, Ş. C. (2005). Bilim Felsefe ve Metodoloji. Ankara: Alkım Yayınevi, ss.47-100 ve 151-156.

Polis Dergisi. (2011). Poliste Etik Eğitimi. Polis Dergisi, http://www.polisdergisi.pol.tr/index.php?option=com_content&view=article&id=92:poliste-etik-eitimi-program&catid=37:haberler&Itemid=120 (erişim tarihi: 29 Kasım 2012)

Survey Monkey. (2013). Sample Size Calculator. <https://www.surveymonkey.com/mp/sample-size-calculator/> (erişim tarihi: 23 Ekim 2013)

Şıklar, E. (2012). “Örnekleme ve Bazı Örnekleme Dağılımları”. Ahmet Özmen ve Berat Fethi Şenış (Ed.), İstatistik, Eskişehir: TC. Anadolu Üniversitesi Yayını No:2590, Açık Öğretim Fakültesi Yayını No: 1559, Ünite 6, ss. 154-191.

Türk Dil Kurumu. (2016).

http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&view=bts&kategori1=veritbn&kelimesec=118065 (erişim tarihi: 25 Kasım 2016)

Yıldırım, M. H. (2017). Kur'an ve Sünnet'te Ahlaki ve Manevi Değerler Eğitimi. Ankara: Din Görevlileri Birliği Derneği Yayını.



KAMU YÖNETİMİNDE KİMLİK ARAYIŞI

Sabrina KAYIKÇI*

Öz

Kamu yönetiminde kimlik krizi nitelemesi, 1968 yılından itibaren D. Waldo ile kamu yönetimi literatürüne girmiştir. Waldo, kimlik krizini, bilimsel nitelik taşıyan bir dalın inceleme konusunun ve bu konuyu inceleme araçlarının ne olduğuna ilişkin ortaya çıkan belirsizlik durumu olarak tarif eder. Waldo, 1930'larda başlayan bu kimlik krizinin devam ettiğini belirtmiş ve kamu yönetiminde sosyal adaletin ön plana çıkarılması gerektiğini ileri sürdüğü yeni kamu yönetimi hareketini yeni bir yaklaşım olarak sunmuştur. Bu yaklaşım, kamu yönetimi teorisinin odak alanlarının yeniden tanımlanması amacıyla Waldo tarafından 1968 yılında toplanan Minnowbrook konferansı sonucunda gelişmiştir. Geleneksel kamu yönetiminin eksik yanları üzerinden geliştirilen ve kimlik krizine çözüm olarak ileri sürülen pek çok yeni yaklaşım Waldo tarafından geliştirilen yeni kamu yönetimi yaklaşımını takip etmiştir. Bu yaklaşımlar arasında yeni kamu işletmeciliği, yeni kamu hizmeti, ağ yönetişi, neo-weberyen devlet sayılabilir. Bu çalışmanın amacı, kamu yönetiminde kimlik krizinin disiplinin kuruluşundan bu yana var olduğuna ve geliştirilen söz konusu yeni yaklaşımlar ışığında krizin hala sürdüğüne dikkat çekmektir.

Bu amaca ulaşmak için ilgili literatür taranmış ve betimsel bir çalışma gerçekleştirilmiştir.

Anahtar Sözcükler: Kamu Yönetimi, Kimlik Krizi, D. Waldo.

* Yrd.Doç.Dr., Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü, skayikci@mehmetakif.edu.tr.

IDENTITY SEEKING IN PUBLIC ADMINISTRATION

ABSTRACT

Identity crisis in public administration has entered the public administration theory by D. Waldo. Identity crisis is described to as the uncertainty of scientific investigation tools and issues of public administration. This crisis has been started in the 1930s. D. Waldo has presented a new approach: New Public Administration. This approach is consisted of social justice and developed as a result of the Minnowbrook Conference. After this conference, many new approaches has followed the approach of new public administration. These approaches are new public management, new public services, neo-Weberian state. The aim of this study is to define the public administration crisis and is point to the crisis in the light of new approaches. Descriptive literature and a study was carried out to achieve this goal.

Keywords: *Public Administration, Identity Crisis, D. Waldo.*

GİRİŞ

Kamu yönetiminde kimlik krizi nitelemesi, 1968 yılından itibaren Dwight Waldo ile kamu yönetimi literatürüne girmiştir. Waldo, kimlik krizini, bilimsel nitelik taşıyan bir dalın inceleme konusunun ve bu konuyu inceleme araçlarının ne olduğuna ilişkin ortaya çıkan belirsizlik durumu olarak tarif eder. Waldo, 1930'larda başlayan bu kimlik krizinin devam ettiğini belirtmiş ve kamu yönetiminde sosyal adaletin ön plana çıkarılması gerektiğini ileri sürdüğü yeni kamu yönetimi hareketini yeni bir yaklaşım olarak sunmuştur. Bu yaklaşım, kamu yönetimi teorisinin odak alanlarının yeniden tanımlanması amacıyla Waldo tarafından 1968 yılında toplanan Minnowbrook Konferansı sonucunda gelişmiştir. Geleneksel kamu yönetiminin eksik yanları üzerinden geliştirilen ve kimlik krizine çözüm olarak ileri sürülen pek çok yeni yaklaşım¹ Waldo tarafından geliştirilen yeni kamu yönetimi yaklaşımını takip etmiştir. Bu yaklaşımlar arasında yeni kamu işletmeciliği, yeni kamu hizmeti ve neo-weberyen devlet sayılabilir. Bu çalışmanın amacı, kamu yönetiminde kimlik krizinin disiplinin kuruluşundan bu yana var olduğuna ve geliştirilen söz konusu yeni yaklaşımlar ışığında krizin hala sürdüğüne dikkat çekmektir.

Bu amaca ulaşmak için ilgili literatür taranmış ve betimsel bir çalışma gerçekleştirilmiştir.

1. KİMLİK KRİZİ NEDİR?

Yönetim bilimi, Charles Jean Baptiste Bonnin'in 1808'de yayınladığı Kamu Yönetiminin İlkeleri (Principles of Public Administration) kitabı ile önce Fransa'da çerçevesi oluşturulan (Martin, 1987: 297) sonra da 1887 yılında Woodrow Wilson tarafından İdarenin İncelenmesi (1887) başlıklı makalesinde Amerika'da da ayrı bir bilim olarak çalışılması gerektiği ileri sürülen bir bilim dalıdır. Temel ilkeleri Taylor, Fayol, Weber, Gulick ve Urwick tarafından geliştirilen ve daha sonra geleneksel kamu yönetimi olarak adlandırılan bu bilgi birikiminin kimliğini belirleyen iki temel vurgu noktası bulunmaktadır. Bunlardan birisi yönetim biliminin ilkelerinin evrenselliği, diğeri de siyaset-yönetim dikotomisi tartışmasıdır. Bu iki nokta, geleneksel kamu yönetimine eleştirilerin doğrultulduğu noktalardır. Geleneksel kamu yönetimi teorisyenleri, yönetim biliminin ilkelerinin her yer ve zamanda

¹ Bu yeni yaklaşımları Türkçe'de kapsamlı olarak ele alan bir yayın olarak bkz. (Köseoğlu vd. 2015).

geçerli ilkeler olduğunu iddia etmiş, bu iddiaya temel eleştiri H. Simon'dan gelmiştir. Simon, İdaredeki Atasözleri (1956) başlıklı makalesinde geleneksel kamu yönetimi savunucularının evrensel olduğunu iddia ettikleri ilkelerin aksinin de iddia edilip ispatlanabileceğini ortaya koyarak önemli bir eleştiri getirmiştir. Diğer önemli eleştiri Dwight Waldo'dan gelmiştir. Waldo, siyaset ve yönetim ayrılığını (dikotomisi) reddetmiş ve II. Dünya Savaşı sonrasında kamu yönetimine eleştirilerin arttığına dikkat çekmiştir. Yapılan eleştiriler;

“bilimin içerik öz bakımından prematüre, yöntem bakımından olgunlaşmamış olduğu, bilimin konusu olan ‘ilkelerin’ özet ifadeler olduğu; hedef veya ölçüt olarak ekonomi ve verimliliğin oldukça dar bir şekilde tasarlandığı; siyaset ve yönetim arasındaki ayrımın keyfi veya yanlış olduğu iddiaları” (Waldo, 1968, 5) üzerine yoğunlaşmıştır.

Bu tartışmalarla ortaya çıkan disiplin problemlerinin varlığı, Waldo tarafından 1968 yılında disiplinin kimlik krizi² olarak ifade edilmiştir. Bu ifade ile anlatılmak istenilen, bir disiplin olarak kamu yönetiminin inceleme konusunun ve bu konuyu inceleme araçlarının ne olduğuna ilişkin net bir cevabın verilememişidir. Waldo, disiplinin kuruluşundan bu yana süren bu durumu şu sözleriyle aktarmaktadır:

“Çalışma alanları sürekli genişlemesine rağmen ne olduğumuz konusunda bir ilerleme kaydedemedik. Biz tek bir sesle, kamu yönetiminin ne olduğunu, onu neden çalışmak zorunda olduğumuzu güvenle, emin olarak söyleyemiyoruz” (1968, 6).

Waldo'nun disipline yönelik bu belirsizlik tespitinin doğruluğunun bir göstergesi de disiplinin bir bilim dalı olarak var olmaya başladığı günden bu yana karşı karşıya kaldığı şu sorulardır:

- Kamu yönetiminin alanı (nesnesi), devlet midir, örgüt müdür?
- Kamu yönetimi, teknik bir bilim dalı mıdır, değerler bu bilim dalını şekillendirir mi?
- Siyaset ve yönetim ayrı mıdır? Yönetim, siyasetin alt dalı mıdır?
- Evrensel yönetim ilkeleri var mıdır? Yok mudur?

² Türkçe literatürde kimlik krizine dikkat çeken bazı yazarlar şunlardır: Gencay Şaylan, Birgül Ayman Güler, Yılmaz Üstüner.

- Bürokrasi, kamu hizmetinin sunulmasında tek araç mıdır?
- Bürokrasi, amaç mıdır? Araç mıdır?
- Kamu yönetiminin amacı verimlilik midir? Kamu yararı mıdır?
- Devlet, büyük mü küçük mü olmalıdır?
- Devlet, vatandaşa mı müşteriye mi hizmet vermelidir?
- Devlet kamu hizmetini tek başına mı vermeli yoksa hizmet alanını özel sektör ve/ya sivil toplumla mı paylaşmalı?
- Klasik bürokratik örgütlenme mi yoksa işletmecilik ilke ve örgütlenmeleri mi iyidir?

Disiplin içerisinde kuruluşundan bu yana, bir yandan bu ve bunlara benzer sorular tartışılmaya devam edilirken temel bir soru da Dahl tarafından yönlendirilmiştir: Kamu yönetimi bir bilim midir? Dahl, bu soruya normatif değerler, evrensel yönetim ilkelerinin olabilirliği, insan davranışının yönetsel ilkeler üzerindeki etkileri açısından yaklaşmıştır. Bu etkiler bağlamında şu üç temel varsayımı ileri sürerek kamu yönetimi biliminden uzakta olduğu sonucuna varmıştır:

“Bir ulus devletteki kamu yönetiminin işleyişinden çıkarsanan genellemeler evrenselleştirilemez ve farklı yerlerdeki kamu yönetimlerine uygulanamaz..... kamu yönetiminin hangi yönlerinin ulusal ve sosyal çevreden bağımsız olduğunu belirlemek için onu etkileyen çeşitli ulusal ve sosyal özelliklerin ayrıntılı bir çalışması yapılmadan kamu yönetimi hakkında gerçekten evrensel genellemeler yapılamaz.....kamu yönetimi çalışması kaçınılmaz bir biçimde sadece dar biçimde tanımlanan teknik ve süreçlerin bilgisine dayanmayan ancak bunun yerine kamu yönetimine her bir ülke için kendine özgü damgasını veren çeşitli tarihi, sosyolojik, ekonomik ve diğer şartlandırıcı etkenleri de kapsayan daha geniş temelli bir bilim olmak zorundadır (2007: 12).”

Dahl, evrensel ilkelerin belirlenemezliği ve yönetimin değer yüklü olması nedeniyle teknik bir disiplin olarak ele alınamayacağına vurgu yaparak H. Simon ve Waldo ile aynı tarafta yer almaktadır. O da siyaset ve yönetim ayrılığını reddetmekte ve yönetimin bir bilim olmadığına işaret ederek aslında disiplinin krizin temel noktasına değinmektedir.

Dahl, Simon ve Waldo tarafından dikkat çekilen ve Waldo tarafından “kimlik krizi” olarak adlandırılan bu durum beraberinde kamu yönetimi bilim dünyasında kamu yönetiminin ne olduğuna, neyi, nasıl, hangi araçlarla çalışması gerektiğine ilişkin pek çok görüş ortaya çıkmasını getirmiş ve bu görüşlerden bazıları kamu yönetiminde paradigma değişimi olarak sunulmuştur.

2. GELENEKSEL KAMU YÖNETİMİ

Yönetimin bir bilim dalı olarak ortaya çıkışı, yönetim felsefesi kimliğinden sıyrılması açısından bir çizgi çekilmek istendiğinde bu tarihsel nokta Sanayi Devrimi’dir. Sanayi Devrimi öncesinde yönetim, filozofların görüş alanı içine giren, yönetim nasıl olmalı, kim yönetmeli sorularına filozoflarca cevap aranan bir bilgi alanı iken, bir yandan kameralizm ile diğer yandan özel sektördeki çalışmalar ile yönetimin profesyonel yöneticilerce yapılır ve eğitilir hale gelmesi gerçekleşmiştir. Böylece, prenslere öğütler devri kapanarak yönetsel ve örgütsel devrim³ kendini göstermiştir (Baransel, 1979: 102-106).

Özel sektörde Taylor, Fayol, Gulick, Urwick, kamu sektöründe ise Weber tarafından temel çatısı oluşturulan geleneksel kamu yönetimi, etkinlik ve verimlilik arayışları, hiyerarşi, rasyonalizm, kapalı örgüt anlayışı, POSDCORB⁴, yönetim ilkelerinin evrenselliği ve siyaset-yönetim dikotomisi üzerine kurulmuştur.

Bu teorisyenlerden Taylor, işyerindeki gözlemlerinden yola çıkarak standart iş süreleri ve standart iş yapma yöntemleri geliştirerek verimsizliği ve israfları ortadan kaldırmaya çalışmıştır (Taylor, 1919: 7). Fayol, işbölümü, otorite, komuta birliği, yönetim birliği, hiyerarşi, merkezden - yerinden yönetim, denetim alanı vb. pek çok yönetim bilimi ilkesini saptamıştır (1939). Gulick ve Urwick ise, Fayol tarafından geliştirilen bu ilkeleri planlama, örgütlenme, personel alma, yönlendirme, denetleme ve bütçeleme fonksiyonlarının İngilizce baş harflerinin kısaltması olarak POSDCORB şeklinde formüle etmiştir (1937: 13). Weber, egemenlik türlerinden yola çıkarak modern devletin yönetim aracı olarak bürokrasiyi formüle etmiş ve yasal ussal egemenliğin görünümü olarak

³ Sanayi devriminin bir sonucu olarak örgütlerin sayı ve büyüklüklerinin artarak fabrikaların toplumda belirleyici kurumlar haline gelmesi örgütsel devrimi ifade eder. Yönetsel devrim ise, Sanayi Devrimi ile birlikte örgütlerde sermayedar ile yöneticinin ayrılarak yöneticiliğin profesyonel bir meslek haline gelmesi durumudur (Baransel 1979: 106).

⁴ POSDCORB, planlama, örgütlenme, personel alma, yönlendirme, eşgüdüm, denetleme, bütçeleme faaliyetlerinin İngilizce başharflerinden oluşan ve L. Gulick- L. Urwick tarafından formüle edilen bir kısaltmadır.

bürokrasinin özelliklerini saptamıştır (1995: 322). Bu teorisyenlerin çalışmalarının etkisiyle karın azamileştirilmesi, çalışanın makinalaştırılması, standart bir çalışma şeklinin oluşturulması, geliştirilen ilkelerin özel olsun kamu olsun iki sektörde de kullanılabilirliği, siyaset ve yönetimin birbirinden ayrı bilim dalları olarak kabul edilmesi geleneksel kamu yönetiminin genel karakteristikleri olmuştur. Bu karakteristiklerden iki tanesi, kuruluşundan bu yana disiplin içindeki iki temel sorun alanını oluşturmaktadır: Evrensellik tartışması ve siyaset-yönetim dikotomisi (ikiliği).

Yönetim İlkelerinin Evrenselliği. Geleneksel kamu yönetimi teorisyenleri tarafından bir çeşit yönetim mühendisliği yapılarak yönetimi belirli ilkelere bağlama ve bu ilkelerin her yer ve zamanda geçerli olacağını savunma durumu yönetim ilkelerinin evrenselliği olarak ifade edilebilir. Literatürde kamu yönetiminin kurucusu olarak kabul edilen Charles Bonnin'in kamu yönetimine ilişkin altmış sekiz ilkeyi içeren Kamu Yönetimi İlkeleri başlıklı kitabıyla (Karasu, 2004) bu bakış açısına öncülük ettiği söylenebilir. Taylor, bir işçinin standart çalışma süresini, çalışma hareketlerini ölçerek bu düşünceye katkıda bulunmuştur. Fayol, her yöneticinin uygulayıp başarılı olabileceği on dört tane yönetim ilkesi belirlemiştir. "İş taksimi, amirlik, inzibat, kumanda birliği, yürütme birliği, umumi menfaatlerin hususi menfaatlara tercihi, işbedelinin ödenmesi, merkeziyet, mertebe silsilesi, intizam, hakkaniyet, memurlarda istikrar, teşebbüs fikri, memurlar birliği" (1939: 27). Fayol, bu on dört ilkenin yanısıra planlama, örgütleme, kumanda etme, koordine etme ve kontrol etmeyi yöneticinin fonksiyonu olarak belirlemiş bu fonksiyon ve ilkelerin ister özel sektörde isterse kamu sektöründe uygulansın başarıya ulaşacağını ifade etmiştir. Taylor ve Fayol'un özel sektörde ileri sürdüğü bu bakış açısının benzeri Weber ile kamu sektörü için gün yüzüne çıkmıştır. Weber de yine kendi içinde belli özelliklere sahip olan bir bürokrasi tanımlaması yapmış ve onu, olması gereken ideal bir yönetim aracı olarak ileri sürmüştür.

Bir yanda yönetimin evrensel, her yer ve zamanda geçerli ilkelerinin saptanabileceğinin savunucuları varken diğer yanda böyle bir durumun mümkün olamayacağını savunanlar da vardır. Bunların başında Simón ve Dahl gelmektedir.

Siyaset ve Yönetim Dikotomisi. Siyaset ve yönetim dikotomisi (ikiliği) yönetim bilimindeki tartışmalara temel oluşturan iki sorun alanından bir diğeridir. Bu ayrılık, karar alma fonksiyonunu siyasete özgü sayarken, siyaset tarafından

alınan kararların uygulanması fonksiyonunu da yönetime özgü sayar. Yönetimin siyasetten ayrı bir bilim olarak çalışılması gerektiğinin başlıca savunucuları olarak Fransa'da Charles Bonnin, Auguste Vivien, Amerika'da Woodrow Wilson, Frank Goodnow ve Leonard White sayılabilir. Bonnin ve Vivien yönetimin bağımsız bir bilim dalı olması gerektiğini savunmuştur. Wilson, yönetimi teknik bir iş olarak görmüş, Avrupa'da geliştirilen bu bilim dalının Amerika'ya uyarlanması ve siyasetten ayrı bir bilim dalı olması gerektiğini ileri sürmüştür. Goodnow'un yazmış olduğu kitabın başlığı Siyaset ve Yönetim'dir. Ona göre, siyaset devlet politikalarını belirler, yönetim ise siyaset tarafından belirlenen bu politikaların uygulanmasını sağlar (Goodnow, 1900, 18). White, yönetimi, özel ya da kamu sektörü ayrımı yapılmaksızın her iki sektörde de uygulanabilecek bir süreç olarak tanımlar. O da kamu yönetimini, kamu politikasının hayata geçirilmesini sağlayıcı işlemlerden oluşan (White, 1950, 3) bir disiplin olarak görür.

Yönetimin kendi özellikleri ve çalışma yöntemleri olan ayrı bir bilim dalı olarak çalışılmasını savunan bu teorisyenlerin karşısında olanlar da bulunmaktadır. Bunların düşüncelerinin temelinde yatan, yönetimin, siyaset biliminin bir alt dalı olduğudur. Bu bakış açısına sahip olan ve bu makalede değişik başlıklar altında görüşlerine yer verilen teorisyenler arasında Dahl ve Waldo sayılabilir. Daha önce bu makalede değinilmeyen F. Willoughby de Kamu Yönetiminin İlkeleri başlıklı kitabında yönetimi, siyaset biliminin içinde (1927: 1) tanımlar.

Buraya kadar anlatılmaya çalışıldığı gibi literatürde bir yanda pozitivist bir bakış açısına sahip geleneksel kamu yönetimi teorisyenleri diğer yanda ise evrensellik ve bilim tartışması yürüten teorisyenler bulunmaktadır. Zaman, geleneksel kamu yönetimi teorisyenlerinin görüşlerinin aksine görüşler getirmiş görünmektedir. Gelişmeler, bilginin doğrusallığının ve tek bir doğrunun varlığının tartışılmaya başlaması yönünde olmuştur. Bu görüşün bir yansıması T. Kuhn'da bulunur. Ona göre, düşünceler zaman içinde değişebilir, düşüncelerin tek bir doğrultuda ilerlemesi mümkün değildir. Bu durum şöyle belirtilebilir:

“Kuhn, bilimsel ilerlemenin sonucu olarak gerçeğin de giderek daha doğru biçimde temsil edildiği görüşünü savunmanın ampirik açıdan çok güç olduğu düşüncesinden, dış dünya hakkında tek bir doğru olduğunun ve bu doğruluğa hangi kuramların daha çok yaklaştığını tayin edecek evrensel akılcılık yahut bilim ölçütleri bulunduğunu savunmanın mantık

açısından imkansız olduğu düşüncesine varmıştır. Her kavramsal ve bilimsel devrimde bakış açısı ve yöntemler değiştiği gibi, görülen dış dünya da bir ölçüde farklılaşmakta, farklı yorumlanmaktadır. İlerleme boyutu, tek olan bir bilginin özünde değil, farklı bilgiler arasında yapılan seçimin niteliğindedir” (2008: 19).

Pozitivizmi eleştiren Kuhn’un vurgu yaptığı “ilerlemenin bilgiler arasında yapılan seçimin niteliğinde olması” durumu, kamu yönetimi bilimi içinde de gerçekleşmiştir. Geleneksel kamu yönetimi, zaman içinde eksik yönleri üzerine teorisyenler tarafından yapılan eleştirilerle yüz yüze gelmiş ve kamu yönetiminin içinde bulunduğu kimlik krizine geliştirilen farklı bilgilerle çözüm bulunmaya çalışılmıştır.

3. KAMU YÖNETİMİNİN KİMLİK SORUNUNA ÇÖZÜM ARAYIŞLARI

Kamu yönetiminin bir bilim olarak ne olduğu, neyi, nasıl çalışacağı sorularına cevapların arandığı çalışmalarda geleneksel kamu yönetiminin eksik yanlarının öne çıkarıldığı görülmektedir. Bu çalışmaların kimisi, bir paradigma değişikliği haline gelmiş kimisi ise tartışılan bir bakış açısı olarak varlık göstermiştir. Kuhn’a göre, genel kabul gören bir örnek olarak tanımlanabilecek olan paradigma, başka bir paradigmanın reddedilerek yerine yenisinin kabulü ile gerçekleşir. O’na göre, “yeni paradigmayı destekleyenler tarafından öne sürülen iddialardan belki de tek başına en çok değer verileni, eski paradigmayı bunalıma sürüklemiş olan sorunları çözümleyebilecekleri iddiasıdır” (2008: 257, 17, 97). Bu iddiayı öne süren ve burada ele alınacak olan yaklaşımlar ise, yeni kamu yönetimi, yeni kamu işletmeciliği, yeni kamu hizmeti ve yeni Weberyen devlet yaklaşımlarıdır.⁵

Yeni Kamu Yönetimi. Yeni kamu yönetimi yaklaşımı, 1960’lı yıllarda ortaya çıkan ve Amerika ile sınırlı kalarak yayılmayı başaramayan bir yaklaşımdır. Yeni kamu yönetimi hareketi, Dwight Waldo öncülüğünde George Fredericson ve Frank Marini tarafından savunulan bir harekettir. 1968’de ilki düzenlenen Minnowbrook Konferansı’nda kamu yönetiminde yapılanlarla verilen eğitimin dış dünyada var olan gerçeklere ne ölçüde uygun olduğu sorgulanmıştır. Bu konferansta kamu yönetiminin kamu örgütlerini tek başına ele alan mevcut yaklaşımının yetersizliği vurgulanarak, içinde bulundukları siyasal ve yönetsel bağlamda incelenmesi gereği

⁵ Bu yaklaşımların bir karşılaştırması için bkz. Ek 1.

ifade edilmiştir. Hareket, ekonomiklik, etkililik ve verimlilik üzerine odaklanan geleneksel kamu yönetimini eleştirmiştir. Teorisyenler, kamu yöneticilerinin değer nötr oldukları düşüncesini red ederek, sosyal adalet, yönetsel sorumluluk, katılımcı karar verme süreci, vatandaş taleplerinin dikkate alınması gibi kamu yönetiminin temel değerlerini tanımlamaya çalışmıştır. Minnowbrook Konferansları günümüze kadar üç kez toplanmıştır. İlki, Waldo'nun liderliğinde otuz dört akademisyenin katılımı ile gerçekleştirilmiştir. Konferansın bildirileri, Frank Marini'nin editörlüğünü üstlendiği *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective* başlıklı kitapla basılmıştır. Minnowbrook II, George Fredericson tarafından düzenlenmiş, sosyal eşitlik ve farklılık bu konferansta katılımcılar tarafından kabul edilen temel değerler olmuştur. Üçüncü Minnowbrook Konferansı ise Rosemary O'leary'nin organize etmesiyle 2008'de "Dünya'da Kamu Yönetiminin, Kamu İşletmeciliğinin ve Kamu Hizmetinin Geleceği" teması altında gerçekleştirilmiştir. Küreselleşmenin kamu yönetimi uygulamaları üzerindeki etkisi, ağ yönetişimi gibi yaklaşımların kamu yönetimine etkisi, 30 yıllık geçmişi çerçevesinde YKİ hakkında teorik sonuçlar çıkarılıp çıkarılamayacağı, kamu yönetiminin 1968'den 2008'e farklılıklarının neler olduğu bu konferansta ele alınan temel konular olmuştur (Kim vd., 2010: 1-9).

Yeni kamu yönetimi hareketi ile geleneksel kamu yönetiminin eksik bıraktığı sosyal adalet ve eşitlik gündeme getirilmiş ve bu ilkeler geleneksel kamu yönetiminin diğer ilkelerine eklenmelidir görüşü savunulmuştur. Siyaset-yönetim ayrımını red etmeleri bakımından geleneksel kamu yönetimi yaklaşımından ayrılan yeni kamu yönetimi hareketi, geleneksel yönetimin eksikliği üzerine vurgu yapmasından dolayı, bu yaklaşıma bir alternatif olarak değil, onu tamamlayıcı olarak değerlendirilebilir.

Yeni Kamu İşletmeciliği. Kamu işletmeciliği yaklaşımı, kamu örgütlerinin üstlendikleri görevleri yerine getirmelerinin yol ve biçimlerini anlamak ve geliştirmek amacıyla 1983 yılında Perry ve Kremer tarafından yazılan kitapla kamu yönetimi literatürüne girmiştir (Özer, 2005: 239). Kamu yönetiminde işletmecilik anlayışı, 1990'lı yıllarda C. Hood'un çalışmalarıyla hız kazanmış ve bu çalışmalar çerçevesinde gelişen yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı literatürde kamu yönetiminde bir paradigma değişimi olarak görülmüştür. Kuhn, paradigma değişiminin gerçekleşmesini şöyle açıklar:

“Uzun süren aykırılıklar ve aksaklıklar belli bir paradigmada tıpkı toplumsal buhranlara benzer bunalımlar yaratmakta, bu bunalımdan kurtulmak için ileri sürülen farklı yaklaşımlar da devrimci bir çatışma sonucu ağır basarak çok farklı bir paradigmanın yerleşmesine neden olmaktadır; bu değişikliğin gerçekleşebilmesi için de gene, son tahlilde, bilim yapan kişilerin inançlarını değiştirerek yeni paradigmaya bağlılık duymaları ya da hiç değilse böyle bir bağlılık için ikna edilmeleri gereklidir” (2008: 17).

Kamu yönetiminde yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının kabul görmesi de önce İngiltere’de başlayıp oradan Amerika, Yeni Zelanda ve diğer pek çok ülkeye yayılmasıyla olmuştur. Bu yayılma ve reform şeklinde kendini gösterme, yeni kamu işletmeciliğinin kamu yönetiminde bir paradigma değişimi gerçekleştirdiği şeklinde kabulü kolaylaştırmıştır.

Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının geliştiricisi olan Hood, 1980’lerde bu yayılmanın OECD ülkeleri arasında gerçekleştiğini fakat bu yaklaşımın ilkelerinin ülkeler arasında aynı kapsamda gelişmediğini belirtmiştir ki bu tespit ileride yeni weberyen devlet yaklaşımının da çıkış noktası olmuştur. Hood, yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı ile geleneksel kamu yönetiminde kamu-özel sektör arasındaki farklılıkları ortadan kaldırma ve sonuç odaklı bir hesap verebilirlik sürecinin ön plana koyulması açısından iki önemli değişikliği gündeme getirdiğine dikkat çekmiştir (1995: 94-98).

Yeni kamu işletmeciliği, bu iki değişiklik temelinde, kamunun rolünü sorgulayıp yeniden tanımlamak, piyasayı yönetim için bir model olarak görmek, kamu hizmetlerini rekabet ortamında alternatif yöntemlerle sunmak, bürokrasiyle mücadele etmek, aşırı merkeziyetçi ve hiyerarşik yönetim yapılarını yerellik anlayışıyla değiştirmek, hizmet sunumunu hizmet sunulanlara en yakın yerden vermek, yönetime yeni aktörlerin dahil edilmesini sağlamak, özel sektörde uygulanan bazı yönetim tekniklerinin kamuda kullanılmasının önünü açmak ve müşteri odaklılık üzerine kuruludur (Özer, 2005: 243-247).

Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı bu ilkeler çerçevesinde kamu sektörünü dönüştürücü bir yaklaşım olarak görülmektedir. Bu açıdan, incelenen diğer yaklaşımlardan farklı olarak geleneksel kamu yönetimine alternatif ve onu dönüştürücü bir yapı sunduğu belirtilebilir.

Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı. J. Denhardt ve R. Denhardt tarafından geliştirilen yeni kamu hizmeti yaklaşımı, geleneksel yönetimin savunduğu rasyonel tercih yerine demokratik katılımcı vatandaşlığı, sivil toplumu koymaktadır. Bu yaklaşımda, yönetimin bir işletme mantığı ile vatandaş yönlendirmekten ziyade ona demokratik bir yapı çerçevesinde hizmet etme mantığı ile hareket etmesi gerektiği ileri sürülür. Hareketin temel ilkeleri şunlardır (Denhardt ve Denhardt, 2015: 3, 27):

- “Müşteriye değil, vatandaşa hizmet et,
- Kamu çıkarını araştır,
- Vatandaşlık değeri, girişimcilikten üstündür,
- Stratejik olarak düşün, demokratik olarak hareket et,
- Hesapverebilirliğin basit olmadığını farket,
- Yönlendirmekten ziyade hizmet et,
- Sadece verimli değil, değerli insan”.

Bu yaklaşım da geleneksel kamu yönetimini tümünden red etmemekte, onun demokrasi ve insana yaklaşımını eksik görerek bu boyutun önemine dikkat çekmektedir. Bu nedenle, bu yaklaşım da geleneksel kamu yönetimine alternatif değil, onu tamamlayıcı bir görünüm sergilemektedir.

Neo Weberyen Devlet Yaklaşımı. C. Pollit ve G. Bouckaert tarafından geliştirilen yaklaşım, Kıta Avrupası’ndaki kamu yönetimi reformlarının yeni kamu işletmeciliği ile açıklanıp açıklanmayacağını saptamayı amaç edinmiştir. Yazarlar, yaptıkları incelemeler sonucunda yeni kamu işletmeciliği reformlarının her ülkede aynı seyri izlemediği tespitini yapmışlardır (Çiner ve Olgun, 2015: 206).

Pollit ve Bouckaert, reformların unsurlarının yayılması bakımından ülkeler arasında farklılıklar olduğunu belirterek bu farklılıklar çerçevesinde reform yapan ülkeleri sınıflandırmışlardır: muhafaza ediciler, modernleştiriciler ve piyasalaştırıcılar. Almanya ilkinde, Belçika, Finlandiya, Fransa ikincisine ve Yeni Zelanda, Birleşik Krallık üçüncüsüne örnek olabilir. Yazarlar, burada Avrupa modernleştiricileri olarak ele aldıkları ülkelerin reformla gerçekleştirdikleri yapıyı neo weberyen devlet yaklaşımının içine koymuştur (Lynn, 2008: 1).

Bu yaklaşımla, devletin önemi ve kamu sektörünün kendine has özellikleri ile korunması gerektiği ön plana çıkarılarak Weberyen bir bakış açısı sağlanmıştır.

Diğer yandan, bürokrasinin kendine dönük yapısı da eleştirilerek vatandaş odaklı bir kamu hizmeti sunum yöntemi doğrultusunda bürokrasinin profesyonelleştirilmesi gerektiği belirtilmiştir. Bu bağlamda Yeni Weberyen Devlet Yaklaşımı, geleneksel kamu yönetimi ile yeni kamu işletmeciliğinin bazı unsurlarının bir araya getirilmiş hali olarak değerlendirilebilir. Bu durum ise yaklaşımı diğer yaklaşımlarda olduğu gibi geleneksel kamu yönetimi yaklaşımına bir alternatif olmaktan çıkarak tamamlayıcı bir role kavuşturmaktadır.

SONUÇ

Kamu yönetimi disiplini bir bilim dalı olarak gelişmeye başladığı yıllardan bu yana neyi, nasıl inceleyeceği konusunda tek ve net bir cevap verilemeyen bu nedenle de içinde bulunduğu bu durum 1968 yılında Waldo tarafından kimlik krizi olarak nitelenen bir bilim dalıdır. Disiplin, kuruluşundan bu yana pek çok açıdan eleştirilerle, belirsizliklerle dolu gözükmektedir. Disiplinin bir bilim dalı olup olmadığı, siyaset bilimi ile ilişkisi, ilkelerinin niteliği, inceleme nesnesi, inceleme araçları dönem dönem tartışılmıştır. Öne sürülen çözüm önerilerinin özellikle yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı sayesinde özlenen “kamu”nun hem örgütsel hem de vatandaş boyutuyla geri getirilmesine ve bu yapının katılımcı/demokratik bir yapı olmasına yönelik olduğu görülmektedir.

Bu çalışmanın da ortaya koyduğu gibi, tartışmaların hala sürmekte olması ve yapılan eleştirilere hala bütünlüklü bir çözüm ileri sürülememesi kamu yönetimi disiplini kimlik krizinin devam ettiğini göstermektedir. Disiplinin bütünlüklü bir bakış açısına ulaşip ulaşmayacağı⁶ gelecek yıllarda yapılacak tartışmalara bağlı gözükmektedir.

EK: Kamu Yönetimi Yaklaşımları

Yaklaşım	Temel iddia	Tarih	Teorisyenler	Kime hizmet edecek	Nasıl (hangi araçla) hizmet edecek	Siyaset-yönetim ikiliği
GKY	Yönetimde verimlilik ve etkinlik gerçekleştirilmelidir.	1900’ler	Charles Bonnin, W.Wilson, F. Taylor, H.Fayol, M.Weber	Vatandaşa	Bürokrasi	Evet

⁶ Disiplinin gelecekte alacağı biçime ilişkin senaryolar için bkz. (Köseoğlu ve Sobacı 2015).

YKYH	Kamu yönetiminde verimlilik ve etkinlik ölçütlerine sosyal adalet ölçütünün eklenmesi.	1960-1970	D. Waldo, G. Fredericson	Vatandaş	Geleneksel bürokrasinin dönüştürülerek toplumsal eşitliğin gerçekleşmesine hizmet eder hale getirilmesi.	Hayır
-------------	--	-----------	--------------------------------	----------	--	-------

YKİ	İşletme türü yöntemler kullanılarak devleti daha etkin ve tüketiciye duyarlı hale getirme.	1991	C. Hood	Müşteriye	Piyasa tipi mekanizmalar, performans göstergeleri, rekabetçi sözleşmeler, bürokrasi	Evet
YKH	Vatandaş ön plana alıp ona hizmet etmeyi öngörme.	2000	J. Denhardt	Vatandaş	Bürokrasi, sivil toplum	Hayır
NWD (Neo-Weberyan Devlet)	Geleneksel devlet aygıtlarını modernleştirerek daha profesyonel, daha etkin ve vatandaşlara daha duyarlı bir hale getirmek. İşletmevari yöntemler tamamlayıcı olmakla birlikte devlet kendi kural, yöntem ve kültürüyle özgün aktördür.	2004	C. Pollit G. Bouckaert	Vatandaş	Bürokrasi	Hayır

KAYNAKÇA

- Baransel, A. (1979). *Çağdaş Yönetim Düşüncesinin Evrimi*. İstanbul.
- Çiner, U. C. ve Olgun, B. (2015). "Neo-Weberyen Devlet: Yeni Kamu İşletmeciliği Reformları İçin Yeni Bir Tartışma". *Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları Yeni Kamu İşletmeciliği ve Ötesi*. Eds. Ö. Köseoğlu vd. içinde. Bursa: Dora Yay. 205-231.
- Dahl, R. (2007). "Kamu Yönetimi Bilimi: Üç Sorun". Çev. Umut Rıza Özkan. *Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi* 29-30: 4-13.
- Denhardt, J. ve Debhardt, R. (2015). *The New Public Service: Serving Not Steering*. New York: Routledge.
- Fayol, H. (1939). *Sınai ve Umumi İşlerde İdare*. Çev. M. Asım. İstanbul: İnhisarlar Matbaası.
- Goodnow, F.(1900). *Politics and Administration*. New York: The Macmillan Company.
- Gulick, L. ve Urwick, L. (Ed.) (1937). *Papers on the Science of Administration*. New York: Institute of Public Administration Colombia University.
- Hood, C. (1995). "The 'New Public Management' in the 1980s: Variations on a Theme". *Accounting, Organizations and Society* 20(2/3): 93-109.
- Karasu, K. (2004). "Kamu Yönetimi Disiplininin Kökenine İlişkin Bir Not". (<http://acikarsiv.ankara.edu.tr/browse/185>, Erişim tarihi 02 Şubat 2017).
- Kim, S. O'leary, R. ve Slyke, D. (eds.). (2010). "The Legacy of Minnowbrook", *The Future of Public Administration Around the World: The Minnowbrook Perspective*. Washington: Georgetown University Press.
- Köseoğlu, Ö. ve Sobacı, Z. (2015). "Kamu Yönetimi Kuramının Geleceği: Yeni Kamu İşletmeciliğinden Hibritleşmeye Doğru". *Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları Yeni Kamu İşletmeciliği ve Ötesi*. Eds. Ö. Köseoğlu vd. içinde. Bursa: Dora Yay. 297-315.
- Kuhn, T. (2015). *Bilimsel Devrimlerin Yapısı*. Çev. N. Kuyaş. İstanbul: Kırmızı Yay.
- Martin, W. D. (1987). "Déjà Vu: French Antecedents of American Public

Administration". *Public Administration Review* 47(4): 297-303.

Lynn, L. (2008). "What is a Neo Weberian State? Reflections on a Concept and Its Implications". (http://iss.fsv.cuni.cz/ISS-50-version1-080227_TED1_Lynn_Whats_neoweberian_state.pdf, 16.06.2016 tarihinde erişildi).

Özer, M. A. (2005). *Yeni Kamu Yönetimi Teoriden Uygulamaya*. Ankara: Platin Yay.

Simon, H. (1956). "İdaredeki Atasözleri". *Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi* 11(4): 85-109.

Taylor, W. F. (1919). *The Principles of Scientific Management*. New York: Harper&Brothers Publishers.

Waldo, D. (1968). "Scope of Theory of Public Administration". *Theory and Practice of Public Administration: Scope, Objectives and Methods*. J. C. Charlesworth (ed.). içinde. Philadelphia: American Academy of Political and Social Sciences. 1-26.

Weber, M. (1995). *Toplumsal ve Ekonomik Örgütlenme Kuramı*. Çev. Özer Ozankaya. Ankara: İmge Kitabevi.

White, L. (1950). *Introduction to the Study of Public Administration*. 3. Edition. New York: The Macmillan Company.

Willoughby, W. (1927). *Principles of Public Administration*. Washington: The Brookings Institution.



POLONYA’DA YEREL YÖNETİMLER MALİYESİ VE GELİŞİMİ

Harun KILIÇASLAN*

Öz

Bu çalışmada Doğu Avrupa ülkesi örneği olarak Polonya’daki yerel yönetimler maliyesi ele alınmış ve özellikle belediyeler açısından incelenmiştir. Polonya’nın idarî ve malî yapısının yerel yönetimler özelinde ele alındığı bu çalışmada tarihsel süreç içerisinde birçok önemli değişimin yaşandığı ortaya konulmuştur. Polonya’da İkinci Dünya Savaşı’nın ardından Sovyetler Birliği’nin dağılmasına kadar Sosyalist sistem uygulamaları yürütülmüştür. Söz konusu değişim ile birlikte piyasa ekonomisine geçiş sürecinin başladığı Polonya’da, Avrupa Birliği üyelik süreci bu durumu hızlandırmıştır. Piyasa ekonomisine sahip ülkelerdeki uygulamalara benzer şekilde, Polonya’nın da yerel yönetimler maliyesi alanında değişim baskısı yaşadığı görülmektedir. Çalışmada özellikle belediyelerin hizmet sunum ve finansman yöntemlerinde özel kesime giderek daha fazla yer verildiği sonucuna ulaşılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetimler Maliyesi, Belediye, Kamu Hizmetleri, Polonya.

* Yrd.Doç.Dr., Sakarya Üniversitesi SBF Maliye Bölümü, harun@sakarya.edu.tr

Not: Bu çalışma, Prof.Dr. Mircan Tokatlıoğlu danışmanlığında Harun Kılıçaslan’ın tamamladığı doktora tezinden üretilmiştir.

LOCAL GOVERNMENT FINANCE AND ITS DEVELOPMENT IN POLAND

ABSTRACT

In this study, the finance of local administrations in Poland -as an example for Eastern Europe- was discussed and studied particularly in terms of municipalities. In the study through which the administrative and financial structure of Poland was studied in particular detail to local administrations, it was revealed that many important changes had occurred throughout history. Socialist system implementation persisted, beginning from the end of the Second World War until the disintegration of the Soviet Union. In Poland where transition to market economy started following this last change, the membership process initiated with the European Union has accelerated this transition. Similar to the implementations with market economy, it is observed that also Poland experiences a pressure stemming from change in the field of finance of local administrations. It was concluded in this study that, private sector is included more and more particularly in regards to municipalities' service provision and their financing methods.

Keywords: *Local Government Finance, Municipality, Public Utilities, Poland.*

GİRİŞ

1980 sonrası başlayan ve hemen tüm ülkelerde yaşanan piyasa ekonomisinin ve özel kesimin yükselişi eğilimi sürmektedir. Bu eğilimin çeşitli boyutlarından biri de yerel yönetimler alanındaki yansımalarıdır. Polonya, tarihinde önemli değişimler geçirmiş Doğu Avrupa ülkelerinden biri olarak Avrupa Birliği’nin Sovyetler’den ayrılmış önemli bir üyesidir. Tarih boyunca siyasal, yönetsel ve ekonomik önemli değişimler geçiren Polonya’nın Avrupa Birliği üyeliği ile hızlanan piyasa ekonomisine geçiş sürecinde, yerel yönetimler maliyesi alanında da değişimler gözlenmektedir. Söz konusu değişimlerin kentsel kamu hizmetlerinin sunum ve finansman yöntemleri açısından incelenmesi bu çalışmanın amacını oluşturmaktadır. Çalışmada öncelikle Polonya’nın tarihçesi ve genel bilgilere yer verilmiştir. Ardından kentsel kamu hizmetleri açısından idarî ve malî yapı çeşitli dönemler itibarıyla ele alınmıştır. Son kısımda kentsel kamu hizmetlerindeki değişim, hizmet sunum ve finansman yöntemleri açısından değerlendirilmiştir.

1. POLONYA’NIN TARİHÇESİ VE GENEL BİLGİLER

Türkçede eski adıyla ‘Lehistan’ olarak bilinen Polonya’nın tarihi çok eskilere dayanmaktadır. Polonya, 966’da Piast Hanedanı tarafından kurulmuş ve Hristiyanlığı kabul etmiştir. Polonya Avrupa’da ilk, dünyada ise ABD’den sonra ikinci yazılı anayasaya (1791) sahip ülkedir. Komşu ülkeler tarafından parçalanmadan bir süre önce yazılı anayasasına sahip olan Polonya kısa bir süre sonra bağımsızlığını yitirmiştir. Polonya Krallığı’nın Rusya, Prusya ve Avusturya tarafından tarih sahnesinden kaldırılmasına 18.yüzyılın sonuna doğru Avrupa’da değişen ekonomik ve siyasal yapı, güçlü ordulara sahip komşu ülkelerle yürütülen savaşlar ve iç politikada hiç kesilmeksizin devam eden iktidar çekişmeleri ve anlaşmazlıkların neden olduğu ifade edilmektedir. Polonya I.Dünya Savaşı sırasında yeniden tarih sahnesine dönmüştür. 1916’da yeni bir Polonya Krallığı ilan edilmiş ve 1918’de bunun yerini Polonya Cumhuriyeti almıştır. 1947’de komünistlerin liderliğindeki ‘demokratik blok’ ulusal düzeydeki seçimlerde ezici bir üstünlükle iktidara gelmiştir. Bu süreçte Polonya Cumhuriyeti’nin adı Polonya Halk Cumhuriyeti olarak değiştirilmiş ve 1948 yılında Sovyetler Birliği modeli doğrultusunda tek parti rejimine geçilmiştir. Sovyetler Birliği’ndekine benzer tek parti rejimine geçilirken ekonomik alanda da Sovyetler Birliği’nde uygulanan sistemin benzeri

uygulanmak istenmiştir. Bu çerçevede sanayi bütünüyle devletleştirilmiş ve tarım kesiminde özel mülkiyetten kolektivizme geçiş denenmiştir. Ancak kolektivizm denemeleri sonuçsuz kalmıştır. Özellikle tarım kesimindeki küçük üreticiliğe dayalı sistem, Polonya’da tam olarak ortadan kalkmamıştır. Diğer alanlarda özel kesimin bütünüyle tasfiyesi yoluna gidilmişse de bunlar büyük ölçüde başarısızlıkla sonuçlanmıştır. 1989 yılı Polonya’da siyasal ve ekonomik yapının dönüşümünde ve merkezî planlamadan piyasa ekonomisine geçişte önemli değişimlerin başlangıç yılı olmuştur (Çınar, 2009: 547-552).

2015 yılı itibarıyla 427,7 milyar Avro’luk bir GSYİH’ye sahip olan Polonya’da kamunun ekonomideki payı aynı yıl %41,5 düzeyindedir. 2000 yılındaki %42 oranına nispeten kamunun ekonomideki payında bir değişiklik gözlenmemektedir (BMF, 2016: 426). Polonya’nın 1 Ocak 2016’daki nüfusu 37,967,209’dur ve yıllar itibarıyla azalma eğilimindedir (EUROSTAT, 2016).

2. KENTSEL KAMU HİZMETLERİ AÇISINDAN İDARÎ VE MALÎ YAPI

Polonya her ne kadar siyasal ve ekonomik yapı itibarıyla Sovyetler Birliği modeline benzemeye çalışmışsa da Sovyetler Birliği’ne hiç katılmamıştır. Yine de Soğuk savaş yıllarında Doğu Blok’u olarak nitelenen safta yer aldığından ve Karşılıklı Ekonomik Yardımlaşma Konseyi (Council for Mutual Economic Assistance: COMECON) üyeliği nedeniyle Sovyetler Birliği ile yakın ilişki içerisinde olmuştur. Karşılıklı Ekonomik Yardımlaşma Konseyi sosyalist ülkeler arasında ekonomik işbirliği ve dayanışma amacıyla Moskova’da yapılan görüşmeler sonucunda Ocak 1949’da kurulan uluslararası bir örgüttür. Altı kurucu üyeden biri de Polonya’dır (Goodrich, 1988: 297-330). COMECON üzerindeki etkisi büyük olan Sovyetler Birliği’nin yerel idarelerinin durumuna kısaca değinmekte yarar bulunmaktadır.

Sovyetler Birliği’nde birliği oluşturan ülkelerin ekonomik ve politik güçleri sınırlı olmuştur. Büyük işletmeler Moskova tarafından yani federal bakanlıklar veya parti organları tarafından doğrudan yönetilmiştir. Bölgelerde gerçek bir ekonomik tabanın bulunmayışı, Sovyetler Birliği’nde yaşanan kargaşanın da bir açıklaması olarak görülmektedir. Nitekim sistem çöktüğünde ülkelerin kendi bölgelerinde, o güne kadar Rusya’dan getirilen işçilerle yönetilmiş ve bütün bir ülke için üretim yapan işletmeler olarak faaliyet göstermiş, büyük ve yönetilemez endüstri devleri kalmıştır (Lavigne, 1995: 6). Rusya tarihinde belediyeler ve diğer

yerel idareler 1864-1918 yılları arasındaki liberal Semstwo Hareketi dönemi hariç tutulursa hiçbir zaman özerk ve yasalarla korunan bir hareket alanına sahip olmamıştır (Mildner, 1995, s. 717). Ancak Sovyetler Birliği’nin dağılmadan önceki bütçesi, Tablo 1 dikkate alındığında yerel idarelerin paylarının iyi durumda olduğu gözlenmektedir. 1989 yılındaki bütçe gelirlerinin %53’ü Birlik geliri, %26’sı Sovyetlerin geliri ve %21’lik önemli bir pay ise yerel idarelerin geliri olmuştur. Harcamalar boyutunda ise yine aynı yıl %51’i Birlik harcaması, %33’ü Sovyetlerin ve %16’sı da yerel idarelerin harcaması şeklinde oluşmuştur. Yerel idareler, devlet bütçesi içerisinde gelir kısmının %21’ini oluşturdukları halde harcamalar kısmında bu oranın %16 olarak ortaya çıkması dolayısıyla, topladıkları gelirden daha az harcama yapmış gibi görünmektedirler. Ancak tutarlar itibarıyla, topladıkları gelirlere yakın miktarda harcama yapmışlardır. Oransal verilerde ortaya çıkan 5 puanlık fark, Birlik ve Sovyetlerin, gelirlerine nispetle harcamalarındaki yükseklikten ileri gelmektedir (IMF–WB–OECD–EBRD, 1991: 280-281).

Tablo 1. İdarî Düzeylere Göre Sovyetler Birliği’nde Gelir ve Harcamalar (1989)

	Gelir		Harcama	
	(milyar Ruble)		(milyar Ruble)	
	Tutar	%	Tutar	%
Birlik Bütçesi	208,6	53	242,3	51
Sovyet Cumhuriyetleri Bütçesi	103,5	26	157,9	33
Yerel İdareler Bütçesi	81,8	21	79,9	16
Devlet Bütçesi	393,9	100	480,1	100

Kaynak: (IMF–WB–OECD–EBRD, 1991, s. 280-281)

Polonya’da kentsel kamu hizmetleri açısından idarî ve malî yapı ilerleyen başlıklarda ele alınacaktır. 1990 öncesi ve 1990 sonrası döneme göre incelenen yapıya geçilmeden önce Polonya’nın geçiş ekonomisi örneği olması nedeniyle sosyalizmden piyasa ekonomisine geçiş ve özelleştirme konuları ele alınacaktır.

2.1. Sosyalizmden Piyasa Ekonomisine Geçiş ve Özelleştirme

1970’li ve 1980’li yıllarda uluslararası açıdan en ciddi ekonomik zorluğun kökeninde teknoloji transferi yapmak zorunda kalan gelişmekte olan ülkelerin

Batılı kapitalist bankalara olan borçlarındaki çarpıcı artış yatmaktadır. Polonya ve Macaristan gibi ülkeler ileri teçhizat ve teknoloji satın alarak sanayi ürünlerinin standartlarını yükseltmek amacıyla aşırı ölçüde borçlanmaya yönelmişlerdir. Kalkınmakta olan ülkelerin pek çoğunda olduğu gibi borçlanmanın sürdürülebilirliği büyük ölçüde kapitalist Batı'ya yapılan ihracatın arttırılmasına bağlı olmuştur. 1974 petrol krizinin ardından Batı'nın ekonomik durgunluğa girmesi ve faiz oranlarının 1970'lerin sonlarında hızla yükselmesiyle birlikte, Polonya da diğer kalkınmakta olan ülkeler gibi 1982'nin sonuna doğru borç ödemelerinin yeni bir takvime bağlanmasını istemiştir. Sovyet Birliği'nin COMECON nedeniyle belli bir ölçüde yardım etme yükümlülüğü bulunduğundan, Polonya borç yapılandırma görüşmelerini daha iyi koşullarda sonuçlandırmıştır (Toporowski, 2007: 352).

Polonya'da Komünizm sonrası dönemde öncelikle dış ticaret önündeki engeller kaldırılmaya çalışılmış ve bu dönemde hükümetlerin karşı karşıya kaldıkları ciddi yabancı döviz eksikliği sorununu hafifletmekte ihtiyaç duydukları IMF desteğini sağlamaya dönük malî kemer sıkma politikaları uygulanmıştır. Hükümetler bunun sonucunda bölgedeki devlet işletmelerini fiilen güvence altına alan finansal güvenlik ağını kaldırmaya zorlanmışlardır. Tüketim mallarının yokluğu ya da düşük kalitede olması yüzünden uzun süre sınırlı kalan tüketim talebi Batı'dan ithal edilen tüketim mallarına yönelmiştir. Bölgenin tüketim malları üreten sanayileri ise ürünlerini sattıkları piyasaların çöküşüyle karşı karşıya kalmışlardır (Toporowski, 200: 353).

Bu dönemde merkezî ve Doğu Avrupa'nın idarî açıdan yeniden yapılanması söz konusu olmuştur. Bu ülkelerdeki idareler arası malî sistemin analizinden iki genel sonuç çıkmaktadır. Birincisi, federal devlet herkesin yararına olan yüksek öncelikli bazı fonksiyonları yerine getirirken ihtiyaç duyduğu minimum güce sahip olabilmesi için federe devletlere doğru aşırı yerelleşmeye karşı korunması gerekmektedir. Ekonomik açıdan bakıldığında bir federasyonun dağılması zayıf bir federal hükümetin doğuracağı sorunlara tercih edilebilir. İkincisi ise, federe devletler içinde ve üniter devletlerde devlet gücünün belediyelere ve diğer yerel idarelere doğru yerelleştirilmesi ekonomik etkinlikle uyumlu görülmüştür (Hewitt ve Mihaljek, 1992: 347-348). Kısaca idarî düzeyler arasında yetki ve hizmet bölüşümünün dengeli bir uyum içerisinde yapılması ve aşırı yerelleştirme yoluyla devlet gücünün zayıflatılmaması gerekmektedir.

Polonya'da 1989'dan itibaren sosyalizmden piyasa ekonomisine geçişteki en öncelikli politika aracı, gerçekleştirilen toplu özelleştirmeler olmuştur. Bu çerçevede Temmuz 1990'da parlamento tarafından kabul edilen Devlet İşletmelerinin Özelleştirilmesi Kanunu ile Mülkiyetin Dönüştürülmesi Bakanlığı kurulmuştur (Çınar, 2009: 580).

Polonya'daki toplu özelleştirme programının yürütülmesinde, danışman firmaların yanı sıra başta Dünya Bankası olmak üzere pek çok uluslararası örgüt kurumsal destekte bulunmuştur. Bunun dışında 1991'de Polonya Sanayi Ajansı kurulmuş ve devlet işletmelerine özelleştirme öncesi teknik yardım vermeyi amaçlamıştır. Bu kuruluş Dünya Bankası'ndan Polonya'daki toplu özelleştirme programına yönelik gerçekleştirilen teknik ve finansal yardım akışında önemli bir rol oynamıştır. Bunun yanı sıra Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası'ndan ve Batılı şirketlerden de destek sağlanmıştır (Çınar, 2009: 581).

Macaristan, Çek Cumhuriyeti ve Bulgaristan gibi eski merkezî planlı ekonomilerde olduğu gibi Polonya'da da özelleştirmenin motivasyon kaynağı yeniden yapılanma ve piyasa ekonomisine geçiş olmuştur (Bayraktutan, 2003: 83). 1997'den itibaren Polonya'nın özelleştirme programı hız kazanmış ve 1997'de 2.2 milyar dolar, 1998'de ise 2.4 milyar dolar olarak gerçekleşmiştir. 1998'in önemli satışları arasında TP S.A.'nın (telekom şirketi) yaklaşık 925 milyon dolarlık %15 hissesi ve BPH'nin (Bank Przemysłowo Handlowy) 600 milyon dolarlık %37 hissesi sayılabilir (Bayraktutan, 2003: 97-98).

Polonya'nın piyasa ekonomisine geçiş süreci özelleştirmelerle hızla ilerlemiş ve küresel kuruluşlar yanında Avrupa Birliği kurumlarından da destek görmüştür. Neticede Polonya Cumhuriyeti, 1 Mayıs 2004 tarihinde Avrupa Birliği'ne katılan ülkeler arasında yerini almıştır (Atik, 2006: 173-174).

2.2. 1990 Öncesi Belediyelerin İdarî ve Malî Yapısı

Polonya'da piyasa ekonomisine geçilmeden önce 1950 yılında çıkarılmış Yerel Yönetimler Yasası doğrultusunda yerel idarelerin sorumluluk alanları hem yerel hizmetlerin hem de devlet iktidarının yürütücüsü olmaları şeklinde düzenlenmiştir. Yasada öngörülen bu ikili yapı neticesinde yerel idare birimlerinin devlet otoritesinin bütünlüğüne ve merkezî planlama ilkesine göre yapılandırılması merkezî yönetime karşı daha bağımsız yerel politikaların izlenme şansını ortadan

kaldırmıştır. Yerel idare politikalarının merkezin güdümünde belirlenmesinin yanı sıra devlet bütçesinden ayrı bütçelerinin olmaması ve mülkiyet haklarını kaybetmeleri neticesinde yerel idareler merkeziyetçi bir düzene tabi kılınmışlardır (Çınar, 2009: 565-566).

Sosyalizm döneminde yerel idarî yapı önemli değişiklikler geçirmiştir. II.Dünya Savaşı'ndan sonra Polonya'da 1939'dakine benzer üç kademeli üniter bir idarî yapılanma sistemi benimsenmiştir. Bu dönemde Polonya 17 voyvodalık (voivodship), 330 ara düzey yönetim (powiat) ve yerel düzeyde de 704 town ve 2993 gminy'den (belediye) oluşmaktadır. İdarî yapıların karar alma özerkliği az da olsa var olmuştur ancak bu durum onların merkezî idarenin yerel birimleri olarak kabul edilmesini engellememiştir. Asıl güç partide yani merkezî idarede olmuştur. 1955 yılı Ocak ayında gminy'ler yerine 8790 tane gromada (ilçe belediyesi) kurulmuştur. Ancak 1955-72 yıllarında gromada'ların birçoğu tasfiye edilmiş ve powiat yapısında reforma gidilmiştir. 1972 yılı sonuna gelindiğinde powiat sayısı 392 ve gromada sayısı 4315 olmuştur. Haziran 1973'te ise bu reformlar geri alınmıştır. Gromada'lar kaldırılarak yerlerine yeniden 2365 tane gminy kurulmuştur. Haziran 1975'te ise powiat'lar kaldırılmış ve idarî fonksiyonları ile birlikte sayıları 17'den 49'a çıkan voivodship'lere kaydırılmıştır. Bu yapı, 1989-90 dönüşümünden sonra iktidara gelen hükümete devrolunmuştur (Barbone ve Hicks, 1996: 154-155).

2.3. 1990 Sonrası Belediyelerin İdarî ve Malî Yapısı

1990 Polonya'sı iki katmanlı bir yönetim yapısına sahiptir. Merkezî idare; bakanlıklar ve taşrada 49 bölgeden oluşan voyvodalıklar ile yerelde merkezî idare programlarını uygulayan rejony adı verilen 250 birimden oluşmaktadır. Aynı dönemde yerel idare düzeyi; 1990 tarihli Yerel Özyönetim Kanunu ile kurulan yaklaşık olarak 2500 gmina adı verilen birimden oluşmaktadır. Anılan kanuna göre yerel idareler dört temel kriteri sağlamak durumundadır (Bell ve Regulska, 1992: 188,199):

- Yerel yöneticiler, yerel toplulukları ve bunların tercihlerini yansıtacak bir biçimde seçilmelidirler.
- Yerel idarenin kendi yönetimi olmalıdır ve bu yönetim sadece yerel halkın seçilmiş temsilcilerine karşı sorumlu olmalıdır.

- Yerel idarenin kendi bütçesi olmalıdır ve kaynaklarını kendi tercih ve önceliklerine göre dağıtma yetkisine sahip olmalıdır.
- Yerel idare kentsel mülkiyete sahip olmalıdır.

8 Mart 1990’da parlamento tarafından kabul edilen anayasa değişikliği kapsamında ülkedeki yerel idarelerin yapısında gerçekleştirilen düzenlemeye göre; demokratik merkezîyetçilik ilkesi doğrultusunda yerel idarelerin merkezden devlet-parti yönetimince çok sıkı kontrolü yerine Fransız sistemi benzeri komünal meclis yapılanması ve bölge düzeyinde valilikler temelinde bir yapılanma öngörülmüştür. Bu değişikliğin yanı sıra ‘merkezî yönetim bütçesine dayalı gelir dağıtım sistemi’ ortadan kaldırılarak belediyelerin kendi hazırlayacakları bütçeleri doğrultusunda kendi öz gelirlerine ve merkezden transferlere dayalı bir yerel yönetim anlayışı benimsenmiştir (Çınar, 2009: 565-566).

Yerel Özyönetim Kanunu; yerel idarelerin kendi kaynaklarını yönetmesini, bağımsız karar alabilmesini, ihtiyaç ve önceliklerini belirlemesini şart koşmaktadır. Ayrıca 1990 tarihli Yerel Özyönetim Kanunu’nun 57.Maddesi gminalara harcamalarının gelirlerini aşmamasını gerektiren denk bütçe yapma zorunluluğu getirmektedir (Bell ve Regulski, 1992: 188,199).

2.3.1. Yerel İdare Türleri

Polonya’da 1 Ocak 1999’dan bu yana üç kademeli yerel yönetim sistemine geçilmiştir. Ülke bu doğrultuda voivodship, powiat ve gminalara bölünmüştür. Gmina birinci derece yerel yönetim birimidir. Türk yerel yönetim sisteminde belediyeye denk düşmektedir. Powiat il özel idaresine karşılık gelmekte ve voivodship ise bölge yönetimini oluşturmaktadır. Bu kapsamda ülke 16 voivodship, 373 powiat ve 2489 gminadan oluşmuştur. Belediyelerin (gmina) 318’i kentsel belediye (gminy miejskie), 1599’u kırsal belediye (gminy wiejskie) ve 572’si kentsel-kırsal belediye (gminy miejsko-wiejskie) olarak sınıflandırılmıştır. 2007 yılında gmina’ların sayısı 1587’si kırsal, 584’ü kentsel-kırsal, 307’si de kentsel olmak üzere 2478 olmuştur. Powiat’ların sayısı ise 379’a yükselmiştir (Çınar, 2009, s. 567).

2.3.1.1. Belediyeler (Gmina)

Polonya’da yaşama geçirilen yerelleştirme uygulamalarının önemli bir ayağını belediyelerin düzenlenmesi oluşturmuştur. Bu kapsamda, yeni anayasa ile belediyeler başta olmak üzere yerel idare birimlerine yerel özerklik kapsamında önemli güvenceler tanınmıştır. Bu süreçte kurumsal ve malî düzeyde önemli bir yeniden yapılanma geçiren belediyelerin başlıca görevleri şunlardır (Çınar, 2009: 568-569):

- İçme suyu sağlama ve kanalizasyon
- Elektrik, ısınma ve gaz dağıtımı
- Evsel atıkların toplanması
- Yol yapımı
- Yerel kamu taşımacılığı
- Kamu sağlığı (sağlık merkezleri ve yerel sağlık kurumları)
- Esenliğin sağlanması
- Çevre
- Mekânsal planlama ve taşınmaz yönetimi
- Konut (Belediye konut stokunun yüksek tutulması ve kiracılara yönelik taşınmaz satışlarının örgütlenmesi)
- Eğitim (anaokulu, ilkokul, kolejler ve öğretmen maaşları)
- Kültür ve spor
- Kamu parkları, mezarlıklar ve pazaryerleri
- İtfaiye hizmetleri
- Kamu binalarını artırma

Belediyeler kendi bütçelerini hazırlamakta ve bütçe uygulamasıyla ilgili bütün işlemleri yerine getirmektedir. Belediye görevleri arasında; imar planı oluşturmak, ekonomik program yapmak, belediyeye bağlı köy ve bölge birimlerinin görev ve yetkilerini tanımlamak vardır. Belediyeler yasal sınırlar içerisinde; vergi ve harçlara uygulanacak oranları belirleyebilmektedir. Gelir türlerine ilişkin bilgiler ilerleyen başlıklarda ayrıca ele alınmıştır. Belediyeler ayrıca şirketlere ve kooperatiflere üye olabilmektedir. Finansman ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla para piyasalarından borçlanabilir ve bono çıkarabilirler ayrıca hisse senedi satın alabilirler. Belediyeler, belirli amaçlarla birlik kurabilmekte ve sözü edilen birliklere amaca uygun olarak kaynak tahsis edebilmektedir (Toksöz, F. & Özgür,

A.E. & Uluçay, Ö. & Koç, L. & Atar, G. & Akalın, N., 2009: 108).

Polonya'da 2011 yılı itibarıyla 2489 belediye idaresi bulunmaktadır. Tablo 2'de nüfus aralıklarına göre belediye sayıları verilmiştir. Belediyelerin büyük kısmını nüfusu 10.000'e kadar olan belediyeler oluşturmaktadır. Nüfusu 500.000'in üzerinde olan belediye sayısı yalnızca 5'tir.

Tablo 2. Polonya'da Nüfus Aralıklarına Göre Belediye Sayıları (31.12.2011 itibarıyla)

Nüfus Aralığı	Belediye Sayısı
1.000 – 4.999	579
5.000 – 9.999	1.074
10.000 – 49.999	736
50.000 – 99.999	55
100.000 – 500.000	40
500.000 <	5
Toplam	2489

Kaynak: (Toksöz, F. v.d., 2009, s. 102)

2.3.1.2. Powiatlar

Anayasaya göre belediyeler dışında ikinci bir yerel idare birimi olarak powiatlar düzenlenmiştir. Bazı kentler de powiat statüsüne tabi kılınmıştır (Çınar, 2009, s.570). Powiatların temel sorumluluk alanları aşağıdaki gibi sayılabilir (Swianiewicz, 2003, April: 7):

- orta öğretim
- sağlık hizmetleri (sadece hastane ve poliklinik binalarını yönetir)
- sorumluluk alanındaki yollar
- bazı sosyal hizmetler
- iş bulma ofisleri
- doğal afetlerden korunma
- tüketicilerin korunması
- çeşitli kontroller (binalar, sıhhi tesisler, vs)

2.3.1.3. Bölgeler (Voivodship)

Yerel idareler içinde belediyeler ve powiatlar dışındaki üçüncü birim bölgelerdir. Bölge yönetimlerinin temel görevi, ekonomik kalkınma ve mekânsal planlama aracılığıyla bölgesel kalkınmayı gerçekleştirmektir (Çınar, 2009: 572). Bölgelerin temel hizmet alanları aşağıdaki gibi özetlenebilir (EU, 2005):

- Çevre koruma
- İstihdam politikası
- Bölgesel yolların idaresi
- Sosyal politika
- Yükseköğretim hizmetleri
- Sağlık hizmetleri planlama ve geliştirme

2.3.1.4. Yerel İdare Birlikleri

1997 Anayasa'sının 172.maddesi görevlerini yerine getirirken güçlerini birleştirme yoluna gidebilmeleri için yerel idarelere yetki vermiştir. Buna göre; yerel idareler sendika oluşturarak (zwiazek), anlaşma yoluyla (porozumienie) veya birlik kurarak (stowarzyszenie) işbirliğine gidebilmektedirler. Bu üç yol arasından en çok kullanılanı sendika oluşturulmasıdır. Sendikanın statüsü yerel idare meclislerinin katılımı ile oluşturulmaktadır. İçişleri Bakanlığı tarafından yönetilen Belediye Sendikaları (Powiat Sendikaları) Kayıt Sistemi'ne kayıt olunduğunda sendika statüsü kazanılmaktadır. Örneğin, 2003 yılında 226 belediye sendikası ile 1 powiat sendikası etkinlikte bulunmuştur. Sendikalar; içme suyu temini ve atık su, kamu taşımacılığı, doğalgaz dağıtımı, telekomünikasyon ve çevre koruma gibi pek çok farklı alanda etkinlik göstermektedir. Diğer iki işbirliği yöntemi sendika kurmaya göre daha az tercih edilmektedir. Bunlardan biri, proje uygulaması için yerel idarelerin anlaşma imzalama yoluna gitmeleridir. Bu yöntemde anlaşma imzalayan katılımcı yerel idare birimlerinden biri projeyi yürütmekle görevlendirilmektedir. Diğer katılımcılar ise finansmanın sağlanmasında rol üstlenmektedirler. Yerel idareler arasında işbirliği kurmanın üçüncü bir yolu ise yerel idarelerin kendi aralarında birlik kurmasıdır. Bu kapsamda bir yerel idare, projesine destek sağlamak ve ortak çıkarları korumak ve geliştirmek amacıyla diğer yerel idarelerle birlik kurulabilmektedir. Birliğin oluşturulması için en az üç yerel idare biriminin katılımı zorunludur. Birliğin kurulmasında aynı kademeler

bir araya gelebileceği gibi farklı kademedeki yerel idare birimleri de bir araya gelebilmektedir (Çınar, 2009: 572-573).

2.3.2. Belediyelerin Gelirleri

Aralık 1990’da Polonya meclisinde belediyelerin gelirlerini açık bir biçimde tanımlayan bir yerel maliye kanunu kabul edilmiştir. Bu gelirler şöyle sıralanabilir (Bell ve Regulska, 1992: 189):

- Diğer kanunlara göre düzenlenen ve toplanan vergilerden sağlanan gelirler:

- tarım vergileri
- servet vergileri
- motorlu taşıt tescil vergileri
- veraset ve intikal vergisi
- ticarî faaliyetlerden doğan vergiler
- köpek sahipliği vergisi

- Harçlardan verilen paylar

- Merkezî idareden veya diğer yerel idarelerden sağlanan idareler arası gelirler

- Vergi suç ve cezalarından sağlanan gelirler

- Merkezî idarece toplanan vergilerden dağıtılan paylar:

- Belediye sınırlarında yerleşik tüzel kişilerden alınan gelir vergisinin %5’i
- Gerçek kişilerden alınan gelir vergisinin %50’si (Ücret ve maaşlarda bu oran %30’dur.)

- Merkezî idareden sağlanan genel ve özel amaçlı yardımlar

Polonya’nın belediye maliye sistemi zaman içinde çeşitli değişiklikler geçirmiştir. Tablo 3’ten izlenebildiği gibi, 1999-2003 yılları arasında merkezî idarenin topladığı gelir vergisinden belediyelere %27,6 pay verilirken 2004’te yapılan reformla bu oran %39,34’e yükseltilmiştir. Aynı yıllarda powiatların pay oranı %1’den %10,25’e çıkarılmıştır. Bölgelerin gelir vergisinden aldığı pay ise %1,5’ken neredeyse hiç değiştirilmeyerek %1,6 olarak belirlenmiştir. Belediyelerin merkezî idarenin tahsil ettiği kurumlar vergisinden aldığı pay ise 1999-2003 yılları arasında %5 olmuş ve 2004’ten itibaren %6,71’e yükseltilmiştir (UCLG, 2013: IX).

Tablo 3. Polonya’da Nüfus Aralıklarına Göre Belediye Sayıları (31.12.2011 itibarıyla)

	1999-2003	2004’ten itibaren
Merkezi idarenin topladığı gelir vergisinden belediyelere ayrılan pay	%27,6	%39,34
Merkezi idarenin topladığı gelir vergisinden powiatlara ayrılan pay	%1	%10,25
Merkezi idarenin topladığı gelir vergisinden bölgelere ayrılan pay	%1,5	%1,6
Merkezi idarenin topladığı kurumlar vergisinden belediyelere ayrılan pay	%5	%6,71

Kaynak: (UCLG, 2013, s. IX)

Ayrıca daha önce de ifade edildiği gibi belediyeler kendi seçimleri doğrultusunda piyasaya bono ihraç ederek ya da doğrudan kredi yoluyla borçlanabilmektedirler. Borçlanmaya operasyonel açıklar ve sermaye harcamalarının finansmanı için başvurulabilmektedir. Bunun yanında belediyeler kredilere; çevre fonu, sübvansé edilmiş krediler ya da özel amaçlı fonlar gibi özel fonlar yoluyla erişebilmektedirler (Çınar, 2009: 580).

Belediyelerin giderleri görevlerinin yerine getirilmesi için gereken harcamalardan oluşmaktadır. Çalışmanın amacı açısından belediye giderlerinin ayrıntısına değinilmemiştir.

3. KENTSEL KAMU HİZMETLERİNİN SUNUM YÖNTEMLERİNDE DEĞİŞİM

1990’da Polonya’da belediyeler, sosyalizm döneminden kalma eski ve genellikle etkin olmayan devlet sahipliğindeki kentsel kamu hizmeti sunan işletmeleri devralmıştır. Kalite ve ekonomik etkinliği artırmak amacıyla uygulanan reform stratejilerinin sağladığı gelişme büyük olmuştur. Yine de bazı belediyeler çok tedbirli ve muhafazakâr davranmışlardır. Bu nedenle söz konusu belediyeler eski kuruluşları belediyelerin bütçe birimine aktarmaya karar vermişlerdir. Fakat kentsel kamu hizmetlerinde piyasa çözümlerine yönelik radikal girişimlere çok sayıda örnek ortaya çıkmıştır. İşletmeler ya özelleştirilmiş ya da

hisselerinin bir kısmını ellerinde tuttıkları ticarî işletmelere dönüştürülmüştür. Köklü değişimler doğal tekellerde (su ve atık su yönetimi) ve merkezî idare tarafından katı düzenlemeler getirilen (belediye konutları) alanlarda daha az görülmüştür. Şüphesiz Avrupa’dan esen özelleştirme veya piyasalaşma rüzgârı, Polonya’da geleneksel olarak kamu idare birimleri tarafından sunulan kentsel kamu hizmetlerini 1990’larda etkisi altına almıştır. Polonya’daki kentler yabancı yatırımcıları kentsel hizmetlerine yatırım yapmaya davet etmişlerdir. Bu kentlerden Gdansk, Saur-Neptun isimli Fransız yatırımcı olan şirket ile su ve atık su yönetimi konusunda anlaşma yapmıştır. Szczecin kenti ve diğer bazı kentler yol temizliği ve atık toplama hizmetleri için Alman şirketi olan Rethman ile anlaşma yapmışlardır. Orta büyüklükteki bir kent olan Kalisz’de ise, toplu taşıma hizmeti, büyük ortağı bir İngiliz şirketi olan işletme eliyle sunulmaktadır. Sözü edilen uygulamalar bu konuda az sayıdaki örneklerdendir. Aynı dönemde bazı belediye şirketlerinde önemli değişimler olmuştur. Krakow ve Ostrow Wielkopolski belediyeleri, karmaşık holding yapıları oluşturmuşlardır. Ostrow Wielkopolski’de oluşturulan “Holdikom” şirketi, Varşova borsasında işlem görmektedir. Söz konusu şirketin stratejisi; hizmetlerini bölgedeki bütün belediyelere teklif etmeyi içerir. Böyle bir örneğin eski yönetim sisteminde düşünülmesi imkânsızdır (Swianiewicz, 2002, September 26-27: 13-14).

Ayrıca Polonya’da hizmet sunumunda, giderek daha çok sivil toplum kuruluşlarından yararlanılmakta ve bu kuruluşlarla işbirliklerine gidilmektedir. Sivil toplum kuruluşlarının kentsel hizmet sunumundaki işbirlikleri nedeniyle bunlara önemli miktarda kaynak aktarılmıştır. Sivil toplum kuruluşlarının katkıları genellikle sosyal hizmet alanlarında olmakta ve genellikle Avrupa Birliği programları çerçevesinde gerçekleşmektedir (Swianiewicz, 2002, September 26-27: 15).

4. KENTSEL KAMU HİZMETLERİNİN FİNANSMAN YÖNTEMLERİNDE DEĞİŞİM

Polonya’da kentsel kamu hizmetlerinin finansman yöntemlerinde dikkat çekici konulardan bir tanesi merkezî idarelerden yapılan transferlerde yıllar itibarıyla görülen artıştır. Sözü edilen artışa paralel olarak belediyelerin kendi gelir kaynaklarının payı azalmıştır. Sözü edilen gelişmeler, aşağıda yer alan Tablo 4. ve

Tablo 5'ten izlenebilmektedir. 1992 yılında belediyelerin kendi gelir kaynakları gelirlerinin %47,3'ünü oluştururken 2011 yılına gelindiğinde bu oran %30'a gerilemiştir. Merkezî idareden genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar ise 1992 yılından 1998 yılına kadar bir miktar artış gösterdikten sonra 2000 yılından itibaren azalarak 1992 yılındaki seviyenin gerisine düşmüş 2011 yılında %16 olarak gerçekleşmiştir. Diğer yandan 2015 yılındaki %18,3'lük oran ile yeniden artış eğilimi ortaya çıktığı ifade edilebilir. Ancak merkezî idareden yapılan transferler, genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylarla sınırlı olmayıp genel amaçlı ve özel amaçlı yardımlar da söz konusudur. Sözü edilen yardımlar 1992 yılında %30,5 ile yüksek sayılabilecek bir oranda gerçekleşirken yıllar itibarıyla ciddi bir artışla 2011 yılında %54 seviyesine ulaşmıştır. Yardımlar içerisinde ise en büyük artış, genel amaçlı yardımlarda olmuştur. Söz konusu yardımların payında 2015 yılı itibarıyla önemli düşüşlerin olduğu görülmektedir. Merkezî idareden ayrılan vergi payları ile birlikte dikkate alındığında 2011 yılında belediyelerin gelirlerinin %70'inin merkezî idare transferlerinden oluştuğu görülmektedir. Genel ve özel amaçlı yardımlar payındaki önemli azalmalar ile birlikte 2015 yılında belediyelerin kendi gelir kaynaklarının payının bir miktar artarak %31,4 olarak gerçekleşse de 2000 yılındaki oranlara ulaşamadığı görülmektedir.

Tablo 4. Polonya'da Belediyelerin Gelir Yapılarındaki Değişim (1992-2000) (%)

	Belediyeler				Powiatlar	Bölgeler
	1992	1995	1998	2000*	2000	2000
Kendi Gelir Kaynakları	47,3	40,1	33,5	33,2	6,3	1,3
Merkezî İdare Vergi Payları	22,2	23,1	24,7	16,5	1,4	14,6
Genel Amaçlı Yardımlar	11,7	15,2	25,4	32,8	47,7	37,8
Özel Amaçlı Yardımlar	18,8	21,6	16,4	17,6	43,7	41,4
Toplam	100	100	100	100	100	100

*Tablo 4'teki verilerin hesaplandığı yıl söz konusu verilerden 2000 yılı verisinin kesinleşmemiş verilerden yola çıkılarak hesaplandığı düşünülmektedir. Tablo 5'teki 2000 yılı verilerinde bizim hesaplamalarımıza göre bazı farklılıklar bulunmaktadır.

Kaynak: (Swianiewicz, 2002, September 26-27: 8)

Tablo 4.’de powiat ve bölge idarelerinin gelir yapıları 2000 yılı itibarıyla verilmiştir. Buna göre belediyelerin yerel idareler içerisinde kendi gelir kaynakları açısından en iyi durumda olduğu ifade edilebilir. Diğer yerel idareler neredeyse bütünüyle merkezî idare tarafından finanse edilmektedir.

Tablo 5. Polonya’da Belediyelerin Gelir Yapılarındaki Değişim (2000-2011) (%)*

	2000	2005	2010	2011	2015
Kendi Gelir Kaynakları	36,6	34	29,8	30	31,4
Merkezî İdare Vergi Payları	16	14,7	14,8	16	18,3
Genel Amaçlı yardımlar	33,7	35	31,4	30,1	29
Özel Amaçlı Yardımlar	13,7	16,3	24	23,9	21,3
Toplam	100	100	100	100	100

*Tablodaki oranlar ilgili kaynaklardaki verilerden yararlanılarak tarafımızca hesaplanmıştır.

Kaynak: (Statistical Publishing Establishment, 2012: 638-639; Statistical Publishing Establishment, 2015: 655-656)

Kentsel kamu hizmetleri alanında merkezî idareye giderek artan bağımlılığın yanında, Polonya’da belediyelerin borçlanmaya daha fazla başvurmaya başladıkları ifade edilebilir. Polonya’da belediyelerin borçlanma araçları içerisinde giderek daha fazla tahvil çıkarmaya başvurdukları ve bu yolla altyapı yatırımlarını finanse etmeye çalıştıkları ifade edilmektedir. 2005’ten itibaren çıkarılan tahvil sayısında ciddi artışlar gözlenmektedir. Özellikle 2009 ve 2010 yıllarında bu artış daha belirgin hale gelmiştir. Önceleri bir finansman aracı olarak tahvile çok az başvurulmasına rağmen son yıllarda meydana gelen belirgin artışın gelecekte bu yola daha çok başvurulabileceğini gösterdiği ifade edilmektedir (Daniłowska, 2011: 37-38).

SONUÇ

1980 sonrası dönem dünyada küreselleşme olarak anılan; iletişim ve bilişim teknolojilerindeki gelişmeler ile birlikte malların, hizmetlerin ve sermayenin önündeki engellerin kaldırılmaya başlandığı, liberalleşmenin yaşandığı bir dönem olmuştur. Bu gelişmelere koşut olarak devlet de yeniden yapılanmak zorunda kalmıştır. Piyasa ekonomisi ve özel kesimin yükselişe geçtiği bu dönemde kamu kesiminin özelleştirme baskısı altında kaldığı söylenebilir. Kamu kesiminin küçültülmesi yönünde ortaya çıkan baskıların yanında devlete düzenleyici ve denetleyici roller verilmiş ve bazı alanlarda ise düzenlemelere son verilmiştir. Merkezî idareler üzerinde meydana gelen söz konusu etkilerin, Polonya özelinde, yerel idareler açısından araştırılmasını amaçlayan çalışmada şu sonuçlara ulaşılmıştır: Avrupa Birliği üyesi olan Polonya'da kentsel kamu hizmeti sunum yönteminde, piyasa firmaları aracılığıyla sunuma doğru bir eğilim gözlenmektedir. Özelleştirme ile kentsel kamu hizmetlerinin sunumu; ya tamamen özel kesime bırakılmakta, ya özel kesim ile kamu-özel işbirlikleri biçiminde işbirliğine gidilmekte veya en hafif biçimiyle organizasyon özelleştirmesi olarak ifade edilebilecek hizmetlerin ticarileştirilmesi yoluna gidilmektedir. Finansman boyutunda ise belediyelerin bir yandan merkezî idareye olan bağımlılıklarının artış eğiliminde olması diğer yandan ise borçlanma ile finansman sağlanmasındaki artışlar dikkat çekicidir. Finansman yönüyle bir diğer önemli sonuç ise hizmet sunum yöntemlerindeki değişime paralel olarak kamu-özel işbirlikleri ile kentsel kamu hizmetlerinin özel kesim yatırımları ile finanse edilmesi yönünde artan eğilimdir. Sonuncusu hem hizmet sunum yöntemi hem de finansman yöntemi yönüyle etki etmekte ve Polonya'da giderek daha fazla başvurulan bir model olmaktadır. Özetle, 1980 sonrası yaşanan ekonomik gelişmeler Polonya'da da etkili olmakta ve belediyelerin idarî ve malî yapısının dönüştüğü gözlemlenebilmektedir. Yaşanan dönüşümün temelinde etkinlik arayışları bulunduğu bilinmektedir. Ancak sürecin, özel kesimi giderek daha fazla ön plana çıkarması, gelecekte ödeme gücüne dayalı vergilendirmenin gerileyip faydalanma vergilerinin yaygınlaşmasına da neden olabilecektir. Bu durumun, beraberinde sosyal sorunlar getireceğine ve var olanlarını da derinleştireceğine ilişkin kuşku yoktur.

Polonya'da belediye harcamalarının araştırılması; varsa, değişimin açıklanması başka bir çalışmanın konusu olabilir. Böylece 1980 sonrası yaşanan

liberalleşmenin, Polonya’daki yerel yönetimlerin finansman ve hizmet sunum yöntemlerinde meydana getirdiği değişim ile birlikte belediye harcamaları üzerindeki etkileri de değerlendirilebilir. Bu türden bir çalışmanın Türkiye ile karşılaştırmalı olarak yapılması, konuyla ilgilenen araştırmacılara başka bir öneri olabilir.

KAYNAKÇA

Atik, H. (2006). Beşinci genişlemenin Avrupa Birliği'nde yol açtığı ekonomik dönüşümler ve Türkiye, Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 21(2), 173-189.

Barbone, L. ve Hicks, J.F. (1996). Local and intergovernmental finances in Poland: an evolving agenda, In Richard M. Bird, Robert D. Ebel and Christine I. Wallich, Decentralization of the Socialist State: Intergovernmental Finance in Transition Economies (pp.153-180), World Bank Regional and Sectoral Studies, Aldershot: Avebury Ashgate Publishing Ltd.

Bayraktutan, Y. (2003). Dünyada özelleştirme, İçinde Yusuf Bayraktutan, Özelleştirme: Teori, Dünya ve Türkiye Deneyimi (ss.79-106), Ankara: Liberte Yayınları.

Bell, M.E. ve Regulska, J.(1992). Centralization versus decentralization: the case of financing autonomous local governments in Poland, In Pierre Pestieau, Public Finance in a World of Transition (pp.187-201), Proceedings of the 47th Congress of the International Institute of Public Finance, Institut International de Finances Publiques, St.Petersburg, 1991, Supplement to Vol.47/1992, The Hague/Koenigstein, 1992.

BMF, Bundesministerium der Finanzen (2016). Finanzbericht 2017, http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Wirtschafts_und_Finanzdaten/Finanzberichte/Finanzbericht-2017-anl.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (erişim tarihi 30 Aralık 2016).

Çınar, T. (2009). Polonya'da kamu yönetimi, İçinde Birgül Ayman Güler, Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri (ss.545-593), 2.b., Ankara: İmge Kitabevi.

Daniłowska, A. (2011). Municipal bonds as a tool of financing the local governments' investments in rural areas in Poland, Oeconomia, 10(2), 29-39.

EUROSTAT (2016). Population change - Demographic balance and crude rates at national level, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=demo_gind&lang=en (erişim tarihi 30 Aralık 2016).

EU, EUROPÄISCHE UNION (2005). Dezentralisierungsprozess: Polen, Brüssel.

Goodrich, M.K. (1988). Appendix B. the council for mutual economic assistance, In Stephen R. Burant, East Germany: a country study (pp.297-330), Washington DC: U.S. Government Printing Office. https://archive.org/stream/eastgermanycount00bura_0/eastgermanycount00bura_0_djvu.txt (erişim tarihi 1 Ocak 2017).

Hewitt, D. ve Mihaljek, D. (1992). Fiscal federalism, In Vito Tanzi, Fiscal Policies in Economies in Transition (pp.330-349), Washington: International Monetary Fund.

IMF-WB-OECD-EBRD, (1991). A Study of the Soviet Economy, Volume 1, Paris.

Lavigne, M. (1995). The Economics of Transition: From Socialist Economy to Market Economy, London: MacMillan Press LTD.

Mildner, K. (1995). Lokale finanzen und kommunale selbstverwaltung in Rußland, Osteuropa, 45(8), 717-736.

Statistical Publishing Establishment (2012). Statistical Yearbook Of The Republic Of Poland 2012, Warsaw, http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/SY_statistical_yearbook_of_Poland_2012.pdf (erişim tarihi 3 Ağustos 2013).

Statistical Publishing Establishment (2015). Statistical Yearbook of the Republic of Poland 2016, Warsaw, http://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/en/defaultaktualnosci/3328/2/16/1/statistical_yearbook_of_the_republic_of_poland_2016.pdf (erişim tarihi 26 Aralık 2016).

Swianiewicz, P. (2002, September 26-27). Reforming Local Government in Poland: Top-Down and Bottom-Up Processes, Paper prepared for the Joint Conference of IPSA's RC05 and the German Political Science Association Workgroup on „Local Government Studies” „Reforming Local Government: Closing the Gap Between Democracy and Efficiency”, Stuttgart, Germany, http://ibrian.net/navon/paper/Reforming_Local_Government_in_Poland__Top_Down_an.pdf?paperid=1117533 (erişim tarihi 1 Ocak 2017).

Swianiewicz, P. (2003, April). Local Taxes In Poland. Base for Local Accountability?, Paper prepared for the NISPACEE Annual Conference Bucarest, Warsaw, Poland, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/>

unpan009152.pdf (erişim tarihi 3 Ağustos 2013).

Toksöz, F. & Özgür, A.E. & Uluçay, Ö. & Koç, L. & Atar, G. & Akalın, N. (2009). Yerel Yönetim Sistemleri, İstanbul: TESEV Yayınları, <http://www.tesev.org.tr/Upload/Publication/23cad2d9-1ee5-404d-8657-3bd442836bb5/Yerel%20Y%C3%B6netim%20Sistemleri.pdf> (erişim tarihi 7 Temmuz 2013).

Toporowski, T. (2007). Neoliberalizm: Doğu Avrupa cephesi, İçinde Alfredo Saad Filho ve Deborah Johnston, Neoliberalizm: Muhalif Bir Seçki (ss.350-360), çev. Şeyda Başlı ve Tuncel Öncel, İstanbul: Yordam Kitap.

UCLG (2013). UCLG Country Profiles - Republic of Poland, http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/country_profile/Poland.pdf (erişim tarihi 3 Ağustos 2013).



POLİTİKA TRANSFERİ VE TÜRKİYE’DE SAĞLIK ALANINDA DÖNÜŞÜMÜN BİR ANALİZİ

Aziz KÜÇÜK*

Öz

Günümüzde kanıta dayalı politika üretmenin öneminin artması ile birlikte, hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkeler için politika transferi rasyonel bir tercih haline gelmiştir. Bu bağlamda çalışmada, Türk sağlık sisteminin yeniden yapılandırılması konusunun politika transferi bağlamında incelenmesi hedeflenmiştir. Çalışmanın temel hedefi, Türkiye’de sağlık politikalarının tarihsel olarak gelişiminde ve dönüşümünde politika transferinin yapı ve aktör temelli etkisinin bir incelemesini yapmaktır. Olgusal düzeyde Türkiye’de, sağlık politikalarının oluşturulmasından hizmet sunumuna, örgütlenmesinden finansmanına kadar birçok boyutunda politika transferinin izlerine rastlanmaktadır. Dolayısıyla bu çalışma, Türkiye özelinde sağlık reformlarının küresel olarak yaygınlaşmasında transfer ajanlarının rolünün anlaşılmasına ve yapısal unsurların (siyasal, ekonomik, yönetsel ve ideolojik gibi) etkisinin kavranmasına katkı sağlayacaktır.

Anahtar Kelimeler: Politika Transferi, Sağlık Reformu, Transfer Ajanları, Yakınsama, Sağlık Politikaları.

*Dr., Sağlık Bakanlığı, Daire Başkanı, aziz.kucuk@saglik.gov.tr

POLICY TRANSFER AND AN ANALYSIS OF THE HEALTH TRANSFORMATION IN TURKEY

ABSTRACT

Nowadays, with the increase in the importance of evidence-based policy-making, policy transfer has become a rational choice for both developed and developing countries. In this study, it was aimed to examine the restructuring of Turkish health system in the context of policy transfer. The main objective of the study is to examine the structure and actor-based impact of policy transfer on the historical development and transformation of health policies in Turkey. In fact, in Turkey are traces of policy transfer from the formation of health policies to the provision of services, organization and financing. Therefore, this study will contribute to the understanding of the role of transfer agents in the global expansion of health reforms and perceives of affects the structural elements (such as political, economic, administrative and ideological) in Turkey.

Keywords: Policy Transfer, Healthcare Reform, Transfer Agents, Convergence, Health Policy.

GİRİŞ

Özellikle son yirmi yılda politika transferi olgusu, kamu politikasının tasarlanması ve uygulanma biçiminin kavranmasında önemli bir dönüşüme neden olmuştur. Günümüzde modern kamu politikasını anlamanın ön şartı, politika modellerinin nasıl yayıldığını, kimler tarafından neden ve nasıl kabul gördüğünü ve karar verme süreçlerini nasıl etkilediğini kavramaya dayanmaktadır. Dolayısıyla politika transferi süreci, sadece kamu yönetiminde siyasal ve kurumsal dinamikleri incelemeye imkân vermekle kalmaz aynı zamanda küreselleşen dünyada, devletin değişen rolünü analiz etmemiz için de verimli bir zemin oluşturmaktadır. Politika transferi alanyazını da, her düzeyde politika değişimi sürecini incelemek için küresel ölçekten uygulama bağlamına kadar politikaların oluşturulmasında aktörlerin güdülerine ve politikaya dayalı bilginin rolüne odaklanarak analitik bir araç sağlamaktadır. Ancak çoğu zaman politika transferi araştırmacıları, “politika oluşumunu açıklayıcı bir kuram geliştirmede, politika transferinin meydana gelip gelmediğinin değerlendirmek için belirli test araçları bulmakta ve olgular dünyası ile bağını kurmakta başarısız olmakla” (Evans, 2009: 237-238) suçlanmışlardır. Benzer şekilde yeni gelişmekte olan bir araştırma alanı olan ve bu makalenin de konusunu oluşturan sağlık politika transfer süreci alanyazınının da, “yınelenen politika oluşturma ve rasyonelizasyon mekanizmaları ile ulusal bağlamdan politikanın uluslararasılaşması ve ihraç edilmesi süreci arasındaki ilişkiyi yeterli düzeyde açıklamada zayıf kaldığı” (McPake vd., 2017: 22) ileri sürülmüştür. Politika transferi ile ilgili eleştirilere ve alanyazındaki bu belirsizliğe rağmen, olgusal düzeyde politika fikirlerinin, araçlarının kökenlerini ve aktörleri harekete geçiren etmenleri araştırmanın, çok-düzeyle politika analizlerinin geliştirilmesine ve iyi uygulama örneklerinin yaygınlaştırılmasına olanak sağladığı düşünülmektedir.

On dokuzuncu yüzyılın sonlarından itibaren halk sağlığı sorunları ile başlayan sağlık politikalarının dünyaya yayılması süreci dikkate alındığında, sağlık alanında politika transferi olgusunun çok daha eskilere dayandığı söylenebilir. Bununla birlikte, özellikle 1980 sonrası neoliberal politikalarla ilişkili reform hareketleri, dünya genelinde kanıta dayalı sağlık politikalarının yayılmasına ivme kazandırmıştır. Dünyada bir “sağlık reformu salgını” haline gelen ve sağlık hizmetlerinin finansmanından, örgütlenmesine kadar tüm boyutları etkisi altına bu reform dalgası piyasalaşma, özelleştirme, yerelleşme ekseninde sağlık

politikalarını yeniden şekillendirmiştir. Politika düşüncelerinin, sorun ve çözüm anlayışlarının aktarılmasını teşvik eden transfer ajanlarının bir katalizör olarak işlev gördüğü bu süreçte, sağlık alanı politika transferi açısından önemli bir analiz nesnesi haline gelmiştir. Çünkü Türkiye’de sağlık reformları genel olarak, Rockefeller Vakfı, Dünya Sağlık Örgütü (DSÖ), Dünya Bankası (DB), IMF gibi dışsal aktörler tarafından desteklenen özgün bir politika transferi örneğidir. Bu nedenle çalışmada, Türk sağlık sisteminin yeniden yapılandırılması konusunun politika transferi bağlamında incelenmesi hedeflenmiştir.

Bu çalışmada, Türkiye’de sağlık alanındaki dönüşüm momentlerinde politika transferinin yapı ve aktör temelli bir olgu olarak sağlık politikalarının biçimlenmesinde önemli bir rol oynadığı ileri sürülmektedir. Çalışmada Türkiye’de sağlık alanında politika transferinin dinamikleri, politika transferi alanyazınının sağladığı kavram setleri ve kuramsal çerçeve temelinde süreç merkezli ve pratiğe dayalı bir yaklaşımla sentezlenmeye çalışılacaktır. Sağlık sistemlerinde reform süreçlerinin yaygınlaşmasında transfer ajanları nasıl ve hangi dinamiklerle etkide bulunmuşlardır? Türk sağlık sektöründe politika transferinin zamansal ve mekânsal kaynağı nelerdir? Politika transferine neden olan etkenler ile başarı ya da başarısızlığını etkileyen unsurlar hangileridir? sorularına yanıt aranacaktır. Bu kapsamda, transfer ajanı olarak ön plana çıkan örgütlerin (Rockefeller Vakfı, DSÖ, DB, OECD gibi) temel politika belgeleri ile nitel araştırmalardan (raporlar, yapılan mülakatlar, içerik analizi, arşiv taraması gibi) elde edilen veriler analiz edilmiştir. Çalışmada ilk olarak, politika transferi alanyazınının kavramsal ve kuramsal bir değerlendirmesi yapılacaktır. Daha sonra Türkiye’de sağlık politikalarının tarihsel momentleri esas alınarak politika transferi çalışmaları olgusal materyaller kullanılarak, süreçteki çelişkiler ve ikilemler ışığında aktör-yapı temelli olarak analiz edilecektir. Transferin dereceleri, neyin, nasıl transfer edildiği ve aktörlerin transfer sürecine etkileri tartışılarak, bir dizi doküman ve rapor analizi ile söyleşilerden elde edilen bilgilerle transfer süreci kanıtlanmaya çalışılacaktır.

1. POLİTİKA TRANSFERİ ALANYAZINININ GENEL BİR ÇERÇEVESİ

En basit anlamda, politika transferi düşüncesi yeni bir olgu olmamakla birlikte, alanyazının kuramsal bir çerçevesinin çizilmesi ve geliştirilmesi görece yenidir. Politika transferi kavramı genel olarak, “belirli bir zaman ve/veya

mekândaki kurumlara, yönetsel düzenlemelere ve politikalara ilişkin bilginin başka bir zaman ve/veya mekândaki kurumların, yönetsel düzenlemelerin ve politikaların geliştirilmesinde kullanılmasını ifade eden bir süreç” (Dolowitz and Marsh, 1996: 344) olarak tanımlanmaktadır. Politika transferinin nesneleri ise politikalar; politika araçları veya yönetsel teknikler; kurumlar; ideolojiler; fikirler, tutumlar ve kavramlar; olumsuz dersler ile ilgili olabilmektedir (Dolowitz and Marsh, 1996: 349-350). Politika transferi sıklıkla devlet içi veya dışı aktörler tarafından alınan stratejik kararların sonucu olarak kavranmaya çalışılmaktadır. Bundan dolayı, politika transferi sürecinde politika girişimcisi ve uzmanlar yanında devletlerarası ve uluslararası örgütlere, düşünce kuruluşlarına, uluslararası şirketler ve hükümet-dışı kurumlar ve danışmanlara özel önem verilir. Hatta özellikle “uluslararası ve hükümet-dışı örgütler ile danışmanların rolü, başka bir yerde ‘*en iyi uygulama*’ olarak kabul edilen politikaları tavsiye etme eğiliminde” (Dolowitz and Marsh, 2000: 10) oldukları için özellikle önemlidir.

Politika sürecinin bir parçası olarak politika transferi ile alanyazında yaygın bir semantik belirsizliğe rastlanmaktadır. Dolowitz ve Marsh “*politika yayılması*”, “*politika yakınsaması*”, “*politika öğrenme*”, “*ders çıkarma*” gibi farklı yapıdaki kavramları tek bir kavram seti olarak politika transferi şemsiyesi altında toplayarak genel bir çerçeve çizmişlerdir. Dolowitz ve Marsh’ın yaklaşımı, genellikle önceki çalışmalardan iki temel nedenle daha kapsamlı olarak kabul edilmiştir. İlk olarak, transfer tanımları hem gönüllü ve zorlayıcı süreçleri, hem de uluslar içindeki ve arasındaki aktarımları kapsamaktadır. İkinci olarak, politika transferi kavramı hem bağımlı hem de bağımsız değişken olarak kullanılmaktadır. Diğer bir deyişle, transfer sürecinin sebep ve sonuçlarının ne olduğu yanında, politika sürecinin belirli politika sonuçlarına nasıl yol açtığı açıklanmaya çalışılmaktadır (Evans, 2009: 254). Politika transferi ile ilişkili bir kavram olan ders çıkarma terimi ise bir ülkedeki siyasi aktörler veya karar vericilerin bir veya birden fazla ülkeden ders çıkarmasını ve daha sonra onları kendi siyasal sistemine uygulamasını ifade etmektedir. Ders çıkarma terimi, siyasi aktörlerin özgür seçimlerinin bir sonucu olarak meydana gelen “gönüllü” politika transferi üzerine odaklanır; ancak politika transferinin önemli bir bölümüne, bir devletin belirli bir politikayı benimsemesi için başka bir devlet veya ulus-üstü kurumun baskısı veya zorlaması yol açmaktadır. Bundan dolayı, gönüllü ve zorlayıcı transferi kapsayan politika transferinin daha uygun bir terim olduğunu ileri süren Dolowitz ve Marsh, “*ders çıkarma*” terimini bazı

durumlarda politika veya kurumsal değişimle sonuçlanmayan başka bir yer veya zamandan çıkarılan dersler için kullanılmaktadır. Örneğin incelenen ülkede uygulanan politikalardan olumsuz bir ders çıkarılmışsa politika değişikliği gerçekleşmeyecektir (Dolowitz and Marsh, 1996: 344).

Dolowitz ve Marsh'a göre (1996: 346-349), politika transferinin üç türü vardır: *Gönüllü transfer*, genellikle politika başarısızlığı veya seçimler gibi nedenlerle mevcut politikalardan duyulan memnuniyetsizlikler sonucu ortaya çıkmaktadır. *Doğrudan zorlayıcı transfer*, uluslararası veya çokuluslu anlaşmalar veya kuruluşlar tarafından dayatılan yükümlülüklerden kaynaklanır. *Dolaylı zorlayıcı transfer* rekabet ve öykünme etkenleri, küresel iktisadi kısıtlamalar, bölgesel veya küresel çevre sorunları veya göç yolları gibi karşılıklı bağımlılıktan kaynaklanan dışsalılıklarla teşvik edilir. 2000 yılındaki makalelerinde ise yazarlar, uluslararası şirketler veya hükümet-dışı danışmanlık firmalarının rolünün, gönüllü ve zorlayıcı transfer arasındaki ayrımı bulanıklaştırdığına dikkat çekerler. Üstelik politika transferini, politika başarısı veya başarısızlığını açıklayan bir değişken olarak ele alarak analitik kapsamı genişletirler. Politika başarısızlığını etkileyen üç faktör üzerinde dururlar (Dolowitz and Marsh, 2000: 17): *Yetersiz bilgiye dayalı transfer*, transfer eden devletin söz konusu politika, program ve kurum hakkında yeterli bilgiye sahip olmamasıdır. *Eksik transfer*, politika veya kurumu transfer eden ülkede söz konusu politika veya kurumu başarılı kılan gerekli kavramsal ve kurumsal koşulların var olmamasıdır. *Uygunsuz transfer* ise, transfer edilen politikanın ekonomik, sosyal, siyasal ve ideolojik bağlamda çok farklı değer setlerine dayandığına yeterince dikkat edilmemesine işaret etmektedir. Politika transferi yaklaşımı ile ilgili bu önemli sonuçlar, Diana Stone tarafından daha da ileriye götürülerek daha temel bir perspektif getirilmiştir. Stone'a göre, politika transferinin mevcut politikaların belli başlı temel varsayımları ile uyumlu derslere ayrıcalık tanıma eğilimini bir tarafa bırakırsak, politika oluşturmada rasyonellik artışına yol açabileceği varsayımı kolayca ileri sürülebilir. Üstelik bu yaklaşım "ders çıkarmanın politik olarak tarafsız olmadığı" ve bunun doğal sonucu olarak "derslerin değerinin, politika tercihlerini etkileme gücünde yattığı" (Stone, 1999: 53) savı ile doğrudan ilişkilidir. Böylece Stone, sistemli-kurallı boyutları olan daha eleştirel bir perspektif önererek, politika transferi alanyazınının sadece karşılaştırmalı kamu politikasına değil, küresel politika çalışmalarına ve doğrudan küreselleşme ile ilgili kamu politikası çalışmalarına katkı sağlama potansiyeline

işaret etmiştir.

Politika transferi metaforu, ülkelerin politika ithal veya ihraç etme dinamikleri arasındaki doğrudan bir değişim sürecini ifade etmektedir. Bununla birlikte, ithal veya ihraç etme temelli olmayan veya yetkisi bulunmayan ancak birçok politikanın aktarılmasını kolaylaştıran transfer ajanları olabilir. Nitekim politika transferi, devletler arasında karşılıklı yatay bir düzlemde ziyade, devlet ve uluslararası örgütler veya ulus-aşırı devlet-dışı aktörler arasında dikey olarak meydana gelebilmektedir (Stone, 2004: 549). Stone politika transferini, politika değişiminin bir türü olarak kavramsallaştırır. Politika transferi, politika öğrenmenin bir sonucu olarak ele alındığında Stone, “transferin sadece kendi başına politikalardan oluşmadığını, kamu politikalarının gelişimini ve uygulanmasını önemli ölçüde etkileyebilen düşüncelerin, ideallerin, uzmanlıkların, programların ve personelin transferinin daha fazla olabileceğini” (Stone, 1999: 55) vurgulamaktadır. Buradan hareketle de Stone; hükümet-dışı örgütler, baskı grupları, araştırma enstitüleri, düşünce kuruluşları, gönüllü örgütler gibi “üçüncü sektör” üzerine odaklanır. Daha sonraki çalışmasında Stone, “politika transferinin özelleştirilmesi” olarak adlandırdığı, özellikle politika bilgisini oluşturabilen ve yayabilen “bilgi toplulukları” olan düşünce kuruluşlarını (Stone, 2000) ve küresel ağları (Stone, 2004: 545-566) ayrıntılı olarak ele almıştır. McCann ve Ward (2012: 326-327) ise, politika transferi araştırmalarında sıklıkla transfer ajanlarının rolünün tanımlanmasına ve kategorize edilmesine odaklanılmasını, politika transferini oluşturan toplumsal süreçlerin (çok-ölçekli, ilişkisel ve gelişmekte olan) analizine daha az önem verilmesini eleştirmişlerdir. Marsh ve Evans’ın bu makaleye yanıt olarak ele aldıkları karşı makalelerinde (2012: 477-478) ajanların rolünün, süreç içinde apaçık ve sorunsuz bir şekilde görülebildiği durumlarda bağlamdan bağımsız şekilde bir analizin mümkün olduğunu dile getirmişlerdir.

Politika transferi ve ders çıkarma ile ilgili önceki yaklaşımları sentezleyen bir başka çalışma Mark Evans ve Jonathan Davies tarafından yapılmıştır. Evans ve Davies, Stone ile birlikte politika transferinin politika değişiminin özgün bir biçimi olarak kavramsallaştırılmasını ve yapı-kurum etkileşimi vurgusunu paylaşırlar. Küreselleşme, uluslararasılaşma, ulusaşırılaşma ve politika transferi üzerine bir kavramsal çerçeve inşa ederler. Çeşitli yapısal unsurların (ekonomik, teknolojik, ideolojik, kurumsal) birbirleriyle ve politika transferi sürecinin şekillenmesinde

“küreselleşen eğilimler” ile makro ve mikro düzeyde nasıl etkileşime girdiğini (Evans ve Davies, 1999: 361) resmederler.

Chris Holden, politika transferi analizinde politikaya dayalı öğrenmede stratejinin rolü üzerine odaklanmıştır. Aynı zamanda politika transferi alanyazınında büyük oranda ihmal edilen ancak kamu hizmetlerinin üretiminde giderek belirgin hale gelen transfer ajanlarının rolünü araştırır: *Ticari çıkarlar*. Makalesinde İngiliz hükümetinin, endüstrinin “resmi sponsoru” gibi hareket ederek gelişmekte olan ülkelere sağlık alanında Kamu-Özel Ortaklığı (KÖO) hizmetlerini ihraç etme stratejisi geliştirdiğini ileri sürmektedir. Bu doğrultuda hükümetin temel işlevlerinden biri, KÖO/özel finans girişi (ÖFG) ve diğer konularda İngiliz *National Health Services* (NHS) yaklaşımını görmeleri için diğer ülkelerin sağlık bakanları veya diğer resmi görevlileri için ziyaret programları organize etmek olmuştur. Bu kapsamda 2002-2005 yılları arasında KÖO/ÖFG konusunda 20 ülkeden (Malezya, Türkiye, Kuveyt, Çin, Singapur, Slovakya, Macaristan, İspanya, Fransa, Japonya ve Kanada gibi) 45 ziyaret gerçekleştirilmiştir (Holden, 2009: 323). Özetle Holden’in analizi; İngiliz firmalarının danışmanlık, yapım ve diğer hizmet ihalelerini kazanmalarını sağlayabilmek amacıyla, gelişmekte olan ülkelerin İngiliz ÖFG modelini (*Private Finance Initiative-PFI*) benimsemeleri için Birleşik Krallık Uluslararası Kalkınma Bakanlığı, DB gibi uluslararası finans kuruluşları ve özel sektör danışmanlarının kullanılması stratejisini ortaya çıkarmıştır (Holden, 2009: 313). Bundan dolayı politika transferini doğuran unsurlardan birinin, kamusal değeri realize etmekten ziyade finansal güdüler olduğu sonucuna varılabilir.

Politika transferi ile ilgili çalışmaların en önemli katkısı, politika değişim sürecine ışık tutan bir fırsat yaratmasıdır. Politika transferi çalışma alanının tek başına her şeyi açıklama kapasitesi sınırlıdır, fakat ulusal ve uluslararası politika oluşumunda özellikle ideoloji ve söyleme dayalı perspektiflerin açıklama gücünün artırılmasında önemli bir analitik araç sunmaktadır (Hulme, 2006: 178-179). Sağlık alanında ise özellikle “politika öğrenme” üzerine odaklanan politika transferi çalışma alanı, sağlık politikaları ile ilgili yeni bilgilerin kökenini hatta hangi siyasi ve pratik hedeflerle üretildiğini ve yayıldığını kavramamıza olanak sağlamaktadır.

2. TÜRKİYE’DE HALK SAĞLIĞININ KURUMSALLAŞMASI VE POLİTİKA ÖĞRENME (1920-1960)

Cumhuriyetin kuruluşundan itibaren modern devletin ve toplumsal düzenin inşasının en önemli unsurlardan biri olan sağlık hizmetleri, devletin temel görevlerinden biri haline gelmiştir. Refik Saydam’ın Sağlık Bakanlığı dönemindeki on dört yılda (1923-1937) temel sağlık politikası olarak koruyucu hizmetlere öncelik ve önem verilmiştir. Nüfus ve sağlık politikalarına yön vererek sağlıklı bir ulus yaratmaya çalışan Türk Hükümeti, Erken Cumhuriyet döneminden itibaren sağlık alanında kurumsallaşma çabalarını hızlandırmıştır. Bu dönemde sağlık politikalarında dönüşümü biçimlendiren unsurlardan biri de, politika yapıcılarının başkalarının benzer politikalarla ilgili tecrübelerinden faydalanmak istemesidir. George Sparr Lockett ve Harold Farnsworth Gray tarafından yazılan *“Elements of Public Health Administration”* adlı kitabın 1925 Mart’ında “Sıhhat-i Umumiye İdaresi Esasatı” (Genel Sağlık Yönetiminin Esasları) adıyla Sağlık Bakanlığı tarafından İngilizceden tercüme ettirilerek yayımlanması böyle bir amacı içermektedir. Bu eserin başlangıcında Sağlık Bakanı Dr. Refik Saydam tarafından yazılan önsöz ise, politika değişimine neden olan içsel dinamiklere işaret edilmiştir (Lockett ve Gray, 1925: 1-2):

“Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı “İstatistik ve Yayın” Şubesinin 1924 yılından beri izlediği esaslardan biri de şudur: Halkın yaşamı ve sağlığı hakkında bütün dünyadaki akımları, esasları ve bu hususta çeşitli ülkelerdeki yayın, fikir ve hareketleri yakından takip ederek, Türkiye’de halk sağlığı ve sosyal hayat açısından yürütülecek programın hangi esaslar üzerine inşa edileceği hakkında en iyi ve en uygun fikirleri tespit etmek.

Bundan şu faydaları beklemekteyiz:

- 1) Milletler, kendilerini tehdit eden etkenlerden korunmak için ne düşünüyorlar?
- 2) Bu hususta idareciler hangi yollarda yürüyorlar?
- 3) Hangi usulleri alacağız, hangi yollarda yürüyeceğiz?

Türk Cumhuriyetinin girdiği yolda Türk milletinin hayat ve sağlığı, takip etmesi lazım gelen sağlık ve sosyal program için, ne tecrübelere girişmesine zaman vardır, ne de bu gibi tecrübelere verecek parası.

Bunun için bütün milletlerin geçirdiği tecrübelerin sonuçlarından hemen yararlanmak isteriz. İşte, 1923 senesinde Anglosakson dünyasının sağlık-sosyal mahiyetinde en fazla değer bulan bu eseri, Bakanlık bu nokta-i nazardan şayan-ı

mütalaa görmüş ve tercüme ettirerek Türk hayat ve sıhhatiyle uğraşanlara takdim etmiştir.”

Bu önsözden anlaşılacağı üzere dönemin Sağlık Bakanı Dr. Refik Saydam, politika öğrenme (*policy learning*) çabası ile “belirli bir sorunun bir ülkede nasıl çözüldüğüne ilişkin bilginin arayışı” (Meseguer, 2005: 73) içine girmiştir. “*Hangi usulleri alacağız, hangi yollarda yürüyeceğiz?*” diyerek politika transferine vurgu yapmakta ve politika transferinin nesnelerinden bir veya birkaçını (“programlar”, “içerik ve araç”, “kurumlar”, “negatif dersler” gibi) Bakanlık gündemine taşımaktadır. Çünkü ülkenin o günkü içinde bulunduğu durum dikkate alındığında, en önemli kamusal sorunlardan biri olan halk sağlığı ile ilgili sorunları tanımlama ve buna yönelik çözüm önerileri üretme süreci kapsamında zaman ve para yokluğu ölçütü esas alınarak en uygun sağlık politikalarının tespiti gerekmektedir. Sağlık sorunlarının analizi için çok fazla kaynak ve zaman harcamanın reform çabalarını geciktirebileceğinin de bilincinde olan Dr. Refik Saydam, iyi bir siyasal zamanlama ile verileri ve bilimi esas alarak kanıta dayalı bir yaklaşımla sağlık politikalarını tasarlama niyetindeydi. İşte bu noktada, tüm dünyada uyguladığı halk sağlığı programları ile başarılı çalışmalar yapan Rockefeller Vakfı önemli bir transfer ajanı olarak ön plana çıkmıştır. Vakıf, ABD’de eyalet düzeyinde “yerel” ölçekte geliştirdiği halk sağlığı programlarını, “ulusal” sonra “uluslararası” ölçeğe taşıyarak 1951 yılına kadar 80 ülkede yaygınlaştırmıştır. Kancalı kurt, sıtma, sarıhumma gibi bulaşıcı hastalıkların yaygın olduğu ülkelerde koruyucu hekimlik bilgisinin yetersizliği, halk sağlığı programlarının transferini içsel olarak rasyonel, dışsal açıdan ise ideolojik bir strateji haline getirmiştir. Vakıf, halk sağlığı alanında üretilen bilimsel bilgiye dayalı politikalarla oluşturulan halk sağlığı programlarının yayılmasını sağlayarak öğrenmeyi tetiklemiştir.

Türkiye’de de Osmanlı’nın son dönemlerinden beri faaliyetlerini sürdüren Vakıf, bir hayırsever örgütün devlet-dışı konumunun politika transferi için büyük bir yapısal sınırlamaya neden olduğunun farkına vararak Erken Cumhuriyet döneminden itibaren Sağlık Bakanlığı ile yakın temas kurmuştur. Değişim için Türk Hükümetine bir fırsat penceresi açan bu ilişkisellekle Vakıf, Türkiye’de sağlık politikalarının biçimlenmesinde önemli bir etkiye yol açmıştır. Vakfın Latin Amerika, Asya, Avrupa başta olmak üzere birçok ülkede olduğu gibi Türkiye’de de çeşitli programlara bağladığı ve dönemin ön plana çıkan transfer nesnelerine

“Hıfzıssıhha Enstitüsü”, “Hıfzıssıhha Okulu”, Ankara ve İstanbul’daki “sıhhat merkezleri”, “bursluluk programı” ve “tıp eğitimi” çalışmaları örnek verilebilir. Siyasi, ekonomik ve toplumsal sorunlar nedeniyle gelişmekte olan ülkeler gibi Türkiye’nin de, halk sağlığı alanında politika transferi için gönüllü olduğu izlenimi uyanmaktadır.

Vakıf, halk sağlığı için gerekli aşı, serum ve hatta bazı ilaçları üretmek, laboratuvar tetkikleri yapmak ve sağlık personelinin eğitimi amacıyla 1928 yılında açılan Hıfzıssıhha Enstitüsü için 80 bin dolar, koruyucu hekimlik alanında personel yetiştirmek üzere 1936 yılında açılan Hıfzıssıhha Okulu için 200 bin dolar hibe yardımı yapmıştır (Erdem ve Rose, 2000: 137). Yine Vakıf, 1930’lardan itibaren halk sağlığı çalışmalarının pratiğini hayata geçirmek üzere “İstanbul Edirnekapi (1934) ve Ankara Etimesgut’ta (1936) iki sağlık merkezinin faaliyete geçmesi için hibe ve eğitim desteğinde” (RF, 1937: 455) bulunmuştur. Yetişmiş insan gücü ihtiyacının karşılanması için Vakıf, Erken Cumhuriyet döneminde 33 kişinin “bursluluk programı” ile yurtdışında halk sağlığı alanında eğitim görmesini sağlamıştır. Kısaca Erken Cumhuriyet döneminde halk sağlığı ile ilgili “*politikanın amaçları, içeriği ve araçları*”, “*programları*” ile “*kurumlarının*” transfer edildiği söylenebilir.

Politika transferi çalışmalarındaki eğilimlerden biri olan “*kişilerin transferi*” olgusu da bu dönemdeki halk sağlığı programlarının başarısı için kilit öneme sahip olmuştur. Programların etkinliği için Vakıf, Enstitü Müdürü Dr. Eduard Scheller, Okul Müdürü Dr. Collins, Okulun sıhhi mühendislik şubesine de Mühendis Wright gibi birçok personelin görevlendirip, maaşlarını da kendi verme yöntemini benimsemiştir. Bunun yanında 1935 yılında kabul edilen 2755 sayılı “*Ankara Merkez Hıfzıssıhha Müessesesinde Kullanılacak Yabancı Uzmanlara Ait Kanun*” “çerçevesinde pek çok yabancı uzman da teknik personel, uzman ve danışman olarak çeşitli pozisyonlarda bu kurumlarda görev yapmışlardır. Yabancı uzmanlar politika transferinde önemli kanallar olarak hizmet ederken, ulusal koşullar ile uluslararası uygulanabilir modeller arasında bir köprü işlevi görerek Türkiye bağlamında uygulama aşamasına etkin şekilde katılarak politika düşüncelerinin aktarılmasına katkı sağlamışlardır.

Politika değişimi, “öğrenme” olmadan meydana gelmez. Bu bağlamda öğrenmenin en kolay yollarından biri transfer edilmek istenilen politikayı uygulayan ülkede inceleme ve araştırmalarda bulunmaktır. Sağlık Bakanı Dr. Refik Saydam

1926 yılında Vakfın daveti ile uygulanan programları yerinde görmek üzere iki ay süre ile Avrupa ülkelerinde (BCA, 1926), Mayıs 1929'da Vakfın misafiri olarak Bakanlık Sağlık İşleri Genel Müdürü Dr. Asım Arar ile birlikte sağlık hizmetleri alanında incelemelerde bulunmak üzere üç aylığına ABD'ye politika çalışma ziyaretleri (*policy study visits*) gerçekleştirmiştir. Rockefeller arşivinde de yer alan bu ziyaret sonrasında yurda dönen Dr. Saydam edindiği izlenimler doğrultusunda Etimesgut'ta örnek bir sağlık merkezini hayata geçirmeye çalışmıştır. Refik Saydam'ın 1929'daki ABD'deki tetkik seyahatinden aldığı ilham ve gözlemlerine dayanan (Sihhat ve İctimai Muavenet Vekâleti, 1942: 26) bu merkezin adı "Etimesgut İctimai Hıfzıssıhha Numune Dispanseri" olarak konulmuştur. Bütün buraya kadar anlatılanlardan hareketle Vakfın, dünyanın stratejik bölgelerindeki ülkelerde sağlık politikalarının değişimi için bir norm üreticisi ve taşıyıcısı olarak işlev gördüğü söylenebilir.

3. MELEZ TRANSFER: SAĞLIK HİZMETLERİNİN SOSYALLEŞTİRİLMESİ (1960-1980)

İkinci Dünya Savaşı sonrası gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin referans noktası, politika transferi konusu haline gelen devletin büyümesi olgusu olmuştur. Sağlık alanında Türkiye'de de 1950'lerden itibaren BM örgütlerinin (DSÖ, UNICEF gibi) hem finansman hem de teknik yardımlarıyla desteklenen sağlık programları ile devletin faaliyetlerinin kapsamı ve etkinliği artırılmıştır. 1954 yılında tedavi edici sağlık hizmetlerinin merkezi yönetimin sorumluluğu altına girmesi ile artan devlet faaliyetlerine rağmen, birçok kez hükümet gündemine gelen sağlık alanındaki uzun vadeli planlama çalışmalarının hayata geçirilememiştir. 27 Mayıs 1960 darbesi ise, politika transferi açısından tıpkı seçimler sonrası hükümet değişiklikleri gibi özellikle siyasal maliyetleri az, potansiyel faydaları fazla olan sosyal politika reformları için politika "fırsat penceresi" (*windows of opportunity*) açılmasına neden olmuştur. Bu fırsat bağlamında Milli Birlik Komitesi'ne sunulan taslak planlar arasından, devletin endüstrileşmesi ve kalkınması için uygulanan içsel büyüme modeli ile uyumlu olan "sosyalleştirme" programı seçilerek 12 Ocak 1961 tarihinde kabul edilmiştir.

224 sayılı Sağlık Hizmetlerinin Sosyalleştirilmesi Hakkında Kanun'un Milli Birlik Komitesindeki görüşme tutanakları ise, politika transferinin kaynağına ve derecesine ışık tutabilecek mahiyettedir: Milli Birlik Komitesi Genel Kurulu'nda

Komite üyesi Suphi Gürsoytrak konuşmasında şunları dile getirmiştir (MBK, 1961: 15):

Yüksek Heyetinizin kıymetli üyeleri tarafından mutlak derecede bilinen, hakikatleri ihtiva eden hususları; bildiğiniz gibi 27 Mayıs’tan itibaren iktidarı elinde tutan Yüksek Komiteniz ve onun Sayın Başkanı gerek Türk Milleti umumi efkârına, gerek dolayısı ile dünya efkârı umumiyesine tıbbın memleketimizin muayyen bölgelerinde sosyalleştirilmesi suretiyle, asırlardan beri ihmal edilmiş olan bu hizmeti vatandaşların ayağına götürmek imkânını tahakkuk ettireceğini vaat etmiş, vâit buyurmuşlardı. İşte bugün bu vaadin yerine getirilmesi üzerindeyiz. Şimdi tasarının ana hatlarını birkaç kelimeyle gözünüzün önüne sereceğim. Hazırlığımız üç ay kadar sürmüştür. Bidayette bu fikir ortaya atıldığı zaman, Sağlık Bakanı ve Müsteşarı Nusret Beyle konuşuldu ve bu iş için bir heyet teşkil edildi. Sağlık Şûrası toplandı, onların da fikri alındı. *Yabancı memleketlerin tecrübelerinden ve tatbikatından da istifade edilerek bu tasarı olgunlaştı ve huzurunuzda geldi.* Bu husus ayrıca Tıp Kongresinin tasvibinden de geçmiştir. 15 senelik bir zamana göre plânlanmıştır. Bidayette 3 sene, seçilecek bir bölgede tecrübe safhası geçirecektir. Bu bittikten sonra müteakip senelerde kademeli olarak memleketin en hayati bölgelerinden başlanmak üzere 15 senede bütün Türkiye’de realize edilmiş olacaktır.

Gürsoytrak tarafından yapılan takdim sonrasında Sağlık Bakanlığı Müsteşarı Nusret Fişek’in söz aldığı ve sosyalleştirmenin yöntemi ve kapsamı konusunda komiteye bilgi verdiği görülmektedir. Politika transferi aktörlerinden “bürokratların” önemini gösteren konuşmasında Fişek, programın hazırlık ve uygulama aşamasındaki dış temaslarla ilgili şunları söylemiştir (MBK, 1961: 17):

“Efendim, bu plânın tatbik edilebilmesi için ilk temasa geçtiğimiz memleketlerden birisi İngiltere’dir. Hükümetin bu mevzuu ele almasını büyük bir alâka ile karşıladılar. Bu plânların tahakkuk ettirilebilmesi için tecrübeli elemanlarını bu hizmete göndermeyi kabul ettiler. Bu ay içinde İngiltere’de doktorluğun sosyalleştirilmesinde çalışmış olan Sör Ceymis Türkiye’yi ziyarete gelecektir. Sör Ceymis ile yapılan temaslardan neticesinde malî kaynakları, plânları, hizmet ve teferruat plânlarını hazırlamak için İngiltere’den uzmanlar gönderecektir. Aynı zamanda koruyucu hekimlikle ilgili olarak İngiltere 80 bin İngiliz liralık yardım yapmayı kabul etmiştir. Malzeme yardımı olarak ICA Amerikan ordusunun muhtelif ‘yerlerdeki fazla maddelerini Türkiye’ye ücretsiz vermeyi ve bu hususta rüçhan hakkı tanınmasını kabul etmiştir. Bu suretle memleketin sağlık meselesinde kendi kaynaklarımız yanında yabancı kaynakların sağlanması hususunda oldukça başarılar temin edilmiş bulunmaktadır.

Hükümetin İngiltere’den teknik yardım talebi üzerine İngiltere Sağlık Bakanlığı eski müsteşarı Sir John A. Charles Şubat 1961’de *“sosyalleştirmenin başarısı için”* deneyimlerini paylaşmak üzere Türkiye’ye gelmiş ve çeşitli önerilerde bulunmuştur (Charles, 1961). Yine DSÖ Türkiye temsilcisi olarak 1952 yılından beri çeşitli raporlar hazırlayan Dr. P.V. Olle de Türkiye’nin genel sağlık idaresinin yeniden teşkilatlanmasına (yetkilerin ademi-merkezileştirilmesi, bölge sağlık idarelerinin kurulması, personelin yetiştirilmesi gibi) dair önerileri de sosyalleştirme programının geliştirilmesine ışık tutmuştur (Olle, 1961: 173-182). Dolayısıyla bu iki uzman, politika seçeneklerini belirleyerek ve “politika danışmanı” olarak hareket ederek politika oluşturma sürecine dâhil olmuşlardır.

Kanunun hazırlık süreci ile ilgili net bilgiler elde edilememekle birlikte, Nusret Fişek 1986 yılında kendisi ile yapılan söyleşide Sosyalleştirme Programının hazırlık aşamasında izlediği yolu anlatırken dış ülke örneklerinden özellikle İngiltere ve İsveç örneklerinden esinlendiğini şöyle dile getirmiştir: (Öztek, 1992: 26-27):

“Kanunu hazırlarken İngiltere’deki sistemden esinlendiğimi söylemem lazım. Kademeli sistem. Türkiye’deki en önemli meselenin birinin ilk basamak sağlık hizmeti olduğunu kabul ettirmek. En önemli kısım sağlık ocakları kurarak ilk basamağı örgütlemektir yurt ölçüsünde. İngiltere’de bölge fikri yoktur. Herkes istediği hekimi seçer. İsveç’te kırsal bölge vardır. 6000 kişiye bir hekim, iki halk sağlığı hemşiresinden oluşan ekip entegre hizmet verir. Orada hasta kendi bölgesindeki hekime gitmek mecburiyetinde değildir. İsterse doğrudan hastane polikliniğine gidebilir. Türkiye’de bunu disipline etmek uygulanabilir hale getirmek için ilk müracaatın sağlık ocağına yapılması fikrini kanuna koydum. Kişinin hekim seçme hakkını da kaldırmadık. Parasını verdiği takdirde istediği hekime gidebilir. Diğer fikir ki, o zamanın yeni fikri olarak kabul etmek lazım, koruyucu hizmetle tedavi hizmetinin entegrasyonu vardır sosyalleştirmede. Bu Batıda yoktur. Çünkü Batıdaki tarihsel gelişmeyi takip ederek tedavi hizmetiyle koruyucu hizmetler ayrı örgütlenmiştir. Ama doğrusu, bunların birleşmesi. Sosyalleştirmeye ben bu bilimsel doğruyu da ekledim, Batı’da olmayan ve gene çağdaş görüş demek lazım, hizmeti ekip hizmeti olarak sunma ve bir kısım hekime ait hizmetlerin hekim dışı personele nakli fikri vardır sosyalleştirmede. O da yok gördüğümüz ülkelerde. Bu da yeni fikirlerden. Dünya Sağlık Teşkilatının o zaman dahi savunduğu fikir. Fikir icat eden ben değilim.

İlaç meselesinde Avusturyalıların sisteminden etkilendim. Onlarda “hayat kurtarıcı ilaç (life saving drug) diye bir hikâye vardır, hayat kurtarıcı ilaç parasız,

öbürleri paralıdır. Bütçeyi dengeleyebilmek için. Sonra değiştirdiler. Bütün ilaçları parasız yaptılar. Bizde de aynı fikir vardır. Yani kanunu yazarken dışarıdan esinlendim”.

Yukarıdaki alıntıdan da anlaşıldığı üzere sosyalleştirme programı hazırlanırken örnek ülke modellerinden belirli öğelerin alınarak yeni ve farklı bir sağlık hizmet modeli üretildiği ileri sürülmektedir. Sosyalleştirme programında politika transferinin doğasına ilişkin olarak, politikaların üretilmesinde somut programlar ve belgelere gönüllü ve rasyonalist yaklaşımların eşlik ettiği belirtilebilir. Buradan hareketle örgütlenme anlayışının “*melezleştirme ve sentez*” yöntemi ile oluşturulduğu söylenebilir. Kanımızca sağlık alanında bu örnekte görüldüğü gibi, alanyazında transfer dereceleri arasında sayılan “öykünme”, “melezleştirme”, “sentez” ve “*esinlenme*” gibi alternatif usuller bir arada yer alabilmektedir. Dolayısıyla ders çıkarma ile ilgili Rose’un da dile getirdiği gibi, (2005: 81) bir program tasarlanırken tek bir ülke örneğinden mi yoksa dış ülke örneklerinin bir bileşiminden yararlanıldığı uygulamada bir sorun teşkil edebilmektedir. Sonuç olarak, karmaşık bir transfer sürecini içeren politikalar konusunda, transferin farklı dereceleri ile belirgin bir sınıflandırılmanın söz konusu olamayabileceği öne sürülebilir.

1963 yılında Muş’ta uygulanmaya başlayan sosyalleştirme yasası, sağlık hizmetlerinin bir devlet görevi olduğunu varsayarak bütün vatandaşların hizmetten yararlanmasını öngörmüş ve sağlık hizmetlerini köylere kadar yayan bütünleşik bir tarzda yapılanmıştır. Sağlık evlerinden bölge hastanelerine kadar tümevarım yöntemi ile bir sağlık örgütlenme zinciri oluşturulmuştur. Ancak bilimsel ve teknik olarak iyi hazırlanan kanunun, uygulamada finansman ve insan kaynağı yetersizliği ile siyasal ve bürokratik desteğin eksikliği nedeniyle başarısız olduğu kanaati yaygındır (TTB, 2012: 30-35). Aslında kanımızca sosyalleştirme programından, devletin önceliği başka sektörlere vermesi ve sonrasında birikim rejiminde yaşanan değişimler sonucu arzu edilen sonuçlar elde edilememiştir.

4. SAĞLIK POLİTİKALARININ YAKINSAMASI VE REFORM DİVALEKTİĞİ (1980-2003)

1970’lerin sonlarından itibaren ekonomik, demografik ve ideolojik faktörlerin etkisi ile refah devletinin geleceğine yönelik yoğun tartışmalar başlamış ve bu durum sağlık sistemi reform baskıları oluşturmuştur. Mali kısıtlamalar ve

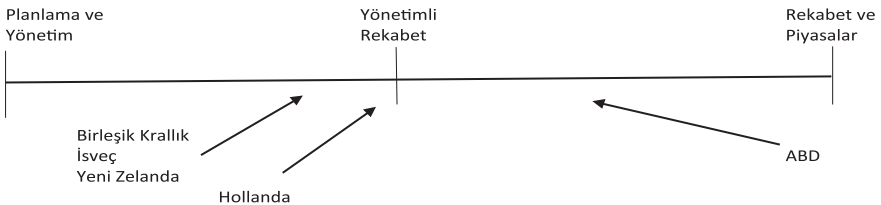
devletin etkin rolünde siyasi desteğin azalması, sağlık politikalarını etkilemiş ve refah devletinin genişlemesini engellemiştir (Marmor vd., 2005: 343-344). Buna paralel olarak 1980'lerden itibaren orta ve düşük gelirli ülkelerde genellikle reform alanyazınının üzerinde odaklandığı genel kanı, koşulluluk mekanizması ile ulusal politika tasarlama sürecinde uluslararası örgütlerin belirleyici etkisidir. IMF, DB ve OECD gibi uluslararası örgütlerin önerileri ile ilintili biçimde yapısal uyum programları ile sağlık sektörü reformları uygulanmaya başlanmıştır. 1980'lerde devletin mali krizine çözüm olarak sunulan yapısal uyum programlarının bir parçası olarak sunulan sağlık harcamalarının sınırlandırılması ve demokratikleştirilmesi düşüncesi sağlık reformlarının tasarlanması ve uygulanmasını şekillendiren önemli unsurlardan biri olmuştur. Böylece sağlık reformlarının etkisi temel olarak sağlık alanında devletin rolünü değiştirmekten ziyade devletin sınırlarını daraltma yönünde olmuştur. 1985 yılında DB tarafından yayımlanan ve gelişmekte olan ülkelerde sağlık hizmetlerinin finansmanı ile ilgili politika seçenekleri sunan *"Paying for Health Services in Developing Countries: An Overview"* ve sonrasında 1987 yılında *"Financing Health Services in Developing Countries: An Agenda for Reform"* yayınları sağlık alanında Bankanın yeni kavramlar ve düşünceler oluşturmak için gündem belirleyici rol oynayan girişimlerinin başlangıcı sayılabilir.

Türkiye'de de 1985 sonrası "sağlık sektörü incelemeleri" gerçekleştiren DB'nin sektörel politika transferinin en yaygın olarak görüldüğü sağlık alanında yerleştirmeye çalıştığı piyasalaşma ve işletmecilik esaslı yönetim anlayışının temelleri 1987 yılında yayımlanan 3359 sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanunu ile atılmıştır. Kanunun genel gerekçesinde yer alan *"bu kanunun en önemli özelliği Batı Avrupa'da uygulanan sağlık politikasına benzer bir uygulamayı Türkiye'ye getirmesidir"* (TBMM Tutanak Dergisi, 1987: 4) şeklindeki sözler, Batı ülkelerinde uygulanan sistemin ülkeye adapte edilme arayışını yansıtmaktadır. Böylece kanımızca ders çıkarmanın alternatif bir yolu olan ve Batılı ülkelerde "uygulanan programların önemli unsurlarını ortadan kaldırmadan tasarlanan yeni programın ayrıntılarında değişiklik yapma" (Rose, 2005: 81) olarak ifade edebileceğimiz "adaptasyon" yönteminin benimsendiği ileri sürülebilir. Sağlık alanında kamu-özel sektör bileşimine önem veren ve sağlık hizmetlerinin iktisadî bir işletme anlayışı içinde sunulmasını amaçlayan bu düzenlemenin sözleşmeli personel istihdamı ile hükümlerinin Anayasa Mahkemesi tarafından 1988 yılında iptal edilmesi sonucu kanunun uygulama ayağı sektöre uğramış ve istenilen etkiyi uyandıramamıştır. Ancak bu yasa ile özellikle birçok OECD ülkesinin sağlık örgütlenmesinde yaygın

olarak tercih edilen “*dış kaynak kullanımı*” modelinin benimsenmesi (OECD, 1992) önemli bir reform niteliğindedir. Bu durum 1980 sonrası OECD’nin 17 ülkesinde hakkaniyet, maliyet-kısıtlama ve rekabet ekseninde şekillenen sağlık sistemi reformlarının (OECD, 1994) mevcut kaynak sınırlılığı altında hem makro hem de mikro verimliliği sağlamak için güçlü bir yakınsama baskısı altında olduğunu göstermektedir.

1980 sonrası piyasalaşma, yerelleştirme, özelleştirme, serbestleştirme gibi kavramlar ekseninde yakınsama “politika toplulukları” (*policy communities*) ve “politika ağı” (*policy network*) gibi oluşumlar ile uluslararası aktörlerin (AB, OECD, DB, IMF gibi) öncülüğünde “uyum sağlama” veya “nüfuz etme” yoluyla gerçekleşmiştir (Sobacı, 2009: 66-67). Birbirine benzemeyen ülkelerde sağlık sistemi reformlarının küresel bir model biçiminde yaygınlaşmasını ele alan Ham (1997), Şekil 1’de görüldüğü üzere pek çok ortak tema tanımlayarak yakınsama hipotezi ileri sürmüştür. Performans farklılıklarını azaltma ve daha fazla müşteri memnuniyeti için sağlık hizmetlerinin yönetimini geliştirme, performansı iyileştirmek için bütçe teşviklerini kullanma, sağlık hizmetlerinde piyasa benzeri mekanizmaları uygulamaya koyma, satın alıcı-tedarikçi ayrımı gibi politikalar birçok ülke tarafından kabul görmeye başlamıştır. Özellikle sağlık alanında piyasa mekanizmalarına işlerlik kazandırmak için İngiliz NHS içinde yönetimli rekabet (*managed competition*) düşüncesine dayanan iç piyasa oluşturma mantığı (Freeman, 1999: 14-16) ABD’deki özel girişimcilik ile planlamaya dayalı sistemler arasında bir “ara form” olarak ön plana çıkmıştır. Beş Avrupa ülkesi (Fransa, Almanya, İtalya, İsveç ve İngiltere) arasında yönetimli rekabetin transferi buna örnektir. Yine yakınsamaya yol açan bir unsur da teknolojilerin yayılmasıdır. Politikanın transferinin, teknolojilerin transferini de içinde barındıran bir olgu olarak düşünüldüğünde bu nedensellik süreci aynı zamanda “neoliberal değerler ve ilkelere dayanan ideolojik hegemonya veya bilişsel bir küreselleşme süreci” (McPake, 2002: 121) olarak yorumlanabilir.

Şekil 1. Yakınsama Hipotezi (Ham, 1997)



Sağlık politikalarının yakınsaması sürecine eklenmiş konumu ile Türkiye’de DB desteğiyle çalışmalarına 1988 yılında başlanan ve 1990 yılının sonunda tamamlanan “*Türkiye Sağlık Sektörü Masterplan Etüdü*” sağlık reform girişimlerinin başlangıcı niteliğindedir. Bu masterplan, “dönemin Başbakanı Turgut Özal’ın, İngiltere’de Thatcher’ın reform girişimlerinden ilham alarak DPT’den bir ulusal sağlık politikası belgesi hazırlaması talebi” (Ağartan, 2008: 251) ile uluslararası danışmanlık firmalarından *PriceWaterhouse (PwC)*¹ ile Ankon Danışmanlık Hizmetleri A.Ş. (Ankara) şirketleri arasındaki bir anlaşmayla gerçekleştirilmiştir. Masterplanda ana hatları ile sağlık hizmetlerinin finansmanı ile sunumunun birbirinden ayrılması, Bakanlığın planlayıcı ve düzenleyici role kavuşturulması, yerelleşme, kamu hastanelerinin özleştirilmesi, genel sağlık sigortasının oluşturulması önerilmiştir. Bu reformların hayata geçirilmesi için de 1990 yılında 75 milyon doları DB kredisi ile “*Birinci Sağlık Projesi*”, sonrasında 1994 yılında 150 milyon doları DB kredisi ile “*İkinci Sağlık Projesi*” ve 1997 yılında da 14,5 milyon doları DB kredisi olmak üzere “*Temel Sağlık Hizmetleri Projesi*” ikraz anlaşmaları imzalanmıştır. Dolayısıyla sağlık reform sürecinde gönüllü ve zorlayıcı transfer tipinin bir arada yer aldığı ileri sürülebilir.

1992 yılında “*Türkiye Sağlık Reformu: Sağlıkta Mega Proje*” şeklinde kamuoyuna duyurulan ve 2000 yılına kadar desantralize bir sağlık yönetim sistemi kurmayı hedefleyen Bakanlığın hizmet sunumu reform çalışmalarının iki temel bileşenini, birinci basamak sağlık hizmetlerinin aile hekimliği ile güçlendirilmesi ile kamu hastanelerinin özleştirilmesi ve zaman içinde özelleştirilmesi (SB, 1992: 2-1) oluşturmuştur. YKİ paradigmasının etkisi ile “kamu işletmeciliği” veya “yerelleşme” modeli altında ele alınabilecek olan bu reformların siyasal, ideolojik ve pragmatik düzeyde sonuçları görülmektedir. DB sağlık sektörü reform gündeminin temel bileşenlerin biri olan ve farklı gerekçelerle de olsa

¹ Bu noktada belirtilmesi gereken bir husus bu yıllarda PwC gibi “danışmanlık firmaları, eski Sovyet ülkelerinin piyasa ekonomisine yönelmesi ve siyasal dönüşümleri yanında bilgi teknolojileri, örgütlerde küçülme ve dış kaynak kullanımında hızlı değişimlerle önemli fırsatlar yaratmıştır” (Stone, 2004: 557). Stone’a göre, düşünce kuruluşları (think-tanks) bilgi toplulukları (epistemic communities) politika transferinin temel ajanlarından biri olarak kamu politikalarının tasarlanmasını özellikle de özelleştirme düşüncelerinin yaygınlaşmasını başarılı bir şekilde etkilemişlerdir. İngiltere’de 1970’lerin ortalarında düşünce kuruluşlarında filizlenen birkaç akademik ekonomist ve iş adamının fikri olarak ortaya çıkan özelleştirme daha sonra diğer ülkelere ihraç edilmiştir. Reason Vakfı, Adam Smith Enstitüsü, Heritage Vakfı, Urban Institute gibi düşünce kuruluşları başta Doğu Avrupa olmak üzere çeşitli ülkelerde özelleştirme düşüncesinin yayılmasında etkili olmuştur (Stone, 1996: 177-180).

Tayland, Hong Kong, Tunus, Zambiya, Endonezya, Hindistan, Yeni Zelanda, Gana gibi ülkelerin aralarında olduğu 27 ülkede yürütülen 35 hastane reformu projesi (McPake, 2002: 134) Türkiye’de de çeşitli modellerle gündeme gelmesine rağmen 2012 yılında “*kamu hastane birlikleri*” şekline dönüşene kadar ya kadük olmuş ya da birçok kez değişikliğe uğrayarak uygulanamamıştır. Yine yerelleşme politikasının bir aracı olarak “*bölge sağlık idaresi*” adı altında birden çok ili içine alan yeni bir yönetim kademesi kurulması planlanmıştır. “*Bölge Sağlık İdareleri Kanun Tasarısı Taslağı*” ile Bakanlığa bağlı, kamu tüzel kişiliğine sahip 20 bölge sağlık idaresi kurulması öngörülmüş (Sağlık Bakanlığı, 1993: 97-123) ancak kanun tasarısı yasalaşamamıştır. Bu durum politikanın içeriğinin ülkenin toplumsal, siyasal ve yönetsel yapı farklılıklarının yeterince dikkate alınmadığı “*uygun olmayan transfer*” biçimine örnek olarak gösterilebilir. Benzer şekilde sağlık reformları kapsamında hazırlanan “*Birinci Basamak Sağlık Hizmetleri ve Aile Hekimliği Kanunu Tasarısı*” ve “*Sağlık Finansmanı Kurumu Kuruluş ve İşleyiş Kanunu Tasarısı*” 1994 yılı sonunda TBMM’ye sunulmasına rağmen yasalaşma imkânı bulamamıştır.

Dolayısıyla olgular, hiyerarşik yardım mekanizmaları ile ülkenin politika gündemine zorlayıcı olarak getirilen reformların hepsinin uygulanmadığını göstermektedir. Bu, karar verme aşamasında kabul edilebilir politikaları belirleyen ulusal özgün “filtreler (süzgeçler)” (Dolowitz ve Medearis, 2009) yüzündendir. Bu bakımdan, uluslararası sağlık reformlarının uygulanması, politika araçları ile vaat edilen teknik fayda, etkinlik ve verimlilik kazanımlarının ötesinde “siyasal uygunluk” ve onun “öncüllerinin” altında yatan unsurlara daha fazla bağlıdır. Üstelik transfer edilen sağlık reformlarının uygulanmasında yerel düzeydeki koşullar da önemli olmuştur. 1990’lı yıllarda birçok gelişmekte olan ülkede yardım koşulsallığı ile uygulama için gerekli olan ülkenin özgün bağlamı arasındaki bağlantının ihmal edilmesi başarısızlık olasılığını artırmıştır. Bir başka deyişle, transfer edilen politikaların kökenlerinin siyasal, sosyal, kültürel ve yönetsel özgünlükleri yüzünden sıklıkla başarısız oldukları görülmektedir.

Türkiye’de sağlık sektörü reformlarının transferi, politika reformlarının uygulanması için ikraz anlaşmaları ile yardım koşulsallığı ile bağlı vardır. Ancak 1990’lardaki reform girişimlerinde sorun; uygulanmak istenen reformların ülkeye özgü toplumsal, bürokratik, kültürel, siyasal, ekonomik ve kurumsal çevreyi

dikkate almaksızın “*bütün bedenlere uyan bir elbise*” olarak transfer edilmeye çalışılması olmuştur. YKİ paradigması ile modellenen reformların ülkenin özgün koşullarını dikkate almaksızın bütün kamu sektörü sorunlarına uygulanabileceği telkinlerine karşı; karşılaştırmalı çalışmalar (hatta OECD ülkelerinde bile) YKİ’nin kamu sektöründeki bütün problemler için “her derde deva bir iksir olmadığını” göstermektedir (Batley ve Larbi, 2004: 53). Bu yüzden 1980 ve 1990’lı yıllardaki sağlık reformlarının kanıttan ziyade ideolojiye dayandığı ileri sürülebilir. Sonuç olarak, reformlar ya hastanelerin idari ve mali özerkliği ve bölge sağlık idareleri politikalarında olduğu gibi uygulanmasını engelleyen siyasi kısıtlamalara maruz kalmış ya da sözleşmeli yöneticilik veya yetki devri olgusunda olduğu gibi bürokratik direnç ile karşılaşmışlardır. Yine reformlar uygulandığı takdirde ortaya çıkan dönüşümün (yönetmelik desantralizasyon) istenmeyen sonuçlara yol açabileceği endişesi bağlamsal sorunlar olarak ortaya çıkmıştır.

Bu dönemde devlet-dışı aktörlerin sağlık politikalarının analizinde hem niceliksel hem niteliksel olarak daha fazla önem kazanması, sağlık alanında “uluslararası politika ağları” kavramını ön plana çıkarmıştır (Lee and Goodman, 2002: 97-98). Uluslararası örgütlerin (DB, IMF, OECD gibi) de reform söyleminin ve düşüncelerinin bir destekçisi ve kolaylaştırıcısı olarak etkin rol aldıkları bu süreçte Lee ve Goodman, Şekil 2’de görüldüğü üzere *Dünya Kalkınma Raporu: Sağlıkta Yatırım* adlı politika belgesi ekseninde sağlık finansman reformu politika tartışmalarının belirleyici özelliklerinden birinin küresel politika ağlarının ortaya çıkması olduğunu ileri sürmektedir (2002: 108-117). Kamu ve özel aktörlerin bir bileşimi olan ve teknik uzmanlıklarından dolayı meşruluk elde eden bu ağ, uluslararası doğası ile hem küresel hem de ulusal düzeyde sağlık finansman reformunun tanımlanmasında son derece etkili olmuştur.

5. SAĞLIK SEKTÖRÜ REFORMUNDA DERS ÇIKARMA: SAĞLIKTA DÖNÜŞÜM PROGRAMI (2003 VE SONRASI)

Türkiye’de 2003 yılından itibaren uygulanmaya başlayan Sağlıkta Dönüşüm Programı diğer reform girişimleri gibi değişim için bir “*fırsat penceresi*” açan bir siyasi ve ekonomik kriz bağlamında gerçekleşmiştir. Sağlık hizmetlerinin finansmanından hizmet sunumuna kadar tüm boyutları düzenleyen bir reform paketini içeren bu programın esası, artımcı politikaların bir ürün olarak 1990’lı yıllardaki deneyimlere dayanmaktadır. Recep Akdağ “*Sağlık Reformunun Doğru Yapılması: Performans ve Hakkaniyetin Geliştirilmesi için Bir Kılavuz*” adlı kitabın önsözünde, “2003 yılı başında hazırlanarak kamuoyuna duyurulan programın, sosyalizasyon başta olmak üzere geçmiş birikim ve tecrübelerden, son dönemde yürütülen sağlık reformu çalışmalarından ve dünyadaki başarılı örneklerden ilham alınarak hazırlandığını” (Roberts vd., 2010: v) dile getirerek, ulusal ve uluslararası deneyimlerden ders çıkarılarak sağlık politikalarının oluşturulduğunu vurgulamaktadır.

Sağlıkta Dönüşüm Programının oluşturulması sürecinde, bazı transfer ajanlarının kolaylaştırıcı olarak devreye girdikleri görülmektedir. Öncelikle programın hazırlığı için 2003 yılı Temmuz ayında DB katkılarıyla Japonya ile hibe anlaşması yapılarak 800 bin dolar hibe desteği alınmıştır. DB proje kredileri ile de Sağlıkta Dönüşüm Programı iki aşamada desteklenmiştir. Programın finansmanına katkı sağlamak amacıyla Sağlık Bakanlığı ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı olmak üzere iki paydaşın yararlandığı, ilki 2004 yılında “*Sağlıkta Dönüşüm Programına Destek Projesi*” için 49,4 milyon Euro, ikincisi 2009 yılında “*Sağlıkta Dönüşüm ve Sosyal Güvenlik Reformu Projesi*” için 56,1 milyon Euro kredi alınmıştır.

Sağlıkta Dönüşüm Programının şekillenmesinde “*politika transferi girişimcisi*” olarak nitelenebilecek aktörlerden biri de Türkiye’de sağlık sistemleri üzerine çalışan ilk danışmanlık, eğitim ve yönetim şirketi olan ve 2000 yılında Dr. B. Serdar Savaş² tarafından kurulan Birleşik Sağlık Sistemleri-United Health Systems (BSS) adlı şirkettir. BSS, Dünya Bankası tarafından hazırlanan *Turkish*

² B. Serdar Savaş 1990’lı yıllarda “Sağlıkta Mega Proje” adlı reform girişimi sırasında Sağlık Projesi Genel Koordinatörü ve Sağlık Bakanlığı Müsteşar Yardımcısı olarak görev yapmıştır. Daha sonra DSÖ’de görev almıştır.

Health Sector Reform Project’i, Sağlıkta Dönüşüm Programını ve “Hükümet Programının ilk 100 günü”nün sağlık bileşeni kısmını hazırlamıştır (BSS, 2014). Böylece Stone’un da belirttiği gibi bu tür kuruluşlar, “en iyi uygulama” olarak belirli politika biçimlerini veya normatif standartları meşrulaştırmak ve geliştirmek için düşünsel etkilerini ve piyasa deneyimlerini kullanarak (Stone, 2004: 556) politika değişimini hızlandırmışlardır. Yine Bakanlığın yeniden yapılandırılması çalışmaları kapsamında 2003-2006 yılları arasında Coşkun Can Aktan ve Asım Balcı gibi akademisyenler de Bakanlık bünyesinde “*danışman*” olarak görev alarak dönüşümü hızlandırıcı etkide bulunmuşlardır (Aktan ve Saran, 2007).

Bakanlık Sağlıkta Dönüşüm Programının uygulama aşamasında DB Flagship programında da kullanılan ve Harvard ve Cambridge üniversitelerinden bir grup akademisyenin hazırladığı “*Sağlık Reformunun Doğru Yapılması: Performans ve Hakkaniyetin Geliştirilmesi için Bir Kılavuz*” adlı eserden yararlanmıştır. Bakanlık tarafından Türkçe’ye de çevrilen bu eserde yazarlar, 1980 sonrası birçok ülkede sağlık reformu girişimlerinin başarısızlıkla sonuçlanması üzerine başarılı bir reformun nasıl planlaması gerektiği ile ilgili deneyimleri paylaşmışlardır. Temel stratejinin sorunun teşhisine yönelik olarak geçmişe yolculuk edilmesi, politika geliştirirken taklidin söz konusu olabileceğini ancak bunun yerel koşullara uyarlanması gerektiği ve kanıt kullanmanın önemine vurgu yapılarak (Roberts vd., 2010: 126-128) başarılı bir sağlık reformunun yöntem ve araçları olarak “*kontrol düğmeleri*” yaklaşımı geliştirilmiştir. Finansman, ödeme, organizasyon, düzenleme ve davranış olmak üzere beş başlıktan oluşan bu düğmeler, her ülkenin kendine özgü koşullara göre biçimlenen metaforları ifade etmektedir. Ders çıkarma sürecinin, “başka yerlerde araştırmayı, programın nasıl çalışacağını bir modelini geliştirmeyi, yeni bir program tasarlamayı ve transferi geleceğe yönelik olarak değerlendirmeyi” (McPake, 2002: 122) kapsadığı dikkate alındığında bağlam sorununun nasıl aşılabacağı ile ilgili tartışmaların rasyonel bir yaklaşım olarak “ders çıkarma” kavramını ön plana çıkardığı görülmektedir. Sağlıkta Dönüşüm Programı ilerleme raporlarında, yukarıda belirtilen kontrol düğmeleri ile programın uygulama aşamasının nasıl yönetildiği açıklanmaktadır (Akdağ, 2012). Bu dönemde politika transferi bağlamında hayata geçirilen “*aile hekimliği modeli*”, “*hizmet sunan ve satın alan kurumların ayrışması*”, “*genel sağlık sigortası*” gibi reform pratiklerinde gerçekleştirilen politika çalışma ziyaretlerinin etkisi yadsınamaz. Sağlık hizmetlerinin finansmanı ve örgütlenmesi reformu

açısından Türkiye ile benzerlik gösteren Meksika'ya Sağlık Bakanı Recep Akdağ ve beraberindeki heyetin 6-10 Aralık 2005 tarihlerinde ziyareti³ ve akabinde Meksika Sağlık Bakanı Dr. Julio Frenk'in Sağlık Bakanlığının yeniden yapılanması çalışmaları kapsamında 30 Mart - 2 Nisan 2006 tarihlerinde Türkiye'yi ziyareti bu kapsamda değerlendirilebilir. Yine Sağlık Bakanı Prof. Dr. Recep Akdağ'ın beraberinde bir heyetle birlikte İngiltere'deki aile hekimliği sistemini yerinde görmek, KÖO modeli ve sağlık sistemi hakkında bilgi almak üzere 11-14 Kasım 2007 tarihleri arasında İngiltere ziyareti (www.saglik.gov.tr) örnek gösterilebilir.

Sağlık alanındaki dönüşümün önemli bir halkası ise 2011 yılında 663 sayılı KHK ile merkezi yönetimde Bakanlığın düzenleyici ve denetleyici bir role kavuşturulması ve yatay örgütlenme ile kurum tarzı bir yapılanmaya geçiş iken, taşra teşkilatında kamu hastane birliklerinin kurulması olmuştur. YKİ kuramının etkisiyle performansa dayalı örgütler şeklinde yapılandırılan birlik modeli, 1980'li yılların sonlarından itibaren Türkiye'nin "politika akışına" DB projeleri ile dâhil edilmeye çalışılan "idari ve mali özerk hastane" reformunun hayat bulmuş halidir. Politik iktidarlardan bağımsız bir biçimde salt zorlayıcı veya doğrudan bir yükümlülük içermemekle birlikte, bir koşulsallık barındıran hastane reformu sürecinin evrildiği nokta olan birlik modeli, 2017 yılında 694 sayılı KHK ile son bulmuştur. Söz konusu KHK ile 663 sayılı KHK ile oluşturulan Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu ve Türkiye Halk Sağlığı Kurumu ve taşra teşkilatı olan birlikler ve halk sağlığı müdürlükleri lağvedilerek "il sağlık müdürlüğü" çatısı altında birleştirilerek 2011 yılındaki eski sisteme geri dönmüştür. YKİ reformlarının etkisiyle kamu sektörünün yapısal ayrışmasının eşgüdüm, duplikasyon ve hatta israf sorunları (Schick, 1996: 25) ortaya çıkardığı bilinmekle birlikte, bu konuda olumlu veya olumsuz bir ders çıkarılmamasının, "*birlik modelini*" başarısız sonuç vermiş bir politika transferi olgusu haline getirdiği öne sürülebilir.

Yine bu dönemin en önemli politika transferlerinden biri de Türk Sağlık sisteminde KÖO modelinin uygulanması olmuştur. Sağlık alanında İngiliz ÖFG'den elde edilen deneyimlerle küresel bir kamu politikası haline gelen KÖO modeli (Holden, 2009: 329), özellikle uluslararası danışmanlık kuruluşlarının (başta PwC

³ Sağlık Bakanı Recep Akdağ'ın Meksika'ya yaptığı resmî ziyarete katılacak milletvekillerine ilişkin Başbakanlık tezkeresi, TBMM Tutanak Dergisi, Cilt 107, 22. Dönem 4. Yasama Yılı, 45. Birleşim, 28 Aralık 2005 Çarşamba, s.20.

olmak üzere Deloitte, Ernst and Young gibi)⁴ raporları sayesinde dünya genelinde yaygınlaşmakta ve bir kamu politikası aracı olarak ön plana çıkmaktadır. Türkiye’de 2005 yılında sağlık alanında yasal zemine kavuşan bu model ile 30 milyar lira yatırım tutarına sahip “şehir hastaneleri” veya “entegre sağlık kampüsleri” şeklinde 29 projenin hayata geçirilmesi hedeflenmiştir. 2017 yılında da bu modelinin ilk örnekleri olarak Yozgat, Mersin, Isparta ve Adana şehir hastaneleri hizmet vermeye başlamıştır. Bu örneklerden görüldüğü üzere; özel sektör dinamizmi ile yatırımların daha erken tamamlanması yanında ileri teknoloji tıbbi cihazlarla donatılmış hastanelerin nitelikli yatak sayısının artması ve kaliteli hizmet sunumu sağlık sektörüne önemli bir ivme kazandırmıştır. Ancak modelin etkinliğinin ve verimliliğinin değerlendirilmesinin önündeki en önemli sorunsal, teknik fayda-maliyet analizinin yapılabilmesine yönelik verilere ulaşılamamasıdır.

Son yıllarda Türkiye’de bir başka politika transferi örneği, 2011 yılında 663 sayılı KHK ile Sağlık Bakanlığı bünyesinde “Sağlık Politikaları Kurulu” ve 25 Mart 2017 tarihinde TÜSEB⁵ bünyesinde “Sağlık Politikaları Enstitüsü” kurulması ile politika araştırma ve analiz birimlerinin kamu örgütlenmesine dâhil olmasıdır. Dünyada Sağlık Politikası Analiz Enstitüleri (*Health Policy Analysis Institutes -HPAIs*) olarak farklı örgütsel modeller (hükümet-dışı, kamu ve üniversiteye bağlı olarak) altında kendine yer bulan bu birimler, 1990 sonrası yaygınlaşmaya başlamıştır. Bennet ve diğerleri tarafından yapılan bir araştırmada, düşük ve orta gelirli ülkelerde 78 sağlık politikası analiz enstitüsü (38’i Asya’da, 21’i Afrika’da, 8’i Latin Amerika’da, 8’i Avrupa ve Eski Sovyet Ülkelerinde, 3’ü Ortadoğu’da olmak üzere) tespit edilmiştir. Bu enstitülerin yüzde 80’inden fazlası 1990 sonrası kurulmuş olup, kısmen kurum içi politika analizinde karşılaşılan sorunlar

⁴ Bu kuruluşlar hazırladıkları rapor serileri ile önemli bir politika girişimcisi işlevi görerek elde ettikleri deneyimlerle politika kararlarını etkileyebilmektedirler. Son dönemlerde İspanya (Valencia), G. Afrika, Lesotho, Portekiz, Peru, Almanya, Kanada gibi ülkelerde uygulanan PPIP (Kamu Özel Bütünleşik Ortaklığı- yani tasarla-yap-işlet-hizmeti sun biçimi) modelinin en iyi uygulamalarını (best practice) ön plana çıkararak dünya genelinde yayılmasına aracılık etmektedirler (Sosa Delgado vd., 2016: 6-7). Ancak bu raporlarda göze çarpan birkaç grafiğe sığdırılmış yüzeysel bilgiler dışında açık kanıtlara daha fazla ihtiyacımız bulunmaktadır.

⁵ 6569 sayılı Kanunla, kamu tüzel kişiliğine, bilimsel ve idari özerkliğe sahip, özel bütçeli ve merkezi İstanbul’da olan sağlık bilim ve teknolojileri alanında faaliyet göstermek üzere “Türkiye Sağlık Enstitüleri Başkanlığı” (TÜSEB) kurulmuştur. TÜSEB, birçok gelişmiş ülkede yer alan enstitüler ile yapı ve işlev olarak benzerlik göstermektedir. Örneğin, ABD Ulusal Sağlık Enstitüleri (NIH, National Institutes of Health) , İngiltere’de Ulusal Sağlık Araştırma Enstitüsü (NIHR, NHS National Institute for Health Research) ve Japonya’da Ulusal Sağlık Bilimleri Enstitüsü (NIHS, The National Institute of Health Sciences) en belirgin olanlarıdır.

nedeniyle “düşünce kuruluşları” şeklinde yapılanma eğilimi göstermiştir (Bennet vd., 2012: 195). Yine bu araştırma kapsamında; 16 tanesinin devletle çok yakın ve simbiyotik bir ilişki içinde kamu örgütlenmesine dâhil olduğu ve Uganda (Sağlık Politikaları Analiz Birimi), Vietnam (Sağlık Strateji ve Politika Enstitüsü), Tayland, Kamboçya gibi ülkelerdeki bu birimlerin başarısı için *“Sağlık Bakanlıkları ile çok yakın bir ilişki içinde olmaları fakat Bakanlık içinde örgütlenmesinden kaçınılması gerektiği”* (Bennet vd., 2010: 39-40) önerilmiştir. Kamu yönetiminin izdüşümü olarak sağlık alanında örgütsel dönüşüm, politika değişiminin hem bir koşulu hem de bir sonucu olarak anlaşıldığında; sağlık politikaları araştırma/analiz enstitüleri, kanıta dayalı karar verme sürecinin desteklenmesinde olumlu bir rol oynayabilir.

SONUÇ

Politika transferi, olgusal düzeyde Türkiye’de sağlık hizmetlerinin örgütlenmesinden, hizmet sunumuna ve finansmanına kadar politikaların oluşturulmasının ortak özelliklerinden biridir. Sağlık politikalarının biçimlenmesinde transfer ajanları ve nesneleri, politikanın kapsamı, hedefi ve gelişimi tarihsel bağlamda değişse de değişmeyen şey, politika transferinin varlığıdır. Türkiye’de sağlık politikalarının tarihsel bağlamı Tablo 1’de sentezlenmeye çalışıldığı gibi, uluslararası sağlık politikalarının yol göstericiliğinden bağımsız değildir. Sağlık Bakanlığı’nın kurulduğu 1920 yılından sonra halk sağlığı/koruyucu hekimlik hizmetlerinin ön plana çıkması ile Rockefeller Vakfı’nın uluslararası programları ile şekillenen sağlık politikaları, 1950 sonrası DSÖ/UNICEF gibi BM örgütleri ile İngiltere, İsveç gibi sağlık hizmetlerini sosyalleştiren ülkelere ilham alınan bütünsel sağlık hizmet modeline yönelmiştir. 1980 sonrası ise, IMF/DB gibi uluslararası örgütlerin yapısal uyarılma politikaları ile ticari liberalleşme, finansal serbestleşme ve özelleştirme gibi neoliberal stratejilerle biçimlenen sağlık politikaları, 2000’li yıllarda “küresel sağlık politika ağları” vasıtasıyla rasyonel bir tercih olarak sunulmuş ve sunulmaya devam etmektedir.

Tablo 1. Türkiye’de Uluslararası Sağlık Politikaları Transferinin Tarihsel Bağlamı.

	1920-1950	1950-1980	1980-2003	2003 ve Sonrası
Politikanın Kapsamı	Ulusal	Ulusal ve Uluslararası	Ulusal ve Uluslararası	Küresel
Sağlık Politikalarının Gelişimi	Devlet-merkezli	Devlet merkezli (Sosyalleştirme)	Devlet merkezli (Serbestleşme, Piyasalaşma)	Yönetişim (KÖO Modeli)
Politika Yapıcılar	Sağlık Bakanlığı	Sağlık Bakanlığı, BM Örgütleri (DSÖ, UNICEF)	Sağlık Bakanlığı, Uluslararası Örgütler (DB, IMF, OECD)	Sağlık Bakanlığı, Sağlık Küresel Ağı
Sağlık Politikalarının Hedefi	Koruyucu Sağlık Hizmeti	Tedavi Edici/ Koruyucu	Tedavi Edici/ Koruyucu	Tedavi Edici/ Koruyucu

Politika transferi çalışma alanının en önemli faydalarından biri, politika sürecindeki stratejik aktörlerin güdülerine (finansal, ideolojik veya kabaca pragmatik) ışık tutmasıdır. Çünkü her nerede ve ne zaman bir aktör, politika oluşturma sürecine müdahil olduğunda bu durum bize transfer edilmesi istenen nesnelerle ilgili birçok güdüyü ima edebilmektedir. Türkiye örneğinde de görüldüğü üzere sağlık alanında gerçekleşen veya başarısız olan politika transferleri ekonomik, siyasal ve ideolojik değerlerle yüklüdür. 1980 ve 1990’lı yıllarda neoliberal politikaların etkisiyle kanıttan ziyade ideolojiye dayanan sağlık reformları, 2000’li yıllardan sonra özellikle düşünce kuruluşları ve uluslararası danışmanlık firmalarının desteği ile kısmen kanıta dayalı politikalara dönüşme eğilimi göstermiştir. Bununla birlikte, politika transferi olgusu sağlık hizmet sunumundaki son gelişmeleri ve diğer ülke deneyimlerini öğrenmenin faydalı bir yolu olmasının yanında her politika *“bütün bedenlere uyan bir elbise”* olarak değerlendirilemez. Her ülkenin kendi toplumsal, ekonomik, siyasal ve kültürel bağlamı farklılık gösterebildiğinden doğrudan bir politika transferi, tıpkı Türkiye’de kamu hastane birlikleri modelinde olduğu gibi başarısızlıkla sonuçlanabilecektir. Bu yüzden sağlık sistemleri ile ilgili reformlarda sağlık politikalarının oluşturulmasında bağlamdan kaynaklanan farklılıkların ve tehditlerin kavranması gereksinimi nedeniyle veri ve bilgi ağının oluşturulması uluslararası deneyimlerin öğrenilmesi açısından önem teşkil etmektedir. Ancak bu sayede farklı ülkelerde

değişik sonuçlar verebilen KÖO modeli gibi transferlerin başarı olasılığı artacaktır.

1980 sonrası sağlık reformlarının yakınsaması sürecine DB, OECD⁶ gibi uluslararası örgütlerden PwC gibi danışmanlık şirketlerine, araştırma merkezlerinden John Hopkins, Harvard gibi üniversitelere kadar birçok aktör katkı sağlamıştır. Ancak son yıllarda Türk kamu yönetiminde “Sağlık Politikaları Kurulu” ve “Sağlık Politikaları Enstitüsü” gibi birimlerin ortaya çıkışı ile politika oluşturma modernizasyonu, “*idarenin yeniden yapılandırılması*” sürecinin bütüncül bir parçası haline gelmiştir. Bakanlığa bağlı bu birimlerin geliştirecekleri politikalarla reform sürecinde önemli bir katma değer yaratmaları beklentisi doğmuştur. Bu nedenle politika transfer sürecinde politika araştırma/analiz enstitülerinin rolü, araştırılmaya değer bir konu olarak analiz edilmeyi beklemektedir.

⁶ Uluslararası düzeyde özellikle ekonomik ve idari reform alanlarında neoliberal politika gündeminin desteklenmesinde etkin olan OECD, önemli bir politika transferi ajanı olarak piyasa ekonomisi temelinde kamu işletmeciliği programları ile “en iyi uygulamaları” yaygınlaştırma yönünde bir tavır sergilemektedir. Temmuz 2012’de Madrid’de düzenlenen Uluslararası Siyaset Bilimi Derneği’nin 22. Dünya Kongresi’nde “OECD ve politika transferi ilişkisi” ile ilgili iki panel dikkat çekicidir. Bu panelden doğan altı makaleyi incelediği makalesinde Pal (2014: 195-200) politika transferinin sıklıkla krizler ve dışsal baskılarla meydana geldiğini, OECD gibi uluslararası örgütlerin de bu baskıları küresel çıkarlarını koruma ve geliştirme yönünde kullandığını dile getirmektedir.

KAYNAKÇA

Ağartan, Tuba İnci (2008), *Turkish Health System in Transition: Historical Background and Reform Experience*, Doctor of Philosophy of Sociology, Binghamton University, New York.

Akdağ, Recep (Ed.) (2012), *Türkiye Sağlıkta Dönüşüm Programı Değerlendirme Raporu (2003-2011)*, Sağlık Bakanlığı, Ankara.

Aktan, Coşkun Can ve Ulvi Saran (Ed.) (2007), *Sağlık Ekonomisi ve Sağlık Yönetimi*, Aura Yayınları, İstanbul.

Batley, Richard and Larbi, George (2004), *The Changing Role of Government: The Reform of Public Services in Developing Countries*, Palgrave Macmillan, Basingstoke and New York.

Başbakanlık Cumhuriyet Arşivi (BCA) (1926), İki ay süre ile Avrupa’da incelemelerde bulunacak olan Sıhhiye Vekili Dr. Refik (Saydam)’a verilecek günlük ve yolluğun Sıhhiye Bütçesinin Özel Faslından Ödenmesi, Yer No: 30-18-1-1/18-27-12, 4 Mayıs 1926.

BSS (Birleşik Sağlık Sistemleri-United Health Systems), “Policy Projects”, <http://www.bss.com.tr/policy-projects/> (Erişim Tarihi: 2 Ocak 2014).

Charles, John A. (1961), *Türkiye’de Sağlık İşlerinin Sosyalleştirilmesi Hakkında Rapor*, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı Yayın No:268, Gürsoy Basımevi, Ankara.

Dolowitz, David and Marsh, David (1996), “Who Learns What From Whom: A Review of the Policy Transfer Literature”, *Political Studies*, XLIV, s.343-357.

Erdem, Murat ve Kenneth W. Rose (2000), “American Philanthropy in Republican Turkey: The Case of Rockefeller and Ford Foundations”, *The Turkish Yearbook of International Relations, Research Center for International Political and Economic Relations*, Ankara University, Faculty of Political Science Publications, Vol.31, No.2, s.131-157.

Evans, Mark and Davies, Jonathan (1999), “Understanding Policy Transfer: A Multi-Level, Multi Disciplinary Perspective”, *Public Administration*, Vol.77, No:2, s.361-385.

Evans, Mark (2009), “New Directions in The Study of Policy Transfer”, *Policy Studies*, Vol:30, No:3, s.237-241.

Evans, Mark (2009), “Policy Transfer in Critical Perspective”, *Policy Studies*, Vol.30, No.3, s.243-268.

Freeman, Richard (1999), *Policy Transfer in the Health Sector*, (February), <https://pdfs.semanticscholar.org/> (Erişim Tarihi: 13 Mayıs 2016)

Ham, Chris (1997), *Management and Competition in the NHS*, Second Edition, Radcliffe Medical Press, Abingdon.

Holden, Chris (2009), “Exporting Public–Private Partnerships in Healthcare: Export Strategy and Policy Transfer”, *Policy Studies*, Vol:30, No:3, s.313-332.

Hulme, Rob (2006), “The Role of Policy Transfer in Assessing the Impact of American Ideas on British Social Policy”, *Global Social Policy*, Vol.6, No.2, s.175-197.

Jacobs, Kerry and Barnett, Pauline (2000), “Policy Transfer and Policy Learning: A Study of the 1991 New Zealand Health Services Taskforce”, *Governance*, Vol:13, No:2, s.185-213.

Lee, Kelley and Hilary Goodman (2002), “Global Policy Networks: The Propagation of Health Care Financing Reform Since The 1980s”, Kelley Lee, Kent Buse and Suzanne Fustukian (ed.), *Health Policy in a Globalising World*, Cambridge University Press, Cambridge, s.97-119.

Luckett, George Sparr ve Harold Farnsworth Gray (1925), *Sıhhat-i Umumiye İdaresi Esasatı*, Çev. Sıhhiye ve Muavenet-i İçtimaiye Vekâleti, T.C. Sıhhiye ve Muavenet-i İçtimaiye Vekâleti Neşriyatı, Sayı 2, Yeni Matbaa, İstanbul.

Marmor, Ted, Richard Freeman and Kieke Okma (2005), “Comparative Perspectives and Policy Learning in the World of Health Care”, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, Vol.7, No.4, s.331-348.

Marsh, David and Evans, Mark (2012), “Policy Transfer: Coming of Age and Learning from The Experience”, *Policy Studies*, Vol.33, No.6, (November), s.477-481.

McCann, Eugene and Ward, Kevin (2012), “Policy Assemblages, Mobilities and Mutations: Toward a Multidisciplinary Conversation” *Political Studies Review*, Vol.10, No.3, s.325–332.

McPake, Barbara (2002), “The Globalisation of Health Sector Reform Policies: Is ‘Lesson Drawing’ Part of The Process?”, in *Health Policy in a Globalising World*, Kelley Lee, Kent Buse and Suzanne Fustukian (Ed.), Cambridge University Press, Cambridge, s.120-139.

McPake, Barbara, Charity Jensen, Alex Jones (2017), *Learning Across Health Systems: Literature Review of International Health Policy Transfer Processes*, Oxford Policy Management Ltd., (May), <http://health.bmz.de/services> (Erişim Tarihi: 1 Haziran 2017).

Milli Birlik Komitesi Genel Kurul Toplantısı (1961), “Sağlık Hizmetlerinin Sosyalleştirilmesi Hakkındaki Kanun Tasarısı ve Sosyal İşler Komisyonu Raporu (1/183)”, 71. Birleşim, Cilt 5, (05.01.1961 Perşembe), s.15-40.

OECD (1992), *Reform of Health Care: A Comparative Analysis of Seven OECD Countries*, OECD Publishing, Paris.

OECD (1994), *The Reform of Health Care System: A Review of Seventeen OECD Countries*, OECD Health Policy Studies No.5, Paris.

Olle, P.V. (1961), “Türkiye’de Genel Sağlık İdaresi”, *Sağlık Hizmetlerinin Sosyalleştirilmesi ve Uygulama Planı Üzerinde Çalışmalar*, Ragıp Üner ve Nusret Fişek, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı Yayınları No:256, Ankara, s.173-182.

Öztekin, Zafer (1992), *Nusret Fişek ile Söyleşi (18 Mart 1986)*, Türk Tabipler Birliği Merkez Konseyi, Ankara.

Pal, Leslie A. (2014), “Introduction: The OECD and Policy Transfer: Comparative Case Studies”, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, Vol.16, No.3, s.195-200.

Roberts, Marc J., William Hsiao, Peter Berman, Michael R. Reich (2010), *Sağlık Reformunun Doğru Yapılması – Performans ve Hakkaniyetin Geliştirilmesi için Bir Kılavuz*, (Ed. Salih Mollahaliloğlu vd.), Hıfzıssıhha Mektebi Müdürlüğü, Refik Saydam Hıfzıssıhha Merkezi Başkanlığı, Sağlık Bakanlığı, Ankara.

Rockefeller Foundation (1937), *International Health Division Annual Report 1937*, Rockefeller Foundation, New York.

Rose, Richard (2005), *Learning from Comparative Public Policy: A Practical Guide*, Routledge, London.

Sağlık Bakanlığı (1992), *Türkiye Sağlık Reformu Sağlıkta Mega Proje*, T.C. Sağlık Bakanlığı Sağlık Projesi Genel Koordinatörlüğü, Ankara.

Sağlık Bakanlığı (1993), *Sağlık Reformu ile İlgili Kanun Tasarısı Taslakları ve Gereçekçeleri*, Sağlık Bakanlığı Sağlık Projesi Genel Koordinatörlüğü, Ankara.

Sağlık Bakanlığı (1993), *Ulusal Sağlık Politikası*, T.C. Sağlık Bakanlığı Sağlık Projesi Genel Koordinatörlüğü, Ankara.

Sağlık Hizmetleri Temel Kanunu Tasarısı ve Sağlık ve Sosyal İşler, Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları (1/826), S.Sayısı:544, *TBMM Tutanak Dergisi*, 93. Birleşim, 22.4.1987 Çarşamba, Dönem 17, Cilt 39, Yasama Yılı 4.

Schick, Allen (1996), *The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change*, State Services Commission, Wellington.

Sıhhat ve İctimaî Muavenet Teşkilâtı (1937), *Türkiye’de Sıhhat ve İctimai Muavenet Teşkilatının Cumhuriyet Devrindeki İnkişafı*, Ankara.

Sıhhat ve İctimai Muavenet Vekâleti (1942), *Sıhhiye Mecmuası Fevkalade Nüshası: Dr. Refik Saydam’ın Aziz Hatırasına*, Ulusal Matbaa, Ankara.

Sobacı, Mehmet Zahid (2009), *İdari Reform ve Politika Transferi: Yeni Kamu İşletmeciliğinin Yayılışı*, Turhan Kitabevi, Ankara.

Sosa Delgado-Pastor, V., Brashers, E., Foong, S., Montagu, D., Feachem, R. (2016), *Innovation roll out: Valencia’s Experience with Public-Private Integrated Partnerships*, Healthcare Public-Private Partnerships Series, No. 3. San Francisco: The Global Health Group, Global Health Sciences, University of California and PwC, (December), USA.

Stone, Diane, (1996), *Capturing The Political İmagination: Think Tanks and The Policy Process*, Frank Cass, London.

Stone, Diane (1999), “Learning Lessons and Transferring Policy across Time, Space and Disciplines”, *Politics*, Vol.19, No.1, s.51-59.

Stone, Diane (2004) “Transfer Agents and Global Networks in the ‘Transnationalization’ of Policy”, *Journal of European Public Policy*, Vol.11, No.3, s.545-566.

Şehsuvaroğlu, Bedi (1950), “Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı Tarihçesi”, *Dirim Aylık Tıp Gazetesi*, Cilt XXV, Sayı 7, (Temmuz), s.236-245.

Tambulasi, Richard Ignituous Chipopopo (2011), *Policy Transfer and Services Delivery Transformation in Developing Countries: The Case of Malawi Health Sector Reforms*, PhD. Thesis, The University of Manchester, Manchester, UK.

Türk Tabipler Birliği (TTB), (2012), *Türkiye’de Sosyalleştirmenin 50 Yılı*, Füsun Sayek TTB Raporları/Kitapları-2011, Ankara.



MEVZUAT YAPIMINDA DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİ VE UYGULAMA SORUNLARI

Murat ÖNDER*

ÖZ

Düzenleyici Etki Analizi (DEA), üzerine çalışılan yeni ve mevcut düzenlemeler ile yasalaşmayan olası alternatiflerin olumlu ve olumsuz etkilerini sistematik bir şekilde analiz eden eleştirel ve kapsamlı bir yardımcı karar aracıdır. DEA, düzenleme akışını değerlendiren faydalı araçlardan biri olduğu kadar güçlü bir düzenleyici yönetim aracı olarak da bilinir. Günümüzde dünyanın çeşitli ülkelerinde DEA, farklı şekillerde uygulanma alanı bulmuştur. Ülkemizde DEA, Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ile düzenlenmiş olup halen yürürlükte olmasına rağmen, mevzuat yapım sürecinde DEA'lardan yeterince faydalanılmamaktadır. Bu çalışma, DEA'nın önemini, ortaya çıkışını, temel felsefesini, araçlarını, faydalarını ve eleştirilen yönlerini açıkladıktan sonra; Türkiye'de DEA uygulamasında karşılaşılan sorunları önceki araştırmalardan, Başbakanlık faaliyet raporları ve performans programlarından ve alanda uzman olarak çalışan kişilerle yapılan mülakatlardan derlenen verilere dayalı olarak değerlendirmiş, DEA uygulamasına ilişkin GZFT analizi yapmış ve DEA uygulamasının geliştirilmesine yönelik politika önerilerinde bulunmuştur.

Anahtar Kelimeler: Mevzuat Yapımı, Düzenleyici Etki Analizi (DEA), Türkiye'de Düzenleyici Etki Analizi, Uygulama Sorunları.

* Doç. Dr., Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, muratonder@gmail.com

REGULATORY IMPACT ANALYSIS IN LEGISLATION AND APPLICATION ISSUES

ABSTRACT

Regulatory Impact Analysis (RIA) is a comprehensive supporting decision tool which systematically analyzes and critically assesses the positive and negative effects of proposed and existing regulations and non-regulatory alternatives. RIA is considered as one of the most useful tools to evaluate the flow of regulations, as well as a powerful regulatory governance instrument. Today many countries around the world apply RIA in various forms. Even though RIA in our country has been regulated by currently valid Regulation on the Procedures and Principles of Legislation Preparation, it has not been benefited sufficiently in legislation process. This study, after explaining the emergence, significance, main philosophy, tools, benefits and critiques of RIA, evaluated the problems encountered in the application of RIA in Turkey based on previous research, activity reports and performance programs of Prime Ministry and interviews with experts in the field, performed SWOT analysis for RIA applications, and offered policy recommendations.

KeyWords: *Regulation, Regulatory Impact Analysis (RIA), Regulatory Impact Analysis in Turkey, Application Issues*

GİRİŞ

Toplumsal ve ekonomik hayatın varlığı ve sürdürülebilirliği ancak iyi hazırlanmış bir dizi kuralın varlığına bağlıdır. Kamu yönetimi yazınında genel olarak düzenleme/regülasyon olarak adlandırılan bu kurallar, 20. yüzyıl boyunca yaşadığı tecrübeler sayesinde bugünkü şekline ulaşan “düzenleyici devlet” modelinin, belirlenen sosyal ve iktisadi amaçlara ulaşılmasında en önemli kamu yönetimi aracı olarak karşımıza çıkmaktadır (Ladegaard, 2005). Özellikle son dönemlerde küreselleşme gerçeğinin kamu yöneticilerini karşı karşıya bıraktığı fırsatlar ve krizler kamu yönetiminde geleneksel geniş kapsamlı makro politika araçlarının önemini azaltırken, küreselleşme ile birlikte karşılaşılan kriz ve fırsatlara karşı daha esnek ve özel politikalar uygulanmasını sağlayan özel düzenleme kavramının önemini artırmıştır.

Post modern sanayi toplumu ile birlikte son yıllarda daha da belirgin bir şekilde ortaya çıkan bilgi toplumunun değişen talep ve ihtiyaçları birçok farklı ve yeni ürün ve hizmetin sunulmasını gerektirmektedir. Bu çerçevede birbirinden farklı alanlarda gerek özel sektör gerekse kamu tarafından karşılanmaya çalışılan bu talepler, kamu yöneticilerini çok farklı alanlarda yeni düzenlemeler yapmaya veya mevcut düzenlemeleri değiştirmeye zorlamaktadır. Etkin ve başarılı düzenleme yapma becerisi kamu yöneticileri açısından, gerek özel sektörün gerekse hükümetlerin artan küresel rekabet ortamında ayakta kalabilmeleri noktasında son derece önemli bir değer olarak görülmektedir. Bu düzenlemeler ile bazı yeni maliyetleri ortaya çıkarken, düzenlemelerin yapılması ve uygulanmasıyla belirli faydalar da elde edilmeye çalışılmaktadır. Somut ve soyut birçok faktör içeren maliyetlerin ve faydaların ölçülebilmesi ile düşük maliyetli ve yüksek faydalı düzenlemelerin mümkün olabildiği görülmektedir.

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde başlayan “daha iyi düzenleme” eğilimi küresel düzeyde kabul görmüş olup birçok ülke ve uluslar arası kuruluş da (OECD ve Dünya Bankası gibi) bu konuda çalışmalar yapılmaktadır. Bu bağlamda, mevzuat, mevzuat dışı düzenleme ve politika alternatifleri düzenlemelerinin olası etkileri üzerine ayrıntılı analiz yapılmaktadır. Düzenleyici Etki Analizi (DEA) ile her bir düzenlemenin öncesinde düzenlemeye sebep olan sorunlar doğru tanımlanmakta, düzenlemenin ekonomiye, çevreye ve sosyal yapıya olan etkileri ölçülmeye çalışılmakta, düzenlemenin hazırlanması sürecine daha geniş katılım

sağlanmakta ve yürürlüğe konulan düzenlemelerin uygulanması izlenmekte ve değerlendirilmektedir (Aygün, 2013: 1). DEA kapsamında ekonomik, sosyo-kültürel ve çevresel olmak üzere çok boyutlu etki analizi yapılması öngörülür.

DEA, dünyada ilk olarak 1970’li yılların ortalarında ABD’de kullanılmaya başlamış daha sonra ise 1995 yılından itibaren özellikle OECD’nin katkısı ve öncülüğü sayesinde üye ülkeler tarafından benimsenmiş ve zamanla diğer ülkelere de yayılmıştır. Ülkemiz için henüz yeni sayılabilecek bir kavram olan ve 2006 yılında yayımlanan Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ile mevzuatımıza kazandırılan DEA, mevzuat yapımı sürecinde halen etkin bir işlerlik kazanamamıştır. Yasal altyapının varlığına rağmen etkin bir şekilde faydalanılamayan DEA ile ilgili temel sorunları ve çözüm önerilerini ortaya koymak çalışmanın nihai hedefini oluşturmaktadır. Bu makale öncelikle kavramsal düzeyde, düzenleyici etki analizinin tanımını, ortaya çıkışını, tarihsel gelişimini, özelliklerini, ilkelerini, yöntemlerini, faydalarını ve yöneltilen eleştirileri ele almaktadır. Daha sonra da, Türkiye’de DEA uygulamasında karşılaşılan sorunları literatürden, Başbakanlık faaliyet raporlarından ve alanda uzman olarak çalışan kişilerle yapılan mülakatlardan derlenen verilere dayalı olarak değerlendirilmekte, DEA uygulamasına ilişkin GZFT analizi yaparak politika önerilerinde bulunmaktadır.

1. DÜZENLEME KAVRAMI VE OLGUSU

Devletin varlığı ve görevlerinin ne olması gerektiği, temelde çoğu siyasal kuram ve ideolojilerin ana tartışma konuları arasında yer almaktadır. Özellikle aydınlanma sonrası batı toplumlarında başlayan sanayi devrimi ve bununla doğrudan ilişkili olarak ortaya çıkan kapitalist toplum ve piyasa yapısı, devletin görevlerinin ne olması gerektiği konusundaki tartışmaları alevlendirmiştir. Müdahaleci olmayan minimal devlet yaklaşımının gittikçe modernize olan sanayi ve toplum yapısının beraberinde getirdiği problemlerle başa çıkamayacağı görülmüştür. Klasik liberalizmden farklı olarak modern liberal ve sosyal demokrat öğretide, piyasa kavramının öneminin yanında devlete daha olumlu bir bakışla birlikte onun düzenleyici ve müdahaleci rolünün zorunlu ve kaçınılmaz olduğu kabul edilir (Heywood, 2014).

Devletin en önemli görevlerinden birisi de kamu hizmetlerini kamu yararı düşüncesi içerisinde vatandaşların beklentileri doğrultusunda sunabilmektir. 20.

yüzyıl, kamu kurumlarının büyümesi, çeşitlenmesi ve sayıca artmasına tanıklık etmiş ve devlet örgütlenmesi de büyümüştür. Refah devleti anlayışının gelişmesi ile birlikte devletin yapması gereken hizmetler önceleri çoğalmış ve sonra da, liberal etkiler, mali ve ekonomik baskılar nedeniyle yetki devrine ve düzenlemeye yönelik azalma yönünde evrilmiştir (Önder, 2012: 5; Sezer ve Vural, 2010: 204).

Kamu hizmetlerinin sunulmasında devletin izleyebileceği ve genel kabul görmüş üç ana yöntem öne çıkmaktadır (Shafritz ve diğerleri: 119; Gözler ve Kaplan, 2011: 552-574). İlk yöntemme göre devlet doğrudan kendi kurum ve kuruluşları (tüzel kişiliği) eliyle bu hizmetleri sağlar. Ruhsat veya izin yönteminde ise devlet kamu hizmetini o hizmetin asıl sağlayıcısı olarak kendisi kalmak üzere o hizmetin sunumundaki ticari riskleri üstlenmemiş olan bir özel kişi veya kuruma gördürür. Bir diğer yöntem olan İmtiyaz Yöntemi ise İdarenin bir özel kişi veya kuruluş ile yaptığı sözleşme uyarınca belli bir kamu hizmetinin masrafları, kâr ve zararı özel kişiye ait olmak üzere, söz konusu kişi veya kişilerce kurulması ve/veya işletilmesi usulüdür. Devlet kendisi doğrudan yapmadığı iş ve işlemleri de düzenleme yoluna gider.

1.1. Devlet ve Düzenleme

Devlet, ekonomik ve sosyal düzenin kurulmasında ve devam ettirilmesinde diğer aktörlerden farklı ve ayrıcalıklı olarak sahip olduğu mevzuat yapma veya kural koyma erkiyle üreticinin, tüketicinin, sivil toplum kuruluşlarının (STK) ve kendi alt birimlerinin karar ve davranışlarını doğrudan kontrol etme ve yönlendirme gücüne sahiptir. Klasik devlet anlayışıyla devletin tek başına yaptığı düzenlemelerin yetersiz kalması, kamusal korunmanın aşınmasına; iş dünyası, vatandaşlar ve kamu yönetimi üzerindeki maliyetleri, bürokrasi ve kırtasiyeciliği artırarak devlete olan güvenin azalmasına neden olmaktadır (Önder, 2011b; Tank, 2011: 143). Düzenlemelerin sosyal, siyasal, ekonomik ve hatta uluslararası etkilerini hesaplamayan devletler, beklenmedik bir anda kendilerini ve vatandaşlarını güç duruma düşürebilmektedir. Günümüzde kaliteli düzenlemeler yapamayan ülkeler, küresel sermayenin akışkanlığı sebebiyle sermaye kaçışına neden olarak ekonomik alandaki rekabet güçlerini zayıflatabilmektedirler.

Günümüzde devlet ve toplum anlayışında idari, iktisadi ve sosyal düzenin sağlanabilmesi adına kuralların varlığı kadar, bu kuralların nasıl yapıldıkları ve

uygulandıkları da büyük önem arz etmektedir. Genel olarak “mevzuat” başlığı altında ele alınabilecek bu kurallar, devlet ve toplum açısından kurucu anlaşıma niteliğindeki anayasadan başlayarak bu anayasaya uygun şekilde meclisler (veya diğer yasama organları) tarafından çıkarılan kanunlar ve yine bunlara bağlı olarak idari otoritelerce yayımlanan tüzük, yönetmelik ve diğer düzenlemeleri içerisinde barındıran geniş bir yelpazeyi ifade etmektedir.

İktisadi alanda üretim ekonomisinden, hizmet ekonomilerine doğru bir kaymanın yaşanması, küreselleşme ile birlikte bölgesel ve küresel pazarlar arasında bağımlılıkların artması, bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan gelişmelerin hızlanması ve daha iyi ürün ve hizmetlere karşı artan tüketici bilinci ve talepleri, devlet ve hükümetleri bu kurallar koyma konusunda daha dikkatli ve etkin olmaya zorlamaktadır (Ekici, 2006: 104). Devletin üretim alanından düzenleyici ve denetleyici alana kaydırılan yeni görev tanımı yeni sorumlulukları da beraberinde getirmiştir. Kendi başlarına bırakıldığında etkinlikten uzaklaşan piyasalarda rekabeti hâkim kılmak amacıyla gerekli düzenlemeleri yapmak ve uygulamaları takip etmek devletin temel sorumlulukları arasına girmiştir (Aykın, 2010: 229).

Kamu yöneticilerinin teknolojik, sosyal ve iktisadi değişimlerin etkisinde kalan gelişmiş toplumları, ekonomileri ve farklı çıkar gruplarını dengeli bir şekilde yönetebilmesi için sosyal ve ekonomik hayatı şekillendiren kanun, tüzük, yönetmelik ve diğer alt düzenlemelerin hazırlanması sırasında izlediği süreci değiştirmesi ve geliştirmesini zorunluluk haline getirmektedir (Ekici ve Çelik, 2007: 136). Bununla birlikte, hükümet açısından problemlerin çözümünde en iyi yöntemin her zaman yeni bir düzenleme yapmak olduğunu söylemek mümkün değildir. Aksine, gereksiz düzenleme yapılması kamu otoritelerinin güvenilirliklerini ve etkinliklerini yitirmelerine yol açabilmektedir. Bu nedenle günümüz kamu yönetimi anlayışında düzenlemelerin kalitesi kamunun etkinliği için hayati önemdedir.

Kısa süre aralıklarında çok sayıda kanun yapma nedeniyle, düzenleme enflasyonu ortaya çıkabilmektedir (Tank, 2011: 176). Zamanla bu yeni düzenlemelere, zorunlu olarak uyum sağlama durumunda kalınabilmektedir. Kanunun, muhatapları tarafından, daha da önemlisi kanunu uygulayacak ve denetleyecekler tarafından da iyi bilinmemesi sonucu, idari formalitelerin

yükü artmaya başlar. Yapısal uyum sorunlarının ortaya çıkmasıyla nedeniyle de düzenlemenin parasal ve parasal olmayan maliyetleri giderek gereğinden fazla artar.

Kurumsal anlamda işlem maliyetleri (transaction costs) olarak ortaya çıkan bu maliyetler sınırlı kaynakların kullanımındaki etkinsizliği artırmakla gerek kamu gerek özel kişi ve kuruluşların bütçelerinde zamanla artan ve ölçülmesi zor ve görünmeyen ek maliyetler getirmektedir (Önder, 2006: 17-18). Piyasanın vazgeçilmez aktörü olan devlet ve onun icraat aracı olan bürokrasi piyasada işlem maliyetini düşürecek birtakım önlemler alabileceği gibi, yaptığı yanlış düzenlemelerle bizzat kendisi bazı konularda işlem maliyetinin artmasına neden olabilmektedir (Leblebici ve Kurban, 2012: 84-85). Örneğin, devletin bazı mal ve hizmetlerin alınıp satılmasında sınırlamalar getirmesi işlem maliyetini arttırabilir. Bu maliyetleri ortadan kaldırmak ya da azaltmak için düzenleme yapma süreçlerinin iyileştirilmesi oldukça önemlidir. İşlem maliyeti teorisi, bürokrasinin de piyasanın bir aktörü olduğunu kabul etmektedir. Devletin piyasaya hiç müdahale etmemesini savunan ultra-liberal görüşler, son dönemlerde gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde yaşanan büyük ekonomik krizlerle birlikte büyük ölçüde zayıflamıştır. Piyasada ortaya çıkan sorunlara karşı devletler bürokrasi aracını düzenleyici yönde kullanmaktadırlar (Leblebici ve Kurban, 2012: 85). Çok daha hızlı gelişen ve değişen sosyal ve ekonomik faktörlerin ortaya çıkardığı sorunların çözümü ve fırsatların değerlendirilmesi için yapımı uzun süren, orta ve alt yönetim kademelerinin inisiyatif kullanmasını engelleyici nitelikteki düzenlemeler yerine daha hızlı ve dinamik karar almayı sağlayan esnek bir takım düzenlemelerin hayata geçirilmesi gereği yaygın olarak kabul görmüştür.

1.2. Düzenleyici Reform/Daha İyi Düzenleme ve Araçları

Devletin yaptığı başarılı düzenlemeler, genel olarak rekabet gücünü artırmak, serbest piyasa yapısını oluşturmak, hayat düzeyi ve kalitesini yükseltmek, çevreyi korumak, yönetsel süreçlerde katılımı, şeffaflığı ve hesap verebilirliği arttırmak ve sürdürülebilir gelişmeyi sağlamak suretiyle toplumsal refaha katkıda bulunur. Başarısız düzenlemeler ise, ekonomik istikrarı bozmasıyla, rekabet gücüne zarar vermesiyle, ekonomik ve sosyal maliyetleri arttırmasıyla, eşitsizlikleri derinleştirilmesiyle, bilgi asimetrisini çoğaltmasıyla, düzenleyici gücü işlevsiz kılmasıyla, kamu yararı yerine düzenleyicilerin veya belirli grupların

çıkarlarını korumasıyla sonuçlanabilmektedir (Aykın, 2010: 229).

Bu çerçevede küreselleşme ve bilgi çağı toplumunun gereklerine uyum sağlamak, ekonomik büyümeyi gerçekleştirmek ve ülkenin uluslararası rekabet gücünü artırmak amacıyla birçok ülke ve organizasyon, kanun yapma sürecini en iyi şekilde düzenleyebilmek için çaba sarf etmektedir. Daha çok OECD gibi uluslararası kuruluşların öncü olması ile “düzenleyici reform/regulatory reform” ve “daha iyi düzenleme/better regulation”¹ (Ekici, 2006: 26) kavramının ortaya çıkması, klasik devlet anlayışıyla devletin tek başına yaptığı düzenlemelerin çağımızın ihtiyaçlarına cevap vermede yetersiz kalması veya bazı problemlere yol açması sonrası, 20. yüzyılın sonlarına doğru başlayan, devletlerin düzenleme kalitelerini artırma arayışlarına dayanmaktadır.

Devletler, ilk olarak düzenleme kaynaklı maliyetleri ortadan kaldırmak için düzenleme alanında reform yapma çabası içerisine girmişlerdir. Reform hareketleri sonucunda; başarılı bir politika oluşturmak için her zaman düzenleme yapma yoluna gidilmesinin gerekli olmadığı ve devletin tek başına yasal düzenleme yapması yerine daha demokratik yaklaşımlara olanak sağlayan işbirliği, koordinasyon, danışma, yönetim mantığı çerçevesinde birlikte düzenleme yapılmasına izin verilmesi gibi araçların kullanılmasının bazen daha uygun olabileceği ortaya konmuştur (Ayhan ve Önder, 2017: 23).

Kamu yönetiminde “düzenleyici reform” ve “daha iyi düzenleme gibi” yeni ve anahtar kavramların açıklanması ve daha iyi anlaşılması amacıyla OECD tarafından tespit edilen ve duyurulan bazı ilkeler bulunmaktadır. Yapılması düşünülen düzenlemenin kalitesi ve başarısı açısından kritik öneme sahip bu ilkeler (OECD 1997, 2007); *gereklilik, sorumluluk, uyumluluk, şeffaflık, orantılılık, erişilebilirlik* ve *basitlik* olarak sıralanmaktadır.

İktisadi açıdan bakıldığında söz konusu düzenleyici reformlar ve belirlenen ilkeler sayesinde yatırım ortamının iyileştirilmesi ve uluslararası rekabet gücünün artırılması konuları öncelikli hedefler arasındadır. Böylece, sürdürülebilir bir büyümenin ve kalkınmanın sağlanması hedeflenmektedir. Hatalı, aşırı ve/veya eksik düzenleyici işlemlerin ağır yük oluşturduğu bir ortamda, bu hedeflerin başarılması düşük olasıdır. Birçok Avrupa ülkesinde ağır düzenlemeler büyümeyi

1 “Düzenleyici reform” kavramı OECD tarafından kullanılırken, “daha iyi düzenleme” kavramı ise daha çok AB tarafından kullanılmaktadır.

yavaşlatmaktadır. Özellikle ürün piyasasındaki düzenlemeler başta piyasaya girişi engelleme şeklinde olmak üzere yatırımı caydırıcı olabilmektedir (Kaymak, 2004: 108).

Düzenlemelerin kalitesini artırmak amacıyla birçok ülkede daha iyi düzenleme çalışmaları yapılmaktadır. Bu çalışmalar kapsamında; yeni düzenlemeler geliştirilirken ve mevcut düzenlemeler gözden geçirilirken kullanılmak üzere çeşitli araçlar geliştirilmiştir. Daha iyi düzenleme yapılmasının başlıca itici gücü olan bu araçlar, günümüz şartlarına uygun düzenleme yapılması ihtiyacından doğmuştur. Daha iyi düzenleme araçları (Ekici, 2006: 75) olarak (1) danışma (görüş alma), (2) basitleştirme ve (3) düzenleyici etki analizi en çok bilinenleri arasında sayılabilir.

2. DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİ

Daha iyi düzenleme çalışmalarında kullanılan araçlar tek başlarına kullanılabilecekleri gibi hep birlikte de kullanılabilirler. Bu araçların kullanımının artması düzenleme kalitesini de artıracaktır. Nitekim bu araçların kullanıldığı ülkelerde, göreceli olarak daha nitelikli düzenlemeler yapıldığı görülmektedir. Bu çalışma kapsamında bu araçlardan Düzenleyici Etki Analizi (DEA) üzerinde durulacaktır. DEA, bir plan, program, politika veya projenin muhtemel fayda ve maliyetlerini, sonuçlarını ve yan etkilerini değerlendiren analitik bir yöntemdir (Baskıcı, 2007: 18).

2.1. DEA'nın Ortaya Çıkışı ve Gelişimi

Yapılacak düzenlemelerde en etkin çözümlere ulaşılması ve daha iyinin elde edilmesi talebinin karşılanması ihtiyacı, DEA'nın ortaya çıkışında ve kabulünde temel neden olduğu görülmektedir. Karaosmanoğlu (2006: 14) ABD'de 1975 yılında yapılan "ekonomik analiz" in resmi düzeyde kabul edilen ilk uygulama olduğunu ve daha sonradan analizin sadece ekonomik açıdan değil, fayda-maliyet analizini de kapsayacak şekilde kapsamının genişletilerek yapıldığını belirtmektedir. Jacobs (2006: 6-7) da, DEA'nın 1980'lerden sonra pek çok devlet tarafından etkin yönetim için kullanıldığını ve küresel ölçekte yaygınlaştığını ifade etmektedir.

OECD ülkelerinde bugünkü anlamı ve kullanımı ile DEA'nın temelleri 1995 tarihli OECD Bakanlar Konseyi tavsiyesine dayanmaktadır (OECD, 1995). Bu tavsiye

metni, düzenleyici reform konusunda zorluklarla karşılaşan üye ülkelerin talebi üzerine “Düzenleyici Yönetim Reformu Kamu Yönetimi Komitesi” çalışma grubuna katılan üye ülke temsilcilerince hazırlanmış ve 9 Mart 1995 tarihinde OECD Bakanlar Konseyi tarafından kabul edilmiştir. OECD tarafından hazırlanan tavsiye metni, örgüte üye olan ülkeler başta olmak üzere pek çok ülke için yol gösterici olmuştur. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin düzenleme yapma aşamasında mevzuatları gereği etki değerlendirmeleri yapmaya çalıştıkları görülmektedir. Hâlihazırda birçok OECD ülkesinde yaygın olarak kullanılan DEA’nın kapsamı, uygulanışı ve değerlendirme aşamasında kullanılan kriterler ise ülkelere göre çeşitlilik göstermektedir. OECD üyesi olmayan pek çok ülkede de dış ticaretteki rekabetçi baskıdan dolayı DEA teknikleri kabul görmekte ve gelişmektedir (Jacobs, 2006: 5).

2.2. Tanımı ve Kapsamı

Düzenleyici Etki Analizinin tanımının yapılmasında Bıçkıcı (2003) ve Karaosmanoğlu (2006) ikili bir ayrıma giderek “düzenleme” ve “etki analizi” kavramlarını ayrı ayrı açıklamaktadırlar. Düzenleme, genellikle çeşitli amaçlara yönelik olarak devlet tarafından yürürlüğe konulan anayasal, yasal ve kurumsal kurallar, kamusal politikalar ve uygulamalar olarak tanımlanabilir (Karaosmanoğlu, 2006: 5). Bıçkıcı (2003: 285) ise düzenlemeleri; idarenin kendisinin, vatandaşın veya diğer kuruluşların ihtiyaçları sonucu konulan farklı araçlar topluluğu olarak tanımlamaktadır.

DEA kapsamında yer alan ikinci unsur ise etki analizidir. Karaosmanoğlu (2006: 10) etki analizini; bir plan, program, politika veya projenin muhtemel fayda ve maliyetlerini, sonuçlarını ve yan etkilerini değerlendiren analitik bir yöntem olarak açıklamaktadır. Yüksel’in (2005: 50) ifade ettiği üzere DEA; mevcut veya yeni teklif edilen düzenlemelerin olumlu ve olumsuz etkilerinin sistematik bir değerlendirmesini içeren aynı zamanda düzenleyicileri ve politika yapımcıları daha sistematik bir şekilde düşünmeye ve herhangi bir sorunun alternatif çözümleri arasında seçim yaparken daha geniş, ekonomik ve dağıtıcı amaçlara karşı dengeli karar almaya teşvik eden düzenleyici eylem ve işlemlerde hesap sorulabilirliği artıran bir araçtır.

Diğer bir tanıma göre ise DEA düzenlemelerin, seçilmiş bazı alanlardaki,

olumlu ve olumsuz muhtemel etkilerinin ve bu etkilerin toplum kesimleri arasında dağılımının sistematik ve tutarlı olarak incelenmesi ve bilginin karar alıcılara ulaştırılması için kullanılan bilgi temelli bir yöntemdir (Karaosmanoğlu, 2006: 11). OECD tarafından yapılan kısa tanıma göre ise DEA, “değişen mevcut bir düzenleme veya tamamen yeniden yapılacak olan bir düzenlemenin muhtemel faydalarını, maliyetlerini ve etkilerini inceleme ve ölçmedir” (Aktan, 2003: 1).

Kavramsal çerçevenin iyi oluşturulması amacıyla verilen açıklamalardan anlaşılacağı üzere, DEA esas olarak günlük hayatta rasyonel hareket eden her birey gibi devletin de adımlarını hesap ederek atmasına yardımcı bir araçtır. Piyasa ekonomisinin baş aktörü olan rasyonel birey, davranışlarında fayda-maliyet analizi yaparak kendi faydasını azamileştirmeyi amaçlamaktadır. Benzer bir mantıkla, devletin özellikle sosyal ve ekonomik hayatı düzenleme gayretiyle yürürlüğe koymayı planladığı kuralların getiri ve götürülerini önceden hesaplaması beklenir. Yeni düzenlemelerin (politika alternatiflerinin) toplum hayatına olası etkileri değerlendirilerek seçenekler arasında en iyi çözüme sahip olduğu değerlendirilenin yürürlüğe konulmasına yardımcı araç DEA ile hedeflenen en önemli amaçtır.

2.3. Temel Amaçlar

Düzenleme yapım süreci; düzenlemeler sonucu ortaya çıkan maliyetler ve aşırı sayıda düzenleme bulunması yönünden is dünyasının, düzenlemelerin çevre, ticaret, rekabet, istihdam ve eşitlik gibi diğer alanlardaki etkileri yönünden düzenlemeyi bir koruma aracı olarak görenlerin ve politik kaygıları nedeniyle politikacıların baskısı altında yürütülmektedir. Devletlerin düzenleyici etki analizi aracını kullanmasının arkasında yatan temel amaç bilimsel veriler ışığında düzenlemeler yapmak suretiyle bu baskıları ortadan kaldırmaktır. Politika belirleme ve düzenleme yapma süreçlerinde kamu yöneticileri ve yönetimler tarafından DEA'nın kullanılması ile aşağıda yer verilen dört temel husus hedeflenmektedir (Güngör ve Evren, 2009: 6-7);

1- Yönetimin yapacağı faaliyetin hem faydalar hem de maliyetler açısından etkilerinin anlaşılması: DEA, politikanın etkinliğinin ve yöntemlerin maliyet etkilerinin değerlendirilmesinde karar alma sürecine katkı sağlamaktadır. Maliyet ve fayda karşılaştırması ile DEA düzenlemeler arasında önceliklerin belirlenmesinde

yardımcı olabilmektedir. Kaynakların etkin olmayan düzenlemelerden daha etkin düzenlemelere kaydırılması kamu yönetiminin etkinliğini artırmakta ve maliyeti azaltmaktadır.

2- Çoklu politika amaçlarının bütünleştirilmesi: DEA politikaların etkilerinin belirlenmesi ve politikalar arasındaki açıkların ortaya çıkarılması amacıyla bütünleştiren bir çerçeve şeklinde kullanılabilmektedir.

3- Şeffaflığın ve Katılımcılığın Geliştirilmesi: DEA politika kararlarının faydalarını ve etkilerine ilişkin değerlendirmeleri ortaya koymaktadır. Bu değerlendirmelere danışma süreci yoluyla ilgili tarafların katılımı sağlanmakta ve raporların paylaşılmasıyla da devletin karar alma mekanizmasındaki şeffaflığı artırılmaktadır.

4- Devletin Hesap Verebilirliğinin Artırılması: DEA hem yönetsel hem de siyasi düzeyde karar alma sürecinin hesap verebilirliğini iyileştirmektedir. DEA sayesinde politikaların etkileri ortaya konmakta ve devlet kararlarının topluma faydaları anlatılmaktadır. Açıklık ve şeffaflığa odaklanılması suretiyle DEA topluma daha faydalı olan politikaları öne çıkarmakta, sadece belli bir gruba hizmet eden politikalara öncelik vermemektedir.

2.4. Temel İlkeler

DEA'nın uygulanmasına ilişkin temel ilke ve yöntemler OECD çalışmalarında sıklıkla görülür. OECD tavsiye metninde devlet düzenlemelerinde kalitenin artırılması ve şeffaflığın sağlanması amaçlanmıştır. Bu doğrultuda, kararın eki olan "Düzenleyici Karar Alma Referans Kontrol Listesi'nde" dikkat edilmesi önemli görülen ilkelere yer verilmiştir. Daha iyi düzenlemelerin geliştirilmesi ve uygulanması ihtiyacı çerçevesinde belirlenen on ana başlık ile söz konusu ilkeler açıklanmıştır (OECD, 2017: 1-2);

1-Sorunun Doğru Tanımlanması: Öncelikle çözümü aranan sorunun ve amaçların net olarak tanımlanması ve ortaya konulması gerekmektedir. Bu tanımlama sürecinde problemin ana unsurlarının belirlenmesi, kavram kargaşasının mümkün olduğunca azaltılması ve problemin boyutunun sayısal veriler yardımıyla açıklanmaya çalışılması hedeflenmektedir (TEPAV, 2008: 4).

2-Müdahalenin Gerekliliği: Devletin müdahalede bulunmasının haklı

gerekçeleri olduğunun gösterilmesi gerekmektedir. Buradaki amaç, diğer alternatifler içerisinde düzenleme yapmanın en iyi müdahale aracı olup olmadığının ortaya konmasıdır. Düzenleme en iyi müdahale aracı değilse düşünülen diğer alternatifi gözden geçirilmesi daha uygun olacaktır.

3-Düzenleme için Yasal Dayanak İncelemesi: Hukukun üstünlüğü ilkesi gereğince yapılacak düzenlemelerin anayasal ve yasal çerçeveye uygun olması gerekmektedir.

4-Yapılması Gereken Düzenlemenin Uygunluk Seviyesi: Düzenlemeyi planlayanların en uygun müdahale tarzını ortaya koyması gerekmektedir. Etkin düzenlemenin bulunması, gereksiz müdahalelerden kaçınılmasını sağlamaktadır.

5- Düzenlemenin Fayda ve Maliyet İncelemesi: Maliyet-fayda analizi olarak da düşünülebilecek bu uygulama ile planlanan düzenlemenin olası maliyetleri ile beklenen faydaların karşılaştırılması ve eğer önemli fayda elde edilecekse düzenleme yapma yoluna gidilmesi amaçlanmaktadır.

6- Etkilerin Toplum Kesimleri Arasındaki Dağılımı ve Şeffaflığı: Yeni düzenleme ile ortaya çıkan maliyetlerin ve faydaların toplumun değişik kesimleri üzerindeki dağılımı konusunda açıklık bulunmalıdır. Refahın sosyal gruplar arasındaki dağılımı devlet müdahalelerinden etkilenmektedir. Adaletin ve eşitliğin sağlanması bakımından da yeni düzenlemeler neticesinde ortaya çıkacak etkilerin her kesime dağılımı önem arz etmektedir.

7- Düzenlemenin Açıklığı, Tutarlılığı, Kapsamlılığı ve Anlaşılabilirliği: Getirilen kurallar ve yaptırımlar açık ve net bir şekilde ortaya konulması, düzenlemenin hedefinde olanların ne yapacaklarını ve ne gibi yaptırımlarla karşılaşabileceklerini bilmeleri açısından önemlidir. Ayrıca, düzenlemelerin kendi içinde tutarlı olması ve çelişiklere neden olmaması da gerekmektedir.

8-Düzenleme Sürecine Tüm Paydaşların Katılımı: Buradaki amaç iş dünyası, üreticiler ve tüketiciler gibi düzenlemeden doğrudan ya da dolaylı olarak etkilenen tüm paydaşların yeteri kadar ve zamanında düzenlemenin hazırlanması sürecine katılımının sağlanmasıdır.

2.5. Uygulama Kriterleri

Sorunun tanımlanması neticesinde düzenlemeye gerek olup olmadığı konusunda fikir edinilmektedir. Bir düzenleme ihtiyacının olması halinde müzakere sürecine geçilmektedir. Müzakere sürecinde tüm paydaşların katılımının sağlanması amaçlanmaktadır. Düzenleme ile etkilenecek tüm kesimlerin fikirlerine ihtiyaç duyulmaktadır. Eksik yapılan müzakereler iyi bir düzenlemenin yapılmasını engellemektedir. Müzakere sürecinin ardından hazırlık aşamasına geçilmektedir.

Hazırlık aşamasında olası etkilerin tümü dikkate alınmalıdır. KOBİ'ler üzerine olan etkiler, rekabet üzerine olan etkiler, çevreye olan etkiler, fayda-maliyet analizi gibi birçok konuda yapılacak değerlendirmeler neticesinde düzenlemenin kabulü aşamasına gelinecektir. Etkilerin değerlendirilmesinde mümkün olduğunca niceliksel veriler kullanılmaya çalışılmalıdır. Ancak günümüzde veri yetersizliği halen yaşanabilmektedir. Bu gibi durumlarda niteliksel yöntemlere de başvurulabilmektedir. Yapılan etki analizlerinin ardından eğer düzenleme ile ortaya çıkan olumsuz etkiler faydalarından fazla olursa değişiklikler hatta düzenleme çalışmalarının iptali gündeme gelebilecektir.

Son aşamada ise yapılan düzenlemelerin uygulanması önemlidir. Etkin bir uygulama için sürekli gözetim ve değişen şartlar çerçevesinde ihtiyaç duyulan düzeltmelerin yapılması yerinde olacaktır. Bu aşamada her bir değişiklik için de daha dar anlamda da olsa etki analizi yapılması gerekmektedir.

Düzenleme yapım sürecinde düzenleyici etki analizinin nasıl uygulanması gerektiği hakkında genel kabul görmüş tek bir model bulunmamaktadır. Düzenleyici etki analizinin başarılı bir şekilde uygulanması, ülkelerin politik, kültürel ve sosyal nitelikleri göz önünde bulundurularak gerçekleştirilmesine bağlıdır. Düzenleyici etki analizini uzun yıllardır kullanmakta olan ülkelerin tecrübelerinden yola çıkılarak analizin uygulanmasına ilişkin şu temel kriterler ortaya konmuştur (OECD,1997: 7-8); (1) Siyasi desteğin sağlanması, (2) Kurumsal yapının oluşturulması, (3) Düzenleme sürecinde görev alanların eğitilmesi, (4) Analitik yöntemin doğru tespit edilmesi, (5) Veri toplama stratejilerinin geliştirilmesi, (6) Uygulama alanının belirlenmesi, (7) Analizin düzenleme sürecine yeterince erken dâhil edilmesi.

2.6. Yöntemler

Düzenleyici etki analizinin esnek bir araç olması ülkelere kendi mevzuat yapılarına uygun yöntemi tercih edebilme imkânını vermektedir. Fayda-maliyet analizi, çok ölçütlü analiz, risk analizi, duyarlılık analizi gibi nitel ve nicel birçok teknik ve yöntemden yararlanılarak etki analizi yapılabilir. DEA yapılırken en çok kullanılan yöntemlerden bazıları şunlardır (Ekici, 2006: 101-103);

Fayda Maliyet Analizi: DEA kapsamında kullanılan yöntemlerden en kapsamlı olanı ve en çok kullanılanı fayda-maliyet analizidir. Bu analizde, düzenleme önerisinin oluşturacağı toplam fayda ve toplam maliyet hesaplanır ve eğer toplam fayda toplam maliyetin üzerinde ise düzenleme yapmak yerindedir. Aksi durumda ise düzenleme önerisinin tercih edilmesinin toplumsal refah üzerinde olumsuz etki yapacağı kabul edilmektedir. Fayda-maliyet analizi, düzenleyicilerin toplumsal refahı artırıcı etki yapacak düzenlemeleri tercih edebilmesini sağlar.

Maliyet Etkinliği Analizi: Kısmi bir fayda-maliyet analizi olarak değerlendirilen maliyet etkinliği analizi, aynı amaca ulaşmak için yapılması öngörülen düzenleme seçeneklerinin toplum üzerinde oluşturacağı maliyetlerin göreceli olarak kıyaslanması temeline dayanmakta ve birim fayda başına maliyetin hesaplanması tekniği olarak ifade edilmektedir (Bıçkıcı, 2003: 7). Maliyet etkinliği analizi, fayda-maliyet analizine göre daha az tartışmalı bir yöntemdir. Bu analizde yapılacak düzenlemenin doğruluğu sorgulanmamakta, sadece düzenlemelerin maliyet açısından etkin olması amaçlanmaktadır.

Fayda Değerlendirmesi: Bu yöntemde düzenleme sonucunda elde edilecek faydaya göre düzenleme yapılıp yapılmamasına karar verilir. Fayda değerinin belirlenmesinde ise düzenleme sonuçları için toplumun ödeme yapma gönüllüğü esas alınmaktadır. Ödeme yapma gönüllüğü, bireylere yapılacak düzenleme için ödeme yapmaya gönüllü olup olmadıklarının sorulmasını içeren anket tekniği yaygın olarak kullanılmaktadır. Fayda değerlendirme yönteminde en önemli husus düzenleme sonucu elde edilecek faydanın doğru olarak belirlenmesidir.

Maliyet Değerlendirmesi: Bu yöntemde düzenleme önerilerinin faydaları ihmal edilir ve sadece önerinin toplum üzerinde oluşturacağı maliyete odaklanılır. Bütün maliyet unsurlarının değerlendirildiği, faydaların ihmal edildiği ve kapsamlı sonuçlar vermeyen kısmi bir yöntemdir (Bıçkıcı, 2003: 7).

Çok Ölçütlü Analiz: Her bir alternatif konusunda nicel ve nitel verilerin her birisinde başarı için konulan ölçütleri tutturup tutturamadıklarına göre değerlendirilerek alternatiflerin arasından en fazla ölçütü tutturan öneri aranır.

2.7. Eleştiriler

Kamu yönetimi alanında son yıllarda önem kazanan ve gittikçe yaygınlaşan iyi yönetişim (Ayhan ve Önder, 2017: 19) ve düzenleyici reform kavramlarının bir yansıması olarak ortaya çıkan DEA, beklentilerin tersine sonuçlar doğurabilecek bir takım riskleri içerdiği bağlamında eleştirilmektedir. Düzenleme kavramını da içine alacak şekilde politika oluşturma süreçlerine ilişkin en yaygın eleştiri bu süreçteki “demokratik açık” ile ilgilidir. Demokratik sistemlerde her ne kadar politika oluşturma süreçlerine seçilmiş siyasetçiler nezaret ediyor ve nihai kararı onlar veriyorsa da sürecin kendisi çoğu zaman onların katkılarının marjinal kalmasına neden olmaktadır. Politika belirleme ve buna bağlı olarak düzenleme yapma süreçleri önemli derecede profesyonellik, uzman bilgisi ve teknik hâkimiyet gibi seçilmiş siyasetçilerin nadiren sahip oldukları bazı nitelikleri gerektirmesi bakımından genel olarak demokratik açığın ortaya çıkması kaçınılmazdır (Heywood, 2015).

Bayramoğlu (2006: 108) 1995 yılından itibaren OECD’nin önderliğinde kamu yönetiminde daha iyi karar almanın bir teminatı olma iddiasıyla geliştirilen ve uygulanan bu kavramın her şeyden önce DEA hedeflerinin siyasal ve yönetsel karar alma süreçlerinde değişimi öngörmesi nedeniyle siyasal bir argüman olduğunu iddia etmektedir. DEA’nın hedefleri OECD tarafından iki madde halinde özetlenmiştir. Bunlar; düzenleyici reformların sürekliliğini güvence altına almak ve çeşitli yöntemlerle kamu yönetimi kültürünün ve toplumsal ilişkilerin buna uygun çerçevede değişmesini sağlamaktır. Ortaya konulan bu hedeflerde de görüldüğü gibi karar alma yöntemi olarak teknik bir çehreye sahip olsa da hem reformların sürekliliğini güvenceye alma hem de toplumsal ilişkileri dönüştürme hedefleri nedeniyle DEA siyasal bir araçtır. OECD’ye (2009) göre DEA analiz ve bilgi verme gibi yönleri bulunan bir yöntem ve bir araç olarak kullanılmaktadır. OECD DEA’nın doğrudan siyasal içerikli bir yöntem olmadığını söylemekle birlikte sonuçları bakımından siyasi etkisine işaret etmektedir. Bayramoğlu (2006: 108-109) da DEA sonuçlarının yanı sıra uygulanma biçimi, karar alma sürecinde meydana getirdiği değişiklikler ve nedenleri itibarıyla da siyasal bir araç olduğunu savunur.

Hatta bu teknik aracın yasa yapım sürecinde seçilmişlerin etkisini zayıflatmakta ve rekabet, piyasa ve kar endeksli yeni bir süreç öngördüğünü iddia etmektedir. Ancak DEA raporları aslında siyasetçilerin ellerini güçlendirecek ve daha iyi karar vermesi için danışma niteliğinde bilgiler sunan teknik bir araçtır. DEA'nın siyasal boyutu ise DEA'nın ancak siyasetçilerin kararı ile yapılıp uygulanmasında ortaya çıkmaktadır ki bu da aslında, teknokratların değil siyasetçilerin asıl etki ve yetkiye sahip olduğunu gösterir.

Diğer bir eleştiri ise, DEA'nın orta ve uzun vadede yasama kültürünün değiştirilmesi hedefi aslında bu süreci salt kar odaklı bir konuma getirmekten ibarettir. Böyle bir durumda seçilmişlerin görevi sadece kar amaçlı olarak hesaplanmış maliyeti belirlenmiş kanun tasarılarını onaylamaktan ibarettir (Bayramoğlu, 2006: 102). Böyle bir sürecin sonunda, politika belirleme ve düzenleme yapma süreçlerindeki demokratik açığın artması, yasama faaliyetlerinin büyük ölçüde piyasa verileri ile hareket eden teknik bir takım uzmanların eline bırakılması sonucunu doğuracaktır. Bayramoğlu'na (2006: 100-101) göre DEA, siyasal karar alma süreçlerini küresel ticaret kurallarına uygun olarak inşa etmek için geliştirilmiştir ve hükümetler karar alırken bu kararların uluslar arası ticaret açısından etkilerini ve sonuçlarını DEA analiziyle hesaplatmak ve buna uygun karar almak durumunda kalmaktadır. Ancak, uluslar arası ticaret unsurlarını dikkate alma ve maliyet değerlendirmesi DEA teknik değerlendirmesinde sadece bir değişkendir ve tek bir değişken üzerinden DEA'nın sadece uluslar arası ticarete hizmet edeceği varsayımı indirgemeci ve aşırı bir iddia görünümü vermektedir. Düzenleme süreçlerinde firma ve piyasa faydası yaklaşımının öncelik kazanması kamu yararı ve toplumsal faydanın arka planda kalmasına sebep olacağı iddiası da aynı bağlamda sadece parasal maliyetler ile karar verileceği varsayımından kaynaklanmaktadır. DEA parasal olmayan, sosyal ve siyasal etkileri de değerlendirmeye tabi tutar. Her ne kadar DEA'nın kar odaklı yaklaşımı ve mevzuat yapım sürecini yavaşlattığı eleştirilerinin haklı saptamaları olsa da, DEA'nın sunacağı kaliteli bilgi ve raporlar aslında kanun tasarı metni yanında ek bir kaynak olarak siyasilerin ve diğer üst düzey yöneticilerin daha doğru karar almasını ve daha iyi mevzuat yapılmasını sağlayacağı için kısa süreli mevzuat yapımını geciktirse de uzun dönemde kamu yararını daha iyi koruması beklenir. Çünkü DEA, düzenleme yapanların harekete geçmeden önce ve karar verme sürecinde kaliteli ve sınıflandırılmış bilgi ile alternatifleri değerlendirmelerine katkı sağlar.

3. ARAŞTIRMA TASARIMI

Bu araştırma, “Türkiye’de düzenleyici etki analizinin uygulamasında başarı faktörleri nelerdir?” sorusunu üç farklı düzeyde veriler derleyerek açıklamaya çalışmaktadır. İlk olarak, DEA mevzuat yapımı öncesi hazırlık çalışmaları verilmiş ve ilgili mevzuatın çerçevesi çizilerek yasal altyapısı açıklanmıştır. İkinci olarak, DEA yasal zemin kazandıktan sonra, 2008 yılından 2016 yılına kadar olan tüm Başbakanlık faaliyet raporları incelenerek DEA yaklaşımı, ele alınışı, performans hedef ve göstergelerine yansımaları araştırılmıştır. Üçüncü olarak ise, DEA uygulama sorunlarını belirlemek, güçlü ve zayıf yönlerini ortaya koymak ve politika önerilerinde bulunmak amacıyla, TBMM’de ve Başbakanlık, Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü’nde çalışmış olan yönetici ve uzmanlara yüz yüze yarı-yapılandırılmış sorular (Bakınız, Ek-1) sorularak derinlemesine mülakat yöntemi ile nitel veriler toplanmıştır. Cevaplar benzer şekilde gelmeye başlayınca mülakatlar durdurulmuş ve bu bağlamda toplam 10 kişi ile mülakat yapılmıştır. İncelenen mevzuat, faaliyet raporları, literatür ve yapılan mülakatlar neticesinde elde edilen nitel ve nicel verilere dayalı bulgu ve gözlemler değerlendirilmiş ve aşağıdaki sonuçlara ulaşılmıştır.

4. TÜRKİYE’DE DEA: ÇALIŞMALAR, YASAL DÜZENLEME VE UYGULAMA

2000’li yıllardan önceki dönemde Türkiye’de mevzuat hazırlama ve düzenleme yapmaya ilişkin özel bir kanuni metin bulunmamaktaydı. Başbakanlığa mevzuat hazırlama yetkisi veren 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkındaki Kanun’un 8. Maddesi’ne dayanılarak çıkarılan ve 1991 yılında yayımlanan “Kanun; Kanun Hükmünde Kararname, Tüzük ve Yönetmelik Tasarılarının Hazırlanmasına ilişkin Esaslar” kapsamında çok genel bazı hususlar belirtilmiş ancak DEA benzeri ayrıntılı analiz yapılmasına yer verilmemiştir (Bıçkıcı, 2003: 301). Konuya ilişkin yapılan ön hazırlık ve mevzuat çalışmaları şu ana başlıklar altında toplanabilir:

4.1. Hazırlık Çalışmaları

DEA ile ilgili mevzuatın yapılmasından önceki hazırlık çalışmalarında yabancı ülke modellerinin dikkate alındığının bilinmesi ve ayrıca bilfiil proje bazında OECD ve AB desteğinin belirtilmesi yerinde olur.

OECD İncelemesi ve Raporu: AB, Lizbon Stratejisi kapsamında geliştirdiği hedeflere ulaşmak için üye ülkelere daha iyi düzenleme stratejisinin uygulanmasını tavsiye etmesi ve OECD tarafından 2001 yılında hazırlanan “Türkiye’de Düzenleyici Reformlar: Ekonomik İyileşme İçin Önemli Destek” adlı Raporda yer alan öneriler de düzenleme alanında reform çalışmalarına hız kazandırmıştır. Söz konusu Rapor 2001 yılında Türkiye kendi talebi doğrultusunda OECD tarafından yapılan “Düzenleyici Reform Programı” incelemesine dayanılarak hazırlanmıştır. İlgili raporunda OECD; mevzuat hazırlama ve düzenleme yapma konularında Türkiye’nin o dönemdeki durumunu ortaya koymuş, reform yapılması gereken alanları ve öncelikleri belirlemiş, bu alanda yapılan bazı çalışmaları değerlendirmiş ve daha iyi düzenleme ve DEA konularında bir dizi önemli tavsiyelerde bulunmuştur (Bıçkıcı 2003: 300).

Daha İyi Düzenleme Çalışma Grubu: Avrupa Birliği Lizbon Stratejisi kapsamında tüm üye ülkelerde 2000 yılından itibaren başlatılan “Daha İyi Düzenleme Çalışmalarına” paralel olarak, ülkemizdeki düzenleyici çerçeveyi iyileştirmek, DEA çalışmalarını yönlendirmek, bakanlıklar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılacak DEA’ların kalite kontrolünü gerçekleştirmek ve kamu yönetiminin bu alandaki kapasitesini geliştirmek için çalışmalar yapmak üzere 16 Şubat 2005 tarihinde Başbakanlıkta “Daha İyi Düzenleme Çalışma Grubu” oluşturulmuştur. 2008 yılı sonunda yapılan değişiklikle, Daha İyi Düzenleme Grubunun adı “Düzenleyici Reform Grubu” olarak değiştirilmiş ve görevleri aşağıda verildiği gibi belirlenmiştir (OECD,2009);

- Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ve 2007/6 sayılı Başbakanlık Genelgesinde yer alan esaslar çerçevesinde düzenleyici etki analizine ilişkin çalışmaları yönlendirmek ve koordine etmek,
- Diğer kurumlar/birimlerle işbirliği yapmak,
- Kamu kurum ve kuruluşlarınca hazırlanan düzenleyici etki analizlerinin kalite kontrolünü gerçekleştirmek,
- Avrupa Birliği’nin ve diğer dış kaynaklı fonların desteğiyle sağlanan projelerin koordinasyonunu yürütmek,

2008 ve 2009 yıllarında Düzenleyici Reform Grubunun koordinasyonunda daha iyi düzenleme ve etki analizi konularında birçok farklı kesimden kişi ve kurumların katılımı ile çok sayıda eğitim, konferans, çalıştay ve seminer

düzenlenmiştir. DEA'nın Türk Hukuk Sistemine tanıtılması amacıyla AB'nin desteği ile yürütülen proje de önemli katkı sağlamıştır.

4.2. *İlgili Mevzuat*

DEA ile ilgili düzenlemede özel bir kanun olmayıp Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ile mevzuatımızda yerini alır. Ancak, DEA'nın Türk Hukuk Sistemi içinde yer almasında önemli yasal düzenlemeleri ve mevzuat çalışmalarını gözden geçirmek gerekir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu²: Bu Kanunun düzenleyici etki analizi benzeri bazı analiz unsurları içerdiği ve bu Kanunla Maliye Bakanlığı basta olmak üzere, bazı kamu kurum ve kuruluşlarına, analizlere dayalı düzenlemeler yapma yetki ve görevinin verildiği görülmektedir. 5018 sayılı Kanunun 5 inci maddesinin (g) bendi şu şekildedir: *“Kamu idarelerinin mal ve hizmet üretimi ile ihtiyaçlarının karşılanmasında, ekonomik ve sosyal verimlilik ilkelerine uygun olarak maliyet/fayda veya maliyet/etkinlik ile gerekli görülen diğer ekonomik ve sosyal analizlerin yapılması esastır.”* Ayrıca 14'üncü maddede ise, gelir ve giderleri etkileyecek kanun tasarılarının *“Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri; kamu gelirlerinin azalmasına veya kamu giderlerinin artmasına neden olacak ve kamu idarelerini yükümlülük altına sokacak kanun tasarılarının getireceği malî yükü, orta vadeli program ve malî plan çerçevesinde, en az üç yıllık dönem için hesaplar ve tasarılar eklerler. Sosyal güvenliğe yönelik kanun tasarılarında ise en az yirmi yıllık aktüeryal hesaplara yer verilir. Ayrıca, bu kanun tasarılarına Maliye Bakanlığı ile ilgisine göre Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı veya Hazine Müsteşarlığının görüşleri eklenir.”* hükmü yer almaktadır. Her ne kadar sınırlı yapısıyla gerçek ve tam bir DEA'nın bütün felsefesini ve özelliklerini taşımasa da DEA uygulamasının en basit haliyle Türk mevzuatına girişi, DEA'nın alt bileşenleri olan maliyet/fayda ve maliyet/etkinlik analizlerinin 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kapsamında yer almasıyla gerçekleşmiştir (Zemheri, 2012). Ancak 5018 Sayılı kanunun yaklaşımında DEA'nın maliyet etkinliği ve kanun tasarılarıyla sınırlandırıldığı görülür.

5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun³: Resmi olarak yürürlüğe girmemiş olmakla birlikte ülkemizde

² Resmi Gazete Tarihi: 24.12.2003 Sayısı: 25326

³ TBMM Kabul Tarihi 15/07/2004

daha iyi düzenleme çalışmaları açısından Meclis tarafından kabul edilmiş en önemli belge olma özelliğindedir. Kanunun 5 inci maddesinde hem daha iyi düzenleme ilkelerinin genel olarak kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde esas alınacağı hem de yapılacak yeni düzenlemeler ve kurulacak birimler için düzenleyici etki analizi yapılacağı hüküm altına alınmıştır. Ancak 5227 sayılı Kanun Cumhurbaşkanı tarafından bazı maddelerinin Anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle bir kez daha görüşülmek üzere TBMM’ye geri gönderilmiş ve bu doğrultuda daha iyi düzenleme çalışmalarına ilişkin hükümler de uygulanma kabiliyetini yitirmiştir (Zemheri, 2012). Söz konusu Kanun, halen bir kez daha görüşülmek üzere TBMM Anayasa Komisyonunda beklemektedir. 5227 sayılı Kanun, TBMM’de tekrar daha görüşülüp kabul edilerek yürürlüğe girmesi halinde, münhasır bir yasa olarak DEA’nın temel dayanağını oluşturup uygulamasını güçlendirecektir.

Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik: Bu yönetmeliğin⁴ 24. maddesi uyarınca Türkiye’de düzenlemeler hazırlanırken DEA yapılması öngörülmüştür. İlgili madde aşağıdaki gibidir;

“Düzenleyici etki analizi

MADDE 24 - (1) Yürürlüğe konulması hâlinde etkisinin on milyon YTL’yi⁵ geçeceği tahmin edilen kanun ve kanun hükmünde kararname tasarıları için düzenleyici etki analizi yapılması zorunludur. Bu miktar gerekli görülen hâllerde Başbakanlıkça yeniden belirlenebilir.

(2) Başbakanlık, etkisi on milyon YTL’nin altında kalan kanun ve kanun hükmünde kararnameler ile etki miktarına bakılmaksızın diğer düzenleyici işlemler için de düzenleyici etki analizi hazırlanmasını isteyebilir.

(3) Millî güvenliği ilgilendiren konular ile bütçe ve kesin hesap kanunu tasarıları için düzenleyici etki analizi hazırlanmaz.

(4) Düzenleyici etki analizi teklif sahibi bakanlık veya kamu kurum ve kuruluşu tarafından hazırlanır.

Düzenleyici etki analizinde ek-l’de belirtilen hususlara yer verilir. Düzenleyici etki analizi hazırlanırken mevcut istatistikî verilerden de yararlanılır.”

⁴ 17.2.2006 tarihli Yönetmelik. <http://www.mevzuat.gov.tr/MUHESaslan.aspx> <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/02/20060217.htm>

⁵ 19.03.2016 tarihinde Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikte yapılan değişiklik ile, Kanun ve Kanun Hükmünde Kararname tasarıları için “düzenleyici etki analizi” yapılırken, öngörülen toplam etki tutarı 30 milyon TL üzerinde olan Kanun ve Kanun Hükmünde Kararname tasarıları için “tam düzenleyici etki analizi”, 30 milyon TL altında kalanlar için ise “kısmi düzenleyici etki analizi” uygulaması getirilmiştir.

Yönetmelik'te, DEA'nın yapılmasında istatistikî verilerden yararlanılacağı belirtilirken uyulacak prensipler konusunda bir de EK yayımlanmıştır. Bu ekte ise (Güngör ve Evren, 2009: 38);

- “1- Düzenlemenin hazırlanmasını gerekli kılan sebeplerin neler olduğu, düzenlemenin türünün doğru seçilip seçilmediği,
 - 2- Düzenlemenin muhtemel fayda ve maliyetlerinin neler olduğu, faydaların maliyetleri haklı çıkarıp çıkarmadığı,
 - 3- Düzenlemenin bütçeye ek malî yük getirip getirmediği, getiriyorsa yaklaşık maliyetin ne olduğu,
 - 4- Düzenlemenin yeni bir teşkilat kurulmasını veya kadro ihdasını öngörüp öngörmediği ve bunların gerekli olup olmadığı,
 - 5- Düzenlemenin sosyal, ekonomik ve ticarî hayata, çevreye ve ilgili kesimlere etkilerinin neler olacağı,
 - 6- Düzenlemenin kırtasiyeciliği ve bürokratik formaliteleri artıran yönlerinin bulunup bulunmadığı,
 - 7- Düzenleme yapılırken ilgili tarafların görüşlerini beyan etme fırsatı bulup bulmadığı,
 - 8- Düzenlemenin uygulanabilir olup olmadığı, düzenlemeye uyumun nasıl sağlanacağı, uygulamanın nasıl takip edileceği,
 - 9- Düzenleme ile yetki ve sorumluluk verilen idarenin doğru seçilip seçilmediği,
 - 10- Düzenlemenin etkilerinin nasıl ölçüldüğü”
- hususlarına dikkat edilmesi gerektiği belirtilmiştir.

2007/6 sayılı Başbakanlık Genelgesi: 2007 Nisan'da Başbakanlık Genelgesi ile resmi DEA ilkeleri yayımlanmıştır. Söz konusu genelge ile 17.2.2006 tarihli Yönetmeliğin açıklaması yapılmış, Genelge'nin ekinde yer alan DEA Rehberinde düzenleme yapanlar için uyulacak prensiplere yer verilmiştir. Bu çerçevede, kamu kurum ve kuruluşlarına, kendi bünyelerinde yapılacak düzenleyici etki analizleri ile ilgili idari kapasite oluşturmak ve Başbakanlık bünyesinde oluşturulan “Daha İyi Düzenleme Grubu” ile koordinasyonu sağlamak üzere bir birim tespit etmeleri ve görevlerini yaparken Düzenleyici Etki Analizi Rehberi'ne göre hareket etmeleri sorumlulukları getirilmiştir.

4.3. DEA ile Hazırlanan Mevzuat

Ülkemizde 2000'li yılların başından itibaren gerek AB katılım ve müzakere

sürecinin, gerekse de OECD yardımıyla kamu yönetiminde daha iyi düzenleme çalışmalarına hız verilmiş bazı kanunlarda bu konu doğrudan veya dolaylı olarak yer bulmuştur. 2006 yılında ise DEA ile ilgili olarak bir yönetmelik yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Ancak yeterli sayıda ve kaliteli DEA'ların yapıldığı söylenemez. Her ne kadar mevzuat yapılsa da, ülkede yönetsel ve siyasal kültürün değişmesi zaman almakta ve uygulamayı yavaşlatmaktadır. Bilgi paylaşımında kamu kurumları cömert davranmadığı için şimdiye kadar kaç adet DEA yapıldığı konusunda kesin bir bilgiye ulaşılamamıştır. Başbakanlık faaliyet raporlarında da DEA sayısının verilmediği görülür.

Tablo 1: Yıllara Göre DEA ile Hazırlanan Taslakların Performans Durumları

Performans Hedefi	Performans Göstergesi	Ölçü Birimi	Hedef	Gerçekleşme	Faaliyet Rapor Yılı
X	X	X	X	X	2016
PH-1	Düzenleyici Etki Analizi (DEA) hazırlanarak gönderilen taslakların DEA yapılması gereken taslaklara oranı	Oran (%)	100,00%	100,00%	2015
PH-1	Düzenleyici Etki Analizi (DEA) hazırlanarak gönderilen taslakların DEA yapılması gereken taslaklara oranı	Oran (%)	40,00%	0,00%	2014
PH-1	Düzenleyici Etki Analizi (DEA) hazırlanarak gönderilen taslakların DEA yapılması gereken taslaklara oranı	Oran (%)	25,00%	100,00%	2013
PH-1	Düzenleyici Etki Analizi (DEA) hazırlanarak gönderilen taslakların DEA yapılması gereken taslaklara oranı	Oran (%)	25,00%	50,00%	2012
PH-1	Düzenleyici Etki Analizi (DEA) hazırlanarak gönderilen taslakların DEA yapılması gereken taslaklara oranı	Oran (%)	18,00%	0,00%	2011
PH-1	Düzenleyici Etki Analizi (DEA) hazırlanarak gönderilen taslakların DEA yapılması gereken taslaklara oranı	Oran (%)	8,00%	8,00%	2010
PH-1	Düzenleyici Etki Analizi (DEA) hazırlanarak gönderilen taslakların DEA yapılması gereken taslaklara oranı	Oran (%)	8,00%	5,00%	2009

Kaynak: Başbakanlık, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 ve 2016 Yılları Faaliyet Raporları.

DEA uygulaması yasal zemin kazandıktan sonra uygulamaya ne düzeyde yansıdığını belirlemek amacıyla 2008 yılından 2016 yılına kadar olan tüm Başbakanlık faaliyet raporları ve performans programları incelenmiş ve faaliyet raporlarında, mevzuat hazırlamada ve hazırlandıktan sonra (ex-post) DEA'nın önemi ve yapılması gereği belirtilerek uygulama çalışmalarından bahsedilmiştir. Ancak 2009 yılından itibaren DEA hazırlanarak mevzuat yapılması performans hedefleri arasına alınmıştır. Faaliyet ve performans göstergelerinden ise Başbakanlık, Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü sorumlu tutulmuştur.

Stratejik Plan ve Yıllık Bütçe arasında bağlantı kuran ve idarenin performans hedef ve göstergelerini içeren Başbakanlık 2009 ile 2016 yılları Performans Programlarında Düzenleyici Etki Analizi (DEA) hazırlanarak gönderilen taslakların DEA yapılması gereken taslaklara oranları ile ilgili performans verilerine bakıldığında, 8 yıllık gerçekleşme verileri arasında tutarsızlık ve belirsizlik görülmektedir. Bazı yıllarda (2011 ve 2014) hiç DEA yapılmamış, 2015'te ise % 100 hedef ile % 100 gerçekleştirme ile DEA yapıldığı izlenimi verilmektedir. Bir yıl % 100 hedef ve gerçekleştirme gözlenirken ertesi yıl hiç anılmaması, bazı yıllar da % 0 gerçekleştirme gibi birbirileriyle çelişen rakamların aslında DEA ile mevzuat hazırlanmasına yeterince önemin verilmediğini gösterir. Performans ölçütü olarak oranlar verildiği için DEA sayısı konusunda net bir şey söylemek mümkün değildir. 2015 yılında TBMM'de kabul edilen 40⁶ kanun sayısına bakılırsa, % 100 hedef ile 40 kanunun tamamının DEA ile yapıldığı söylenebilir. Ancak yapılan araştırma ve mülakatlarda TBMM'ye çok az sayıda ve yetersiz düzeyde DEA geldiği belirtilmiştir. Diğer yandan bir yıl sonra, 2016 yılında ise DEA ile tasarı hazırlama performans hedefi olmaktan çıkarılmıştır.

Önceki araştırmalar ve görüşülen uzmanlar az sayıda ve düşük kaliteli DEA'ların varlığından bahsetmektedir. İyi örnekler olarak ise, Hal Kanunu ve Rekabet Kurumu kanunu için hazırlanan DEA raporlarından bahsedilse de raporlara ulaşamamıştır.

Rekabet Kurumu Örneği: Hâlihazırda TBMM'nin ilgili komisyonunda bulunan ve 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'da değişiklik öngören Kanun Tasarısı için Rekabet Kurumu tarafından DEA yapılmıştır. Bununla birlikte

⁶ TBMM, Aylara Göre Kabul Edilen Kanunlar, (Erişim Tarihi:22.8.2017), https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanunlar_sd.sorgu_baslangic

sosyal ve çevresel etkilerle birlikte DEA'nın en önemli araçları arasında yer alan ve yapılması planlanan düzenlemenin piyasalardaki rekabete etkisini inceleyen "rekabet değerlendirmesi" konusunda da Rekabet Kurumu'nun Türkiye'deki DEA uygulamalarına önemli katkıları bulunmaktadır.

Mevzuat değişikliği yapmak isteyen kurum ve kuruluşlarca rekabet değerlendirmesi yapılması aşamasında yardımcı bir kaynağa ihtiyaç duyulmaktadır. Bu kapsamda Başbakanlık Genelgesi'nde de belirtildiği üzere rekabet değerlendirmesinde rekabet otoritesinden yardım alınacaktır. Yardımın genel bir çerçeveye oturabilmesi amacıyla Rekabet Kurulu tarafından 20.08.2014 tarihinde "Rekabet Değerlendirmesi Rehberi" yayımlanmış ve kamuoyuna duyurulmuştur. Ayrıca, OECD tarafından hazırlanan "Rekabeti Değerlendirme Araç Kiti" Türkçe'ye çevrilerek ilgililerin yardımına sunulmuştur. Rekabet Kurumu DEA'nın önemli bir parçası olan rekabet değerlendirmesi kavramı kapsamında en önemli çalışmasını ise 2015 yılı içerisinde gerçekleştirmiştir. Bu kapsamda "Rekabet Politikası Perspektifinden Ülkemiz Mevzuatının Taranması" başlıklı 2015 Rekabet Raporu 18.3.2015 tarihinde yayımlanmış bulunmaktadır.

5. DEA UYGULAMA SORUNLARI

DEA'nın genel olarak ve ülkemizde uygulanması sırasında bir takım sorunlar ile karşılaşılmaktadır. Diğer araştırmacıların çalışmalarında, bu araştırma kapsamında yapılan doküman incelemelerinde ve mülakatlarda öne çıkan teknik, kurumsal, mali, yasal, yönetsel ve siyasal sorunlar aşağıdaki ana başlıklar halinde değerlendirilmiştir.

5.1. Siyasal Kültür: Geleneksel politika yapma ve karar alma süreçlerinde gücü elinde bulunduran siyasi gruplar DEA sürecine karşı bir direnç gösterebilir. Bu direncin arkasında yatan neden ise bir takım çıkar gruplarının isteği doğrultusunda ya da politik kaygılarla yapılmak istenen düzenlemelerin, düzenleyici etki analizi ile yapılmasının tercih edilmemesi ihtimalidir. Yani siyasiler, düzenleyici etki analizi aracına geleneksel anlayışlarına ve yerleşik çıkarlarına zarar verebileceği için direnç gösterebilmektedir (Kaymak, 2004: 125-126). Özellikle ülkemizdeki yönetsel kültürünün, siyasilerin profesyonellik ve kurumsallaşmadan ziyade kişisel inisiyatif ve kayırmacı ilişki ve politikaları önceleme (Önder, 2011a) DEA gibi nesnel raporların ortaya çıkmasına, yaygınlaşmasına engel olabilmektedir.

Uygulamada, TBMM'ye sunulan kanun tasarılarında ayrıntılı DEA raporları bulunmamaktadır. Kanun tasarılarının Komisyon aşamalarında Hükümet tarafından Komisyon üyelerine DEA çerçevesinde çeşitli bilgi ve dokümanlar sunulsa da genel olarak bu bilgi ve dokümanların DEA kapsamı ve derinliğinde olmadığı ifade edilebilir. Zira DEA eksikliğine ilişkin hususlar TBMM ihtisas komisyonlarının muhalefet şerhlerinde de sıklıkla gündeme gelmektedir. Bir diğer husus ise, yasal düzenlemeler yapılırken TBMM'ye sunulan bilgi ve dokümanın detayı ve çalışmaların artı ve eksilerinin kapsamlı olarak bir arada sunulmasının kimi zaman siyasi partiler tarafından kamuoyu nezdinde çarpıtma ve istismara açık olmasıdır. Bu bağlamda yerleşik olumsuzlayıcı siyasi kültür hükümeti ve üst düzey yöneticileri DEA hazırlanması yönünde teşvik etmemektedir.

5.2. Maliyet ve Zaman Sorunu: DEA'da analizlerin önemli bir yeri bulunmasına rağmen, analizi yapmanın maliyetinin yüksekliği, zaman ve nitelikli personele ihtiyaç duyulması gibi nedenlerle kalitesi düşük olabilmektedir (Karaosmanoğlu, 2006: 66). Kaliteli bir DEA süreci mali olarak çok büyük külfetleri de beraberinde getirmektedir. Özellikle, görece az veri bulunan durumlarda sağlıklı veri üretme/toplama süreçleri maliyetleri daha da artırmaktadır. Buna ek olarak DEA iş yükünde bir artışa neden olmaktadır. Yapılan analizler zaman almakta, bu konularda çalışacak kişilerin eğitim ihtiyacı ortaya çıkmakta ve bunlar idareye ek bir takım maliyetler getirmektedir (Güngör ve Evren 2009: 12). TBMM'de kabul edilen yasal düzenleme sayısının çokluğu göz önünde bulundurulduğunda kısa sürede çok sayıda düzenleme taslaklarına ilişkin DEA çalışmalarının yapılması oldukça zor görünmektedir.

5.3. Doğru/Yeterli Veri Temini ve Analizi: DEA'da karşılaşılan bir diğer önemli sorun analiz yapmak için gerekli verilerin elde edilmesinde yaşanan sıkıntılardır. Ülkemizde veri oluşturma, saklama ve kullanma kültürü tam olarak yerleşmiş değildir. Verilerin bulunmaması veya bulunsu dâhil güncel olmaması analiz sürecini sekteye uğratmaktadır. Ayrıca veri analizinde kullanılan yöntemlerin tam olarak geliştirilememiş olması da bir başka önemli sorundur. Örneğin; fayda-maliyet analizinde sosyal indirim oranının ne kadar olması gerektiği konusu hala açıklığa kavuşturulamamıştır. Fayda-maliyet analizi, maliyet etkinliği analizi vb. tekniklerin birçok yönden eksik olması ve kısmi sonuçlar vermesi düzenleyici etki analizinin başarısını sekteye uğratmaktadır (Bıçkıcı, 2003: 295).

5.4. İnsan kaynağı ve Kurumsal Kapasite Sorunları: DEA’da kullanılan analiz yöntemleri karmaşık ve teknik olduğundan uzmanlık gerektirmektedir. Analizi yapacak kurumların ve/veya kişilerin kapasitesi ve seviyesi bu konuda yetersiz kalabilmekte, bu da analizin kalitesinin ve etkinliğinin azalmasına neden olmaktadır. Stratejik planların hazırlanmasında danışmanlık hizmetlerinden kurumlar faydalanabiliyorken DEA yapılmasında ise buna imkân tanınmamıştır (Önder ve Aydın, 2016). Bununla birlikte geleneksel bürokratik kurumların bu yeni politika aracına gösterebileceği kişisel ve/veya kurumsal tepkiler ve muhtemel etkisizleştirme çabaları bunun sonucu olarak ortaya çıkabilecek yavaşlama ve kaynak israfı da bir başka sorun olarak ortaya çıkmaktadır (OECD, 2011). Bürokrasi tarafından bir kanun taslağına ilişkin DEA çalışmasının nasıl yapılacağına ilişkin yeterli birikim ve tecrübenin olmaması, ek iş yükü getireceğinden direnç göstermeleri, birden fazla kamu kurumunu ilgilendiren düzenlemelerde yaşanılması muhtemel koordinasyon sorunu kamu kurumlarını DEA hazırlanması konusunda isteksiz hale getirmektedir.

5.5. Yaptırım ve Kontrol Sorunu: Birçok ülkede DEA’nın gereklerine uyulmadığı takdirde bir yaptırım uygulanıp uygulanmayacağı ya da hangi yaptırımların uygulanacağı hususunda açıklık bulunmamaktadır. Ülkemizde DEA çalışmaları bir anlam gönüllülük ile devam etmektedir. Bu durum DEA’nın bağlayıcılığını belir siz hale getirmekte, analizin baştan savma, yanlış veya yetersiz olmasına yol açabilmekte ve sonuç olarak analizden beklenen faydaların gerçekleşmemesine sebep olabilmektedir (Karaosmanoğlu, 2006: 20). Sürece ilişkin bir kalite kontrol mekanizmasının bulunmayışı diğer bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Düzenleyici etki analizinin uygulanmakta olduğu bazı ülkeler, bu sorunu bağımsız denetleyici kurumlar oluşturmak suretiyle çözmüştür. Böyle bir kontrol mekanizmasının bulunmaması, düzenleyici etki analizlerinin eksik ya da yetersiz olmasına ve dolayısıyla analizden beklenen faydaların gerçekleşmemesine yol açmaktadır.

5.6. Zamanlama Sorunu: Düzenleme hazırlıklarının en başında hazırlanmaya başlanması gereken DEA, birçok durumda çok geç bir safhada kararlar alındıktan ve düzenleme taslağı oluşturulduktan sonra hazırlanmaktadır. Bu durum ise düzenleyici etki analizlerini düzenlemelerin yapılmasını haklı çıkarmak için kullanılan bir araç haline getirmektedir. Bu nedenle DEA analizinin

mümkün olan en erken zamanda politika oluşturma ve düzenleme yapma süreçlerine dahil edilmesi gerektiği vurgulanmaktadır (OECD, 2002). Meclisin çok sayıda yasal düzleme yapma zorunluluğu ve acil düzenleme yapma kültürü bu tür analizleri göz ardı edebilmesine neden olmaktadır.

5.7. Yapılan Düzenlemenin Uygulama Sorunu: Herhangi bir düzenlemenin esasında en önemli kısmı uygulama aşamasıdır. Zira uygulamada başarısız olan düzenlemeler faydadan çok zarara neden olabilir. Düzenleme sonrası (Ex-post) DEA yapılması da değerlendirilmektedir. Uzun bir hazırlık döneminden sonra çıkarılan düzenlemelerin yürürlüğünde yaşanan aksamalar hem beklenen faydalara ulaşılamamasına hem de harcanan mesai ve kaynağın israfına neden olacaktır.

6. TÜRKİYE’DE DEA UYGULAMASI GZFT ANALİZİ

Araştırma sonuçlarına göre, ülkemizde DEA uygulamasına yönelik öne çıkan güçlü ve zayıf yönler ile fırsatlar ve tehditler aşağıdaki gibi özetlenmiştir (Tablo 2).

6.1. Güçlü Yönler

DEA, ulusal ve uluslar arası kurumlar ve kamuoyu tarafından yaygın kabul gördüğü gibi OECD ve AB’nin güçlü desteğine de sahiptir. Ülkemizde DEA, Bakanlar Kurulu kararı metni, diğer kanunlara atıflar, yönetmelik ve başbakanlık genelgesi ile mevzuatta yerini almıştır. Mevzuatın hazırlanma ve incelenme sürecine ilişkin adımları belirleyen böyle bir mevzuatın varlığı ve uygulama rehberin yayınlanması ile mevzuat yapımında şeffaflığı sağlama yönünde önemli bir adım olmuştur. Bir mevzuatın içeriği ile ilgili uzman kurumlardan görüş alma zorunluluğu mevzuat yapım kalitesini artıracaktır. Ülkemiz kamu kurumlarındaki genç personel profilinin teknolojiye ve yeniliklere hızlı uyum sağlama potansiyeli ile giderek DEA yapma kapasitenin de geliştiği görülmektedir.

Tablo 2: Türkiye’de DEA Uygulaması GZFT Analizi

Güçlü Yönler	Zayıf Yönler
• DEA’nın mevzuatta yerini alması (Bakanlar Kurulu kararı metni, diğer kanunlara atfı, yönetmelik ve başbakanlık genelgesi ile de desteklenmesi), • Mevzuatın hazırlanma ve incelenme sürecine ilişkin adımları belirleyen mevzuatın varlığı (böylece belirli bir ölçüde şeffaflığın sağlanması), • Uygulama Rehberin yayınlanması, • Ulusal ve uluslar arası kurumlar ve kamuoyu tarafından yaygın kabul görmesi, • OECD ve AB’nin güçlü desteği, • Bir mevzuatın içeriği ile ilgili uzman kurumlardan görüş alma zorunluluğu, • Kamu Personel profilinin teknolojiye ve yeniliklere hızlı uyum sağlama potansiyeli DEA yapabilme potansiyeli, • Kurumlarda giderek DEA yapabilecek kapasite oluşması.	• Münhasır bir Kanun ile düzenlenmeyişi, • Siyasi liderliğin yeterince bilgilendirilmemesi, • Siyasilerin ve üst yönetimin yeterince sahiplenmemesi, • Siyasilerin ve bürokrasinin benimsememesi, • Zaman zaman yaşanan siyasi baskı (taslağın hazırlanma ve incelenme süreçleri tamamlanmadan, henüz olgunlaşmadan sonlandırılması), • Yaptırımın olmayışı ve isteğe bağlı yürümesi, • Bürokratların böyle bir analizi yapacak yeterli bilgi ve beceriye sahip olmaması, • Danışmanlık hizmeti alınamaması, kendi insan kaynakları ile yapma zorunluluğu, • Uluslar arası standart ve kalitede olmaması, • Yapım süreleri konusunda belirsizlik, • Kurumlarda uygulama yönünde irade zayıflığı, • Meclise DEA’ların hiç sunulmayışı veya bilgi notu şeklinde sunulması, • Verilerin paydaşlar ile paylaşılmaması, • Mevzuatın hazırlanma aşamasında kamuoyuna ilan edilmemesi (vatandaş görüşüne arz edilmemesi), • Yılların verdiği uygulama zafiyetinin verdiği yılgınlık.

Fırsatlar	Tehditler
• Küreselleşmenin getirmiş olduğu imkânların daha iyi analiz edilebilmesi, • AB'ye uyum sürecine katkı sağlaması, • Başkanlık sistemine geçiş, • Kaynakların daha etkin kullanılması için kaliteli analizlere olan ihtiyaç, • Hızlı değişime çevreyi daha iyi anlayarak ve aktif rol alarak ayak uydurabilmeye katkı sağlaması, • Vatandaş bilincinin gelişiyor olması, • Kamuoyu ve siyasal kontrol ile yaptırım, • STK'ların öneminin artması, • İşbirlikçi Yönetişim yaklaşımının kamu yönetiminde giderek etkisini artırması • Çalışanlara yönelik eğitimler verilmesi ile DEA yapmaya yönelik insan kaynakları kapasitesinin artırılması.	• Dünyada yaşanan hızlı değişime hızlı ayak uydurma gerekliliği, • Bölgesel dinamik ve istikrarsızlıkların ilişkileri olumsuz etkilemesi ve hızlı karar almanın gerekliliği, • Mevzuat yapımında teknokrat ve bürokratin etkisinin artması, • Meclisin çok sayıda yasal düzleme yapma zorunluluğundan bu tür analizleri göz ardı edebilmesi, • Muhalefetin olumlu katkıdan ziyade açık arama çabaları, yapıcı muhalefet kültürünün eksikliği, • Acil düzenleme yapma kültürü ve bu ihtiyaçlara binaen torba kanun düzenlemelerin çokluğu, • Tepedenci siyasal ve yönetsel kültür, • Kurumlar ve birimler arası koordinasyon zafiyeti, • Veri üretmeye ve veriye dayalı iş yapma kültürünün zayıf olması.

6.2. Zayıf Yönler

DEA uygulamasının zayıf veya geliştirilmesi gereken yönleri şunlardır: Münhasır bir Kanun ile düzenlenmeyip yönetmelik ile düzenlenmesi, Başbakanlık genelgesi ile desteklenmesi ve DEA yapılmayınca da yaptırımın olmayışı uygulamayı zafiyete uğratmaktadır. Siyasi liderliğin yeterince bilgilendirilmemesi, siyasilerin ve üst yönetimin yeterince sahiplenmemesi ve bürokrasinin de DEA yapılmasını yeterince benimsememesi uygulamayı zayıflatmaktadır. Yaşanan siyasal baskı ile taslağın hazırlanma ve incelenme süreçleri tamamlanmadan, henüz olgunlaşmadan sonlanması, yapım süreleri konusunda belirsizlik, bürokratların böyle bir analizi yapacak yeterli bilgi ve beceriye sahip olmaması,

DEA'ların uluslararası standart ve kalitede olmaması ile sonuçlanmasına neden olmaktadır. Mevzuatın hazırlanma aşamasında kamuoyuna ilan edilmemesi, vatandaş görüşüne arz edilmemesi ve DEA sonuçlandığında verilerin paydaşlar ile paylaşılması DEA'ların önemini azaltmaktadır. Ayrıca, danışmanlık hizmeti alınamaması nedeniyle kurumların kendi insan kaynakları ile yapma zorunluluğu ve kurumların da uygulama yönünde istekli davranmaması ile yılların verdiği uygulama zafiyetinin verdiği yılgınlık DEA uygulamalarını olumsuz olarak etkilemektedir.

6.3. Fırsatlar

DEA'nın mevzuat yapımında amaç ve faydalarında belirtilen birçok fırsatlara kapı aralayacağı söylenebilir. DEA yapılması ile küreselleşmenin getirmiş olduğu imkânların daha iyi analiz edilebilmesi, AB'ye uyum sürecine katkı sağlaması, başkanlık sistemine geçiş aşamasında yapılacak birçok mevzuatın sağlıklı analizler ile yapılması ve kaynakların daha etkin kullanılması için kaliteli analizlere olan ihtiyaçlara cevap vermesi gibi birçok fırsatları yakalamak mümkün olabilecektir. Küreselleşmenin getirdiği hızlı değişime çevreyi daha iyi anlayarak ve aktif rol alarak uyum sağlamaya mevzuat yapım ve uygulama aşamasında katkı sağlayacaktır. DEA uygulamasında yaptırımın zayıf olması, kamuoyu ve siyasal kontrol ile yaptırım olanaklarının araştırılması DEA'nın meşrulaşması ve yaygın olarak kullanılması fırsatlarını getirebilir. İşbirlikçi yönetim yaklaşımının kamu yönetiminde giderek etkisini artırması ve STK'ların katkısı da uygulamayı güçlendirecektir.

6.4. Tehditler

DEA'nın teknik olarak ortaya çıkaracağı veya mevcut bazı faktör ve aktörler uygulamada tehdit oluşturabilir. Dünyada yaşanan hızlı değişime hızlı ayak uydurma gerekliliği, bölgesel dinamik ve istikrarsızlıkların ilişkileri olumsuz etkilemesi ve hızlı karar almanın gerekliliği ve ülkemizdeki acil düzenleme yapma kültürü ve bu ihtiyaçlara binaen torba kanun düzenlemelerin çokluğu gibi faktörler DEA ile mevzuat yapımının bu süreci yavaşlatacağı gerekçesi uygulama önünde önemli tehdittir. Meclisin çok sayıda yasal düzenleme yapma zorunluluğundan bu tür analizleri göz ardı edebilmesi olasıdır. Mevzuat yapımında teknokrat ve bürokratin etkisinin artması ile demokratik açığın ortaya çıkacağı ve seçilmişlerin

elini zayıflatacağı iddiaları da bir tehdit olarak değerlendirilmektedir. Ülkemizdeki, tepedenci siyasal ve yönetsel kültür, yapıcı muhalefet kültürünün eksikliği, veri üretmeye ve veriye dayalı iş yapma kültürünün zayıf olması ile kurumlar/birimler arası koordinasyon zafiyeti de uygulamayı zayıflatacak önemli tehditler olarak karşımıza çıkmaktadır.

SONUÇ

DEA kavramları ve uygulamaları ülkelerin kendine has siyasal ve yönetim kültürlerine göre farklı sorunlar ortaya çıkarmıştır. Söz konusu bu sorunların aşılabilmesi ve en aza indirilebilmesi amacıyla OECD ve Avrupa Birliği en iyi ülke uygulamalarını düzenli olarak ilgili ülkelerle paylaşmaktadır.

Ülkemizde yapılan düzenlemelerin kalitesizliği ve çok sayıda, karmaşık ve birbirleriyle çelişen mevzuatın varlığı DEA'nın etkin bir şekilde uygulanmasını zorunlu kılmaktadır. Ancak, ülkemizde 17 Şubat 2007 tarihinde yürürlüğe giren DEA'nın, aradan geçen 10 yıllık dönemdeki uygulamasına bakıldığında ortaya çıkan sonucun başarılı olduğunu söylemek mümkün değildir. Mevzuatı hazırlayan Bakanlık veya diğer kurumların yönetmelik hükümleri gereğince talep edilen etki analizlerini hazırlayamadıkları ya da hazırlanan analizlerin yeterli nitelikte olmadığı kanaati vardır. Daha iyi düzenleme kapsamında 2001 yılında başlayan ve artarak devam eden çalışmalar neticesinde 2007 yılında yürürlüğe giren yönetmelikle DEA uygulaması resmîyet kazanmış, sonrasında 2010 yılına kadar olan dönemde ise Düzenleyici Reform Grubu ile koordinasyonun sağlanması amacıyla bütün kamu kurum ve kuruluşlarında DEA birimleri oluşturulmuş ve bu konuya ilişkin yoğun bir eğitim ve bilgilendirme süreci yaşanmıştır.

2010 yılından sonra bu tür çalışmaların yavaşladığı görülmektedir. Ancak, 19.03.2016 tarihinde Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikte yapılan değişiklik ile daha önce toplam etkisi 10 milyon TL'yi geçeceği tahmin edilen Kanun ve Kanun Hükmünde Kararname Taslakları için "Düzenleyici Etki Analizi" yapılırken, öngörülen toplam etki tutarı 30 milyon TL üzerinde olan Kanun ve Kanun Hükmünde Kararname Taslakları için "tam düzenleyici etki analizi", 30 milyon TL altında kalanlar için ise "Kısmi Düzenleyici Etki Analizi" uygulaması getirilmiştir. Diğer yandan, geliştirmeleri hayata geçirmek amacıyla mevzuat eğitim çalışmaları yapılmaktadır ve düzenli bir takip sistemi oluşturulmaktadır.

Düzenleyici etki analizinin hazırlanmayacağı durumlara, acil müdahaleyi gerektiren olaylara ilişkin düzenlemeler ile milletlerarası antlaşmaların uygun bulunmasına ilişkin kanun tasarıları eklenmiştir.

Ülkemizdeki uygulamada birçok ülke örneğinin tersine milletvekilleri tarafından verilen kanun teklifleri için DEA hazırlanması gerekmemektedir. Bazı ikincil düzenlemelerin en az Kanunlar kadar etki doğurabilecek nitelikte olduğu düşünüldüğünde Kanun teklifleriyle birlikte belirlenen eşikleri aşan ikincil düzenlemeler için de DEA zorunluluğu getirilmesi faydalı olacaktır.

Hazırlanan etki analizlerinin, kanun tasarıları ile birlikte Parlamento'ya sunulması zorunluluğu bulunmamaktadır. Kanun tasarıları Başbakanlık tarafından kanunlaştırılması amacıyla TBMM'ye sunulmaktadır. Kanun Tasarılarının kanunlaşma sürecinde son halini aldığı TBMM'nin düzenleyici etki analizi sonucunda elde edilen bilgilerden mahrum bırakılması düzenleyici etki analizlerini kısmen işlevsizleştirmesi ve daha niteliksiz düzenlemeler yapılması riskini barındırmaktadır. TBMM'nin DEA süreçlerine entegre edilmesi şeffaflığın artması ve parlamento denetiminin sağlanması açısından önemlidir (Zemheri, 2012).

Halen Türkiye'de Düzenleyici Etki Analizi yapılmasını öngören bir kanun yoktur. 5018 Sayılı Kanunda analiz mal hizmet alımı ile adeta sınırlandırılmıştır. Dolayısıyla ülkemizde DEA düzenlemesi, Kanun yerine yönetmelikle yapılmıştır. Ancak, yönetmeliklerin bağlayıcılığının ve yaptırım gücünün kanunlara nispeten daha düşük olması, DEA'nın uygulamasında hayati öneme sahip zorunluluk ve yaptırım unsurlarını zayıflatmakta bu durum DEA düzenlemesinden beklenen faydanın sağlanmasını engellemektedir. Bu çerçevede 2004 yılında kabul edilen ancak Meclise iade edilen 5227 sayılı Kanun'un ilgili maddelerinin yeniden ele alınması ve bu şekilde DEA'nın yönetmelik yerine Kanun ile yapılması uygulamadaki zafiyeti giderecektir.

Şu anda başbakanlıkta DEA ile ilgili bir kapasite oluşmuş olsa da yeni sistemle birlikte Cumhurbaşkanlığına bağlanacak sorumlu tutulacak bir birim kurularak DEA'ların etkin bir şekilde takibinin, paylaşımının ve koordinasyonunun sağlanması gerekecektir. DEA kapasitesinin oluşturulması için de, insan kaynaklarının ve verileri işlenebilir ve paylaşılabılır hale getirmeye yönelik bilişim teknolojileri altyapısının güçlendirilmesi gerekmektedir.

Her ne kadar daha çok teknik bir araç olsa da uygulanmasına ve başvurulmasına yönelik siyasi liderlik gerektiği için düzenleyici etki analizinin başarılı olabilmesi üst düzeyde bir siyasi desteğe bağlıdır. Bu desteğin sağlanması için öncelikle üst yönetime ve siyasilere bu anlamda farkındalık kazandırılması ve DEA'nın önemini iyice anlatılması gerekir. Özellikle Başkanlık sistemine geçiş sürecinde üst siyasi liderliğin bu tür sistematik, ayrıntılı ve yöneticiler için hazırlanmış genişletilmiş özet raporlara ihtiyacı daha da artacaktır. Söz konusu bu siyasi desteğin sağlanması noktasında; düzenleme önerisinin hazırlandığı bakanlıktan sorumlu bakan tarafından imzalanması aşamasında, düzenleyici etki analizi yapılmasını gerektiren bir düzenleme önerisinin DEA olmadan ya da yetersiz bir DEA ile sunulması durumunda ilgili bakan tarafından imzalanmaması gibi seçenekler değerlendirilebilir. Hükümet her yıl yapılan DEA'lar ile ilgili meclise rapor sunmalıdır. Şu anda sadece Başbakanlık yıllık faaliyet raporlarında ve performans programlarında çok muğlak bir şekilde geçen DEA'lar ayrıntılandırılmalıdır.

Ülke mevzuat yapma ve yönetim kültürlerinin DEA'nın kurumsallaşmasını ve kullanılmasını farklı etkileyebilmektedir. Mevzuatımızda kazuistik bir yöntem yerine daha genel hükümler içerip detayı alt hukuk normlarına bırakan bir yasama kültürünün gelişmesi gerekmektedir. TBMM'den çıkan kanunlara bakıldığında çoğu zaman yönetmeliklerle yapılabilecek düzenlemelerin kanun şeklinde yapıldığı görülmektedir. Bu durumda da, TBMM'de yoğun bir yasama faaliyeti ve gündemi oluşmakta, bu da kanunlar yapılırken hızlı davranılması durumunu ortaya çıkarmakta DEA yapılmasına zaman kalmamaktadır. Diğer yandan da, düzenleyici etki analizleri uygulandıkları düzenlemeleri haklı çıkarmak, bu düzenlemelerin gerekliliğini mazur göstermek için başvuru bir yol haline gelmemesi için nesnel ölçütlerle yapılmasının kurgulanması gerekir.

DEA'nın emek, kaynak ve zaman gerektiren bir faaliyet olması ve maliyetinin bazı düzenleme alanlarında düzenlemenin getireceği maliyetten fazla olması ihtimali bulunması nedeniyle iki aşamalı bir DEA süreci benimsenmesi daha uygun olacaktır. Bu durumda DEA süreci, "ön analiz" ve "kapsamlı analiz" olmak üzere birbirini tamamlayan iki aşamaya bölünmeli ve sadece toplum üzerinde önemli etkileri olacağı düşünülen ekonomik ve sosyal düzenlemeler kapsamlı değerlendirmeye tabi tutulmalıdır. Bu yöntem sayesinde DEA'ların daha etkili kullanılması mümkün olacaktır. Düzenleyici etki analizleri, Hollanda ve İngiltere

basta olmak üzere diğer birçok ülkede de bu şekilde uygulanmaktadır.

Düzenleyici Etki Analizinin yapılması veri toplamadan toplanan verilerin değerlendirilmesine, danışma faaliyetinin gerçekleştirilmesinden bunların sonuçlarının analiz edilmesine ve karar vericilere iletilmesine kadar çok geniş bir alanda uzmanlık gerektiren bir iştir. Bundan dolayı, DEA'nın ülkemizde uygulanmaya başlanmasıyla bu işle görevlendirilecek olan personelin ve üst yöneticilerin eğitilmesi, teknik kapasitelerinin artırılması ve zihniyet dönüşümlerinin sağlanması önemli bir konudur. Ancak sadece kamu kurumlarında çalışanlardan DEA raporları bekleyen mevcut mevzuat, araştırma ve raporlama ile ek iş getiren, tecrübe ve zaman gerektiren bu işi sadece bürokratlara bırakmak, stratejik planlama yaparken alınabilen danışmanlık hizmetini DEA uygulamasında müsaade etmemek de uygulamayı zaafa uğratan diğer bir husustur.

DEA, daha iyi düzenleme için gerekli ve faydası tecrübe edilmiş ve yaygın kabul görmüş bir analiz aracıdır. Maliyeti faydasından daha çok olan düzenlemelerin yapılmaması veya geliştirilmesi için DEA, nicel ve nitel verilerle önemli katkıda bulunmaktadır. Her düzenlemenin kendi ilgili alanının dışında toplumun diğer kesimlerine olan fayda ve maliyetlerini de değerlendirilebilmesine imkân sağlayan DEA, daha geniş kapsamlı, çok yönlü ve uzun vadeli kamu yararı için, bir an önce yasal altyapısı ve uygulaması güçlendirilmelidir.

KAYNAKÇA

Aktan, Can (2003). Kamusal Regülasyon Kavramları ve Türleri. (Erişim tarihi: 4.3 2017) <http://www.canaktan.org/ekonomi/regulasyon/kavram.htm>

Aygün, Erdem (2013). DEA ve Rekabet Değerlendirmesi, Rekabet Kurumu, (Erişim tarihi: 15 Şubat 2017) <http://www.rekabet.gov.tr/tr-TR/Rekabet-Yazisi/DEA-ve-Rekabet-Degerlendirmesi>.

Ayhan, E. ve Önder, M. (2017). “Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı: Yönetişime Açılan Bir Kapı”, Gazi İktisat ve İşletme Dergisi, C:3, S:2, (19-48).

Baskıcı, G.F. (2007). Uluslararası Uygulamalar Işığında Düzenleyici Etki Analizi ve Türk mali Yönetimi ve Kontrol Sistemi Açısından Uygulanabilirliği, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Maliye Bakanlığı.

Başbakanlık, (2008-2016). 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 ve 2016 Yılları Faaliyet Raporları. (Erişim tarihi 22.8.2017). https://www.basbakanlik.gov.tr/Forms/_Article/pg_ArticleTitles.aspx?CategoryId=71CF64F5-A24D-4C8F-96B4-8D04BF2C68B5

Başbakanlık, (2011-2015). 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 Yılları Performans Programları. (Erişim tarihi 22.8.2017). https://www.basbakanlik.gov.tr/Forms/_Article/pg_ArticleTitles.aspx?CategoryId=71CF64F5-A24D-4C8F-96B4-8D04BF2C68B5

Bayramoğlu, S. (2006). “Düzenleyici Etki Analizi: Yasamayı Erksizleştirme Aracı. Memleket”, Siyaset ve Yönetim, Sayı:2

Bıkcı, M. (2003). “Düzenleyici Etki Analizinin Türkiye’de Uygulanabilirliği”. Türk İdare Dergisi, Sayı: 441.

Çağlayan, A. İ. (2003). Rekabet Hukukunda Pazar Gücünün Önemi ve Ölçülmesi, Rekabet Kurumu, Ankara

Ekici, Birol (2006). Düzenleyici Etki Analizi: Kanun, Kanun Hükmünde Kararname, Tüzük, Yönetmelik ve Diğer Düzenlemelerde Uygulanması, TEPAV Yayınları.

[Ekici, B. ve Çelik, M. \(2007\). “Düzenleyici Etki Analizi: Analiz Süreci ve Uygulama”, Amme İdaresi Dergisi, C:40, S:1](#)

- Gözler, K. ve Kaplan G. (2011). İdare Hukuku Dersleri. Ekin Yayınları: Bursa.
- Güngör, M. ve Evren G. (2009). Kapsam, Uygulama, Deneyimler ve Öneriler: Mobil Ara Bağlantı Ücretlerinin Düzenlenmesine İlişkin Ardıl DEA Çalışması, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu
- Heywood, A. (2014). Siyasi İdeolojiler, Adres Yayınları: Ankara.
- Heywood, A. (2015). Siyaset, Adres Yayınları: Ankara.
- Jacobs, S. (2006). Current Trends in Regulatory Impact Analysis: The Challenges of Mainstreaming RIA into Policy-Making, Jacobs & Associates.
- Karaosmanoğlu, H. S. (2006). Düzenleyici Etki Analizi ve Türkiye Uygulaması, DPT Yayınları.
- Kaymak, H. (2004). “Düzenleyici Etki Analizi”, Maliye Dergisi, Sayı: 146 / Mayıs-Ağustos.
- Kirkpatrick, C., Parker, D. ve Zhang, Y. F. (2003). “Regulatory Impact Assessment in Developing and Transition Economies: A Survey of Current Practice and Recommendations for Further Development”, Regulatory Impact Assessment Conference, CRC, University of Manchester, 26-27 November 2003.
- Ladegaard, P. (2005). “Improving Business Environments through Regulatory Impact Analysis- Opportunities and challenges for developing countries”, Paper Prepared for The international Conference on Reforming Business Environment, Cairo, December 1st, 2005.
- Leblebici, D. N., A. Kurban ve U. Sadioğlu, (2012). “Türk Yönetim Sisteminde Bağımsız Düzenleyici Kurullar Üzerine Kuramsal Tartışmalar”, Hacettepe Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Dergisi, Cilt: 30, Sayı: 2, Sayfa: 81-109, [ULAKBİM].
- Mehter, Aykın S. (2010). “Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne Sürdürülebilir Katılımı İçin Düzenleyici Etki Analizinin Gerekliliği”, Yönetim ve Ekonomi Dergisi Cilt: 17 Sayı:2.
- OECD (1995). Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation, Paris.

OECD (1997). Regulatory Impact Analysis. Best Practice in OECD Countries, Paris.

OECD (2007). Competition Assessment Toolkit, OECD Publications.

OECD (2011). Düzenleme Reformu İncelemeleri, Düzenleyici Etki Analizi: Politika Bütünlüğü İçin Bir Araç. ISBN:9789756180402

OECD (2017). The OECD Reference Checklist for Regulatory Decision-Making. (Erişim tarihi: 20 Şubat 2017) <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/35220214.pdf>

OECD ve Başbakanlık Dış İlişkiler Başkanlığı (2002). Türkiye’de Düzenleyici Reformlar: Ekonomik İyileşme İçin Önemli Destek, (Çev: Vedat Uras ve Ahmet Aslanoğlu), Başbakanlık Basımevi: Ankara.

OFT (2007). “Completing Competition Assessments in Impact Assessments”. (Erişim tarihi: 18 Şubat 2017), <http://www.oft.gov.uk/shared/oft/reports/comp/policy/oft876.pdf>

Önder, M. ve Aydın, G. (2016). “Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Yönetim: Kronik Uygulama Sorunsalı ve Yeni Perspektifler”, The Journal of International Management Research/Uluslararası Yönetim Araştırmaları Dergisi, 2:3.

Önder, Murat (2012). “Reinventing Government: Historical Foundations, Philosophy, Critique, and Future Implications”, Akademik Bakış Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler E-Dergisi, Sayı:28, Sayfa:1-20.

Önder, Murat (2011a). “Prime Minister Turnover and Distributive Politics: An Interrupted Time Series Analysis.” Journal of US-China Public Administration, 8:3, (298-306).

Önder, Murat (2011b). “What Accounts for Changing Public Trust in Government? A Causal Analysis with Structural Equation Model” Journal of US-China Public Administration, 8:2, (154-165).

Önder, M. (2006). How Local Conditions Affect the Existence and Capacity of the Nonprofit Sector: A Test of Competing Theories. (Kar Amacı Gütmeyen Sektörün Ortaya Çıkışını ve Kapasitesini Açıklayan Faktörler: Rakip Teorilerin Test Edilmesi, Florida Eyalet Üniversitesi, Doktora tezi).

Shafritz, Jay M, E. W. Russell, Christopher, and P. Borick (2017). *Introducing Public Administration*, 9th Edition, Routledge: New York

Sezer, Ö ve T. Vural (2010). “Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Devletin Değişen Rolü ve Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasında Yetki ve Görev Paylaşımı”, *Maliye Dergisi*, Sayı 159, Temmuz-Aralık.

Solak, Z. (2006). “Müzakere Sürecinin Olmazsa Olmaz Aracı “Düzenleyici Etki Analizleri” Semineri Toplantı Raporu, İzmir Ticaret Odası, (Erişim tarihi: 11 Şubat 2017). <http://www.izto.org.tr/NR/rdonlyres/5C7C3D39-C082-43D4-83DE-DA12B6397D64/6292/DUZENLEYICI.pdf>

Tank, M. (2011). “Meclisin Kanun Yapma Usulü ve Düzenleyici Etki Analizi”, *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, Cilt:1,Yıl:2, Sayı:6

TEPAV (2008). “Düzenleyici Etki Analizi Rehberi”, (Erişim tarihi: 10 Şubat 2017), [http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/Duzenleyici Etki Analizi Rehberi.pdf](http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/Duzenleyici_Etki_Analizi_Rehberi.pdf)

Yüksel, N. (2005). “Yeni Kamu Mali Yönetim Sistemi ve Düzenleyici Etki Analizi (DEA)”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 59, (47-71).

Zemheri, C. (2012). *Daha İyi Düzenleme Çalışmaları ve Düzenleyici Etki Analizi*, Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, TBMM.

EK-1: Mülakat Soruları

DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİ (DEA) UYGULAMASI VE SORUNLARI

1-DEA yasal durum nedir?

2-Mevzuatın güçlü ve zayıf yönleri?

Güçlü yönleri...

Zayıf Yönleri...

3-Uygulama ne durumdadır?

Uygulamanın güçlü ve zayıf yönleri nelerdir?

4- Aşağıdaki temel konular DEA uygulamasını nasıl etkiler?

-Siyasal direnç? Siyasal kültür?...

-Maliyet...

-Zaman kaybı...

-Veri kültürümüz ve veri eksikliği...

-Kurumsal ve insan kaynakları kapasite sorunu...

-Yaptırım ve kontrol...

-Diğer bürokratik sorunlar...

5-Önerileriniz?



CUMHURİYET DÖNEMİNDE ELEŞKİRT İLÇESİNİN İDARİ YAPISI VE NÜFUSU (1923-1970)

Bilal TUNÇ*

Harun AYDIN**

Öz

Doğu Anadolu Bölgesi'nin alan bakımından büyük şehirlerinden birisi olan Ağrı'nın ilçelerinden Eleşkirt, hem nüfus hem idarî açıdan önemli bir durum arz etmektedir. Tarih boyunca birçok kültüre ev sahipliği yapmış olan Eleşkirt, nüfus artış hızı bağlamında Türkiye'de önde gelen ilçelerden birisidir. Cumhuriyet döneminde nüfus artış miktarı yüksek olan ilçenin idarî yapısında birtakım değişiklikler yapılmıştır. Bu makalede Osmanlı döneminden başlamak üzere 1970 yılına kadar Eleşkirt'in idari yapısındaki ve nüfusundaki değişimler kapsamlı bir biçimde ele alınmıştır. Bilhassa idarî alandaki düzenlemelere bağlı olarak Eleşkirt'in nahiye ve köylerinin statülerinde birtakım değişikliklerin ve yeniliklerin olduğu görülmektedir. Bu durum, doğal olarak nüfus artış hızını da etkilemiştir. Makalenin diğer konusu olan nüfus alanındaki gelişmeler de ayrı bir değerlendirmeye tabi tutulmuştur. Bu eser başta arşiv kayıtları, Resmî Gazete ve TÜİK verileri olmak üzere; araştırma ve inceleme eserlerinden yararlanarak oluşturulmuştur.

Anahtar Kelimeler : Bucak, Eleşkirt, İdari Yapı, Köy, Nüfus, Teşkilat.

* Yrd. Doç. Dr., Ağrı İbrahim Çeçen Üniversitesi Fen Edebiyat Fakültesi, iletişim: btunc@agri.edu.tr.

** Arş. Gör., Ağrı İbrahim Çeçen Üniversitesi Fen Edebiyat Fakültesi, iletişim: haaydin@agri.edu.tr.

ADMINISTRATIVE STRUCTURE AND POPULATION AT THE ELESKİRT DISTRICT IN THE REPUBLICAN ERA (1923-1970)

ABSTRACT

One of the major cities in the area of the Eastern Anatolia Region Ağrı has a district and this is Eleşkirt. Eleşkirt is very important area in terms of both population and administration. Eleşkirt, which has hosted many cultural heritage throughout history, is one of the leading district of Turkey in the context of population growth rate. During the Republican period some changes had been made in the administrative structure of the city, which population was high. In this article, from the Ottoman period until 1970 changes in the administrative structure and population of Eleşkirt, have been extensively studied. Particularly in relation to administrative regulations, it seems that there are some changes and innovations in the status of the townships and villages of Eleşkirt. Naturally, this situation also affected the population. In this essay developments in the population also have been subjected to a separate evaluation. This work was created mainly archive records, Official Gazette and TSI data and by research and investigation works.

Keywords: Administrative Structure, Eleşkirt, Population, Organization, Villages, Sub-District.

GİRİŞ

Ağrı ili, Türkiye'nin Doğu Anadolu Bölgesi'ndedir. Anadolu'nun İran'la bağlantısını sağlayan yolun üzerinde bulunması ile önemi artan il, Doğu Anadolu Bölgesi'nin Yukarı Murat-Van bölümü içinde kalan yüksek Anadolu yaylasının devamı üzerinde yer almaktadır ve volkanik bir arazi üzerine kurulmuştur (<http://www.mta.gov.tr/v3.0/sayfalar/bilgi-merkezi>). Ağrı'nın 7 ilçesi bulunmaktadır ve bu ilçeler arasında en büyük olanlardan birisi Eleşkirt'tir. Coğrafi alan olarak, Doğu Anadolu Bölgesi Yukarı Fırat Bölümü 42° 35' ve 43° 32' boylamları ile 39° 41' ve 39° 55' enlemleri arasın da yer alan Eleşkirt'in yüzölçümü 1096 km²'dir (Hatunoğlu, 1967: 17). Günümüzde Eleşkirt olarak adlandırılan yer, tarih boyunca Aleşkirt, Aleşgirt ve Zidikan isimlerini kullanmıştır. Burası, Urartu Krallığı hâkimiyeti altında iken Medler tarafından ilhak edilmiş ve tarihsel süreç içinde çeşitli devletlerin denetimine girmiştir. Daha sonra Türk hâkimiyeti altına alınan Eleşkirt, Yıldırım Bayezid döneminde Osmanlılar tarafından fethedilmiş ve Osmanlılar tarafından yönetilmeye başlanmıştır. Bir süre Osmanlı egemenliğindeki Eleşkirt, Ankara Savaşı'ndan sonra Osmanlı'dan kopmuş, ancak 1514 Osmanlı-İran Savaşı sırasında Yavuz Sultan Selim tarafından Osmanlılara bağlanmıştır.

Tanzimat'ın ilanından sonra Eleşkirt ilçesi, Erzurum'un Bayazıt sancağına bağlanmıştır. Bayazıt sancağının kazası olan mezkûr yer, Osmanlı – Rus savaşı (1877- 1878) sırasında Rus ordusu tarafından işgal edilmiş ve Ayastefanos Antlaşması ile Rusya'ya bağlanmıştır. Ancak, Ayastefanos Antlaşması'nın (3 Mart 1878) uluslararası alanda kabul görmemesinden dolayı yeni bir antlaşma imzalanma gereği doğmuş ve bunun neticesinde imzalan Berlin Antlaşması (13 Temmuz 1878) ile yeniden Osmanlı topraklarına katılmıştır. Yeniden Osmanlı hâkimiyetine alınan Eleşkirt, I. Dünya Savaşı yıllarında Ruslar tarafından işgal edilmiş, ancak 1917 Sovyet Devrimi üzerine tekrar Osmanlı topraklarına katılmıştır (Yurt Ansiklopedisi, 1981: 362). Bunun dışında Eleşkirt, Cumhuriyet dönemine kadar Bayazıt sancağının bir kazası olarak kalmıştır (Yurt Ansiklopedisi, 1981: 367)

1. OSMALILAR DÖNEMİNDE ELEŞKİRT'İN İDARÎ YAPISI VE NÜFUSU

Osmanlı İmparatorluğu'nun son dönemi itibarıyla, Eleşkirt kazasının merkezi Toprakkale'dir ve burada 7 nahiye, 104 köy, 2. 688 hane bulunmaktadır. Böylesine büyük bir alana sahip ilçenin nüfusu 11.552'ü erkek ve 10.107'ü de

kadın olmak üzere toplam 21.659 kişiden oluşmaktadır (Yurt Ansiklopedisi, 1981: 357). Bu dönemde geniş ve gelişmeye müsait bir yerleşim alanı üzerine kurulduğu için Eleşkirt çok önemli bir yerleşim alanıdır(Kaya vd., 2010: 563).

Günümüzde Eleşkirt, Ağrı ilinin batısında kalan yerleşim yerinin ismidir. Osmanlı döneminde ise daha geniş bir alanı ihtiva etmekteydi. Osmanlı Duraklama Dönemi olan 1687 yılında kaza merkezi Toprakkale iken, 1925 yılında ise bugünkü yer olan Merkez nahiyeye nakledilmiştir. 1960 yılına kadar köy olan, ancak 1960'ta bucağa dönüştürülen Toprakkale'de hangi döneme ait olduğu kesin olarak bilinmeyen bir kale harabesi ve Mirza Bin Abdi Paşa tarafından yapıldığı sanılan kârgir bir cami bulunmaktadır. Bunun dışında adı geçen kaza, Erzurum'a bağlı Bayazıt sancağına bağlı iken, sancakların kaldırılması ile Ağrı iline bağlanmıştır(Kaya vd., 2010: 570).

1881-1893 yıllarında yapılan genel nüfus sayımlarına göre, Bayazıt sancağına bağlı Eleşkirt kazasında Müslüman kadın sayısı 6. 799 iken; Müslüman erkek sayısı 7. 729'dur. Bu durum, kazada ciddi bir Müslüman nüfusun yaşadığını kanıtlanmaktadır. Müslümanlar dışındaki popülasyona bakıldığında ise; 1.650'si kadın ve 1.957 erkek toplamda 3.607 Hristiyan ve son olarak 565'i kadın 743'ü erkek toplamda 1.308 Yahudi yaşamaktadır (Karpas, 2010: 262;Yurt Ansiklopedisi, 1981: 356). 1890'ların sonunda ise; Eleşkirt'te 14.538'i Müslüman ve 4.256'sı gayrimüslim olmak üzere toplam nüfus 18.794'tür ve toplam hane sayısı da 657'dir (Karataş, 2011: 113-114).

Vital Cuinet¹, beş ciltlik eserinde Eleşkirt ilçesinden de bahsetmektedir. Onun verdiği bilgilere göre; 19 yüzyılın sonunda Eleşkirt, Tahir, Zeydan, Mollasüleyman, Karasu, Amad ve Duakan nahiyelerinden müteşekkildir. Kazanın nüfusu ise, 13.873'ü Müslim, 6.060'ı gayrimüslim ve 178'de yabancı olmak üzere 20.111'dir. Gayrimüslimlerin 6.060'ı Ermenilerden oluşuyorken; 178'i farklı

¹ Vital Cuinet, Fransızdır ve 18. yüzyıl başlarında Duyun-u Umumiye adına Osmanlı kentlerinin ekonomik, sosyal ve kültürel envanter çalışmalarını yapmakla görevlendirilmiştir. Osmanlıya borç vermeden önce Osmanlı'nın nesi var nesi yok bilmek istemektedir. Vital Cuinet'in yaptığı envanter çalışmaları daha sonraları 1892 yılında Paris'te La Turquie d'Asie Géographie Administrative [Asyanın Türkiye'si - İdari Coğrafya(sı)] ismi altında kitap olarak Fransızca yayınlamıştır. Yayımlanan bu kitapta, sancakların ve sancaklara bağlı kazaların coğrafi, idari, nüfus, etnik ve dinsel durumu, kısacası, " Küçük Asyanın her taşranın tarifli ve mantıklı istatistiği " yer almaktadır. Birçok ciltten oluşan bu kitabın 2. cildinde Diyarbakır, Mardin ve Arghana (Ergani) sancaklarına ait veriler yer almaktadır. Ergani sancağına ait çok ayrıntılı bilgilerin arasında Ergani Sancağı'na bağlı Palu Kazası ve Çermik Kazası ile ilgili bilgiler de bulunmaktadır (<http://www.uzulmez.info/muslum/makale/vitalcuinet3.htm>)

milletlerden kişilerdir (Yurt Ansiklopedisi, 1981: 357).

Önemli bir coğrafi ve stratejik konuma sahip olduğu bilinen Eleşkirt, 1896 yılı itibarıyla Bayazıt sancağına olan uzaklığı 34 km'dir (Tutar, 2013: 104). Mezkûr tarihte Bayazıt sancağında Dördüncü ve Yedinci Hamidiye Süvari Alayı'nın merkezi de Eleşkirt'tir (Karataş, 2011: 113-114). Adı geçen ve stratejik öneme haiz olduğu düşünülen askerî yerlerin ilçede bulunması, Osmanlılar döneminde Eleşkirt'in çok önemli bir üs ve yerleşim alanı durumunda bulunduğunu göstermektedir.

1288 (1871)tarihli Erzurum Vilayet Salnamesi'ne göre, Eleşkirt'te 4.710'u Müslüman, 2.200'ü Hristiyan olmak üzere toplam 6.910 kişi yaşamaktadır (Alpaslan, 1995: 56). Bayazıt sancağı 1893 nüfus sayımında ise; Eleşkirt önemli bir nüfusa sahiptir. Bilhassa, I. Dünya Savaşı öncesinde (1910) Karaköse Kaymakamı Mimaroğlu'nun belirttiğine göre; Eleşkirt sancağının nüfusu aşiretlerle birlikte 29.900 kişidir (İSAM,"Ağrı Maddesi": 480).

Bayazıt sancağı idari birimleri ile ilgili bilgiler 1327/1911-12 yılına ait Osmanlı salnamesinde de yer almaktadır. Surname verilerine göre, Eleşkirt'e bağlı 111 köy ile Merkez ve Halyaz nahiyelerine bağlı toplam 550 köy bulunmaktadır (Kaya vd., 2010: 564-572). 1914 verilerine göre ise, Eleşkirt'te 23.368'i Müslim ve 5.624'ü gayrimüslim olmak üzere toplam nüfus 28.962'dir. Gayrimüslimlerin ise nüfus dağılımları şu şekildedir: 4.202'si Katolik, 1.393'ü Protestan ve 29'u da başka inançtandır (Karpas, 2003: 193).Bilhassa gayrimüslimlerin büyük kısmı Ermenilerden müteşekkildir. Bu da, Eleşkirt'in Ermeniler için önemli bir yerleşim birimi olduğunu ortaya çıkarmaktadır. Zaten, dönem itibarıyla Bayazıt sancağında Ermeni nüfusun en fazla olduğu yer de Eleşkirt'tir (Alpaslan, 1995: 56).

2. CUMHURİYET DÖNEMİNDE ELEŞKİRT'TE BELEDİYECİLİK VE İDARİ YAPI

Milli Mücadele yıllarına kadar Eleşkirt, Bayazid sancağının kazası durumundadır (İSAM,"Ağrı Maddesi": 479). 1926 yılında ise Bayazıt'ın ilçesi yapılan Eleşkirt'te derhal belediye teşkilatı oluşturulmuştur (Yurt Ansiklopedisi, 1981: 359; <http://www.eleskirt.bel.tr/belediyemiz.aspx>). Bu dönemde yapılan idarî alandaki düzenlemelerle idarî birimlerin temelini vilâyetler teşkil etmiştir. Dönem itibarıyla, vilâyetler mutasarrıflıklardan; mutasarrıflıklar, kazalardan; kazalar, nahiyelerden, nahiyeler ise köylerden meydana gelmiştir (Sanal, 1998:

175-176). Ayrıca, 1864 yılında çıkarılan Vilayetler Kanunu² ile Osmanlılardaki eyalet sistemi yerine vilayet sistemine geçilmiştir (Demirel, 2008: 252-253). Bu yeni sistemle birlikte Bayazıt vilâyetine bağlanan Eleşkirt kazasında yeni sisteme bağlı olarak kaymakamlar atanmaya başlanmıştır. Cumhuriyet döneminde mezkûr kazada sırasıyla kaymakamlık yapmış kişiler aşağıda gösterildiği gibidir:

2.1. Kaymakamlar ve Belediye Başkanları

Yukarıda izah edildiği üzere; kaymakam, Osmanlı Devletinde askeri ve idari görevler için kullanılan bir terimdir. Osmanlı Devleti'nde kaymakam kelimesi XVI. yüzyıldan itibaren kullanılmaya başlanmıştır. 1921 yılına kadar Osmanlı idari birimleri vilâyet, sancak, kaza ve nahiyedir. Cumhuriyet döneminden itibaren kaza olan isimler, ilçeye dönüştürüldü ve mülkî amir de kaymakam olmuştur. 1864 ve 1871 tarihlerinde yayınlanan vilayet nizamnameleriyle birlikte kazaların başına kaymakamlar tayin edilmeye başlandı. Dâhiliye Nezâreti'nin taşra teşkilatı mensupları içinden atanan profesyonel memurlar olan kaymakamlar doğrudan Dâhiliye Nezâreti'ne bağlıydılar (Saylan, 2014: 214). Kaymakamların sorumlulukları 1849 yılında çıkarılan bir talimatname ile belirlenmişti (Torun, 2005: 34).

Eleşkirt kazası, 1609 yılında Van eyaletine bağlı bir sancak idi; 1732 yılında

² Vilayetler Kanunu, Osmanlı devlet adamları taşra yönetiminde reformun kaçınılmaz bir hal aldığını görerek 1863 yılı sonlarında yeni bir nizamname hazırlamak üzere harekete geçtiler. Bunun için Fuad Paşa'nın nezaretinde Mithat Paşa ve Ahmet Cevdet Paşa'nın da katıldıkları bir komisyon teşkil edildi. Komisyonun çalışmaları neticesinde ortaya çıkan nizamname, yeni teşkil edilmiş olan Tuna Vilayeti'ne münhasıran 8 Kasım 1864'te resmi gazetede yayınlanarak yürürlüğe sokuldu. Tarihe Tuna Vilayeti Nizamnamesi olarak geçen bu nizamname aslında bütün imparatorlukta uygulanmak amacıyla hazırlanmıştı. Ancak Bâbîâli, bu hususta tedbirli hareket ederek, nizamnameyi bir ön uygulama alanında tecrübe etmek istemiştir. Bunun için eski Niş, Vidin ve Silistire eyaletleri birleştirilerek Tuna Vilayeti kurulmuştu. Yeni teşkil edilmiş vilayetin başına da Niş Valisi Midhat Paşa getirildi. Paşa kısa süren Niş valiliği sırasında başarılı bir yönetim sergilemiş ve eyaletin karışık durumunu düzene sokmuştu. Mithat Paşa Tuna Vilayetinin asayişi ve kalkınması için de ciddi adımlar atmış, bu hususta önemli bir mesafe kat etmiştir. 1864 (Tuna) Vilayet Nizamnamesiyle eyaletler kaldırılarak, yerine livalardan oluşan vilayet üniteleri kuruluyordu. Nizamname, büyük ölçüde Fransa taşra yönetim sisteminden yararlanılarak hazırlanmıştı. Bu, cumhuriyetle idare edilen bir ülkeyi taklit etmekten öte Fransa'nın merkezîyetçiliğinin taşra reformlarına uygun gelmesinden kaynaklanmaktaydı. Yoksa İngiltere gibi ülkelerin adem-i merkezîyetçi usullerinin model olarak benimsenmesi doğru olmazdı. Tuna Vilayeti'nde uygulanan nizamnamenin olumlu ve başarılı sonuçlar vermesi, yeni teşkilatlanmanın imparatorluğun diğer bölgelerine de teşmil edilmesine vesile olmuştur. Nitekim 1865 yılından itibaren Rumeli'de, Anadolu'da ve Arabistan'da yeni vilayetler kurulmaya başlanmıştır. 1867 yılında çıkarılan Vilayet-i Umumiye Nizamnamesi ile yeni taşra örgütlenmesi bütün imparatorluğu kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Aslında bu nizamname, hemen hemen 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi'nin aynısıydı. Böylece 1864 Nizamnamesi, 22 Ocak 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesine kadar yürürlükte kalmıştır. 1871 Nizamnamesi ise 1913 yılında çıkarılan geçici kanuna kadar geçerliliğini korumuştur (Gençoğlu, 2011, ss.29-50).

Erzurum eyaletine bağlı bir sancak konumuna gelmiş,1845 yılında ise Erzurum eyaleti Bayazıt sancağına bağlı bir kaza durumuna getirilmiştir (Sezen, 2006: 166). İlçe merkezinin ilk kuruluş yeri Toprakkale'dir. Eski yerleşim yeri şartların elverişsiz olması ve transit yolu nedeniyle ilçe merkezi ovaya yakın bir yere kurulmuştur (Teyfur, 1999: 2.)

XIX yüzyıl da Eleşkirt'e kaymakam atamaları yapılmaya başlanmıştır. Bu kapsamda, ilk olarak 22 Şubat 1891 tarihinde Hamid Hilmi Efendi Eleşkirt'e kaymakam olarak atanmış (BOA, İ.DH 1216/95221.H 13.07.1308)³; ardından 6 Ekim 1895 tarihinde Kığı Kaymakamı Ali Haydar Efendi Eleşkirt Kaymakamlığı'na getirilmiştir (BOA,BEO 693/51955.H.26.04.1313). Beş yıl boyunca kazada görev ifa eden ve buranın gelişmesinde katkılar sağladığı düşünülen kaymakamın, başka bir yere tayin edilmesiyle; boş kalan Eleşkirt idaresine 27 Temmuz 1910 tarihinde Aziziye Kazası Kaymakamı İsmail Sabri Efendi verilmiştir (BOA,BEO 3784/283759.H.19.07.1328). Adı geçen, bu görevi yaklaşık olarak bir yıl boyunca sürdürmüş ve hemen sonrasında sebebi bilinmeyen bir nedenle görevden el çekirilmiştir.

İsmail Sabri Efendi'nin bu görevden alınmasıyla beraber boş kalan kazanın idari yönetimine Bayazıt sancağı Tahrirat Müdürü Ali Rıza Efendi getirilmiştir (BOA,BEO, 4094-307047.H.26.10.1330). Bu görevden çok kısa bir süre sonra alınan mevcut kaymakamın yerine, bu sefer 17 Ağustos 1891 tarihinde Ahmed Bey vekâleten verilmiştir (BOA,BEA,DH.MKT 1859- 114.H.11.01.1309). Eleşkirt gibi büyük bir kazanın idaresinin vekâleten yürütülmesinin zor olduğunu bilen devlet, buraya kısa bir zaman zarfında asaleten atama yapmıştır. Bu yeni atamaya göre, kazanın kaymakamlığına 1892 yılında Safvet Efendi tayin edilmiştir (BOA,İ. DH 1482-36.H.17.07.1328). Başbakanlık Osmanlı Arşivi verilerine göre, burada uzun yıllar boyunca kaldığı anlaşılan ve kaymakamlık görevinden alınmayan Safvet Efendi'nin Eleşkirt tarihinde önemli izler bıraktığı anlaşılmaktadır. Yaklaşık 15 yıl boyunca görevde kalan kaymakamın, kazanın sosyal ve kültürel yönlerden gelişmesinde esaslı bir etki bırakmış olduğu şeklinde değerlendirilmektedir.

17 Mayıs 1907 yılında ise Eleşkirt Kaymakamlığı'na Osman Efendi getirilmiştir (BOA,İ.DH, 1455-40.H.04.04.1325). Eleşkirt'te en kısa süre kaymakamlık yaptığı anlaşılan Osman Efendi'nin bu görevden alınmasıyla

³ Başbakanlık Osmanlı Arşivi

beraber Eleşkirt'e kaymakam olarak 29 Ocak 1908 tarihinde Emin Efendi tayin edilmiştir. Eleşkirt'te 1 adet ilkokul ve yeni bir cami yapan mezkûr kaymakamdan sonra 25 Temmuz 1910'da bu göreve İsmail Sabri Efendi atanmıştır ((BOA,İ.DH, 1462-34.H.25.12.1325; BOA,İ.DH1482-36 .H.17.07.1328). Adı geçen kaymakam döneminde Ermenilerin, Eleşkirt ve civarında ciddi eylemlerde bulundukları görülmektedir. Buna karşın, İsmail Sabri Efendi Ermenilerin mezalimine karşı yerli halkı korumak amacıyla önemli çalışmalar yürütmüştür. Örneğin Ermeni mezalimi nedeniyle kazaya bağlı köylerden Eleşkirt merkeze göç etmiş olan ahalinin hükümete küskün olması dolayısıyla sorumlu kişiler hakkında gereğini yapmış ve halkın gönlünü almayı başarmıştır (BOA,İ.DH 696-31-182-29.11.1335). Ayrıca buradan Eskişehir vilâyetine atanan Sabri Efendi'nin yeni görev yerinde de halkı Ermeni mezalimine karşı himaye etmek amacıyla ciddi askerî önlemler aldığı Başbakanlık Osmanlı Arşivi verilerinden açıkça görülebilmektedir (BOA,İ.DH 696-31-182-29.11.1335).

Ermeni olaylarının devam ettiği tarihlerde Eleşkirt'e yeni bir kaymakam atanmıştır. Bu kişi Ali Rıza Efendi'dir ve 7 Ekim 1912 tarihinde gelerek göreve başlamıştır. Çok az bir süre kaymakamlık yaptığı görülen mezkûr şahsın başka bir göreve atanmasıyla yerine, Kemah Kaymakamı İbrahim Hakkı Bey 26 Haziran 1913 tarihinde verilmiştir (BOA,İ.DH 1499 – 51.H.21.07.1331). Hemen akabinde de buraya Hasan Tahsin Bey görevlendirilmiştir. Adı geçen kaymakamın en önemli özelliği, *“Eleşkirt ilçesinin Cumhuriyet'in ilanı sonrasında buraya atanan kaymakamı”* olmasıdır (BCA, Fon Kodu 30-11-1-0/37-38-6.Yer No ve Tarihi,09.01.1928)⁴.

Cumhuriyet'in ilk dönemlerinde kaymakamlar, aynı zamanda belediye başkanlığı da yapmaktaydılar. Türk idari yapısına göre, belediye reislikleri kaymakamlar tarafından yönetilmesi Dâhiliye Vekâletinin 18.10.1930 tarih ve 724/131 numaralı tezkeresi ile yapılan teklifi üzerine İcra Vekilleri Heyetinin 22.10.1930 tarihli içtimasında tasvip ve kabul olunmuştur (Resmi Gazete,12 Kasım 1930, Sayı:1645: 31). Bu bağlamda, Hasan Tahsin Bey, hem belediye başkanlığı hem de kaymakamlık görevlerini ifa etmiştir. Ondan sonra da Hasan Tahsin Eleşkirt'e kaymakam olarak atanmıştır. Sonrasında Hasan Tahsin Ladik Kaymakamlığına atanmasıyla Eleşkirt Kaymakamlığının İpsala Kaymakamı Rahmi

⁴ Başbakanlık Cumhuriyet Arşivi

Bey tayin edilmiştir (Resmi Gazete,5 Eylül 1931, Sayı:1890: 789; Resmi Gazete,4 Nisan 1932, Sayı:2068: 1335). Mezkûr kaymakam, bu görevi ifa ederken; üçüncü sınıftan ikinci sınıfa terfi etmiş ve başka bir göreve verilmek üzere 11 Eylül 1934 tarihinde merkeze alınmıştır (Resmi Gazete, 24 Ekim 1933,Sayı:2537: 3175).Boş kalan kaymakamlığa Pertev Beyefendi tayin edilmiştir (BCA, Fon Kodu 30-11-1-0/93-2-7. Yer No ve Tarihi,21.01.1935).

1934 yılında soyadı kanunun kabul edilmesiyle beraber, kaymakamlar soyadlarını kullanmaya başlamışlardır. Bu bağlamda, Eleşkirt kaymakamlarından soyadını ilk kullanan kişi Nizamettin Yücel'dir (Resmi Gazete,11 Temmuz 1940, Sayı:4558: 14.277). Uzunca bir süre Eleşkirt'te kalan ve görev ifa eden adı geçen şahsın Silivri Kaymakamlığına 7 Haziran 1943 tarihinde tayin edilmesiyle, buraya Rifat Erdel atanmıştır. İki yıl kazada kaymakamlık yapan Erdel, 16 Mart 1945 tarihinde Gönen Kaymakamlığına verilmiştir (Resmi Gazete,15 Haziran 1943, Sayı:5430: 5317; Resmi Gazete,23 Mart 1945, Sayı:5962: 8417).

Türk İdare Tarihinde bazı durumlarda emniyet teşkilatında görev ifa eden kişilerin de kaymakamlıklara atandıkları görülmektedir. Örneğin Rifat Erdel'den sonra 5 Mayıs 1945 tarihinde Eleşkirt'e kaymakam olarak verilen kişi Van Emniyet Müdürlüğünden Mustafa İrfan Yalçın'dır (BCA, Fon Kodu, 30- 11-1-0/175-12-11, Yer no ve Tarihi,10.05.1945;Resmi Gazete,21 Mayıs 1945, Sayı:6010: 8673). İlçede üç yıl boyunca kaymakamlık yapan Mustafa İrfan Yalçın'ın yeniden Emniyet Müdürü olarak başka bir yere atanmasıyla beraber, buraya 22 Eylül 1948'de Tokat iline bağlı Artova ilçesi Kaymakamı Hikmet Ökem tayin edilmiştir (Resmi Gazete,28 Eylül 1948, Sayı:7019: 14897). Burada yaptığı görevden dolayı takdir ve taltifle ödüllendirilen mezkûr kaymakam 11 Kasım 1951 tarihinde üçüncü sınıf mülkiye Müfettişliklerine atanmıştır (Resmi Gazete,22 Kasım 1951, Sayı:7963: 2289). Bu durum, kaymakamlıklar arasında Eleşkirt'in önemli bir durumda olduğunu göstermektedir. Zira, burada başarı gösteren kaymakamlar daha üst makamlara terfi ettirilerek ödüllendirilmişlerdir.

Hikmet Ören'in 11 Kasım 1951 tarihinde Eleşkirt'ten ayrılmasıyla birlikte boş kalan kaymakamlık görevini yazı işleri müdürü yürütmüştür. Üç ay boyunca bu şekilde idare edilen Eleşkirt Kaymakamlığı'na 14 Ocak 1952'de yeni bir atama yapılmış ve yeni kaymakam Sacit Eryüksel olmuştur (Resmi Gazete,21 Ocak 1952, Sayı:8013: 2650).Nizamettin Yücel gibi Sacit Eryüksel de Eleşkirt'te uzun süre

boyunca kaymakamlık yapmıştır (Resmi Gazete,8 Şubat 1953, Sayı:8925: 11012). Sacit Yüksel'in Karayazı ilçesine kaymakam olarak atanmasıyla, 31 Ocak 1955 tarihinde Eleşkirt Kaymakamlığına Yozgat Hukuk İşleri Müdürü Faik Akoğlu tayin edilmiştir (Resmi Gazete,8 Şubat 1953, Sayı:8925: 11012).

Eleşkirt'te büyük hizmetleri olduğu anlaşılan kaymakam, kazanın tarihinde önemli izler bırakmıştır. Devrin tanıklarının verdiği bilgilere göre; mezkûr kaymakam, ilçenin hem yollarını yapmış hem de çok sayıda okul yaptırmıştır. Özellikle Demokrat Parti döneminde büyük atılımların ve yatırımların yapıldığı dönemlerde kaymakamlık yapan Faik Ağaoğlu, hükümetin de desteği ile köylerin hem yollarını yapmış hem de okulu olmayan köylerin büyük kısmında okul yaptırmış ve eğitimin gelişmesini sağlamıştır.

Demokrat Parti döneminde Eleşkirt'te kaymakamlık yapan kişilerden birisi de 21 Nisan 1956'da atanan Eflani Eski Kaymakamı Rifat Altan'dır (Resmi Gazete,25 Nisan 1956, Sayı:9293: 14162). Bu kaymakam da diğer kaymakam gibi ilçenin birçok alanda gelişmesini sağlamıştır. Hükümet kanalıyla buraya çok sayıda yatırımın yapılmasını sağlayan Rifat Altan da ilçenin tarihinde derin izler bırakmıştır.

Demokrat Parti dönemi Eleşkirt'in kaymakamlarından bir diğeri Mustafa Hayri Güler'dir. 2 Şubat 1958 tarihinde buraya atanan kaymakam, daha sonraları Ağrı Valisi olmuştur (Resmi Gazete,21 Şubat 1958, Sayı:9840: 18679). Ondan hemen sonra Hakkı Nevzat Baykal, buranın kaymakamlığını yapmıştır (Yayla, 3 Şubat 1958, sayı:1521: 1). Hakkı Nevzat Baykal da Mustafa Hayri Güler gibi bu görevinden sonra Ağrı Valiliğine atanmıştır. Bu durum, Eleşkirt'in yönetim alanında kritik bir yere sahip olduğunu göstermesi bakımından önem taşımaktadır.

1959'lerde Hamur Kaymakamı Vekili iken Ankara'daki kaymakamlık kursunu bitiren Selahattin Alpdoğan adı geçen ilçeye kaymakam olarak atanmıştır (Yayla,4 Şubat 1959, sayı:1317: 1). Ağrı Maiyyet Memuru Selahattin Alpdoğan, buralara yabancı olmayan ve ilçedeki halk ile yakın ilişkiler içinde olduğu bilinen bir kaymakam olarak tanınmaktadır (Resmi Gazete,3 Şubat 1959, Sayı:10125: 20932). Burada başarılı bir görev sergileyen mezkûr kaymakam, Tutak ilçesinde yaşanan olaylar nedeniyle buraya da vekâleten atanmıştır (Karaköse, 22 Haziran 1959, sayı:1679: 1).

16 Aralık 1959 tarihinde Eleşkirt Kaymakamı Selahattin Alpdoğan Uluborlu Kaymakamlığına atandığından; boş kalan bu göreve de Malazgirt Kaymakamı Bekir Öztürk getirilmiştir (Resmi Gazete, 24 Aralık 1959, Sayı: 10389: 307). Bu sıralarda Uluborlu'ya tayin olan Kaymakam Selahattin Alpdoğan'ın tayininin durdurulması kararı alınmıştır (Demokrat Ağrı, 12 Ocak 1960, Sayı: 1637: 1; Yayla, 12 Ocak 1960, sayı: 2097: 1). Eleşkirt'te sadece 40 gün kaymakamlık yapan ve kazada en kısa süre kaymakamlık yapan kişi olarak geçen Bekir Öztürk 25 Ocak 1960 tarihinde Tercan Kaymakamlığına tayin edilmiştir (Resmi Gazete, 29 Ocak 1960, Sayı: 10418: 528).

Bu arada tayini durdurulan Selahattin Alpdoğan tekrar Eleşkirt kaymakamlığına getirilmiştir (Karaköse, 18 Nisan 1960, sayı: 2000: 1; Şark Ekspres, 18 Nisan 1960, sayı: 1400: 1; Yayla, 17 Nisan 1960, sayı: 1375: 1). Bu durum, onun halk tarafından ne derece sevildiğini göstermesi bakımından anlamlıdır. Selahattin Alpdoğan'dan sonra tarih sırasına göre Eleşkirt'e kaymakam olan kişiler şunlardır: 2 Haziran 1960 tarihinde İğdir Kaymakamı Necati Tümay, 27 Nisan 1961 tarihinde Zara Kaymakamı, Ömer Muzaffer Erdem, 12 Ağustos 1964 tarihinde Cahit Gündüz (Resmi Gazete, 27 Temmuz 1960, Sayı: 10562: 1820; Resmi Gazete, 10 Mayıs 1961, Sayı: 10803: 4053- 4054.) Kaymakamlıktan başka Eleşkirt'te belediye teşkilatı da bulunmaktadır. Belediye teşkilatının ilk kez 1926 yılında kurulduğu Eleşkirt'te görev yapmış belediye başkanları sırasıyla şunlardır (Teyfur, 1999: 2). Ahmet Tekin (1948-1956), Mehmet Dışçı (1965-1969), Selahattin Sarayhanoğlu (1969-1973), Ali Aral (1973-1977), Selahattin Sarayhanoğlu (1977-1980) (Eleşkirt Belediye Başkanlığı Yazı İşleri Müdürlüğü ile Yapılan Görüşme).

2.2. İdari Yapı ve Düzenlemeler

1923 yılından 1940 yılına kadar Eleşkirt ilçesinin yüzölçümü 1090 km² dir. 1945 yılında yapılan düzenlemelerle birlikte ilçenin yüzölçümü 2151 km² olmuştur. Söz konusu idari değişiklikler sonunda ilçenin alanı 1061 km² genişlemiştir (BİKG⁵, 1950, s.38). Türkiye Cumhuriyetinin kuruluşunda 1945 yılına kadar Eleşkirt ilçesinin sadece Merkez bucağı bulunmaktaydı. Merkez Bucasının 81 köyü mevcuttu (BİKG, 1950: 38).

1935 yılı nüfus sayımına göre Eleşkirt'e bağlı Merkez nahiyesinde 83 köy

⁵ Başbakanlık İstatistik Kurumu Genel Müdürlüğü

bulunmaktaydı. Eleşkirt ilçesinde var olan köyler: Abdi, Abuzeyt, Ahmetbey, Alakıç, Amat, Arifbey, Asef, Aşağı Cihanbey, Aşağı Kiçminik, Aşağı Kopuz, Avbezo, Avharik, Aykân, Azrail, Abdilli, Bavirin, Beydir, Bomezin, Bölükbaşı, Çat Alipaşa, Çat Kösedag, Çeli,Çeliközü, Çerkez, Çıkan Eleşkirt, Çıkan Haylaz, Çürük, Dapkılıç, Davut Közü, Dede Maksut, Deliki Esetközü, Garisyan, Gelyan, Gerirgevrık, Gevıgeje, Gapur, Haçlu, Haydaroglu ,Hamzikân, Hazır ,Hašto, Hoşyan,Karabacak, Karacehennem, Karpalo, Kaskan, Kayabey, Kazı, Keşış, Kınkân ,Kopal, Köle, Mardo, Memitan, Milan, Mirangi, Molla Hüseyin, Molla Osman, Molla Süleyman, Mollazade, Musuri, Pirabat, Remezan, Renkân, Rutan, Sarı, Sanca, Sevik, Soğan, Sultanabat ,Şadiyan, Şahnazar, Şamyan, Tahir, Tavo, Toprakkala, Türkali, Viretek ,Yeğnitepe ,Yukarı Kiçminik ,Yukarı Kopuz ,Yukarı Cihanbey'dir (BİKGm,1936: 11-12). Bu arada 1940 yılından 1965 yılına kadar yeniden Merkez bucağı yerleşim yeri sayılarında değişiklikler olmuştur: 1940 ile 1945 yıllarında 81 olan köy sayısı, 1950 ve 1955 sayımlarına göre 73'e inmiş, 1965 yılında yine 73 köy olmuş; ayrıca Eleşkirt'te Tahir Nahiyesi kurulmuştur. 1965 yılında ise Eleşkirt'te 71 köy bulunmaktadır.

Eleşkirt'te idarî değişiklikler bağlamında, 1965 yılında Merkez ve Tahir bucaklarına bağlı çok sayıda yerleşim yerinin adı değiştirilmiştir. Buna göre merkez bucağına bağlı köylerden ismi değiştirilenler aşağıda gösterildiği gibidir: Eleşkirt Merkez Bucağı; .Akyumak (Avharik), Alkuşak (Milân), Aydoğdu (Bedir), Çatalpınar (Sevik), Çetinsu (gelyan),.Çobanbeyi (Davutkomu), Dana tepe (Çeli), Değirmenoluğu(Şamyan), Dikendere (Türkali), Dolutaş (Mardo), Düzağıl (Aykan), Düzyayla (Hamzikan), Ergözü (Tavo), Goncalı (Haçlu), Gözaydın (Gapır), Güvence (Eleşkirtçilikân), Güvendik (Azrail), Hasan pınarı (Gevirgevrık), İkizgeçe (Memiton,), İndere (Ruton), Kanatgeren(Yukarıbavini), Kayayolu (Çerkez), Kokulupınar (Esatkomu), Körpeçayır (Şahnezar), Oklavalı (Garisyen), Övündük (Bekokotnu), Palakçayırı (Kopal), Ramazan (Remezan), Sadaklı (Musuri), Salkındı (Mollazade), Söbeteş (Hašto), Süzgeçli (Remikân), Uludal (Bozmezın), Uzunyazı (Hoşyan), Yanıkdere (Kirikan), Yelkesen (Mirangi), Yığıntaş (Şadiyan), Yorgunsöğüt (Gijiminikler), Yücekapı (Hanzır)' olup Tahir nahiyesinde de ismi değiştirilen köyler : Tahir (B.M.) (PTT), Aydıntepe (Afarpola) ve Değirmengeçidi (*Halyaşçılıkın*)'dir (BİKGm,1968: 39-40).

İdari alanda yapılan değişiklikler: Ağrı ili Eleşkirt ilçesine bağlı

Yığıntepe, Mollaosman, Veretek ve Gevridgejo köyleri 19 Şubat 1947 tarihinde Ağrı Merkez İlçesine bağlanmıştır (BCA, Fon kodu, 30-11-1-0/189-4-4, Yer No ve Tarihi, 19.02.1947; Resmi Gazete, 6 Mart 1947, Sayı: 6549, s. 11965). Ağrı'nın Eleşkirt ilçesine bağlı Amat, Keşiş ve Soğan köylerinin, Ağrı Merkez bucağına bağlanması kararı alınmıştır (BCA, Fon kodu, 30-11-1-0/204-10-7, Yer No ve Tarihi, 09.04.1949).

Ağrı ili Merkez ilçesi Eleşkirt bucağına bağlı Keçigüden Köyü Ağrı ili merkez bucağına 17 Temmuz 1961 tarihinde bağlanmıştır (Resmi Gazete, 25 Temmuz 1961, Sayı: 10863: .4731). Mahrumiyet mıntıkası içerisinde yer alan Eleşkirt ilçesinde zorunlu hizmet süresi iki yıl olarak belirlenmiştir (Resmi Gazete, 18 Mayıs 1961, Sayı: 10810: 4123). Ağrı ili Eleşkirt ilçesi nakillerde Üçüncü Coğrafi Bölge olarak kabul edilmiştir (Resmi Gazete, 18 Ocak 1963, Sayı: 11311: 9674). 31 Mart 1966 tarihinde Ağrı iline bağlı Eleşkirt ilçesi merkez bucağına bağlı Ahmetbey köyü Ağrı ili merkezine bağlanmıştır (Resmi Gazete, 11 Nisan 1966, Sayı: 12271: 6).

3. ELEŞKİRT'İN NÜFUS YAPISI

Türkiye Cumhuriyetinde ilk nüfus sayımı 28 Ekim 1927 tarihinde gerçekleştirilmiştir. 1927 yılı nüfus verilerine göre Eleşkirt ilçesinde 4.621'i erkek ve 4.308'i kadın olmak üzere toplam 8.929 kişiden meydana gelmektedir. Dönem itibarıyla 1.090 km² alana sahip ilçenin nüfus yoğunluğu 8,2'dir (1927 Umumi Nüfus Sayımı: 22). Eleşkirt'in yerleşim birimi sayısı ise 86'dır (Köse, 2010: 192).

Türkiye genelindeki nüfus verilerine bakıldığında Eleşkirt'in erkek nüfusu kadın nüfusundan fazla olan ilçelerin başında geldiği görülmektedir. Bu bağlamda, 1927 yılından beri Eleşkirt'te erkek nüfusu oranı, kadın nüfus oranına göre devamlı bir artış göstermiştir. Bunun dışında, 1911- 1922 yılları arasında devam eden savaşlar nedeniyle kaza genelinde ölüm oranı doğum oranından çok daha yüksek olmuştur.

Türkiye'de ilk nüfus sayımından sekiz yıl sonra ikinci bir nüfus sayımı daha yapılmış ve ülkedeki nüfus artış oranları yeniden incelenmiştir. Bu doğrultuda, 1935 yılı genel nüfus sayımı verilerine göre Eleşkirt merkez nüfusu 903 erkek ve 601 kadın olmak üzere toplam 1.504 kişidir. Nahiye ve köylerde ise 8.104'ü erkek 7.754 kadın olmak üzere toplam nüfus 15.858 kişiden ibarettir. İlçenin toplam nüfusu ise; 9.007'si erkek ve 8.355 kadın olmak üzere 17.362 kişidir

(BİKG, 1937: 5). 1935 yılında Eleşkirt ilçesinin 83 köyü vardır. Dönem itibarıyla 1.090 km² alana sahip kazanın nüfus yoğunluğu 16 kişidir (BİKG,1937: 11). 1927 yılında olduğu gibi, 1935 yılı nüfus verilerine göre de kazada erkek nüfusu kadın nüfusundan fazladır. Bunun nedeni erkek bebek oranının yüksek olmasıdır. Ayrıca hızlı nüfus artışının bir sonucu olarak, Eleşkirt'te 1927 yılından 1935 yılına kadar nüfus yaklaşık olarak 8.433 kişi artmıştır. Nüfus artışının bu kadar yüksek olmasının nedeni savaşların sona ermesidir.

1940 yılı genel nüfus sayımında Eleşkirt ilçesinin nüfus artış oranları şu şekildedir: Merkezde 771'i erkek ve 771'i kadın olmak üzere 1.542 kişi yaşamaktadır. Nahiye ve köylerde 8.481'i erkek ve 8.554 kadın olmak üzere toplam 17.035 kişi bulunmaktadır. Merkez ve nahiyeler kapsamında, ilçenin toplam nüfusu 9.252'i kadın 9.325'i erkek olmak üzere toplam 18.577'dir. 1.090 km² olan ilçenin yüzölçümü 1935 yılı verileriyle aynı olmakla birlikte nüfus yoğunluğu artmıştır. 1935'te 16 olan yoğunluk 1940'ta 17 (BİKG, 1943: 10). Ayrıca, 1940 yılında Eleşkirt'te 81 köy bulunmakta olup, ortalama köy nüfusu 210'dur. Bu değerler de 1940 yılına göre fazladır. Zira, 1935 yılında 83 köye sahip kazanın ortalama köy nüfusu 191'di (BİKG, 1943: 47).Yani, beş yıl içinde yaklaşık olarak her bir köyün nüfusu 20 kişi artmıştır.

Bu şekilde ilçenin nüfusu sürekli olarak artmıştır. Bu artış oranları 1945 yılında çok net bir biçimde gözlemlenebilmektedir. Örneğin, 1945 yılı nüfus verilerine göre ilçe merkezinde 942'i erkek ve 923 kadın olmak üzere toplam 1.865 kişi yaşamaktadır. Nahiye ve köylerde ise, 10.245'i erkek ve 10.225'i kadın olmak üzere toplamda 20.470 kişi yaşamaktadır. Bu veriler ışığında ilçenin nüfus oranı şu şekildedir: 11.187'si erkek 11.148'i kadın olmak üzere toplam 23.335 kişidir (BİKG, 1950: 14). 1940 yılında 83 yerleşim yeri bulunan kazanın 1945'te 81'e düştüğü görülmektedir. Bu bağlamda, 1945 yılında 81 adet muhtarlığa sahip kazanın ortalama nüfusu 210 kişi olup yüzölçümü 1.151 km²'dir (BİKG, 1950: 38).

Eleşkirt'te bu tür nüfus değişimlerinin görüldüğü tarihlerde Türkiye'de beşinci nüfus sayımı Demokrat Parti döneminde 22 Ekim 1950 tarihinde yapılmıştır.1950 yılı nüfus sayımına göre ilçe merkezinde 2.850 kişi ikamet etmektedir. Dönem itibarıyla merkez bucağında 20.911 kişi mevcut olup; toplamda Eleşkirt nüfusu 23.761 kişiden ibarettir (BİKG, 1951: 64-65). Aynı yılın

nüfus verilerine göre; Eleşkirt'in yerleşim yeri sayısında ciddi bir azalma olmuştur. Örneğin 1945'te 81 adet köyü olan ilçenin, köy sayısı 8 azalarak 73'e düşmüştür. 73 adet köyde ortalama nüfus ise 286 kişidir (BİKG, 1951: 33). Bu dönemde Eleşkirt'te köylerde bu kadar azalmanın temel sebebi, kazaya bağlı bazı yerleşim yerlerinin Ağrı merkeze ilçesine bağlanması ile bazı köylerin birleştirilmesidir.

1950 yılında Eleşkirt'te yerleşim yerlerinin sayısı azalmakla beraber, nüfus artışında herhangi bir azalmama olmamış ve kazanın nüfusu artmaya devam etmiştir. Buna göre, 1955 genel nüfus sayımına göre Eleşkirt merkezin nüfusu 1.993'ü erkek ve 1.506'sı kadın olmak üzere toplam 3.499 kişidir. Nahiye ve köyler de ise; 11.848 erkek ve 11.578 kadın olmak üzere toplam 23.426 kişi bulunmaktadır. Toplamda da 13.841'ü erkek 13.084'ü kadın olmak üzere 26.925'dir. Bu dönemde Eleşkirt'in yüzölçümü 1.548 km² olup nüfus yoğunluğu 17'dir (BİKG, 1961: 15). Ayrıca 1955'te yerleşim yerlerinin sayısı değişmemiş ve 73 olarak kalmıştır. 73 adet muhtarlık bulunan kazada muhtarlık başına 321 kişi düşmektedir (BİKG, 1961: 53).

23 Ekim 1960 genel nüfus sayımı verilerine göre Eleşkirt ilçesinde, merkez bucağı ve Tahir bucağı vardır. Merkez Bucağında 65 köy Tahir bucağında ise 8 köy bulunmaktadır (BİKG,, 1963: 32-33). Nüfus sayımına göre Eleşkirt ilçesinin merkez nüfusu 3.988 olup bucak ve köy nüfusunun 15.922'si erkek ve 15.037'si kadın olmak üzere toplamı 30.959'dur. İlçenin yüzölçümü 1559 km² olup, nüfus yoğunluğu da 20'dir (BİKG, 1963: 17). Merkez bucağının nüfusu 11.542'si erkek ve 11.209'si kadın olmak üzere toplamda 22.781 kişiden meydana gelmektedir. Tahir bucağında ise 2.216'sı erkek ve 2.004'ü kadın olmak üzere toplam 4.220 kişi vardır (BİKG, 1963: 32). Geri kalan ise kent merkezinin nüfusunu oluşturmaktadır. 1960 yılında Eleşkirt'in görece önemli bir artış vardır. Bunun da temel nedeni Tahir adında yeni bir bucağın kurulmasıdır. Yeni bucakla birlikte Tahir Bucağına 8 köy bağlanmıştır.

24 Ekim 1965 yılı genel nüfus sayımı verilerine göre ilçenin merkezinin nüfusu 3.746'ü erkek ve 2.273'ü kadın olmak üzere 6.019'dur. Dönem itibarıyla 64 köyü bulunan Merkez bucağında 12.301'ü erkek ve 12.062'si kadın olmak üzere toplamda 24.363 kişi yaşamaktadır. 7 köye sahip Tahir bucağında ise; 2.523'ü erkek ve 2.263'ü kadın olmak üzere toplamda 4.786 kişi mevcuttur (BİKG, 1968: 39-40). Her iki bucak bağlamında ise, ilçenin nüfusu 18.570'i erkek ve 16.598'si

kadın olmak üzere 35.168 kişidir. Bu dönemde Eleşkirt'in yerleşim yeri sayısında iki adet azalma vardır. Bunun sebebi ise kazaya bağlı iki köyün Ağrı ili merkez ilçesine bağlanmasıdır. Bu da doğal olarak nüfusun azalmasına sebep olmuştur (BİKG, 1968: 34).

4. TABLOLARLA ELEŞKİRT'TEKİ NÜFUS HAREKETLERİ

Cumhuriyet döneminde Eleşkirt'teki nüfusu verilerinin sağlıklı bir şekilde anlaşılabilmesi için, sayıların tablolarla gösterilmesi önem taşımaktadır. Bu bağlamda, 1923'ten 1970 yılına kadar kazadaki nüfus hareketlilikleri tablolar halinde aşağıda gösterilmiştir.

Tablo 1. Eleşkirt'te Yıllara Göre Nüfus Artışı (1927-1970)

Yıllar	Kadın	Erkek	Toplam	Yüzölçümü	Km ² ye Düşen kişi sayısı
1927	4.621	4.308	8.929	1.090	8,2
1935	9.007	8.355	17.362	1.090	16
1940	9.325	9.252	18.577	1.090	17
1945	10.245	10.225	20.470	1.151	18
1950	11.961	12.000	23.961	1.548	15
1955	13.084	13.841	26.925	1.548	17
1960	15.037	15.922	30.959	1.559	20
1965	16.598	18.570	35.168	1.559	22
1970	18.277	19.249	37.526	1.559	24

(Kaynak: 1927-1935-1940-1945-1950-1955-1960-1965 ve 1965 Nüfus Sayımları)

Tablodaki verilerden açıkça görülebileceği üzere, 1927 yılından nüfusu son derece düşük olan ilçenin 1935 yılında nüfusu neredeyse iki kat artmıştır. Bunun da temel sebebi, savaşların bitmesi sonucu erkek nüfusun memleketlerine dönmesi ve doğum oranlarının artmasıdır. Bu anlamda 1940 yılında ilçe nüfus miktarı, 1.215 kişi artmış ve nüfus yoğunluğu da 1 derece büyümüştür. Bu da, dönem itibarıyla kazada ciddi bir nüfus artışının varlığını göstermektedir. Ayrıca Eleşkirt nüfustaki bu artış, Türkiye ortalaması ile de paralellik göstermektedir.

1945 yılında Ağrı'daki idarî düzenlemelere bağlı olarak, Eleşkirt'in yüzölçümü artmıştır. Tabiatıyla nüfus artış miktarında da büyüme olmuştur. Beş yıllık süre içinde kazada yaşayan insan sayısı 1.893 kişi artış göstermiştir. Bu da, dönem itibarıyla Eleşkirt'in yerleşim alanı için tercih edilen bir yer olduğunu kanıtlamaktadır. Bu dönemde bilhassa köylerden de Eleşkirt merkeze göçler

olduğundan, kent merkezinin nüfus miktarı daha da büyümüştür.

1950 yılında Eleşkirt'in yüzölçümünde görece bir artış vardır. Örneğin 1945'te yüzölçümü 1.151 olan ilçenin alanı 1.548'e çıkmıştır. Ancak, bu nüfus yoğunluğunu düşürmüştür. Bu dönemde nüfus miktarında büyüme olmasına rağmen; yüzölçümü büyüdüğünden kilometre kareye düşen insan sayısı değişmemiştir. 1955 yılında ilçe nüfusunda ciddi bir büyüme olduğu görülmektedir. Beş yılda nüfusu 3.164 kişi artan kentin bu durumu, burada doğum oranının çok yüksek olduğunu bir kez daha kanıtlamaktadır.

1960'ta Eleşkirt'te yapılan idarî alandaki düzenlemelerden ve yüksek doğum oranından dolayı, kentin nüfusu yaklaşık olarak 5.000 kişi artmıştır. Ayrıca kentin yüzölçümü de büyümüştür. Bunun temel sebebi Tahir adında yeni bir bucağın kurulmasıdır. Aynı şekilde 1965'te de ilçenin nüfusunda artış vardır. Tablodaki verilere göre kazanın nüfusunda her ne kadar artış var ise de; bu artış hızı önceki yıllara göre fazla değildir. Bunun en önemli nedeni göçlerdir. 1965'ten itibaren Eleşkirt ilçesinde mevcut nüfusun büyük bir kısmı başta ekonomik nedenler olmak üzere, yeni iş bulma, eğitim, sağlık, kırsal kesimin yaşantısının itici özellikleri nedeniyle yurt içi ve yurt dışına göç etmişlerdir. Bu da, doğal olarak kaza nüfusunun ciddi oranda azalmasına sebep olmuştur. Bu durum, sonraki yıllarda da devam etmiştir. Bilhassa çalışma çağındaki nüfusun büyük kısmının göç etmiş olması, ilçenin ekonomik olarak da ciddi bir şekilde gerilemesine yol açtığı şeklinde değerlendirilmektedir.

Eleşkirt'teki nüfus değişimlerini tam olarak gösterebilmek için iki farklı nüfus sayımı verilerinden yararlanılmıştır. Bunlardan birisi 1945, diğeri de 1970 yılı nüfus verileridir. Her iki sayımda Eleşkirt nüfusunun değişimleri net bir biçimde görülebilmektedir.

Tablo 2. 1945 Nüfus Sayımına Göre Ağrı İlçelerinin Yüzölçümü, Nüfusları ve Nüfus Yoğunlukları

İlçeler	Şehirler Nüfusu			Nahiye ve Muhtarlıklarda			Toplam			Nüfus Yoğunluğu
	Erkek	Kadın	Toplam	Erkek	Kadın	Toplam	Erkek	Kadın	Toplam	
Karaköse	5.459	3.146	8.605	14.880	14.873	29.763	20.339	18.019	38.358	12
Doğubayazıt	4.652	1.071	5.723	9.752	9.854	19.606	14.404	10.925	25.329	10
Diyadin	665	570	1.235	8.641	8.623	17.264	9.306	9.193	18.499	11
Eleşkirt	942	923	1.865	10.245	10.225	20.470	11.187	11.148	22.335	10
Patnos	716	550	1.266	6.924	7.087	14.011	7.640	7.637	15.277	10
Tutak	409	400	809	6.385	6.512	12.897	6.794	6.912	13.706	9
Toplam	12.843	6.660	19.503	56.827	57.171	114.001	69.670	63.834	133.504	11

(Kaynak: 1945 Genel Nüfus Sayımı)

Tablodaki verilerden de anlaşılabileceği üzere; Eleşkirt, Ağrı'nın nüfusu yüksek olan kazalarından birisidir. Nüfus yoğunluğu bakımından Karaköse ve Doğubayazıt'tan sonra üçüncü sırada yer alan Eleşkirt'in nahiyelelerdeki nüfus miktarı da son derece yüksektir. Şehir merkezinde 1.865 kişinin yaşadığı Eleşkirt'te, nahiyelelere bağlı köylerde toplamda 20.470 kişi ikamet etmektedir. Ayrıca hem şehirde hem de köylerde erkek popülasyonun kadın popülasyonundan fazla olması, burada erkek bebek doğum oranının yüksekliğini göstermektedir. Nüfus yoğunluğu bakımından diğer ilçelerle eş durumda olan Eleşkirt, bu yönüyle il ortalamasının altındadır. Eleşkirt'in bu durumu 1970'lere doğru değişiklik arz etmiş ve il ortalamasını üstüne çıkmıştır. Bu veriler de, aşağıdaki grafikte verilmiştir.

Tablo 3. 1970 Nüfus Sayımına Göre Ağrı İlçelerinin Yüzölçümü, Nüfusları ve Nüfus Yoğunlukları

İlçeler	Şehirler Nüfusu			Bucak ve Muhtarlıklarda			Toplam			Nüfus Yoğunluğu
	Erkek	Kadın	Toplam	Erkek	Kadın	Toplam	Erkek	Kadın	Toplam	
Merkez	17.169	12.408	29.577	19.478	19.983	39.461	36.647	32.391	69.038	46
Diyadin	2.241	1.886	4.127	10.804	10.455	21.259	13.045	12.321	25.366	19
Doğubayazıt	8.285	5.088	13.373	20.946	20.010	40.956	29.231	25.098	54.329	22
Eleşkirt	4.233	2.636	6.869	15.016	15.461	30.657	19.249	18.097	37.346	24
Hamur	1.173	887	2.060	7.424	7.390	14.814	8.597	8.277	16.874	18
Patnos	6.984	3.932	10.916	16.050	15.602	31.652	23.034	19.534	42.568	19
Taşlıçay	1.645	1.461	3.106	7.774	7.494	15.268	9.419	8.955	18.374	23
Tutak	1.338	1.207	2.545	11.963	11.478	23.671	13.301	12.685	25.986	16

(Kaynak: 1970 Genel Nüfus Sayımı)

Tablodaki verilerden de anlaşılabileceği üzere, 1945 yılından 1970 yılına kadar geçen sürede Ağrı'nın ilçe sayılarında artışlar olmuş ve yeni kurulan ilçelerden

Patnos, vilâyetin en büyük ikinci ilçesi olmuştur. Eleşkirt ise, nüfus yoğunluğu bakımından 4. sıraya gerilemiştir. Bu durum, her ne kadar Eleşkirt için olumsuz bir şey arz etse de; kazanın nüfusunda 1945 yılına göre sayıca bir artış vardır. 1945'te Eleşkirt'in toplam nüfusu 22.335 iken; 1970'te 37.346 olmuştur. Ayrıca nüfus yoğunluğunda görece bir artış olmuştur, ancak bu durum ilçeden göçlerin artması nedeniyle bu tarihten itibaren değişmeye başlamış ve kazanın nüfus artış oranında ciddi bir azalma meydana gelmeye başlamıştır.

1945 ve 1970 yılı verileri karşılaştırıldığında, Eleşkirt'te erkek nüfusun kadın nüfusundan sürekli fazla olduğu görülmektedir. Esasında Eleşkirt'teki bu durum, vilâyetin değerleri ile de paralellik göstermektedir. Yani Ağrı genelinde erkek nüfus, her zaman kadın nüfustan fazla olmuştur. Bu da Ağrı genelinde erkek bebek doğum oranlarının yüksekliğini kanıtlar niteliktedir.

SONUÇ

İlkçağlardan beri insanların yerleşim alanı için çok tercih ettiği alanlardan birisi olan Eleşkirt, Ağrı'nın büyük ilçelerinden birisidir. Mezkûr kazada nüfusun ve yüzölçümünün artmasına bağlı olarak idarî alanda geniş kapsamlı düzenlemeler yapılmıştır. Söz konusu düzenlemeler bağlamında, Cumhuriyet'in ilk dönemlerinde sadece bir bucak bulunan Eleşkirt'te 1960'ta ikinci bir bucak daha tesis edilmiş ve yerleşim birimleri de yeniden oluşturulmuştur. Böylece kazanın yerleşim alanı büyümüştür. Özellikle Tahir bucağının oluşturulmasıyla merkez kazaya bağlı çok sayıda köy Eleşkirt'e bağlanmıştır. Bu da tabiatıyla Ağrı merkez ile Eleşkirt arasında yeni sınır düzenlemelerinin yapılmasını zorunlu kılmıştır.

Yukarıda ifade olunduğu üzere, Cumhuriyet döneminde kazanın merkezi yapısında, kısaltmalar ve lüzumu halinde birtakım değişiklikler yapılmıştır. Bu alanda tesis edilen en önemli değişikliklerden birisi, Osmanlı sonrası yeni dönem Türkiye'sinde oluşturulan ulusal politika anlayışının sonucu olarak köy ya da nahiye adlarının Türkçeleştirilmesidir. Bu kapsamda, Doğubayazıt kazasının iki bucağı olan Tahir ve merkez kazalarının yerleşim yerlerinin büyük bölümünün isimleri değiştirilmiştir. Değiştirilen isimlerin Türkçe ve ulusal kimliğe uygun olmasına dikkat edilmiştir.

Türkiye'de ilk nüfus sayımının yapıldığı 1927 yılından 1970 yılına kadar yapılan genel nüfus sayımlarında Eleşkirt ilçe nüfusunun bazı dönemlerde arttığı

bazı dönemlerde de azaldığı anlaşılmaktadır. 1927-1960 yılları arasında nüfus artış hızı yüksek olan ilçede 1960'tan itibaren göçlere bağlı olarak nüfus miktarı azalmaya başlamıştır. Örneğin 1927'den 1960 yılına kadar nüfusu artış hızı Türkiye ortalamasına yakın olan kazanın, bu tarihten itibaren Türkiye ortalamasının altına düştüğü görülmektedir. Ayrıca, Eleşkirt nüfusu cinsiyet yapısına göre ele alındığında erkek nüfusunun genel olarak kadın nüfusundan yüksek olduğu dikkat çekmektedir. Bu da, kazada erkek bebek doğum oranının çok yüksek olduğunu göstermesi açısından önem taşımaktadır.

1960 yılından itibaren Eleşkirt ilçesinde mevcut nüfusun büyük bir kısmı başta ekonomik nedenler olmak üzere, yeni iş bulma, eğitim, sağlık, kırsal kesimin yaşantısının itici özellikleri nedeniyle yurt içi ve yurt dışına göç etmişlerdir. Bu da, doğal olarak kaza nüfusunun ciddi oranda azalmasına sebep olmuştur. Bilhassa çalışma çağındaki nüfusun büyük kısmının göç etmiş olması, ilçenin ekonomik olarak da ciddi bir şekilde gerilemesine yol açtığı şeklinde değerlendirilmektedir.

KAYNAKÇA

Arşiv Belgeleri

Başbakanlık Cumhuriyet Arşivi (BCA), Başbakanlık Osmanlı Arşivi (BOA)

BCA, Fon Kodu 30-11-1-0/37-38-6.Yer No ve Tarihi,09.01.1928.

BCA, Fon Kodu 30-11-1-0/93-2-7. Yer No ve Tarihi,21.01.1935.

BCA, Fon Kodu, 30- 11-1-0/175-12-11- Yer No ve Tarihi, 19.02.1947

BCA, Fon kodu, 30-11-1-0/189-4-4, Yer No ve Tarihi, 19.02.1947

BCA, Fon kodu, 30-11-1-0/204-10-7, Yer No ve Tarihi, 09.04.1949

BOA, İ.DH 1216/95221.H 13.07.1308

BOA,BEO 693/51955.H.26.04.1313

BOA,BEO 3784/283759.H.19.07.1328

BOA,BEO, 4094-307047.H.26.10.1330

BOA,BEA,DH.MKT 1859- 114.H.11.01.1309

BOA,İ.DH 1482-36.H.17.07.1328

BOA,İ.DH, 1455-40.H.04.04.1325

BOA,İ.DH, 1462-34.H.25.12.1325

BOA,İ.DH1482-36 .H.17.07.1328

BOA,İ.DH 696-31-182-29.11.1335

BOA,İ.DH 696-31-182-29.11.1335

BOA,İ.DH 1499 – 51.H.21.07.1331

T.C. Resmi Gazete

Yurt Ansiklopedisi İl İl Türkiye, Dünü, Bugünü, Yarını, c.VII, İstanbul: Anadolu Yayınları, 1983.

Türk İstatistik Enstitüsü Yayınları

Devlet İstatistik Enstitüsü (DİE), 1927 Umumi Nüfus Sayımı

Türkiye Cumhuriyeti Başbakanlık İstatistik Genel Müdürlüğü (1941). 20 Ekim 1940 Genel Nüfus Sayımı. İstanbul: Devlet Basımevi

Türkiye Cumhuriyeti Başbakanlık İstatistik Genel Müdürlüğü (1953). 21 Ekim 1945 Genel Nüfus Sayımı. Ankara: Devlet Basımevi

Türkiye Cumhuriyeti Başbakanlık İstatistik Genel Müdürlüğü (1950). 22 Ekim 1950 Genel Nüfus Sayımı. Ankara: Devlet Basımevi

Türkiye Cumhuriyeti Başbakanlık İstatistik Genel Müdürlüğü (1960). 23 Ekim 1955 Genel Nüfus Sayımı. İstanbul: Devlet Basımevi

Türkiye Cumhuriyeti Başbakanlık İstatistik Genel Müdürlüğü (1963). 23 Ekim 1960 Genel Nüfus Sayımı. Ankara: Devlet Basımevi

Türkiye Cumhuriyeti Başbakanlık İstatistik Genel Müdürlüğü (1968). 24 Ekim 1965 Genel Nüfus Sayımı. Ankara: Devlet Basımevi

Türkiye Cumhuriyeti Başbakanlık İstatistik Genel Müdürlüğü (1970). 25 Ekim 1970 Genel Nüfus Sayımı Ağrı İli. Ankara: Devlet Basımevi

Kitap ve Makaleler

Alpaslan, İ (1995). Her Yönüyle Ağrı, Ankara: Tutibay Yayınları.

Demirel, M. (2008). Doğu Anadolu 'da İdari Yapılanma (1877-1878 Osmanlı – Rus Savaşı'ndan Sonra), Atatürk Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Enstitüsü Dergisi, 37,ss. 247-258.

Hatunoğlu, T. (1967). Ağrı Eleşkirt Havzası Sularının Ziraat Sulamada Kullanılmasının Ekonomik Analizi (Basılmamış doktora Tezi), Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Erzurum.

Gençoğlu, M. (2011). 1864 ve 1871 Vilâyet Nizamnamelerine Göre Osmanlı Taşra İdaresinde Yeniden Yapılanma, Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 2/1, ss.29-50.

İslam Araştırmaları Merkezi (İSAM). “Ağrı Maddesi”, İstanbul.

Karataş, Y ve Kaya, F. Erzurum Vilayeti Bayazıt -Diyadin-Karakilise Tutak Ve Eleşkirt Kasabalarının 1913 Yılı Sıhhi Ve İċtimai Coğrafyası, Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi Cilt: 7 Sayı: 29, s.562-572.

Karataş, Y. (2010). XIX. Yüzyılın Sonlarında Bayazıt Sancağının Demografik Yapısına Dair Tespitler. Tarih Dergisi. 52/2, ss.103-122.

Karpat, K. H. (2003). Osmanlı Nüfusu (1830-1914). İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları. 2003.

Sanal, R. (1998). Tarihi Gelişimi İçerisinde Türk Anayasalarında Genel Yönetimin Taşra Örgütüne İlişkin Düzenlemeler ve Yönetim Deseniindeki Değişmeler, Ankara Üniversitesi İnkılap Tarihi Enstitüsü Dergisi, 6, ss.173-200.

Köse, M. (2010). 1927 Nüfus sayımı ve sonuçlarının Değerlendirilmesi,(Basılmamış Yüksek Lisans Tezi),Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal bilimler Enstitüsü Tarih Anabilim dalı.

Saylan, K. (2014). Gümüşhane İdari Sosyal ve Ekonomik Tarih(1850-1918),Gümüşhane Üniversitesi Yayınları.

Sezen, T. (2006). Osmanlı Yer Adlar (Alfabetik Sırayla), Ankara: Başbakanlık İstatistik Genel Müdürlüğü Yayınları.

Teyfur, E. (1992). Eleşkirt İlçe Merkezinin Coğrafi Etüdü, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi),Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Ortaöğretim Sosyal Alanlar Eğitimi Anabilim Dalı, Erzurum.

Torun, S.F. (2005). Tanzimat’tan Meşruiyet’e Türkiye’de Kaza Yönetimi (1842-1876), (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi),Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Tutar, H. (Editör (2013). Ağrı’nın Sosyo-Ekonomik Durumu ve Uygun Yatırım Alanları. Kars: Serhat Kalkınma Ajansı Ağrı Yatırım Destek Ofisi.

Gazeteler

Demokrat Ağrı Gazetesi

Karaköse Gazetesi

Şark Ekspres Gazetesi

Yayla Gazetesi

İnternet Yayınları

<http://www.eleskirt.bel.tr/belediyemiz.aspx> (25.07.2017).

http://www.mta.gov.tr/v3.0/sayfalar/bilgi-merkezi/maden_potansiyel_2010/Agri_Madenler.pdf (26.07.2017).

<http://www.uzulmez.info/muslum/makale/vitalcuinet3.htm> (26.07.2017).



YÖNETSEL BİR ARAÇ OLARAK KAMU ORGANİZASYONLARINDA STRATEJİK PLANLAMA VE KURUMSAL PERFORMANS ÖLÇÜMÜ AÇISINDAN ÖNEMİ

Aydın USTA*

Öz

Kamu organizasyonları tarafından, toplumda kamu yararı ihtiyacını karşılamak üzere (*kamu düzeni, kamu hizmetleri*) çok sayıda yönetim uygulamasından yararlanılmaktadır. Stratejik planlama, söz konusu bu yönetim uygulamalarının temelinde yer almaktadır. Bir başka deyimle stratejik planlama, işletme yönetimi ve özel yönetimlerde olduğu gibi kamu organizasyonlarının da aktif olarak yükümlülüklerini yerine getirmelerinde ve geleceklerini öngörmelerinde kullanılan önemli yönetmel bir araçtır.

Bu makalede, stratejik planlama sisteminin kamu organizasyonları açısından nasıl uygulanacağı konusunda bilgiler verilmektedir. Ayrıca stratejik plan hazırlayan ve uygulayan kuruluşlardan elde edilen bazı önemli kurumsal veriler çalışmada yer almaktadır. Bu anlamda çalışmanın amacı, kurumsal performans ölçümüne dayanak oluşturan stratejik planlanmanın unsurlarını tanımlamak ve açıklamaktır.

Yöntem olarak çalışmada dolaylı ve alıntısız araştırma yöntemi kullanılmıştır. Kullanılan bu yöntemle dayalı olarak elde edilen verilerden, stratejik planlamanın, organizasyonel etkililik ve verimlilik açısından önem taşıdığı ve kurumsal performans ölçümü öncesi hazırlanmasının gereklilik arz ettiği yargısına ulaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Stratejik Planlama, Vizyon, Misyon, Stratejik Amaç, Kurumsal Performans

*Doç. Dr., İnönü Üniversitesi, aydin.usta@inonu.edu.tr

STRATEGIC PLANNING AS A MANAGERIAL TOOL IN PUBLIC INSTITUTIONS AND ITS IMPORTANCE IN INSTITUTIONAL PERFORMANCE MEASUREMENT

ABSTRACT

A wide range of managerial practices are utilized by public institutions in order to meet the needs of public interest (public order, public services). Strategic planning lies at the heart of these management practices. In other words, strategic planning is an important managerial tool used by public institutions to fulfill their obligations actively and foresee their future as in business administration and private administrations.

This article discusses how the strategic planning system will be implemented in public institutions. In addition, the study also includes some important institutional data obtained from institutions that prepare and implement strategic plans. In this sense, the study aims to describe and explain the elements of strategic planning that underpins institutional performance measurement.

The study adopts indirect and review type research methods. According to the analysis of the data obtained based on this method, it was concluded that strategic planning is of importance in terms of institutional efficiency and productivity and that it is necessary to prepare it before any institutional performance measurement.

Keywords: *Strategic planning, Vision, Mission, Strategic Objective, Corporate Performance*

GİRİŞ

Genellikle bir organizasyon az sayıda karar vericinin iradesinden doğar; daha sonra ise tedricen kendisini geliştirir. Söz konusu bu gelişmeyi yönetmek gerekmektedir. Bu anlamda yöneticilerin, ulaşılması gereken sonuçların (*amaçlar*) öngörülmesinde ve belirlenmesinde önemli sorumlulukları bulunmaktadır. Ayrıca yöneticilerin geçmişi değerlendirmek, geleceğe bakmak, yönetimde kullanılacak araçları belirlemek ve çevreye uygun olarak organizasyona bir perspektif çizmek yükümlülükleri bulunmaktadır.

Planlama, bir plan hazırlamak demektir. Plan, bir proje, program hazırlamak amacı ile önerilen önlemlerin bütünüdür denilebilir. Tüm bu gelişmeler dikkate alındığında, stratejik planlamadan söz edildiği kolaylıkla anlaşılmaktadır. Personel istihdam politikaları, ücretlendirme sistemleri, görevlerin tanımlanması ve paylaşımı, organizasyon şeması ve formasyon stratejik planlamada dikkate alınmaktadır. Stratejik planlama öyle bir süreçtir ki bu süreç, durum analizi yapmaya, organizasyonu istenilen yöne yönlendirmeye ve yapısal değerlendirmeye imkân sağlar (PCPA Algerie, 2012).

Stratejik planlama, kısa ve uzun vadede organizasyonun vizyonunun ve amaçlarının neler olduğunu, bu amaçlara ulaşmak için organizasyonun nasıl yapılandırılması gerektiğini ve eylem programları çerçevesinde kimin neyi, ne zaman yapacağını gösteren bilgileri içerir.

Bir yönetici, yönettiği organizasyonunun etkililiğini, verimliliğini ve performansını yükseltmek zorundadır. Aksi halde organizasyonun yaşamını sürdürmesi veya yöneticinin bulunduğu pozisyonda kalması pek olası değildir. Bu nedenle yöneticiler, söz konusu performansı yükseltmek bakımından çok sayıda yöntem ve teknikten yararlanır. Bunların başında risk yönetimi, performans yönetimi, çatışma yönetimi, değişim yönetimi, kaynak yönetimi ve stratejik yönetim gibi uygulamalar gelmektedir. Tüm bu uygulamaların temelinde ise stratejik planlama bulunmaktadır. Bu nedenle bu çalışmada stratejik planlamanın tanımlanması, unsurlarının ve yönteminin tanımlanması ve açıklanması amaç edinilmiştir.

1. STRATEJİK PLANLAMA

Stratejik planlama, organizasyonun ne durumda olduğunu, nerede bulunduğunu, ulaşmak istediği amaç ve bu amaca nasıl ve ne zaman ulaşmak istediğini, çalışmaların nasıl gerçekleştireceğini ve ne kadara mal olacağını tanımlayan sistematik bir süreçtir. Bu tür planlama, öz kaynakları analiz eder daha sonra dış dünyaya yönelir; bu durum vizyonun nasıl gerçekleştirileceğine yardım eder. Bu plan organizasyonun aktivitelerine bir çerçeve çizer (Publications du Gouvernement du Canada, 2000: 4). Stratejik planlama, organizasyonu yer ve zaman boyutu bakımından daha geniş bir perspektifle ele alır. Öngörülen çevresel değişimlere dayalıdır. Organizasyonda çalışan çok sayıda kişinin görüş ve düşüncelerine başvurur. Böylece yeni yaklaşım ve fikirlerle entegre olarak fırsatları değerlendirir.

Stratejik plan, organizasyonun amaçları ve anahtar randıman göstergelerinin (*sonuçlar*) yanı sıra değerleri, organizasyon misyonunu ve tanımlanmış vizyonu öngören genel nitelikli bir süreçtir. Stratejik plan, uzun ve kısa dönem stratejileri, işlevsel olarak amaçları ve bu amaçlara ulaşmak için hazırlanan iş planını da içerir (MAAARO, 2016: 3).

Strateji, belirlenen amaç ve hedeflere kolay bir biçimde ulaşmayı sağlayan boyutların (*aksların*) birleşimi olarak nitelendirilebilir. Bu bağlamda strateji, yöneticilerin, amaçlara nasıl ulaşacaklarını ve vizyonu nasıl gerçekleştireceklerini düşünmeleridir.

Stratejik planlama, eylem planlarında olduğu gibi bir düşünme sürecidir. Stratejiler, stratejik düşünmeyi öğrenmeyi, sorunları ortaya koymayı ve açık/ anlaşılır biçimde cevaplandırmayı içerir (MAAARO, 1993: 5). Stratejik düşünme kendisine özgü çeşitli özelliklere sahiptir. Bir kere stratejik düşünme bütünsel veya sistemik düşünmedir. Burada sistemin her bileşeni dikkate alınır. Stratejik düşünmede amaçlara odaklanılır; amaçlar, bu düşünme biçiminde bilişsel olarak referansları teşkil eder. Hipotez kurmak, neden sonuç ilişkisini sorgulamak da stratejik düşünmenin en önemli özelliklerindendir. Kurulan hipotezlerde akılcıca olası tehditleri görmek ve mevcut fırsatlardan yararlanmak söz konusudur. Stratejik düşünmenin bir başka özelliği ise zaman boyutunu dikkate almaktır. Stratejik düşünen birisi, geçmiş, şimdi ve gelecek zaman boyutlarında, olay ve

olgular arasında bir bağ kurar.

Stratejik planlama organizasyonun gelecekteki yöneliminin tanımlanmasını sağlayan yapılandırılmış ve katılımcı bir süreçtir. Organizasyonun aktüel kapasitesini, ihtiyaçlarını ve amaçlarının belirlenmesine yardım eden bir yönetim aracıdır. Bir stratejik planı yönetmek için çok sayıda metot gerekir; fakat bu süreç cevaplandırılması gereken şu basit dört soruyu içerir (NGOConnect, 2009). Şimdi neredeyiz? Nereye gidiyoruz? Gideceğimiz yere nasıl ulaşırız? Ulaşıp ulaşmadığımızı nasıl öğrenebiliriz?

Strateji, organizasyonun temel amaçlarının tanımlanmasına ve bunların gerçekleştirilmesinde gerekli kaynakları bulmaya imkân sağlayan bir süreçtir. Bu anlamda strateji, bir organizasyonun misyonunu tamamlamak için belirlediği, ele aldığı bir yön/yönlendirme olarak tanımlanabilir (MAAARO, 1993: 1).

Stratejik plan uzun dönemde sonuçlara ulaşmak ve bu sonuçlara ulaştıran stratejileri yönetmek için kullanılan bir araçtır. Çünkü plan yol haritasını göstermektedir. Stratejik planlama hazırlandığı dönemde değişimi hesaplar ve denenmiş yöntemlerden uzaklaşmaya çaba gösterir. Değişimi tasarlayan bir girişimci, hazırladığı stratejik planda piyasa eğilimlerini, mevcut fırsatları, yeni teknolojiyi ve diğer faktörleri analiz eder; daha sonra da bu doğrultuda kararlar alır (MAAARO, 1993: 1). Stratejik planlama organizasyon yapısını büyütmeyi veya demografik veya sosyal eğilimlere dayalı olarak önemli değişiklikleri öngörebilir.

Stratejik planlama, uzun dönemli planlamalardan farklıdır. Uzun dönemli planlama, mevcut hedefler ve uygulamalar temelinde geleceğe dönük değişiklikler öngörür. Stratejik planlama ise, mevcut uygulamalara daha radikal değişiklikler öneren bir çerçevede değişimler ya da beklenen değişimler üzerinde durur (Ministry of Agriculture Food and Rural Affaires, 1989).

Türkiye’de de kamu yönetimi ve kamu mali yönetimi alanında uygulanan son reform girişimlerinin temel araçlarından birisi stratejik planlamadır. Stratejik planlamanın kamu organizasyonlarında uygulanmasını sağlamaya yönelik bir dizi yasal düzenleme yapılmıştır. Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ile yerel yönetimler kanunlarında stratejik planlama kamu yönetiminin temel araçlarından biri olarak yer almaktadır (Erkan, 2008: 2).

1.1. Stratejik Planın Yararları

Planlama, organizasyonun başarısına önemli katkılar sağlar. Misyonun tamamlanması ve piyasanın izlenmesi ancak stratejik plan hazırlayarak ve organizasyonun faaliyetlerini planda ayrıntılı göstererek gerçekleştirilir. Organizasyonun hareket planı sayılan stratejik plan, uzun dönem amaçlarını tasarlamayı ve beklentilere ulaşmayı sağlayan stratejileri oluşturmayı içerir.

Stratejik plan şunları sağlar (MAAARO, 2016: 3-4; PCPA Algerie, 2012):

- Organizasyonun mevcut durumunu, tamamlanmak istenilen misyonu ve gerçekleştirmesi gereken vizyon için ele alınması gereken araçları inceler.
- Dış paydaşların önerileri ve daha sonra iç paydaşların tartışmaları neticesinde hazırlanan stratejileri içeren esnek bir yol haritası sunar.
- Geleceğini güvenceye almak zorunda olan organizasyonun yönelmesi gereken yönü gösterir.
- Alışkanlıkların ve aktivitelerin ötesini görmek için proaktif düşünmeyi sağlar.
- Değişimi pozitif biçimde yönetir ve değişime yönelik uyum sorunlarını çözer.
- Çevresel değişimi hesaba katarak optimum karar alımına katkı sağlar.
- Organizasyonun tüm boyutlarını hesaba katarak öncelikleri belirler.
- Çevresel koşullara ve konjonktüre bağlı olarak, misyonundan hareketle organizasyonun sınırlılıklarını çizer.
- Stratejik amaçları gösterir.
- Mevcut kaynakların stratejik alanlar arasında uygun olarak tahsis edilmesini sağlar.
- Program ve proje değerlendirmesine ve eylem planlarının hazırlanmasına katkı sağlar.

Stratejik plan sayesinde organizasyon yöneticileri şunları kolaylıkla yapabilir (MAAARO, 2016: 4):

- Organizasyonun katlanmak zorunda olduğu etkilerin incelenmesi,
- Organizasyonun hedef kitlesinin tanımlanması ve açıklanması,
- Kaçınılmaz değişime organizasyonun pozitif tepki göstermesi,
- Organizasyonun temel sorunlarının belirlenmesi,
- Organizasyonel amaçlara ulaşmak için yenilikçi araçlar bulunması,

- Kriz durumlarını yönetmede organizasyonel gereksinimlerin azaltılması,
- Kaynakların etkili ve verimli kullanılması,
- Gelecekteki organizasyonel ihtiyaçları karşılamaya imkân sağlayan politikaların hazırlanması ve problemlerin önceden görülmesi,
- Organizasyon çalışanının yükümlülük alma ve ortak amaçlara ulaşmada motive edilmesi.

1.2. Stratejik Planlamaya Katılım

Stratejik planın hazırlanmasında organizasyon planlama ekibinin önemli sorumlulukları bulunmaktadır. Bununla birlikte planlama ile ilgili çalışmalara herkes katılabilir; böylelikle organizasyon herkesi işe katmış olur. Kısacası herkes tarafından stratejinin yaratıcılığı fark edilmiş olur. Bu tür çalışmalar ancak ekip çalışmaları ile çözüme kavuşturulabilir.

Planlama önemli düzeyde zaman ve para gerektirir. Organizasyon çalışanları, zaman kıtlığını, işlerin böyle de iyi olduğunu ileri sürerek değişikliklere karşı çıkabilir veya “*bu bir zaman kaybı*”, “*her şey çok hızlı değişiyor*”, “*şu an için yeterliyiz*” gibi yorumlar yapabilirler. Böylesi durumlarda karşı çıkan insanların yönetim tarafından ikna edilmesi gerekir. Etkili bir stratejik planlamada bu anlamda yönetimin yükümlülük alması önem taşımaktadır.

Stratejik plan, organizasyonun gelecek yıllarda ne tür işlere yöneleceğini ve bu işleri nasıl başaracağını gösterir. Başarının sağlanabilmesi için şu önerilere uyulmasında yarar vardır (MAAARO, 2016: 5):

- Stratejik plan hazırlamış benzer organizasyon komitelerine danışılması; bu şekilde süreç boyunca yararlı olacak öneriler elde edilmesi,
- Sürekliliği ve adaptasyonu sağlamak için tüm üyelerin stratejik plan çalışmalarına katılımının sağlanması,
- Organizasyonun durumuna uygun yapılacak çalışmalara esneklik kazandırılması,
- Dönemsel olarak planın misyon ifadesine uygunluğunun teyit edilmesi; değişikliklerin dikkate alınması,
- Aktivitelerin ve mevcut bütçenin amaçlara uygun olup olmadığının teyit edilmesi.

Kısacası stratejik planlama yaparken, ekip çalışmasına önem vermelidir. Böylece plandan etkilenenleri sürece dâhil ederek, organizasyon çapında plana olan bağlılık ve ortak anlayış oluşturulabilir.

Stratejik planlamanın başarısı ancak tüm organizasyon çalışanlarının planı sahiplenmesiyle mümkündür. Stratejik planlama organizasyon içerisinde belirli bir birimin ya da kişinin işi olarak görülmemelidir. Plan hazırlamak ve ilgili organizasyonu bu plan doğrultusunda yönetmek tüm yöneticilerin ana işlevi olmalıdır. Bu nedenle üst yönetimin desteği ve yönlendirmesi, stratejik planlamanın vazgeçilmez koşuludur (Türkiye Cumhuriyeti Kalkınma Bakanlığı, 2016: 8).

1.3. Stratejik Planın Unsurları

Stratejik planlama süreci duruma göre değişebilmektedir. Bununla birlikte çoğunlukla süreçte bilgi derlemek ve derlenen bu bilgileri sınıflandırmak için çeşitli unsurlardan yararlanılmaktadır. Bir stratejik planda genellikle vizyon, temel ilkeler ve paylaşılan değerler, misyon, organizasyonel kültür ve yapı, durum analizi, amaçlar ve hedefler, eylem planı (*proje iş planı*), finansal plan, iletişim planı ve değerlendirme planı gibi unsurlar yer almaktadır (Publications du Gouvernement du Canada, 2000: 6). Bu unsurlarla ilgili açıklamalar bir sonraki ana başlık altında yapıldığı için bu başlık altında sadece unsurların adlarının sayılması ile yetinilmiştir.

2. STRATEJİK PLANIN EVRELERİ

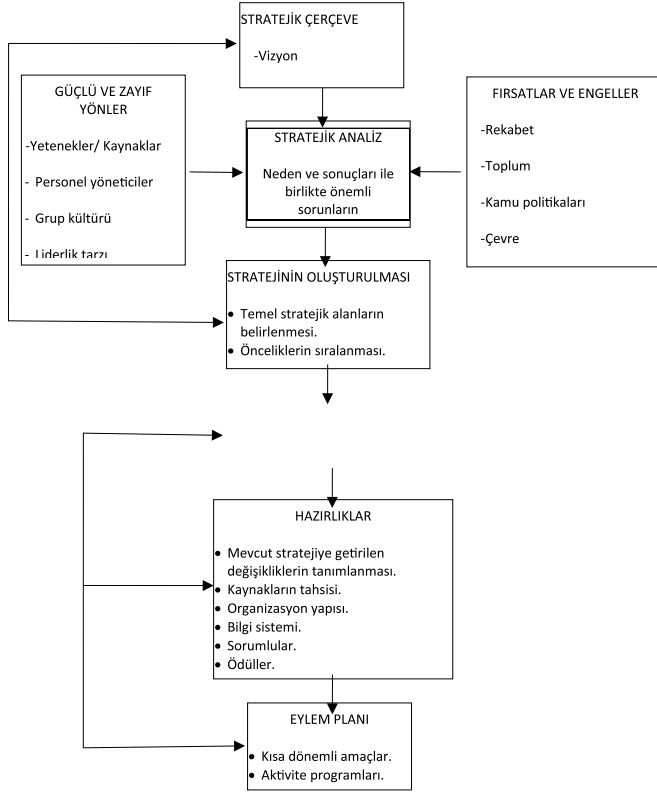
Stratejik planlama süreci Şekil 1’de gösterilmektedir. Şekil 1’deki oklar, önceki adımlarla devamlı olarak geri besleme, değerlendirme ve karşılaştırma yapılması gerektiğini gösterir. Ortaya çıkan yeni veriler ve analizler, hedeflerin ve hatta organizasyonun ana misyonunun bile değiştirilmesini ileri sürebilir.

Stratejik plan hazırlanırken organizasyonlar genellikle ekip çalışması üzerine yoğunlaşırlar. İlgili kişilerin katılımı ile oluşturulan ekiplerde, herkesin yükümlülüğü stratejik plan aracılığıyla gösterilir. Etkili bir stratejik planlama, sadece yöneticilerin değil diğer çalışanların da sorumluluklarını içerir. Bu anlamda stratejik planlama aynı zamanda insan kaynaklarına, enerjiye ve zamana bir tür yatırımdır (PCPA Algerie, 2012).

Bir stratejik planda evreler dâhilindeki çalışmalara geçmeden evvel tüm

personel plan konusunda ikna edilmeli; daha sonra ise süreç çerçevesinde onlara bilgi verilmelidir. Bir stratejik planda organizasyonun stratejik çerçevesinin tanımlanması (*vizyon, değerler ve misyon*), strateji analizi (*mevcut durum analizi*), strateji formülasyonu, uzun dönemli amaçlar, hazırlıklar ve eylem planı (*ne, ne zaman, nasıl*) gibi evreler izlenmektedir.

Şekil. 1: Stratejik Planlama Modeli



Kaynak: (Ministry of Agriculture Food and Rural Affairs, 1989).

2.1. İlk Evre: Stratejik Çerçevenin Tanımlanması

Stratejik çerçeve tanımlanmadan evvel şu anahtar sorulara yanıt aramak iyi bir planlama açısından yarar sağlar (PCPA Algerie, 2012):

- Organizasyonun faaliyetlerini (aksiyonlarını) gerekli kılan temel nedenler nelerdir? Yani organizasyonun varoluş gerekçesi nedir?

- Yöneldiği iş, erişmek istediği organizasyon düzeyi, vizyonu nedir? Kat etmek istediği yolda mevcut problemleri kavrama yeteneği ne kadardır?
- Organizasyon bünyesinde, paydaşların (etkileşenlerin) ilke ve inançlarını ifade eden değerler nelerdir?
- Organizasyonun misyonu nedir? Bu nasıl ele alınabilir; tamamlanabilir mi? Yararlanıcılar, paydaşlar kimlerden oluşmaktadır?

2.1.1. Vizyon

Vizyon, gelecekte (5-10 yıl içerisinde) erişilmek istenilen organizasyon düzeyini ifade etmektedir. Burada organizasyonun kim ve ne olduğu değil ne olmak istediği önem taşımaktadır. Vizyon cümleleri üst yönetim tarafından oluşturulur (PCPA Algerie, 2012).

Vizyon, ulaşılması gereken ve arzu edilen organizasyonun gelecekteki biçimini tanımlamaktadır. Arzu edilen ve organizasyonun olması gereken biçim, planlama ekibi tarafından tanımlanır. Ekip, gelecek beş yıl içerisinde arzu ettiği istekleri değerlendirerek bir tasarı oluşturur (MAAARO, 2016: 4):

Vizyon, “Yöneticiler gelecekte organizasyonu nerede görüyorlar?” sorusuna yanıt verir. Organizasyonun benimsediği vizyon cümlesi, akla uygun, gerçekleştirilebilir olmalıdır.

Stratejik vizyon cümlesine şu örnekler verilebilir: XYZ Üniversitesi, mezun öğrencilerinin işe yerleşmeleri konusunda ilk sıralarda olmayı öngörür. XYZ Hastanesi organ nakli konusunda Türkiye’deki hastanelerin ilk sıralarında (1-5) olmayı öngörür.

2.1.2. Değerler

Kurumsallaşmayı sağlayarak uzun vadede başarıya ulaşmanın koşullarından biri de temel değerleri belirlemektir. Temel değerler, karar alıcıların organizasyonu yönetirken bağlı kalacakları inançları ve çalışma felsefesini yansıtır (Türkiye Cumhuriyeti Kalkınma Bakanlığı, 2016: 38). Eşitlik, doğruluk, dürüstlük ve katılımcılık gibi paylaşılan değerler, sorunlar üzerine alınacak kararlarda organizasyona rehberlik eden önceliklerdir.

Değerler tespitinde şu sorular yardımcı olabilir (Publications du

Gouvernement du Canada, 2000: 8):

- Personel ve üyeler nelere inanmaktadırlar?
- Kişilerle, süreçle ve programlarla ilişkili organizasyonel değerler nelerdir?
- Grup içerisinde üyelerin rolleri nelerdir?

Değerler, organizasyon paydaşlarının benimsediği özgün inançlardır. Değerler toplumsal bir sözleşmenin içeriğinde ifade edilebilir. Bunlar genellikle paydaşların davranışları ile riayet etmeleri gereken ilkelerdir. Örneğin, uyum içerisinde karar alınması, gençlerin yönetime katılımı, çeşitlilik, kaynakların adil dağılımının benimsenmesi gibi.

2.1.3. Misyon (Mandat)

Organizasyonun geleceği için tasarladıklarını gerçekleştirmek için yapması gerekenleri misyon gösterir. Misyon, adeta organizasyonun var oluş nedenidir. Misyon geleceğin planlanmasına katkı sağlar ve organizasyon kültürünü, değerlerini ve felsefesini ortaya koyar. Misyon, “*Organizasyonun rolü nedir?*” sorusuna cevap verir.

Görüldüğü üzere misyon cümlesi bir iki cümle ile sınırlıdır. Misyon cümlesinin yazılmasında şu sorulardan yararlanılabilir (MAAARO, 1993: 2):

- İlgi alanımız neye yöneliktir?
- Ürettiğimiz mal ve hizmetlerden kimler yararlanmaktadır?
- Organizasyonun özellikleri nelerdir (coğrafi konumu, paydaş türü, vb.)?
- Organizasyonun sağladığı yararlar; kısaca ne, kim için, niçin?

Bir veya iki cümle ile sınırlı olan misyon önermesi, alanında ürettiği mal ve hizmeti, bu mal ve hizmetlerden kimlerin yararlandığını ve niçin bu mal ve hizmetin üretilmesi gerektiğini ifade etmek durumundadır. Örneğin, “*İstanbul ve çevresinde görev yapan bir genç hekimler derneğiyiz. Hasta olan çocukların durumlarını iyileştirme yol ve yöntemlerini araştırıyoruz. Ayrıca çocukların okuldaki başarısızlıklarını azaltmak ve iyileşmelerine destek sağlamak amacıyla onlara çeşitli aktiviteler sunuyoruz.*” “*XYZ Hastanesi, bölgesinde yaşayan insanların sağlıklı olmaları için onlara kaliteli sağlık hizmetleri sunar.*” “*XYZ Etkinlik Topluluğu, XYZ Kasabası’nın sakinleri için sağlıklı ve sosyalleşmiş bir yaşam tarzı sunmak maksadıyla etkinlikler düzenlemektedir.*” “*Komitemiz, sosyal değişim ve*

sağlık planları çerçevesinde yararlanıcıların kaliteli bir yaşam sürdürebilmeleri için sosyo-kültürel programlar sunar.” cümleleri birer misyon ifadesi olarak kabul edilebilir (MAAARO, 1993: 2):

Misyon cümlesi önemlidir. Çünkü organizasyonun aktiviteleri ve süreç konusunda başkalarına bilgi sunmaktadır. Misyon, organizasyonun karakteristikleri çerçevesinde ne yaptığını, niçin yaptığını ve kim için yaptığını ifade eder. Misyon, organizasyonel amaçları ve organizasyonu ortaya çıkaran nedenleri açıklar. “Ne” sorusuna işaret eder. Örneğin, Rolümüz nedir? Hangi alanda iş yapıyoruz? gibi.

Misyon, (*örgütün tercih edilen geleceği*) organizasyon çapında amacın anlaşılabilirliğini ve tutarlılığını temin eder. Bütün planlama kararları için referans noktası teşkil eder. Kritik kararların alınmasında temel ilke olarak kabul edilmesi ile organizasyon içinde misyona olan bağlılık artar ve organizasyon dışındakilerin desteği sağlanır.

2.2. İkinci Evre: Strateji Analizi (Fırsatlar, Tehditler, Güçlü Yönler ve Zayıflıklar)

Strateji analizi (*Durum analizi*), organizasyonun geleceğini etkilemeye elverişli tüm faktörlerin bir incelemesidir. Bu analiz sürecinde organizasyon, kendisinin karşılaşacağı önemli sorunları tanımlamak zorundadır. Bu tanımlamalar, kurulan hipotezler çerçevesinde teyit edilir (MAAARO, 1993: 2).

Organizasyonun kapasitesini değerlendirmek için yapılacak tüm çalışmalar ve doğal olarak planlama, organizasyonun durum tespitinden geçer. Performans açısından bu tespit süreci temel faz ve ön koşuldur. Durum tespiti, stratejik seçim ve yönlendirmeler açısından organizasyonun güçlü ve zayıf noktalarını, fırsatları ve tehditleri keşfetmeyi içerir. Durum tespiti neticesinde elde edilen veriler Fransızca FFPM (*force, faiblesses, possibilites et menaces*); İngilizce SWOT (*strenghts, weakneses, opportunities and threats*) başlıkları altında incelenir. Bu evre neden ve sonuçları ile önemli sorunların tanımlanmasına katkı sağlar.

Durum analizinin sadece güçlü ve zayıf yönler ile fırsat ve tehditlerin tespiti olarak algılanmaması gerekir. Durum analizinin amacı güçlü ve zayıf yönler ile fırsat ve tehditler arasındaki ilişkileri analiz ederek strateji geliştirme sürecine yön vermektir (Türkiye Cumhuriyeti Kalkınma Bakanlığı, 2016: 29).

2.2.1. Organizasyonun Güçlü ve Zayıf Yönleri (İç faktörler)

Güçlü yön ve zayıflıkların (*efektif olarak sermayenin azalması, yönetim becerileri, iletişim ağları vb.*) organizasyonun amaçlara ulaşabilme kapasitesi üzerindeki etkileri bu evrede tartışılır.

Analizin bu kısmında kontrol edilebilecek, organizasyonun iç faktörleri tanımlanmalıdır. Bu şekilde bu faktörlerin organizasyonun misyonunu tamamlamadaki yetenekleri üzerine etkisi incelenmiş olacaktır. Bu faktörler şunlar olabilir: Paydaş sayısı, kaynaklar ve yetenekler, organizasyonel yapı, paylaşılan değerler, bütçe, personel, yönetim sistemi ve becerileri ve iletişim araçları (MAAARO, 1993: 2).

Bu alanda yapılan analiz öncelikle şu sorulara yanıt aranılarak gerçekleştirilir (PCPA Algerie, 2012):

- Performansımıza katkı sağlayan güçlü yanlarımız nelerdir?
- Çözmek zorunda olduğumuz problemlere kaynaklık teşkil eden zayıflıklarımız nelerdir?
- Organizasyon içerisinde aktivite koordinasyonunu nasıl yapılandırabiliriz? Bu konudaki güçlü yanlarımız ve zayıflıklarımız nelerdir?
- Organizasyon olarak amaçlara ulaşmak için hangi yöntemlerle ve nasıl çalışmalıyız? Bu konudaki güçlü ve zayıf özelliklerimiz nelerdir? Uzun dönemli bir eylem planımız var mı?
- Organizasyon yapısı ve işlevleri ile ilgili bilirdişi incelemelerimiz var mı? Personel yönetimi politikalarına sahip miyiz? Personel seçme ölçütleri nelerdir? Motivasyon, değerlendirme ve formasyona önem veriliyor mu? Organizasyon bünyesinde ekip çalışmalarına yer veriliyor mu?
- İletişim, idari prosedür, karar verme, izleme ve değerlendirme süreçleri etkili mi?
- Organizasyonda finansal kaynaklar nasıl yönetiliyor? Bu konuda bir stratejimiz var mı?

2.2.2. Fırsat ve Tehditler (Dış Faktörler)

Bu evrede genellikle fırsatlar ve tehditler tanımlanır. Söz konusu olan bu dış faktörler politik, hukuki, ekonomik, sosyal, kültürel ve teknolojik olabilir. Ancak

organizasyonun bu faktörler üzerindeki etkisinin az olduğu önemle belirtilmelidir. Örneğin yeni hükümet politikaları, piyasalardaki olumsuzluklar, yaşam biçimindeki değişimler ve rakiplerin faaliyetleri daha az denetlenebilen faktörlerdir. Yapılan bu analiz ile gerçekte misyon ile bu faktörler arasında ilişki ortaya konulmaktadır (MAAARO, 2016: 4).

Tüm organizasyonlar dışarıdan gelen ve çok azı kontrol edilebilen etkilere maruz kalırlar. Bu faktörler pozitif veya negatif olarak organizasyon üzerinde değişik etkilere sahiptirler. Tehditler negatif; fırsatlar pozitif etki olarak kabul edilebilirler ve bunlar organizasyonun misyonu ile doğrudan ilişkilidirler.

Dış faktörler doğal olarak birbirlerinden farklıdırlar. Rakip organizasyonların aktiviteleri; kamu politikaları; toplumsal eğilimler; ekonomik, politik, çevresel ve demografik değişiklikler; yeni teknolojik uygulamalar ve gelişmeler bunların başlıcalarıdır (PCPA Algerie, 2012). Bu analiz çerçevesinde öncelikle organizasyon üzerinde yoğun etkisi bulunan fenomenler belirlenir; bunların büyüklükleri değerlendirilir ve bunlar önceliklendirilir.

2.2.3. Önemli Problemler

Önemli problemler, güçlü yönler, zayıflıklar, fırsatlar ve tehditlerden kaynaklanmaktadır. Bunların organizasyonun geleceği üzerinde pozitif veya negatif etkileri bulunmaktadır. Misyonun tamamlanmasında da önemli etkileri bulunan bu faktörlerin analiz edilmeleri gerekmektedir.

Doğal olarak analizin bu kısmı, organizasyonun geleceği açısından temel sorunları gündeme getirir. Mevcut durum ile olması gereken arasındaki açıklık (problemler) ölçülebilir; bu şekilde organizasyonun iç ve dış faktörlere uyumu sağlanabilir. Bu problemler finansal dengeyi bozabilir veya büyümeye ket vurabilir. Ayrıca organizasyonun misyonunu tamamlamasını engelleyebilir (MAAARO, 1993: 3).

Yapılan bu durum analizini özetlemek için önceliklerine göre iç ve dış problemler sınıflandırılır. Bu aşamada şu sorulara yanıt aranılır (PCPA Algerie, 2012; MAAARO, 1993: 3):

- Organizasyon çalışmalarının etkililiği için gelecek altı ay içerisinde çözmek zorunda olduğumuz problemler nelerdir?

• Aktiviteleri iyi yönetmek ve organizasyonun geleceğini güvence altına almak için önümüzdeki bir yıl içerisinde çözmek zorunda olduğumuz problemler hangileridir?

• Çalışma koşullarını iyileştirmek için bu problemlerin hangilerini çözme ihtimali bulunmaktadır? Bu problemlerden çözülmesi acil olanlar hangileridir? Örneğin, yerel yönetime bağlı bir etkinlik komitesine ilişkin çözülmesi acil olan önemli problemler şunlar olabilir:

○ Finansal kaynakların yetersizliği (iç): Geçmişte fonların toplanmasına öncelik verilmemesi veya diğer organizasyonların finansal kaynaklar açısından rakip olmaları bu yetersizliğe yol açabilir. Sonuç olarak da finansman güçlüğü yaşanmaktadır.

○ Nüfusun % 20 artacağı öngörüsü (dış): Başka yerlerde yaşayan insanların bölgeye taşınmaları bu probleme yol açabilir. Bu problemin sonucu ise yeni yerleşim yerlerine ihtiyaç hâsıl olmasıdır.

○ Paydaş sayısının azalması (iç): Organizasyonu tanıtıcı kampanyalara önem verilmemesi dolayısıyla çoğu kişinin organizasyondan habersiz olmaları, organizasyonu içerisinde yer aldığı topluluğun desteğinden yoksun bırakabilir. Bu durumda organizasyon açısından problem, etkili olabilmek anlamında, organizasyonun içerisinde yaşadığı topluluğun desteğine ve dolayısıyla daha çok üyeye gereksinim duyulmasıdır.

Örnekte görüldüğü üzere her bir problem için bir rapor hazırlanır. Bu rapor bilgiye dayalı olarak problemlerin nedenlerinin altını çizer ve organizasyon üzerindeki etkisi konusunda özet bilgiler verir.

Stratejik analiz, organizasyonun geleceğini en çok etkileyen faktörlerin hepsinin derinlemesine incelenmesidir. Bu analizde, organizasyonun karşılaştığı kritik konular tanımlanır. Söz konusu bu analiz organizasyonun geleceğini etkileyen kararların temelini oluşturur. Bu nedenle, muhakeme yapılırken yeterli miktarda doğru bilgiye sahip olmak gerekir. Ayrıca bu süreçte tüm varsayımlar belirlenmeli ve kontrol edilmelidir.

2.3. Üçüncü Evre: Strateji Formülasyonu

Bir organizasyonda stratejinin nasıl formüle edildiği ya da şekillendirilmesi gerektiği stratejik planlama yazınının temel ilgi alanlarından biridir (Erkan, 2008:

11). Bundan dolayı bu evrede organizasyonun amaçlara ulaşma biçimi üzerine eğilmekten çok organizasyonun yönelimi üzerine odaklanılır. Burada genellikle 3-5 yıllık planlama önerilir. Bu evre misyonun tamamlanmasında karşılaştığı önemli sorunların sınıflandırılmasından oluşmaktadır. Bu nedenle alınan kararlar tanımlanan misyon içerisinde taahhüt edilen yönlendirmelerle uyumlu olmalıdır. Strateji, uzun dönem aktiviteleri organizasyon yararına yönlendirme tasarımıdır. Böylelikle piyasanın, paydaşların ihtiyaçlarını karşılamak, değişen çevre koşullarında organizasyonun kaynaklarını (*insan, materyal ve finansal*) iyi kullanarak rekabet avantajı elde etmek mümkün olmaktadır. Strateji şu üç düzeyde müdahaleyi içerir:

- Kurumsal strateji (corporate strategy): Organizasyonla ilgilidir.
- Aktivite alanında strateji (business strategy): Organizasyonun aktivitelerini sınırlandırır.
- Operasyonel strateji: Organizasyonun işlevi ile ilgilidir. Örneğin finansal strateji gibi.

Global strateji ile ilgili olarak, aktivite portföyü, teknoloji ve meslek portföyü, gelişme tarzı ve sonuç olarak kaynaklar (*finansman/insan kaynakları/fiziksel kaynaklar*) konusunda kararlar verilir. Aktivite alanı ile ilgili olarak, yükümlülük düzeyinde, hedefler, rekabet üstünlüğü ve teknoloji konularında kararlar verilir (Qesnel, Sandrine- Koehl, Jacky, 2000: 4).

Strateji belirlemede çeşitli faktörlerden yararlanılmaktadır: Bu faktörlerin başında ekonomik-teknik (*sonuçlar, pozisyonlar, iş rakamları, rekabet vb.*), sosyal (*motivasyon, sosyal iklim, müdahaleler vb.*) ve politik (güç, yönetim becerileri vb.) faktörler gelmektedir. Kullanılan bu faktörler çerçevesinde, misyon tamamlanmakta ve vizyon gerçekleştirilmektedir.

İyi bir stratejinin belirlenmesi, şu üç alanda tutarlılık sağlar (Qesnel, Sandrine – Koehl, Jacky, 2000: 6):

- Çevresel tehdit ve fırsatlar,
- Organizasyonun kapasitesi ve kaynakları,
- Yöneticiler veya iradeleri.

Chandler'e göre strateji, "bir organizasyonun temel hedeflerinin

belirlenmesi ve bu hedefleri gerçekleştirebilmek için gerekli kaynakların tahsisidir” (1962: 13’ten aktaran: Erkan, 2008: 10). Strateji, bir organizasyonun misyonunu gerçekleştirebilmesi için takip etmesi gereken yönü belirlemektedir. Stratejik plan da bir stratejiyi uygulamak ve uzun dönemli hedefleri gerçekleştirmek için bir yol haritası görevi üstlenmektedir. Kurumsal strateji, organizasyonun vizyonuna nasıl ulaşacağını gösteren kararlar bütünüdür. Etkili stratejiler olmaksızın, etkili stratejik amaçlar üretmek de pek mümkün değildir. Çünkü amaçlar stratejilerin bileşenleridir.

Bir çiftçi, uzun dönemde tarım işletmesi olmayı planlarken, bir biçerdöveri eninde sonunda daha etkili ve kapasiteli olan yeni modeliyle değiştireceğini tahmin edebilir. Fakat stratejik plan geliştirilirken, uzun dönemli piyasa eğilimleri, alternatif fırsatlar, yeni teknolojiler ve diğer etkenler analiz edilir. Çiftçi örneğindeki bu analiz, ticari tarım ürünlerine mi yoksa diğer tarım işlerine mi girileceği; toprak, işgücü veya sermaye artırımını kararları ya da diğer stratejik kararlarla ilgili olabilir (Ministry of Agriculture Food and Rural Affaires, 1989).

Benzer şekilde bir sosyal etkinlik topluluğu; uzun dönemli planlama kararlarını (örneğin: *kiralama bedeli, ücretler veya personel istihdamı*) mevcut şartlara göre yapılandırır. Fakat stratejik planlama sonucu tesislerin genişletilmesi ya da sosyal veya demografik eğilimlerden ötürü yapılacak gösterilerde önemli değişiklikler yapılması kararı ortaya çıkabilir.

Kısacası bu evrede amaçlardan ziyade organizasyonun yönlendirilmesi söz konusudur. Bu evre, misyonun tamamlamasında organizasyonun aşmak zorunda olduğu önemli problemlerden müteşekkildir. Bu evre, stratejik alanların tanımlanması; söz konusu bu alanların önceliklendirilmesi ve listenin başındaki alanlar için strateji formülasyonu adları altında üç aşamaya bölünebilir (PCPA Algerie, 2012).

2.3.1. Temel Stratejik Alanların Tanımlanması

Bu adım kritik hususları belirlemek için üzerinde durulması gereken stratejik alanların sıralandığı adımdır. Bu evrede önemli sorunların çözümüne işaret edecek önemli alanlar tanımlanır ve listelenir. Yani bu evrede önemli problemleri sıraya dizmek için alanların listesi hazırlanır. Örneğin, bir yerel yönetim biriminin rekreasyon komitesi açısından stratejik alanlarla ilgili sorunlar

şunlar olabilir (MAAARO, 1993: 3):

- Üye katılımının azalması,
- Halkla ilişkiler, üye alımı,
- Yeni bina ihtiyacı,
- Fon kaynaklarının yetersizliği.

Organizasyonlardaki diğer temel stratejik alanlara örnek olarak şunlar verilebilir: İmaj yönetimi, eğitime öncelik verme, üyelerin/personelin/liderlerin yetiştirilmesi, verimlilik, itibar yönetimi vb.

Her stratejik alan organizasyon açısından farklı bir çaba gerektirir. Bu çabalar, strateji analizi süresince önemli sorunların tanımı, düzenlenmesi bakımından önemlidir. İdeal olarak 7 ila 10 arasında anahtar alan belirlenmesi normaldir (MAAARO, 1993: 3).

2.3.2. Stratejik Alanların Önceliklendirilmesi

Sonuca ulaşılmasında organizasyon yapısı açısından bazı alanlar diğerlerine göre daha öndedir. Bunlar organizasyonel yaşam ve performans ile ilgilidir. Bu sıralama alanları kendi aralarında önceliklendirir. Buradaki kriterler önceliklerin belirlenmesine hizmet eder ki öncelikli alanlar doğal olarak misyonun tamamlanmasına hizmet ederler. Sınıflandırma öncesi her bir alan tanımı iyi anlaşılmalıdır. Stratejik alanlar en yukarıda yer alırlar ve bu anahtar alanlar stratejinin hareket gücünü oluşturur. Bu stratejik alanlara doğal olarak daha çok kaynak ve zaman ayırmak gerekecektir (PCPA Algerie, 2012).

Organizasyonun misyonunu tamamlamasına gerekli katkıyı sağlayacak alanların önceliklendirilmesinde çok sayıda ölçütten yararlanılabilir. Stratejik alanları sınıflandırmadan evvel ancak her bir alanın tanımı üzerinde hem fikir olmak gerekir. Listenin en üstünde yer bulan alan stratejinin itici gücü yüksek olacaktır; kaynak ve zaman bu alana daha fazla yönlendirilecektir (MAAARO, 1993: 3).

Önceliklendirme ölçütü, hangi alanın, organizasyonun misyonunu gerçekleştirmesine en çok etki ettiği ile ilgili olmalıdır. Önceliklendirmeden önce her stratejik alanın neye yoğunlaştığının açıkça belirtilmesi ve bu konuda uzlaşının sağlanması iyi bir uygulamadır. Birinci öncelik olarak ortaya çıkan stratejik

alan, stratejinin “itici gücü” olacak ve en fazla zamanın ve kaynağın bu konuya ayrılmasını gerektirecektir.

2.3.3. Öncelikli Alanlar İçin Strateji Formülasyonu

Temel stratejik alanlar, organizasyonun gelecekteki faaliyetlerinin esasını oluşturur. Strateji ise önemli konulardaki yönlendirmeleri ve seçilen yöntemleri tanıtan bildirimdir. Bu anlamda strateji, amaç seçimine katkı sağlayacak bir düşünme biçimidir. Bir başka anlatımla strateji hipotez kurmak adeta felsefe yapmak demektir.

Strateji belirlenmesi konusunda paydaşlara verilen bilgilerin yanında gerekli dokümanlar düzenle hazırlanarak onlara sunulmalıdır. Her bir alan için üretilecek strateji, izleyen şu sorulara cevap verilerek formüle edilebilir (PCPA Algerie, 2012):

- Gelecekte stratejik alanlarımız hangileri olacaktır?
- Aktüel olarak yoğunlaştığımız alanlar diğerlerinden ne bakımından farklıdır?
- Bu alanlar organizasyonda değişim yaratabilirler mi?
- Yapılan strateji analizinden sonuç alınabildi mi ve yapılan analiz misyon ile uyumlu mu?
- Stratejik analizlerden çıkarılan sonuçlarla organizasyon misyonu arasında uygunluk var mı?

Stratejinin sunumu, amaçların belirlenmesine katkı sağlar. Çünkü global stratejinin tanımlanması amaç ve göstergelerin belirlenmesinden önce gelen bir aşamadır. Stratejik düşüncenin olmaması durumunda öncelikleri tanımlamak ve uygun sayı ve içerikte amaç önermek güçtür. Stratejinin sunulması, belirlenen amaçların genel uygunluğunun doğrulanması ve seçiminin gerekçelendirilmesine kolaylık sağlar (Le Comite Interministeriel d’Audit des Programmes, 2004: 18). Belirlenen şu ifadeler birer strateji önermesi olarak kabul edilebilir:

- İçinde yer aldığı çevrede çekici bir konumda olunması,
- İletişim sistemlerinin etkili kılınması,
- Finansal elverişliliğin sürdürülmesi,
- Kamusal sağlığın ve çevrenin iyileştirilmesi,

- Eğitimin kalitesine önem verilmesi,
- İyi bir İKY politikasının oluşturulması,
- Yararlanıcı/vatandaş/vergi mükellefi desteğinin sağlanması,
- Yeni fon kaynaklarının bulunması vb.

2.4. Dördüncü Evre: Uzun Dönem Stratejik Amaçlar

Amaçlar, misyon ifadesinin (*tamamlanmak istenilen*) uygulamaya konulmasına hizmet eder. Böylece organizasyonun biçimlendirilmesine katkı sağlanmış olur. Amaçlar spesifik ve farklı tarihler için tanımlanır. Amaçlara ulaşma düzeyi göstergelerle ifade edilir (MAAARO, 2016: 4):

Amaçlar, kurumsal stratejinin bileşenleri ve girişilecek aksiyonlardır. Önemli stratejik alanlarda organizasyonun misyonunu tamamlamasına yardım etmek ve stratejileri uygulamaya koymak için bileşen niteliğindeki amaçlar tanımlanır. Bu amaçlar genel ve öncü olmalıdır.

Araçların sınırlı olmasından dolayı organizasyonun tüm alanlarda bir anda yükümlülüklerin yerine getirmesi mümkün değildir. Organizasyonun misyonunu tamamlamasına yardım edecek ve stratejileri uygulamaya koyacak önceliklerin tanımlanması gerekir. En önemli stratejik alanlar arasından, organizasyonun misyonunu ve stratejisini gerçekleştirmeye yaklaştıracak olanları belirlenir. Bu hedefler esaslı ve öngörülü olmalıdır.

Organizasyon üzerindeki etkileri bakımından amaçlardan bazılarını diğerlerinden ayırmak gerekir ve her birinin gerçekleştirilebilirliği üzerinde düşünülerek bazıları diğerlerinden ayırt edilebilir. Kuşkusuz gerçekleştirilme düzeyi yüksek olan amaçlar, diğerlerine göre daha etkilidir. Şu formül kullanılarak amaçlar basitçe ifade edilebilir (PCPA Algerie, 2012): “Sahip olmak (veya ulaşmak).....(sonuçlar).....de/da (yıl)”

Örneğin, 2018 yılında XYZ Derneğine 100 üye kazandırmak. Farklı birer örnek olarak, “toplumdaki ileri görüşlülüğü artırmak; etkili iletişimi sağlamak; finansal sürdürülebilirliği korumak.”; XYZ Hastanesi için; “Yıllık 20 böbrek, 15 karaciğer ve 10 kalp olmak üzere organ nakli konusundaki nakilleri artırmak.” gibi ifadeler uzun dönem için birer amaç ifadesi olabilir.

Tablo.1: Global Strateji ve Stratejik Amaç İlişkisi

Strateji	Stratejik Amaç
Vergi ahlakı (adaleti) konusunda ilerleme sağlama	• İradı olarak yükümlölüklerini yerine getirmeleri konusunda mükellefleri teşvik etmek
Vergi tahsilatı ve yönetiminde yararlanıcıların beklentilerinin iyi biçimde karşılanması	• Yeni teknolojiden yararlanarak vergi matrahının açıklanmasını ve tahsilatını kolaylaştırmak • Gerektiği yerde üretilen hizmetlerden yararlanmada yararlanıcılara güvence vermek
Vergi ödeme konusunda mükellefler arasında eşitliği güvenceye alma	• Ödeme ve beyan eksikliklerine hızla yanıt vermek • Vergi kaçakçılığını önlemedeki çalışmaları desteklemek
Üretkenliği artırmak	• Vergi yönetim maliyetlerini azaltmak

Kaynak: (Le Comite Interministeriel d'Audit des Programmes, 2004: 18).

Özellik olarak amaçlar, ölçülebilir, öngörülen sürede gerçekleştirilebilir, esnek, değişebilir ve söz konusu planla tutarlı olmalıdır. Bir organizasyonun vizyon cümlesi yazıldıktan ve strateji analizleri yapıldıktan sonra pekala stratejiler saptanabilir. Örnek olarak kamu idaresi ile ilişkili saptanan strateji ve ilgili amaçlar Tablo 1’de sunulmaktadır.

Sosyo-ekonomik açıdan etkili amaç vatandaş beklentilerini karşılar. Belirlenecek bu amaçlar; ekonomik, sosyal, çevreyle ilgili, kültürel ve toplum sağlığı açısından çeşitli değişiklikleri öngörür. Bunların sadece üretim miktarı üzerinde değil sosyo-ekonomik etkileri de söz konusudur. Hizmet kalitesi ile ilgili amaçlar yararlanıcılar açısından önemlidir. Yönetimde verimlilik kavramı ile ilgili amaçlar vergi mükellefleri açısından da önem taşır (Le Comite Interministeriel d'Audit des Programmes, 2004: 20). Tablo 1’de görüldüğü üzere stratejik alanlarla uzun dönemli amaçları ilintilemek gerekir. Bir organizasyon için belirlenen amaçlar şu açılardan test edilebilir olmalıdır:

- Ölçülebilir mi?
- Belirli bir zaman diliminde yapılabilir mi ya da ulaşılabilir mi?
- Yeni fırsatlara ve bilinmezlerle karşı esnek ve uyumlu mu?
- Planın diğer kısımlarıyla tutarlı mı?

2.5. Beşinci Evre: Uygulamaya Hazırlıklar

Bu evrede mevcut (*aktüel*) strateji, önerilen strateji ile karşılaştırılır. Formüle edilen yeni strateji ve stratejik amaçların, organizasyonel yapı ve işlevleri ile tutarlılığı teyit edilmelidir. Ayrıca stratejik alanlara yeterli kaynak tahsisatının düzeyi ve gerekli fonların temini araştırılmalıdır. Bu evrede organizasyon yapısı ile alakalı olarak görevlerin tümünün tanımlanıp tanımlanmadığı; görevlilerin yeni sorumlulukları kabul edip etmedikleri soruşturulmalıdır. Bunların dışında bu evrede organizasyondaki iletişim sisteminin ihtiyaçları sorgulanmalıdır (PCPA Algerie, 2012).

Bu konuda teyit edilecek ve üzerinde değişiklik yapılacak ana konular şunlar olabilir (MAAARO, 1993: 4).

- *Kaynak tahsisatı*: Önemli alanlarda yeterli kaynaklara sahip miyiz?
- *Organizasyon yapısı*: Görevler uygun biçimde tanımlandı mı? Komiteler yeni sorumlulukları kabul etti mi?
- *İletişim sistemi*: Organizasyon iletişim sisteminin ihtiyaçları neler olabilir? Tepkiler nasıl önlenebilir?
- *Üyelerin sorumluluğu*: Her amaca ilişkin sorumluluk açıkça gösterildi mi?
- *Ödül sistemi*: Sonuçlara ulaşıldığı her durumda çalışanlar nasıl ödüllendirilecek?
- *Değerlendirme kriter ve metotları*.

Bir plan uygulanmaya konulmadan evvel ayrıca şunlar yapılmalıdır (MAAARO, 2016: 5):

- Stratejileri gerçekleştirecek yenilikçi modeller yaratmak,
- Öngörülen aktivitelerin organizasyonun amaçları ile uyumlu olmasını teyit etmek,
- Aktiviteleri, yönetimi kolay bölümlere ayırmak,
- Sorumlulukları dağıtmak, ihtiyaç duyulan kaynakların (zaman, para, yetenek) öngörmek,
- Sürecin başarısını ve tamamlanma düzeyini belirlemede ölçütleri belirlemek.

2.6. Altıncı Evre: Eylem Planı

Eylem planı, erişilmek istenilene nasıl erişileceğini tanımlar; böylece stratejik amaçlara ulaşmak için evreleri kapsayacak biçimde çalışmalar yapılmış olur. Bu şekilde ne yapılacağı, nasıl ve ne zaman yapılacağı, mevcut problemlerin nasıl çözümleneceği ve öngörülemeyen çeşitli oluşumlar karşısında ortaya çıkabilecek eğilimler tahmin edilebilir. Stratejik planlama 3 veya 5 yıllık sürece dayalı olabilir. Eylem planları ise genellikle yıllık hazırlanır.

Bu evrede uzun döneme dayalı olarak öznel, kısa dönemli (*örneğin, 1 yıl*) amaçlar oluşturulur. Bu kısa dönemli amaçlar programları ve aktiviteleri içerir. Bunlara faaliyetler ve programlar da dâhil edilir. Kısa dönemli amaçlar için yapılan analiz, uzun dönemli amaçlarınkine benzer olmalıdır. Bu amaçlar, benimsenen modele uyumlu olmalıdır. Hazırlanan program sonucunda, personel sorumlulukları, kaynak tahsisatı ve plan süresi ortaya konulmalıdır. Uzun ve kısa dönemli amaca şu önerme örnek verilebilir (PCPA Algerie, 2012):

Uzun Dönemli Hedef: 2020 yılına kadar XYZ derneğinde 1000 üyeye ulaşmak.

Kısa Dönemli Hedef: Şehirde yaşayanların %75'nin topluluktan haberdar olmasını sağlamak.

Faaliyet: Gazete ilanı

Kim: İletişim sorumlusu

Gerekli Kaynaklar: yok

Zaman Dilimi: Aylık olarak

Bu evrede ayrıca program ve aktivitelerin sonuçlandırılması, personel sorumlulukları, kaynak tahsisatı belirlenir. Planın uygulamaya konulmasının güvenceye alınması için şunlar yapılır (MAAARO, 2016: 5):

- Önceliklerine göre aktiviteler sınıflandırılır ve bir şema üzerinde (GANT) tarihleri gösterilir.
- Aktiviteleri uygulamaya koymak için yeni komite oluşturulur ve eski komitenin görevleri yeni komiteye delege edilir.
- Uygulamaya koymada yeterli desteği sağlayabilmek için planla ilgili ana hatlar tanımlanır.
- Stratejik planın konulmasındaki ilerlemeler hakkındaki gözlem sonuçları sunulur.

• Plan uygulamaları izlenir ve düzenli olarak inceleme ve değerlendirmelerde bulunulur.

Kısacası bu evrede kısa dönem amaçlar, programlar/aktiviteler, bütçe planlama, yetenekler/kaynaklar, personel yönetimi, grup kültürü, yönetim tarzı, yapı, sistem, paylaşılan değerler ve finansman sağlanması önem taşımaktadır.

Strateji, derinlemesine düşünülerek hazırlanır ve gelecek uzun yılları öngörecektir bir perspektifle yazılır. Stratejik amaç seçimi de bazı ölçütlere cevap vermelidir. Amaçlar öncelikli kamu faaliyetlerini (*aksiyonlarını*) ortaya koyar; program esaslarını yansıtır. Bu anlamda amaç seçimi, vatandaşın, yararlanıcıların ve vergi mükelleflerinin beklentilerini karşılamalıdır. İyi bir amaç seçimi performansın üç boyutunu (*sosyo-ekonomik, hizmet kalitesi ve yönetimde verimlilik boyutları*) dengeli bir biçimde ifade etmelidir (Le Comité Interministeriel d'Audit des Programmes, 2004: 20). Kamu yönetiminin merkezi yapısı ile ilgili olarak strateji (boyut), stratejik amaç (aksiyon) ve eylem planı (*program*) ilişkisi Tablo 2'de gösterilmektedir. Buradaki stratejiler, kamu organizasyonunun yönünü; aksiyonlar, vergi gelirlerini artırma yöntemlerini; programlar ise eylem planını ifade etmektedir.

Tablo.2: Boyut, Aksiyon ve Program İlişkisi

Boyutlar	Merkezi ve Yerel Yönetimde Mali İşler ve Mali Yönetim Programında Vergilendirme Aksiyonları	Ulusal Jandarma ve Polis Programı
Sosyo-Ekonomik Etkililik (<i>Vatandaşın Bakış Açısı</i>)	• Vergi yükümlülüklerini iradi olarak yerine getirmeleri için vergi mükelleflerinin teşviki, • Ödeme ve beyan eksikliklerine en hızlı biçimde yanıt vermek, • Vergi kaçakçılığını önlemek.	• Aydınlatma, açıklama ve soruşturmaları iyileştirmek.
Hizmet Kalitesi (<i>Yararlanıcının Bakış Açısı</i>)	• Vergi bildirim ve ödemeleri kolaylaştırmak için yeni teknolojiden yararlanmak, • Önemli hizmetlerde kalite konusunda yararlanıcılara güvence vermek, • Vergi tahsilatında mükelleflere öneri sunmak.	• Jandarma ve polis karakollarında halkla ilişkileri iyileştirmek.

Yönetimde Verimlilik (<i>Vergi Mükellefinin Bakış Açısı</i>)	• Vergi yönetim (tarh, tahakkuk, tahsil) maliyetlerini azaltmak.	• Nüfus hareketleri ve suç işleme oranları bakımından polis ve jandarma arasındaki iş/görev paylaşımını iyileştirmek, • Kesin olarak güvenlik konusu olmayan işlevlerde polis ve jandarma ükümlülüğüne son vermek.
--	--	--

Kaynak: (Le Comite Interministeriel d'Audit des Programmes, 2004: 21).

3. STRATEJİK PLANLAMANIN PERFORMANS ÖLÇÜMÜ AÇISINDAN ÖNEMİ

Dönemsel olarak strateji, taktik, faaliyet ve programların değeriendirilmesi stratejik planlama sürecinin başarısına değeri biçme açısından önem arz eder. Organizasyonun öznel faaliyetlerinin, misyon, vizyon ve uzun dönem sonuçlar üzerindeki etkisinin değeriendirilmesi anlamındaki kurumsal performansın yılda en az bir kez ölçülmesi gerekir. Buradaki ölçüm tahmin edilen performansın mevcut ile karşılaştırılması, değerişimin analizi veya yetersizliklerin nedenlerinin araştırılması biçimindedir.

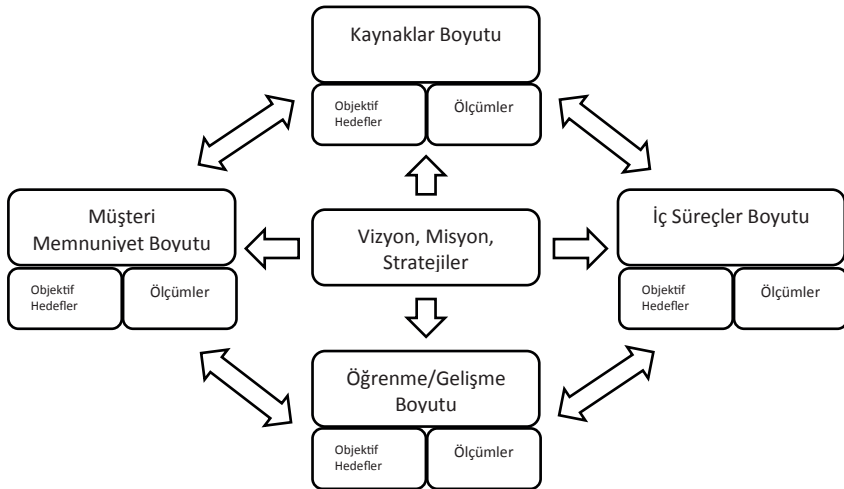
Amaçların tanımlanması ve sonuçların ölçülmesi kamu organizasyonlarındaki harcamaların etkililiğinin iyileştirilmesini öngörür. Bu öngörü bütçenin hazırlanmasında ve uygulanmasında dikkate alınır. Stratejiler, amaçlar, göstergeler ve hedeflenen sonuçlar her program çerçevesinde tanımlanır (Le Comite Interministeriel d'Audit des Programmes, 2004: 11).

Özel işletmeler üzerindeki rekabetçi baskılar ve kamu kuruluşları üzerindeki performans iyileştirme ve reform baskıları, bu kuruluşları doğru iş stratejilerini belirlemek/uygulamak ve iş süreçlerini verimli bir şekilde yönetmek için çaba sarf

etmek zorunda bırakır. Günümüz organizasyonlarının, hayatta kalmak ve yarının zorluklarıyla başa çıkabilmeleri için hem doğru strateji belirlemeleri hem de iş süreçlerini mükemmelleştirmeleri gerekir. Bu konuda Robert S. Kaplan ve David P. Norton'un Balanced Scorecard modeli, stratejiler ve iş süreçleri arasındaki dengeyi kurmaya yardımcı olan önemli bir araçtır (Rohm, 2002: 1).

Balanced Scorecard (*Dengeli Sonuç Kartı*) tüm organizasyonlar için yararlanıcı gereksinimi ile günlük işlere uygun vizyon ve misyon belirlemede, iş stratejilerini yönetme ve geliştirmede, verimli gelişim süreçlerini izlemede, organizasyonun kapasitesini belirlemede ve tüm çalışanları içeren iletişim ağını kurmada kullanılabilen bir performans yönetim sistemidir. Scorecard mali sonuçları ve vatandaş/vergi mükellefi/yararlanıcı memnuniyetini, iş süreci sonuçları ile organizasyon kapasitesini ölçmeyi sağlar (Rohm, 2002: 1). Ancak tüm bu performans ölçümlerinin yapılabilmesi için ilgili organizasyona özgü stratejik planın hazırlanması gerekir. Yani bir stratejik plan hazırlanmadan performans ölçümünün yapılması mümkün değildir.

Şekil. 2: Temel Düzey Balanced Scorecard Tasarımı



Kaynak: (Kaplan ve Norton, 2009: 10).

Balanced Scorecard'da yer alan kurumsal dil, vizyon, misyon ve stratejiler; yararlanıcı, yönetici, çalışan ve diğer paydaşların farklı bakış açılarından dolayı farklı anlamlara bürünebilmektedir. Yararlanıcı, memnuniyet boyutunda;

politikacı, vergi mükellefleri, yönetici kaynak boyutunda; yine yöneticiler, iç süreçler ve öğrenme/gelişme boyutunda organizasyonla ilgili gelişmeleri kendi açılarından değerlendirirler.

Şekil 2, Scorecard sisteminin ana parçaları arasındaki (*vizyon, misyon, strateji ve perspektif arasındaki*) entegre ilişkiyi göstermektedir. Denge, dört perspektif ile kuruluşun vizyonunun iş stratejilerine dönüşmesi; daha sonra bu stratejilerin stratejik amaçlara dayalı olarak, aktivite/faaliyet haline bürünmesi ve stratejilerin, her paydaşın organizasyonel hedeflere ulaşmak için sunduğu katkıya dönüştürülmesi yoluyla elde edilir.

“Balanced” yani “denge” sözcüğü, organizasyona ilişkin finansal ve finansal olmayan boyutlar (*mali, müşteri, iç süreçler ve öğrenme ve büyüme*), her boyuttaki amaçlar, ölçütler, hedefler, girişimler ve ulaşılan sonuçlar arasındaki dengeyi ifade etmektedir. Bu anlamda Chambers ve Brady, Scorecard’ı bir ölçüm sisteminin çok ötesinde özellikler taşıyan bir yapı olarak görmüşler ve Balanced Scorecard ölçülerinin organizasyon stratejisine (*stratejik planlamaya*) bağlanmasının önemini ortaya koymuşlardır (Kaplan ve Norton, 2009: xi).

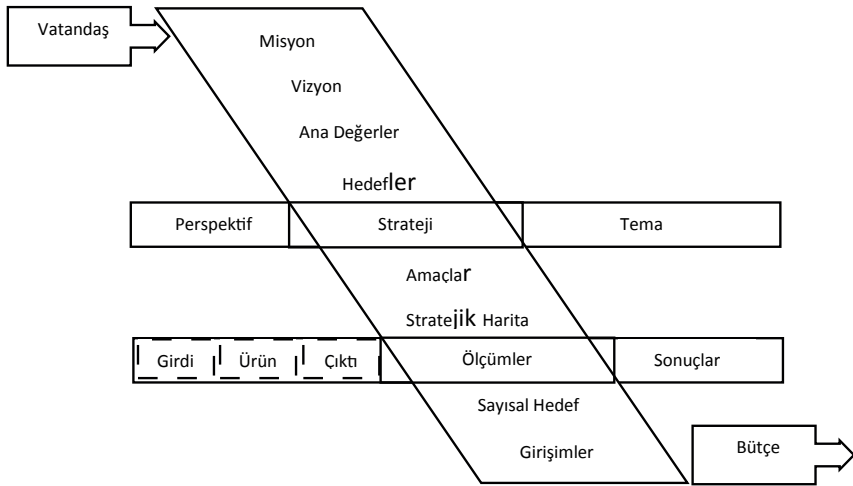
Strateji, misyonu uygulamak ve vizyona ulaşmak için kullanılan bir yaklaşımdır. Strateji organizasyon içerisindeki farklı seviyelerde yer almaktadır. Belli bir piyasaya hitap etmek ve diğer piyasaları elimine etmek gibi. Organizasyonlar genelde birden fazla makro stratejiye sahiptir. Organizasyonu inşa etmek, operasyonel etkililiği artırmak, ürün rekabetini sağlamak gibi. Bu örnekler kamu organizasyonları için de geçerlidir; örneğin kamunun ihtiyaçlarını karşılamak, kamu güvenliğini ve refahını sağlamak birer stratejidir. İdari strateji olarak ifade edilen farklı bir stratejide ise yöneticiler, birimler için organizasyonun genel stratejini destekleyen ve amaçlarına ulaşmasını sağlayan alt stratejiler belirlerler.

Büyük organizasyonlarda stratejik temalar belirli iş stratejilerini içerecek şekilde belirlenir: İş oluşturma, operasyonel etkililiği sağlama, yeni ürünler üretme birer genel stratejik tema olarak görülebilir. Kamu sektörü için güçlü bir toplum inşa etme, eğitimi geliştirme, halkın ihtiyaçlarını karşılama yine birer stratejik tema olarak kabul edilebilir. İş stratejileri genel olarak hangi yaklaşımların benimsenmediğini de açıklar. Scorecard ise stratejilerin uygun olup olmadığını, ne kadar etkili uygulandığını ve şirketin amaçlarına ulaşmada ne kadar başarı sağladığını ölçmeyi sağlar.

Balanced Scorecard, çok sayıda ölçü arasında karmaşık bağlantıların kurulması yerine neden –sonuç ilişkileri ile ilişkilendirmeyi sağlamaktadır. Balanced Scorecard, bir organizasyonun misyon ve stratejisinin anlaşılabilir performans ölçümleri şekline dönüştürülerek ifade edilmesini ve böylece stratejik ölçüm ve yönetim sistemi için gereken çerçevenin oluşturulmasını sağlar. Bu haliyle Balanced Scorecard, gelişmiş bir ölçüm sistemi olmaktan çıkarak temel bir yönetim sistemi haline dönüşmüştür (Kaplan ve Norton, 2009: 2).

Performans ölçümünde stratejik planlardan esinlenerek iş stratejileri amaç olarak ifade edilen daha küçük parçalara ayrılır. Amaçlar stratejinin temel taşlarını oluşturmaktadır. Örneğin, bir havayolu şirketi benimsediği şirket stratejilerinden hareketle stratejik amaç niteliğindeki şu bileşenleri belirleyebilir (Rohm, 2002: 5): Pazarı etkileyecek yeniliklerin yapılması ve hız sınırlarının artırılması; doğrudan uçuşların gerçekleştirilmesi, basit organizasyon yapısına geçilmesi, biletsiz uçuş sisteminin kurulması, kısa mesafeli yüksek frekanslı uçuşların gerçekleştirilmesi vb.

Şekil. 3: Balanced Scorecard Mantığı

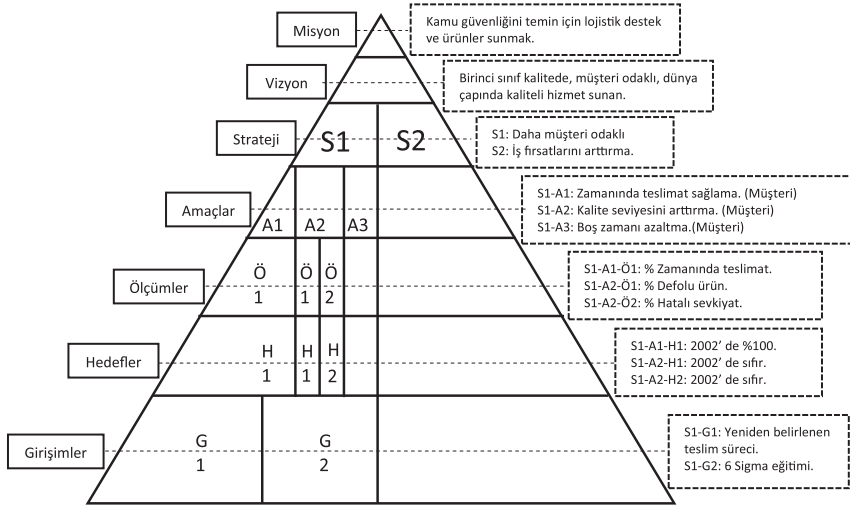


Kaynak: (Rohm, 2002: 6).

Farklı bir yönetim kurulu vizyonunu gerçekleştirmek için şu konularda stratejiler geliştirebilir (Rohm, 2002: 5): Büyüme, yönetim ve çevre, halk sağlığı, güvenlik, etkili/verimli yönetim ve sosyal/ekonomik fırsat. Bu önermenin

stratejik bileşenleri (*stratejik amaçlar*) şunlar olabilir: Çalışanların, bilgi, beceri ve tutumlarının iyileştirilmesi; ileri teknolojiye erişilmesi; kapasitenin ve ortaklıkların artırılması; çevrenin iyileştirilmesi; suç ve şiddetin azaltılması ve sağlık problemlerinin önlenmesi ve diğer sağlık meselelerine çözüm üretilmesi vb. Şekil 3'te bir Balanced Scorecardın mantığı gösterilmektedir. Bu mantığa göre organizasyonun misyonundan hareketle vizyon temelli stratejiler geliştirilmekte; bu stratejiler bileşenlerine ayrılmakta (*stratejik amaçlar*); daha sonra stratejik harita çizilerek ölçütler, hedefler gösterilmektedir. Dönem sonunda ise hedeflere ulaşma düzeyine göre kurumsal performans ölçümü yapılmaktadır.

Şekil. 4: Bir Balanced Scorecard Örneği

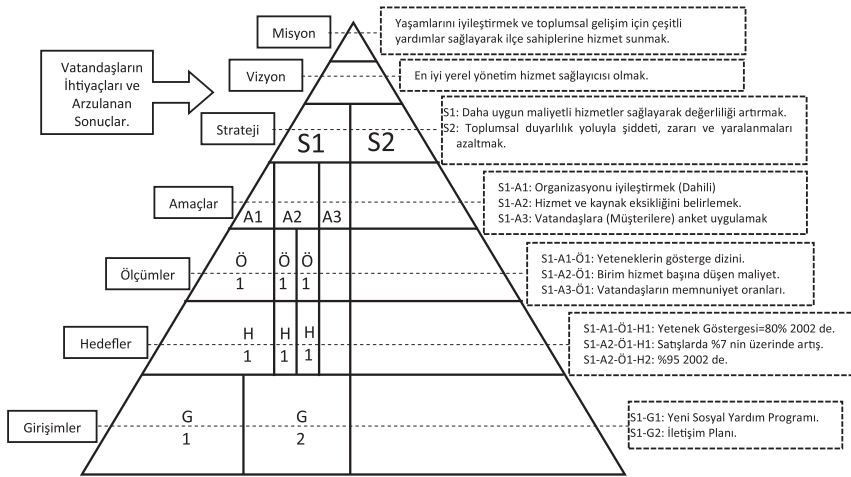


Kaynak: (Rohm, 2002: 7).

Bir Balanced Scorecard sistemi iyi bir stratejiyi en ideal şekilde yürütmek ve değişimi başarılı bir şekilde yönetmek için temel oluşturmaktadır. Balanced Scorecard performans sistemi, açıklanan yapı şeklinde kurulduğunda insanların kuruluşları ve yaptıkları işler hakkında farklı bir şekilde (*daha stratejik*) düşüncelerini sağlamaktadır. Birçoğuna göre bu yapıyı kurma bilinen stratejik planlama gibi rahatlıkla kurgulanacak bir değişikliktir. Fakat bu değişim yeni politikaların ve prosedürlerin geliştirilip uygulanması gibi değişiklikleri getirecektir. Bazılarına göre ise, bu değişiklikleri rahatsız edici olabilmekte. Balanced scorecard macerası en azından performans ölçümünü de içeren âdete

kalbin ve aklın değişimini içerir (Rohm, 2002: 8). Şekil 4 ve 5'te görüldüğü üzere Balanced Scorecard unsurları ile stratejik plan unsurları örtüşmektedir. Buradaki vizyon, misyon stratejik amaç unsurları stratejik plandan aynen alınır; ölçüt, hedef ve girişim unsurları ise ek olarak performans tablolarında gösterilir. Belirlenen hedefe ulaşma derecesi ise organizasyonun performansını gösterir. Kısacası kurumsal performans ölçümü ancak stratejik plan yardımıyla yapılabilir.

Şekil. 5: Farklı Bir Balanced Scorecard Örneği



Kaynak: (Rohm, 2002: 8).

SONUÇ

Bir stratejik planda ve kurumsal performans ölçümünde aynı dilin konuşulması ile personele, yöneticilere ve diğer paydaşlara aynı bakış açısı kazandırılmakta ve gerçekleştirilen planlama neticesinde organizasyon net ve açık bir biçimde yönlendirilebilmektedir. Bu anlamda tüm çalışanlar organizasyon misyonuna riayet etmekte ve böylece ortak amaca katkı sağlanabilmektedir.

Stratejik planlama sayesinde ihtiyaçlar ve bunların temin edilme yol ve yöntemleri ortaya konulabilmektedir. Dolayısıyla elde edilen sonuçlar ölçülebilmekte ve başarı göstergeleri belirlenebilmektedir. Bu bağlamda yöneticiler stratejik planlama sayesinde ancak organizasyonun kapasitesini dikkate alabilmekte ve çalışanlar mevcut araçlara göre çalışmalarını sürdürebilmektedirler.

Organizasyon yönetiminde çok sayıda karar alınmaktadır. Stratejik planlama sayesinde organizasyonun karar yanlışlığına, tekrarına düşmesi önlenir. Çünkü planlama organizasyona bir yol haritası sunmaktadır. Tüm bu açıklamalar bağlamında bir kamu organizasyonu stratejik plan hazırlarken şu önerilere uymalıdır:

- Stratejik planlama görevini üstlenecek bir planlama kurulunun oluşturulması,
- Bütün yönetim kademelerinin ve çalışanlarının, belirli aşamalarda (*fikirleri veya tepkileri için*) sürece dâhil edilmesi, böylece farkındalığın artırılması ve planın sahiplenilmesi,
- Stratejik planlamaya geniş zaman ayrılması, tepkiler, yansımaları ve gerçek durumları görmek için belirli aşamalar arasına zaman fasılası konulması,
- Birçok durumda, organizasyon dışından gelen bir yön/yol göstericiden faydalanılması,
- Üyelerin önyargılarını asgariye indirme, kabullenmeleriyle baş etme ve tüm üyelerin eşit olarak katkı sağlamalarını temin etme hususlarında yardımcı olunması,
- Özellikle 1. ve 2. aşamalarda beyin fırtınasına müsaade edilmesi, bu yeni fikirlerin incelenmesi.

Sonuç olarak denilebilir ki stratejik planlama ve kurumsal performans ölçümü, her ikisi de birer plan oldukları kadar aynı zamanda doğru stratejiler geliştirmek açısından bir düşünce sürecidir. Bu süreç ise; analitik ve sistemik olarak kapsamlı ve yaratıcı eleştiriyi, karşılaştırmayı, analizi, katkı sağlamayı, soru sormayı ve sürekli öğrenmeyi gerektirir.

KAYNAKÇA

Erkan, Volkan (2008). Kamu Kuruluşlarında Stratejik Planlama, DPT: Ankara.

Kaplan, Robert, S. – Norton, David, P. (2009). Balanced Scorecard, Sistem Yayıncılık: İstanbul.

Le Comite Interministeriel d'Audit des Programmes (2004). La Demarche de Performance: Stragie, Objectifs, Indicateurs, performance-pulique.budget.gouv.fr

(MAAARO) Ministere de L'Agriculture de L'Alimentation et des Affaires Rurales (1993). "Planification Strategique", Fich Technique, (Redaktör: Peter Fleming), www.omafr.gov.on.ca/Franch/rural/facts/90-203.htm

Ministry of Agriculture Food and Rural Affairs (1989). Strategic Planing, omafra.gov.ca

(MAAARO) Ministere de L'Agriculture de L'Alimentation et des Affaires Rurales (2016). Traçabilite: Fiches de Conseils- omafra.gov.on.ca/french/food/foodsafety/traceability/tip sheets.htm

NGOConnect (2009). "Planification Strategique", www.NGOConnect.NET

(PCPA Algerie) Programme Concerte Pluri-Acteurs Algerie (2012). "Planification Strategique", Manuel Pour Les Associations Algeriennes, <http://manuelong.wordpress.com/fonctionnement/planification-strategique/>

Publications du Gouvernement du Canada (2000). Planifier le Changement, publications.gc.ca/colections/collection/EN1-35-3-2001F.pdf

Rohm, Howard (2002). "A Balancing Act", Perform, Volume 2, Issue 2, P: 1-8.

Qesnel, Sandrine – Koehl, jacky (2000). "Strategie et Deploiement d'une Demarche Qualite", Gestion De La Qualite, www.academia.edu.

Türkiye Cumhuriyeti Kalkınma Bakanlığı (2016). Üniversiteler İçin Stratejik Planlama Rehberi, 1.sürüm, Ankara.



MÜLKİ İDAREYE VE ÖZELLİKLE KAYMAKAMLIK MESLEĞİNE HALKIN BAKIŞI

Şükrü YILDIRIM*

Öz

Son yıllarda Mülki İdare ve özellikle Kaymakamlık mesleğinin geleceğine ilişkin tartışmalar başlamıştır. Bu tartışmaları tetikleyen bir yanda yaşanan küresel gelişmeler, öte yandan 2014 yılında uygulamaya konan Büyükşehir Belediye Yasasıdır. Tartışmada iki farklı görüş belirginleşmiştir. Bunlardan ilki, mülki idare sisteminin ve bu çerçevede kaymakamlık mesleğinin artık giderek güçlenen yerel yönetimler karşısında gerilemesi ve buna bağlı olarak da işlevini tamamlama noktasına doğru gitmesidir. Diğer bir görüş de, kaymakamlık mesleğinin, Türk yönetim sisteminin temel yapı taşlarından biri olmasıdır. Dolayısıyla konu, kaymakamlık mesleğinin kaldırılmasından ziyade günün koşullarına uygun olarak yetki ve işlevlerinde bir takım değişiklikler yapılarak korunması ve hatta daha da geliştirilmesidir.

Mülki idarenin ve özellikle kaymakamların geleceği sorunu genelde vatandaşın bakış açısını pek dikkate almadan tartışılmaktadır. Oysa Türk yönetim sistemi içerisinde köklü ve önemli bir yeri olan Mülki idare sisteminin geleceğine ilişkin verilecek bir kararda vatandaşın bir kamu yöneticisi olarak Mülki İdare Amirleri ile tecrübesi, onlara yönelik düşüncesi, beklentisi veya eleştirisi mutlaka göz önünde bulundurulmalıdır. Bu bağlamda bu çalışmada, vatandaşların bakış açısından kaymakamların geleceği ile ilgili tartışmaya ışık tutulmaya çalışılmaktadır. Bu amaç doğrultusunda İçişleri Bakanlığı tarafından 2013-2014 yılları arasında gerçekleştirilen *Toplumda İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri Algısı*¹

* Dr., Ankara Vali Yardımcısı, sukru.yildirim@icisleri.gov.tr

¹ İçişleri Bakanlığı tarafından gerçekleştirilen projede şahsında yer almış ve bu projenin sonuçları daha önce kitap olarak yayınlandığı için verilerin kullanılması konusunda herhangi bir etik ihlali söz konusu değildir.

araştırmasının verilerinden hareketle *Mülki İdarenin ve özellikle Kaymakamlık Mesleğinin* geleceği sorusu yanıtlanmaya çalışılmaktadır.

Çalışma, Mülki İdarenin ve özellikle Kaymakamların diğer mesleklere kıyasla eskiye göre gerek kamu bürokrasisinde gerekse toplum nezdinde biraz statü kaybına uğramış olsa da vatandaş gözünde önemli ve saygın bir konuma sahip olduğunu ortaya koymuştur. Ancak vatandaş, Vali ve Kaymakamların işlevi konusunda net bir fikir sahibi değildir; Vali ve Kaymakamı önemseyerek, gerekli olduğunu düşünmektedir. Ama Belediye Başkanları, temsilde ve diğer konularda Mülki İdare Amirlerinin önüne geçmeye başlamıştır.

Anahtar Kelimeler: Mülki İdare, Kaymakamlar, Vatandaşlar, Değerlendirmeler, Beklentiler

VIEW OF THE CITIZENS TO THE PROVINCIAL ADMINISTRATION AND ESPACIALLY THE PROFESSION OF THE DISTRICT GOVERNORSHIP

ABSTRACT

In recent years there have been some debates about the future of the provincial administration and especially the profession of the district governorship. The global developments that are driving force of these debates are on the one hand, the law on metropolitan municipalities enacted in 2014 on the other. Two different views have become evident in these debates. The first view that the provincial administration and in this context district governorship is gradually moving backward against increasingly strong local governments, and as a result, it is moving towards the point of completing their tasks. The other view is that the profession of the district governorship is one of the building blocks of the Turkish administration system. Therefore, instead of removing profession of the district governorship it should be protected by making some changes and even improving further in its authority and functions in accordance with circumstances of the time.

The issue of the future of the provincial administration and especially the district governors, is often discussed without much consideration of the citizens point of view. However, the thought, anticipation or criticism of the citizens as being full of experience with provincial administrators as public administrator need be taken into consideration in a decision about the future of the provincial administration system which has roots and a significant place in Turkish administration system. In this context, this study attempts to shed light on the debate about the future of the district governors from the point of view of the citizens. In line with this objective, the Ministry of the Interior has carried out a survey, "The Perception of the Ministry of Interior and the Provincial Administrators in Community"² between 2013 and 2014, and thus "the Question of Future of the Provincial Administration and especially of the District Governors" are tried to answer.

² Since I have been involved in the project undertaken by the Ministry of the Interior, and the results of this project have already been published as a book, there is no ethical problem of the use of the data.

This study reveals that the Provincial Administration and especially the District Governors have still a significant and respected status in the eyes of the citizens even though they have suffered some loss of positions in bureaucracy or society compared to other professions. Citizens, however, do not have a clear idea of the functioning of Province Governors and District Governors; the people think that the Province Governors and the District Governors are still important and needed. However, the Mayors have begun to take the lead in representating and other matters ahead of the Provincial Administrators.

Keywords: Provincial Administration, District Governors, Citizens, Assesments, Expectations

GİRİŞ

Büyükşehir yasası ile birlikte kamu yönetimi alanına hakim olan düşünce, mülki idare sisteminin ve özellikle kaymakamlık müessesinin artık işlevlerini tamamlama noktasına doğru gittiği yönünde idi. Ancak son yıllarda ülkemizde karşı karşıya kalınan olaylar mülki idare sisteminin önemini ve vazgeçilmez konumunu bir kez daha ortaya koymuştur. Tabii dünyada ve Türkiye’de yaşanan hızlı değişim ve dönüşüm, toplumsal, siyasal, ekonomik ve kültürel yapıyı olduğu gibi Türk kamu yönetimi alanını da derinden etkilemiştir. Türk kamu yönetiminde yaşanan değişim, ister istemez mülki idare amirlerinin yetki ve işlevleri üzerine de yansımaları bulmuştur. Dolayısıyla bu hızlı değişimin doğal bir sonucu olarak hem devletin hem de buna bağlı olarak da mülki idare amirlerinin rolü ve işlevi de değişmiştir. Bu değişimin toplum tarafından nasıl algılandığı ile ilgili İçişleri Bakanlığı tarafından yaptırılmış oldukça kapsamlı ve çok yönlü iki araştırma mevcuttur. Bunlardan ilki İçişleri Bakanlığı tarafından yaptırılan “İyi Yönetim Arayışında Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği” (İçişleri Bakanlığı, 2003b); diğeri de yine İçişleri Bakanlığı tarafından yaptırılan “*Toplumda İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri Algısı*” (İçişleri Bakanlığı, 2013) adlı alan araştırmalarıdır. Her iki araştırma da, son yıllarda yaşanan değişim-dönüşüm ışığında özellikle Mülki İdare Amirliği mesleğinin geleceği ile ilgili veri ve bilgiler elde etme amacı taşımaktadır.

İyi Yönetim Arayışında Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği konulu araştırmanın sonuçlarına göre, “mülki idare mesleği sahip olduğu toplumsal ağırlığına, devletçi misyonuna ve toplumsal saygınlığına rağmen diğer meslek gruplarıyla karşılaştırma yapıldığında gerek kamu bürokrasisi, gerekse toplum nezdinde ciddi bir statü kaybına uğramış (...), gücü eskiye göre azalmıştır” (İçişleri Bakanlığı, 2003b: 148,155). Bu araştırmadan yaklaşık on yıl sonra yapılan *Toplumda İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri Algısı* konulu araştırma da, mülki idare amirleriyle ilgili algının orta düzeyde olduğuna, eskiye göre konum ve statülerinde gerileme yaşandığına, yani eski konum ve statülerini koruyamadıklarına işaret etmektedir (İçişleri Bakanlığı, 2013: 89). Ancak aynı çalışma, Mülki İdare Amirlerinin özellikle “tarafsızlıkları, temsil, çevrenin korunması, yolsuzlukla ve yoksullukla mücadele hususlarında vazgeçilmez konumda” olduğunu ortaya koymaktadır İçişleri Bakanlığı, (2013: 72). Özetle, araştırmalarda Mülki İdare Amirlerinin konum ve statülerinde eskiye göre gerileme olduğu görülmektedir. Bu

çalışmanın amacı, bu hususun olası nedenlerini araştırmaktır.

Mülki İdare Amirliği mesleğinin kimliği ve rolü, o mesleğe yüklenen görev ya da işlev ve bu çerçevede yerine getirilmesi beklenen hizmetler ve sunulan hizmetin niteliğinin algılanması ile doğrudan ilişkilidir. Bu açıdan vatandaş nezdinde Mülki İdare Amirlerinin statüsünü belirleyen vatandaşın beklentisinin ne ölçüde ve nasıl yerine getirildiği sorusudur. Bu çerçevede vatandaşın kararı, *Mülki İdare Amirlerinin ulaşılabilirliği, güven ve memnuniyet düzeyi, vatandaşa yaklaşımları, bölgesel ve kişisel sorunlara çözüm üretme kapasiteleri, kamu yararını koruma yetisi, yolsuzlukla mücadele etme kapasitesi* gibi sorular temelinde oluşmaktadır (bkz. Fomburn, 1996; Fomburn et al. 1990 ve 2001). Bu bağlamda çalışmada öncelikle şu sorular ile veriler sunulmaktadır. Bunlar:

- 1) *Mülki İdare Amirlerinin yaptırım gücü konusunda görüşler nasıldır?*
- 2) *Mülki İdare Amirlerinden memnuniyet düzeyi nasıldır?*
- 3) *Mülki İdare Amirlerinin çözüm ürettikleri sorunlar nelerdir?*
- 4) *Mülki İdare Amirleri ile Belediye Başkanlarının etkinlik açısından değerlendirmeleri nasıldır?*
- 8) *Mülki İdare Amirlerinin vatandaşa yaklaşımı nasıldır? vb.*

ÇALIŞMANIN YÖNTEMİ

Bu sorulara ilişkin veriler anket yöntemi kullanılarak elde edilmiştir. Anket formu hazırlanırken, yukarıda belirtilen ve diğer konuya ilişkin kriterler veya sorular esas alınmıştır. Ayrıca sonuçların karşılaştırılabilmesi amacıyla bu alana ilişkin yukarıda sözü edilen İyi Yönetim Arayışında Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği konulu araştırmanın anket formunda yer alan soruları gözden geçirilmiş ve uygun görülen sorular araştırmanın amacına ve günün koşullarına göre yeniden uyarlanarak üstlenilmiştir.

Toplumda İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri Algısı projesi çerçevesinde yürütülen anket çalışmasında Türkiye’deki seçmen nüfusunu temsil eden farklı sosyo-ekonomik ve sosyo-demografik gruba mensup kişilerden yaş, cinsiyet, eğitim kotalarına göre tesadüfî seçilmiş 18 yaş ve üstü toplam 3050 kişi (haneyi temsilen) ile yüz-yüze görüşme yapılmıştır. Anket, haneleri ve her haneden 18 yaş üstü bir kişiyi esas almıştır. Dolayısıyla 3050 kişi aynı zamanda 3050 hane anlamına gelmektedir (bkz. İçişleri Bakanlığı, 2013: 10,13). Çalışmada

“tesadüfî örneklem” yöntemi ile gerçekleştirilen araştırmada iller birincil örneklem birimi olarak alınmış ve çalışmada toplam 35 il belirlenmiş ve çalışma bu 35 ilin yerleşim birimlerinde gerçekleştirilmiştir. Örneklem, Türkiye seçmen nüfusunu büyük ölçüde yansıtacak kapasitededir. Örneklemin illere göre büyüklüğü, illerin seçmen sayısı temelinde belirlenmiştir. Öngörülen iller kapsamında İlçe seçiminde temel prensip olarak her ilden merkez iki ilçe ve merkez dışında en az bir, en fazla nüfus büyüklüğüne oranla iki veya üç ilçe seçilmiştir. İlçelerde mahalleler, seçmen nüfusu ağırlığına göre tesadüfî olarak belirlenmiştir (konu ile ilgili kapsamlı bilgi için bkz. İçişleri Bakanlığı, 2013: 13,14).

Çalışmanın Bulguları

Yukarıda belirtilen sorulara ilişkin aşağıda veriler tablolar halinde sunulmakta ve ardından değerlendirilmeye çalışılmaktadır.

Tablo 1. Mülki İdare Amirlerinin Yaptırım Gücü

Seçenek	Valiler %	Kaymakamlar %
Değişmedi	18.0	21.5
Azaldı	17.9	17.0
Arttı	17.1	13.2
Bilmiyorum/Fikrim yok	47.0	48.3
TOPLAM	100	100

Vatandaşın yaklaşık %17’lik kesimi Mülki İdare Amirlerinin eskiye göre güçlerinin azaldığını; yaklaşık %20’lik kesimi değişmediğini ve ortalama %15’lik kesimi gücünün arttığını belirtmiştir. Vatandaşın neredeyse yarısı konuya ilişkin bilgisi ya da fikri olmadığını ifade etmiştir.

Bu tablo, 2003 araştırmasının sonuçlarından farklılaşmaktadır. İçişleri Bakanlığı’nın Halkın Mülki İdareye Yönelik Tutum ve Beklentileri (İçişleri Bakanlığı, 2003a) konulu araştırmasına göre vatandaşın % 25’i görüş belirtmezken, % 38’i Mülki İdare Amirlerinin gücünün azaldığı, % 25’i de değişmediği yönünde görüş bildirmiştir. O dönemde arttı diyenlerin oranı ise % 11 civarındadır. Bu durum, bir yandan bu konuda yorum yapmayı zorlaştırmakta; diğer yandan da vatandaşın bu sürecin nasıl geliştiği noktasında net bir fikrinin olmadığına işaret etmektedir.

Tablo 2. Son Yıllarda Ön Plana Çıkan, Ağırlığı ve Etkisi Artan Devlet Kurumları (Görevlileri)

Seçenekler	%
Valilik	16.6
Kaymakamlık	12.7
Belediye	40.8
Emniyet	4.4
Muhtarlık	2.8
Jandarma	0.3
Başka	10.6
Fikrim yok	11.8
TOPLAM	100

Görüşülen kişiler arasında Mülki İdare Amirlerinden ziyade Belediye Başkanlarının ağırlığının ve etkisinin arttığını düşünenlerin oranı % 40 iken, mülki idare amirlerinin etkisinin ve ağırlığının arttığını düşünenlerin oranı %15 civarındadır.

Vatandaşın, kendi oyları ile seçtikleri kişiyi daha etkili ve ağırlıklı görmelerinden doğal bir şey yoktur.

Bu veriler, Halkın Mülki İdareye Yönelik Tutum ve Beklentileri (İçişleri Bakanlığı, 2003a) araştırmasına göre çok şeyin değiştiğine işaret etmektedir. O dönemlerde üçüncü sırada yer alan Belediye Başkanları, bugün ön plana çıkmıştır. O dönemde etkin olduğu söylenen jandarma, bugün dikkatlerden kaçmış konumdadır. Bu tablo da, vatandaşın zihniyetinde bir kırılmanın olduğu ve sivilleşme hareketinin karşılığının ve yansımalarının bulunduğunu ortaya koymaktadır.

Tablo 3. Vali ve Kaymakamdan Memnuniyet

Seçenekler	Vali %	Kaymakam %
Çok memnunum/Memnunum	32.5	31.1
Ne memnun ne memnun değil	24.9	22.8

Memnun değilim/Hiç memnun değilim	21.4	15.4
Fikrim yok	21.2	30.7
TOPLAM	100	100

Mülki İdare Amirlerine yönelik memnuniyet düzeyi ortalamanın altındadır. Hem Valinin hem de Kaymakamın aldığı puan % 30 civarındır. Buna karşılık görüşülen kişilerin % 21.4'lük bir bölümü Validen, %15.4'lük kesimi de kaymakamdan memnun olmadığını ifade etmiştir. Memnuniyet, hizmet düzeylerinin bir fonksiyonu olsa da, bu süreçte halka yakınlık, insanlar ile iletişim biçimi, eşit ve adil davranma vb. insani faktörler ön plana çıkmaktadır. Bu konuda Vali ve Kaymakamların sıkıntılı olduğu çeşitli vesilelerle belirtilmiştir. Bu açıdan Vali ve Kaymakama yönelik memnuniyet puanının düşük kalması şaşırtıcı değildir.

Vali ve Kaymakamdan memnuniyetsizliğin nedenleri arasında şu hususların ön plana çıktığı gözlemlenmektedir. Bunlar sırasıyla, *halka yakın olmamak, iktidar partisinin memuru gibi davranmak, her yerde ayrıcalık beklemek, makam sahibi olduğunu hissettirmek, makamdan kaynaklanan imtiyazları eşlerin kullanması* gibi faktörlerdir (İçişleri Bakanlığı, 2013:85).

Tablo 4. Mülki İdare Amirlerinin Vatandaşa Yaklaşımı (Adil/Eşit)

Seçenekler	%
Evet	21.1
Hayır	45.3
Fikrim yok	33.6
TOPLAM	100

Mülki idare amirlerinin ve doğrudan bunlara bağlı kuruluşların hizmet sunumuna ilişkin ne ölçüde hakkaniyetli ve adaletli davrandıklarına ilişkin algısı, vatandaşın Mülki İdare Amirlerine ilişkin yargılarının oluşmasında önemli bir husustur. Mülki İdare Amirlerinin *tarafsızlıklarına ilişkin yargılar, aslında bu konuda fikir oluşturabilmek için önemli ipucu sunmaktadır. Ancak tarafsızlık doğrudan herhangi bir eyleme ya da karara ilişkin sorgulanmamıştır. Bu açıdan bakıldığında biraz soyut düzeyde kalan bir değerlendirmedir. Bu nedenle somut bir olayla ilişkili olarak Mülki İdare Amirlerine bağlı bir kuruluşun hizmet sunumu üzerinden biraz daha net bir resim elde edilmeye çalışılmıştır. Bu amaçla vatandaş*

sosyal yardımın dağıtımı konusunda birkaç soru da yöneltmiştir.

Vatandaşın neredeyse yarıya yakını (% 45.3), Mülki İdare Amirlerinin bakıma muhtaç yaşlı veya engellilere maaş bağlarlarken ya da yardım dağıtırken “adil ve eşit davranılmadıkları” görüşündedir. Görüşülen kişilerin sadece % 21.1’i vatandaşa adil ve eşit davranıldığını düşünmektedir. Başka bir ifadeyle vatandaşlar gerçek ihtiyaç sahiplerine yardımın ulaşmadığını düşünmektedir. Vatandaş, en temel konuda dahi ayrıcalıklı ve taraflı davranıldığı algısına sahiptir. Bu algı biçimi Mülki İdare Amirlerinin vatandaş gözündeki değerlendirmeyi olumsuz yönde etkilemektedir.

Tablo 5. Mülki İdare Amirlerinin Çözüm Ürettikleri Sorunlar

Seçenekler	%
İçme suyu	9.2
Yol-Ulaşım	12.9
Sulama	1.1
Küskünleri Barıştrması	0.9
İşsizlik	2.2
Eğitim	3.0
Sağlık Ocağı	5.1
Yatırım	1.3
Elektrik	0.7
Tarım/Meyvecilik/Sebzecilik Üretiminde çeşitlilik	0.7
Yaşlılara ve bakıma muhtaç kişilere yardım bağlanması	5.6
Diğer	1.9
Fikrim yok	55.4
TOPLAM	100

Mülki İdare Amirlerinden memnuniyet, performanslarına ilişkin algılama ile doğru orantılıdır. Memnuniyet, imajın oluşumunu etkileyen önemli faktörlerden biridir (Gökce, 2012). Bu nedenle vatandaş gözünde mülki idare amirlerinin hangi sorunlara çözüm ürettiklerine ilişkin görüşlerine yakından bakmak gerekir.

Tablodan da görüldüğü gibi vatandaşlar mülki idare amirlerinin performansını pek tatmin edici bulmamıştır. Bunların performansına ilişkin puan

birçok konuda yüzde beşin altındadır. Yol-Ulaşım, İçme suyu, Yaşlılara ve Bakıma muhtaç kişilere yardım bağlanması, Sağlık Ocağı konularında değerlendirme % 5 ve üzeridir. Bu açıdan mülki idare amirlerinin performansı beklentinin çok gerisindedir. Ortaya çıkan bu tablo, toplum nezdinde aynı zamanda mülki idare amirlerine güvenin ve inancın zayıfladığına işaret etmektedir. Bu durum, mülki idare amirlerinin toplumda statü kaybetmesinin doğal bir sonucuymuş gibi algılanmasına yol açmaktadır.

Tablo 6. Bölgede/Yörede Acilen Çözülmesi Gereken Sorunlar

Seçenekler ³	%
İşsizlik	17.6
Yol	10.5
Altyapı/Kanalizasyon	10.1
Trafik	7.9
Yoksulluk	7.9
Eğitim-İlk ve Ortaöğretim	6.7
Ekonomik Kalkınma	6.0
Yatırım-İstihdam Alanları	5.9
Su/İçme Suyu	4.7
Çevre Düzenlemesi	4.5
Suç ve suçlular	3.5
Engellilerin topluma kazandırılması	3.1
Parklar ve Oyun Alanları	2.5
Spor tesisleri	2.3
Yöremizin tanıtımı	2.1
Yaşlıların Bakımı	1.9
Devlet hastanesi/Sağlık Ocağı	1.6
Diğer	1.2
TOPLAM	100

Vatandaş gözünde acilen çözüm bekleyen sorunlar listesinin başında İşsizlik (% 17.6) gelmektedir. Bunu sırasıyla Yol (% 10.5), Altyapı/kanalizasyon (% 10.1),

³ Bu soruya birden fazla seçenek belirtme imkânı söz konusu olduğu için burada cevaplar toplanmış ve ortalama değer alınmıştır.

Yoksulluk (% 7.9) ve Trafik (% 7.9), Ekonomik Kalkınma (% 6.0), Eğitim/İlköğretim (% 5.9), Su/İçme Suyu (% 4.7), Çevre Düzenlemesi (% 4.5) gelmektedir. Suç ve Suçlular (% 3.5), Engellilerin Topluma Kazandırılması (% 3.1), Parklar ve Oyun Alanları (% 2.5), Yöremizin Tanıtımı (% 2.1), Yaşlıların Bakımı (% 1.9) ve Devlet Hastanesi/Sağlık Ocağı (% 1.6) gerilerden gelmektedir.

Tablo, vatandaşların öncelikle işsizlik, yoksulluk gibi genelde ekonomik nitelikli sorunları vurguladığını göstermektedir. Önemli sorunlar listesinde işsizlikten sonra altyapı/kanalizasyon ve yol, trafik, su/içme suyu, çevre düzenlemesi, yörenin tanıtımı, park ve oyun alanları gibi öncelikli yerel sorunlar gelmektedir. Devlet Hastanesi/Sağlık Ocağı, Yaşlıların Bakımı, Engellilerin Topluma Kazandırılması gibi temel sosyal sorunların listenin son sıralarında yer alması dikkat çekicidir.

Tablo 7. Bu Sorunları En İyi Kim Çözer?

Seçenekler	%
Vali	13.4
Kaymakam	4.8
Belediye Başkanı	25.8
Hükümet	35.3
Milletvekili	2.1
Sivil Toplum Kuruluşları	1.1
Bakanlıkların Temsilcilikleri/İl Müdürleri	2.1
İktidar Partisi İl veya İlçe Başkanı	2.9
Vali/Kaymakam koordinesinde ilgili diğer birimlerin müşterek çalışmaları ile	6.5
Muhtar	3.2
Diğer	1.8
Fikrim yok	1.0
TOPLAM	100

Vatandaş sorunların öncelikli olarak Hükümet (% 35.3) ve Belediye Başkanı (% 25.8) tarafından çözülebileceğini söylemiştir. Bu tablo, vatandaşın oldukça bilinçli davrandığını ortaya koymaktadır. İşsizlik, yoksulluk, ekonomik kalkınma ancak hükümet tarafından uygulanan kamu politikaları ve alınacak önlemler aracılığıyla çözüme kavuşacak nitelikte sorunlardır. Herhalde bu

nedenle vatandaşlar da, önceliği hükümete tanımaktadır. Vatandaşın gözünde bu sorunların ikinci çözüm adresi Belediye Başkanı'dır. Bu da vatandaş nezdinde Belediye Başkanının bölgede/yörede otorite konumuna geldiğine işaret etmektedir. Vali'ye ilişkin veri de bunu doğrulamaktadır. Nitekim Vali, Hükümetin ve Belediye Başkanının çok gerisinde üçüncü sırada gelmektedir. Vali/Kaymakam koordinesinde ilgili diğer birimlerin müşterek çalışmaları ile diyenlerin oranı % 6.5 oranla dördüncü sıradadır. Kaymakam ise, % 5'in altında kalan oranıyla beşinci sırada gelmektedir. Kaymakamı, çok az geriden muhtar izlemektedir. TESEV'in araştırmalarında (Adaman et al.,2000, 2004, 2009) Muhtarlar, Belediye Başkanından hemen sonra gelmektedir. Bizim Araştırmamızda muhtarlar biraz geriye düşmüş gibi gözükmemektedir.

Tabloda göre yerel sorunların çözümünde hükümet ilk sırada yer almaktadır. Merkezi yönetimin etki ve yetki alanının sınırlandırılması amacıyla yerleşmenin hedeflendiği bir ortamda vatandaşın Hükümeti en güçlü aktör olarak değerlendirmesi oldukça ilginçtir. Bu durum, Türkiye'de genel siyasetin yerel sorunların çözümünde kaynak dağıtıcı rolünden kaynaklanıyor olabilir. Her ne kadar yerel yönetimlerin güçlendirilmesi çabası öne çıksa da, vatandaş hükümetlerin yerel sorunların çözümünde de etkin olduğu veya olabileceği algısına sahiptir. Yerel sorunların çözümüne ilişkin resim, vatandaşın mülki idare amirlerini devletin yerelde sembolik temsilcisi olarak gördüğünü ortaya koymaktadır. Bu nedenle de vatandaşın Vali ve Kaymakamdan beklentisi sınırlı kalmaktadır (İçişleri Bakanlığı, 2013: 91).

Tablo 8. Vatandaşın Mülki İdare Amirlerinden Beklentileri

<i>Seçenekler⁴</i>	<i>Vali%</i>	<i>Kaymakam%</i>
İlin/İlçenin Güvenliği (Asayiş)	57.6	55.2
Eğitim	45.4	47.3
Sağlık	34.7	35.7
Ekonomik ve Toplumsal Kalkınma için Önderlik	36.8	36.3
Kurumlar-arası Eşgüdüm	11.8	12.6
Hizmet Etkinliğinin ve Kalitesinin Arttırılması	28.7	34.2

⁴ Bu soruya 5 seçenek belirtme imkânı olması nedeniyle, her bir seçeneğe verilen toplam cevap toplanmıştır. Nitekim buradaki oran % içinde beklentileri ifade etmektedir.

Devleti/Hükümeti Temsil	19.8	17.9
Yoksullara, Yaşlılara ve Kimsesizlere Sahip Çıkması	34.3	42.2
İlde/İlçede Halkın Görüşlerine Değer Vermesi	35.7	32.0
Topluma Örnek Kişiliğe ve Karaktere Sahip Olması	19.3	22.0
Sivil Toplum Kuruluşlarına Değer Vermesi	9.7	3.5
Çevre Sorunlarına Duyarlı	13.8	15.3
İlin/İlçenin Tarihini ve Kültürünü Ön Plana Çıkaran Çalışmalar Yapması	14.1	5.9
Yolsuzlukla ve Hukuk Dışılıkla Mücadele Etmesi	37.1	13.1
İstihdam Artırmaya Yönelik Projeler	14.6	7.6
İmar Kirliliği ile Mücadele	11.0	4.3
Kanunların Uygulanmasını Sağlama	7.9	5.3
Kamu Yararını Koruma	19.2	5.9
Diğer	0.9	0.2
Fikrim yok	2.6	1.9

Vatandaş, Mülki İdare Amirlerinden birinci öncelikli olarak asayişî sağlamalarını beklemektedir. Görüşülen kişilerin ortalama %55’lik kesimi Mülki İdare Amirlerinden asayiş konusuna ilişkin beklentilerini ifade etmişlerdir. İkinci öncelikli beklenti eğitim sorunlarına çözüm üretilmesidir. Bu konuda beklenti ortalama % 45’tir. Vali ve Kaymakam üçüncü beklenti noktasında birbirinden farklılaşmaktadır. Yolsuzlukla ve hukuk dışılıkla mücadele (% 37.1) beklentisi Valinin listesinde 3.sırada yer alırken, yoksullara, yaşlılara ve kimsesizlere sahip çıkılması konusu (% 42.2) Kaymakamın listesinde 3. sırada yer almaktadır. Yolsuzlukla mücadele Kaymakamdan beklentiler listesinde % 13.1 ile alt sıralarda yer almaktadır. Yoksullara, yaşlılara ve kimsesizlere yardım seçeneği Validen beklentiler sıralamasında % 34.3 ile 6. sırada yer almaktadır. İlde/ilçede halkın görüşlerine değer verilmesi seçeneği (% 35.7) Validen beklentiler listesinde 4. sırada yer alırken, Kaymakamdan beklentiler listesinde % 34.0 ile 6. sırada gelmektedir.

Mülki İdare Amirlerinden beklentiler, öncelikli olarak ekonomik kaynaklı

değildir. *Beklentiler daha çok eğitim, sağlık, insanlara değer verilmesi, yolsuzluklarla mücadele, yoksullara ve kimsesizler yardım, sunulan hizmetin kalitesinin artırılması ve en önemlisi de illerde ve ilçelerde asayişin sağlanması, yani vatandaşa güven ve huzur içinde yaşamasını sürdürebileceği bir sosyal ortamın sağlanması noktasında odaklanmaktadır* (İçişleri Bakanlığı, 2013: 61). Kuşkusuz bu beklentilerin bir kısmı Mülki İdare Amirlerini aşan sorunlardır. Özellikle eğitim ve sağlık alanlarındaki beklentiler, çoğu zaman ilgili Bakanlıklara ilişkin sorunlardan kaynaklanan beklentilerdir. Vatandaş, ilçelerde öğretmen açığı, okul binalarının yetersizliği, sağlık ocaklarında/ilçe hastanelerinde yeterli doktor bulunmadığı gibi konulardan şikâyetçidir. Mülki İdare Amirleri, devletin/ hükümetin “merkezi yönetimin” taşradaki temsilcisi olarak görüldüğünden, bu sıkıntılara veya sorunlara vatandaş çözüm beklentisini doğrudan mülki idare amirlerine yöneltmektedir.

Tablo 9. Yörelerde Kamu Hizmetlerinin Yürütülmesinde Önemli Kişiler/Kurumlar

Seçenekler ⁵	%
Vali	52.6
Milletvekilleri	17.1
Kaymakam	25.2
Belediye Başkanı	61.6
Emniyet Müdürü	2.3
Jandarma Komutanı	0.1
İl Genel Meclisi Üyesi	-
İl-İlçe Müdürleri	3.4
Hâkim	-
Savcı	-
Bölge Müdürleri	-
Partilerin İl/ilçe Başkanları	4.9
Muhtar	3.2
Diğer	1.1
Fikrim yok	5.3

⁵ Katılımcıların birden fazla seçenek belirtme imkânı olduğundan, toplam 100'den fazladır.

Bu seçenek, Mülki İdare Amirlerinin vatandaş gözündeki algılanma biçim ve bununla ilintili olarak imajına ilişkin önemli veriler sunacak niteliktedir. Çünkü bu soru, temsil edilme duygusu ve dolayısıyla da güven ve memnuniyet ile ilişkilidir.

Görüşülen kişilerin yarısından fazlası (% 61'6), kamu hizmetlerinin yürütülmesinde en önemli yöneticinin Belediye Başkanı olduğuna vurgu yapmıştır. Belediye Başkanlarını biraz geriden mülki idare amirleri ve özellikle de Vali izlemektedir. Kaymakam ise, dörtte bir temsil ile üçüncü sırada yer almaktadır. İçişleri Bakanlığı'nın Halkın Mülki İdareye Yönelik Tutum ve Beklentileri konulu araştırmasına (İçişleri Bakanlığı, 2003: 105) göre, Doğu'da ve Güneydoğu'da Mülki İdare Amirleri, İç Anadolu ve Akdeniz'de Belediye Başkanları ön plandadır. 2003 Araştırmasında olduğu gibi bu Araştırmada da verilerde belirgin bir bölgesel farklılık söz konusu değildir. Belediye Başkanı, hemen hemen her yerde ön plandadır. İlçelerde biraz Kaymakamlar belli ölçüde rol oynamaktadır. Yine de Valiler ve Kaymakamlara vatandaş, fazla yetkileri olmasa da merkezin temsilcisi, kamu yararını koruyan hakem rolünü atfetmektedir.

Tablo 10. Yöresel Sorunların Çözümünde Vatandaşın Çıkarını Temsili Eden Kişiler/Kurumlar

Seçenekler	%
Vali	13.9
Kaymakam	11.3
Belediye Başkanı	49.0
Milletvekili	5.4
Yerel Siyasetçi	4.9
Muhtar	5.7
Diğer	4.3
Fikrim yok	5.5
TOPLAM	100

Vatandaş nezdinde bölgenin/yörenin çıkarını temsil eden en etkili ve önemli kurum Belediye Başkanıdır (% 49). Ardından %10'nun biraz üzerinde bir oranla mülki idare amirleri gelmektedir. Mülki İdare Amirlerinin bu kadar alt sıralarda yer almaları doğrusu biraz şaşırtıcıdır. Tablo, temsil, yetki ve sorumluluk açısından Belediye Başkanının Mülki İdare Amirlerinin yerini aldığını ortaya koymaktadır.

SONUÇ

Hem Osmanlıda hem de Cumhuriyet Türkiye'sinde önemli işlevler yerine getiren Mülki İdare Mesleği ve onun bir parçası olan kaymakamlığın günümüzde konum ve statü açısından Belediye Başkanlarına karşı biraz geri plana düştüğü görülmektedir. Bunun Türkiye'de uygulanmakta olan yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve öne çıkarılması politikasının bir sonucu olduğu açıktır. Bu çerçevede vatandaş nezdinde Belediye Başkanlarının önemi ve etkinliği artmıştır. Bunda Mülki İdare Amirlerine atfedilen rolün belirleyici olduğu görülmektedir. Vatandaş gözünde Mülki İdare Amirleri, öncelikle asayiş ve güvenlik konularından sorumlu olarak algılanmaktadır. Başka bir ifadeyle vatandaş Mülki İdare Amirlerine öncelikli olarak gözetim ve denetim işlevi yüklemekte ve bu işlerin de oldukça başarılı bir şekilde yerine getirildiği düşünülmektedir. Mülki İdare Amirlerinin vatandaş nazarında yetki ve sorumluluk alanlarının daralmasının bir sonucu olarak Mülki İdare Mesleği giderek sembolik makamlar haline gelme noktasına doğru ilerlemektedir. Vatandaş gözünde “devletin temsilcisi, kamu yararının koruyucusu, kanunların uygulayıcısı ve böylece tarafsız kişilikleri ile çok fazla ön planda olmayan, ancak yerel düzeyde varlıkları kabul gören yöneticiler” olarak görülen ve sembolik de olsa mevcudiyetleri gerekli ve önemli nitelendirilen Mülki İdare Amirlerinin mesleki konumlarının ve geleceklerinin korunup geliştirilmesi anlamlı ve önemli görülmektedir (İçişleri Bakanlığı, 2013: 98,99).

KAYNAKÇA

Adaman, Fikret ve Ali Çarkoğlu (2000) Türkiye’de Yerel ve Merkezi Hizmetlerden Tatmin, Patronaj İlişkileri ve Reform, TESEV Yayınları, İstanbul.

Adaman, Fikret, Çarkoğlu, Ali ve Burhan Şenatalar (2004) Türkiye’de Yerel ve Merkezi Hizmetlerden Tatmin, Patronaj İlişkileri ve Reform, TESEV Yayınları, İstanbul.

Adaman, Fikret, Çarkoğlu, Ali ve Burhan Şenatalar (2009) Hanehalkı Gözünden Kamu Hizmetleri ve Yolsuzluk, TESEV Yayınları, İstanbul.

Fomburn, Charles J. (1996) Reputation: Realizing Value from the Corporate Image, MA: Harvard Business School Press, Cambridge.

Fomburn, Charles J. and Shanley, M. (1990) “What’s in A Name? Reputation Building and Corporate Strategy”, *Academy of Management Journal*, 22/ 2 (1990), pp. 233-258.

Fomburn, Charles J. and Foss C. B. (2001) “The Reputation Quotient, Part 1: Developing a Reputation Quotient”, *The Gauge: Newsletter of Worldwide Communications Research*, 14/13 (2001), pp. 1-4.

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*, ISSN 1548-6591 September 2012, Vol. 9, No. 9, pp. 973-995.

İçişleri Bakanlığı (2003a) Halkın Mülki İdareye Yönelik Tutum ve Beklentileri, T. C. İçişleri Bakanlığı Strateji Merkezi Başkanlığı, Ankara.

İçişleri Bakanlığı (2003b) İyi Yönetim Arayışında Türkiye’de Mülki idarenin Geleceği, T. C. İçişleri Bakanlığı Strateji Merkezi Başkanlığı, Ankara.

İçişleri Bakanlığı (2013) Toplumda İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri Algısı, Rapor I: Vatandaş Gözünde İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirlerinin İmajı, Ankara.



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 işlenme 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

898

[illegible]



900

[illegible]

