



ISSN : 0000- 0000

Uluslararası  
Yönetim Akademisi Dergisi  
International Journal Of Management Academy

Yıl / Yer : 2018 - Cilt / Volume : 1 - Sayı / Issue :1



**ULUSLARARASI YÖNETİM AKADEMİSİ DERGİSİ (UYAD)**  
**INTERNATIONAL JOURNAL OF MANAGEMENT ACADEMY**

**Cilt 1, Sayı 1, Yıl 2018**  
**Volume 1, Issue 1, Year 2018**

**Sahibi / Owner**  
**MEHMET MECEK**

**Genel Editörler / General Editors**  
**Dr. Öğr. Üyesi. Selman Sacit BOZ**  
**Öğr. Grv. Mehmet MECEK**

**İletişim / Contact:**

Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi Editörlüğü

E-mail: meceklife@gmail.com

Web : <http://dergipark.gov.tr/mana>

**Yayıncı / Publisher**  
**Mehmet MECEK**

**Genel Editörler / General Editors**  
**Asst. Prof. Dr. Selman Sacit BOZ**  
**Lecturer Mehmet MECEK**

**Alan Editörleri / Departmental Editors**

**Yönetim Bilimleri / Management Sciences : Prof. Dr. Bekir PARLAK**

**Yerel Yönetimler / Local Governments : Prof. Dr. Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN**

**Kent Politikaları / Urban Politics : Assoc. Prof. Dr. Neslihan SAM**

**Kırsal ve Dağlık Alan Yönetimi Prof. Dr. Zerrin TOPRAK KARAMAN**

**Rural & Mountainside Management :**

**Özel Çevre Koruma Bölgeleri Yönetimi Assoc. Prof. Dr. A. Menaf TURAN**

**Special Environmental Protection Zones Management :**

**Siyasi Coğrafya / Political Geography : Prof. Dr. Emin ATASOY**

**Kamu Politikaları / Public Policies : Prof. Dr. Hacer Tuğba EROĞLU**

**Güvenlik Yönetimi ve Politikaları Ali Fuat GÖKÇE**

**Security Politics and Management :**

**Çevre Yönetimi ve Politikaları Dr. Elif ÇOLAKOĞLU**

**Environmental Politics and Management :**

**Göç Yönetimi ve Politikaları Mithat Arman KARASU**

**Immigration Politics and Management :**

**Afet Yönetimi ve Politikaları TOPRAK KARAMAN**

**Disaster Politics and Management :**

**Sağlık Yönetimi ve Politikaları Oğuz IŞIK**

**Health Politics and Management :**

**Turizm Yönetimi ve Politikaları Prof. Dr. Akyay UYGUR**

**Turism Politics and Management :**

**Teknoloji Yönetimi ve Politikaları Murat OKÇU**

**Technology Politics and Management :**

**Eğitim Yönetimi ve Politikaları Prof. Dr. Ercan YILMAZ**

**Edicational Politics and Management :**

**Yönetim Tarihi / History of Management : Prof. Dr. Mehmet SEYİTDANLIOĞLU**

**Yönetim Hukuku / Administrative Law : Prof. Dr. Halil KALABALIK**

**Kamu Mali Yönetimi / Public Financial Management : Prof. Dr. Özhan ÇETİNKAYA**

**İnsan Kaynakları Yönetimi / Human Resources : Prof. Dr. Doğan Nadi LEBLEBİCİ**

**İşletme Yönetimi / Business Management : Prof. Dr. Mehmet ERYILMAZ**

**Siyaset Bilimi / Political Science : Prof. Dr. Turgay UZUN**

**Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Prof. Dr. Özlem ÇAKIR**

**Labor Economics And Industrial Relations :**

**Büro Yönetimi ve Yönetici Asistanlığı Prof. Dr. Akyay UYGUR**

**Office Management and Executive Assistance :**

## Yayın Kurulu / Editorial Board

**Öğr. Grv. Mehmet MECEK: Yayın Kurulu Başkanı / Genel Koordinatör**

**Lect. Mehmet MECEK : Head of the Editorial Board / General Coordinator**

**Dr. Öğr. Üyesi. Selman Sacit BOZ: ÜYE / Yayın Değerlendirme Ön Kontrol Sorumlusu**

**Asst. Prof. Dr. Selman Sacit BOZ: Member / Release Evaluation Pre-Control Officer**

**Dr. Öğr. Üyesi. Kadir Caner DOĞAN: ÜYE / İndeks Başvuru ve Değerlendirme Sorumlusu**

**Asst. Prof. Dr. Kadir Caner DOĞAN: Member / Index Application and Evaluation Officer**

**Öğr. Grv. Yusuf UYSAL: ÜYE / AR-GE Sorumlusu**

**Lect. Yusuf UYSAL: Member / Research and Development Officer**

**Öğr. Grv. Mehmet Akif AĞTAŞ: ÜYE / Görsel Tasarım Sorumlusu**

**Lect. Mehmet Akif AĞTAŞ: Member / Visual Design Officer**

**Akif ŞEN: ÜYE / Dizgi Sorumlusu / Web Sorumlusu**

**Akif ŞEN: Member / Layout Officer**

**Emine AĞTAŞ: ÜYE / İngilizce Çeviri Ön Kontrol Sorumlusu**

**Emine AĞTAŞ: Member / English Translation Pre-Control Officer**

**Gülsevil MECEK: ÜYE/Süreç Yönetimi ve Tanıtım**

**Gülsevil MECEK: Member / Process Management and Publicity Officer**

## **Bilim ve Danışma Kurulu / Advisory Board**

**Prof. Dr. Adnan GERÇEK**

(Uludağ University, TURKEY)

**Prof. Dr. Ahmet Hamdi AYDIN**

(Kahramanmaraş Sütçü İmam University, TURKEY)

**Prof. Dr. Akif Argun AKDOĞAN**

(TODAİE - Public Administration Institute For Turkey  
And Middle East, TURKEY)

**Prof. Dr. Akyay UYGUR**

(Gazi University, TURKEY)

**Prof. Dr. Andrzej RYKALA**

(Lodz University, POLAND)

**Prof. Dr. Bayram COŞKUN**

(Muğla Sıtkı Koçman University, TURKEY)

**Prof. Dr. Bekir PARLAK**

(Uludağ University, TURKEY)

**Prof. Dr. Dilaver TENGİLİMOĞLU**

(Atılım University, TURKEY)

**Prof. Dr. Doğan Nadi LEBLEBİCİ**

(Hacettepe University, TURKEY)

**Prof. Dr. Emin ATASOY**

(Uludağ University, TURKEY)

**Prof. Dr. Ercan YILMAZ**

(Necmettin Erbakan University, TURKEY)

**Prof. Dr. Eric STRAUSS**

(Michigan State University, USA)

**Prof. Dr. Fatma Neval GENÇ**

(Adnan Menderes University, TURKEY)

**Prof. Dr. Hacer Tuğba EROĞLU**

(Selçuk University, TURKEY)

**Prof. Dr. Halil KALABALIK**

(Türkiye İnsan Hakları Eşitlik Kurumu, TURKEY)

**Prof. Dr. Hamza AL**

(Sakarya University, TURKEY)

**Prof. Dr. Hamza ATEŞ**

(İstanbul Medeniyet University, TURKEY)

**Prof. Dr. Hikmet KAVRUK**

(Gazi University, TURKEY)

**Prof. Dr. Jan A. WENDT**

(Gdansk University, POLAND)

**Prof. Dr. Kemal GÖRMEZ**

(Gazi University, TURKEY)

## Bilim ve Danışma Kurulu / Advisory Board

Prof. Dr. Kemal ÖKTEM (Hacettepe University, TURKEY)	Assoc. Prof. Dr. Mithat Arman KARASU (Harran University, TURKEY)
Prof. Dr. Mehmet ERYILMAZ (Uludağ University, TURKEY)	Assoc. Prof. Dr. Murtaza HASANOV (Azerbaycan Devlet Üniversitesi, AZERBAIJAN)
Prof. Dr. Mehmet SEYİTDANLIOĞLU (Hacettepe University, TURKEY)	Assoc. Prof. Dr. Mustafa KOCAOĞLU (Kırşehir Ahi Evran University, TURKEY)
Prof. Dr. Mete YILDIZ (Hacettepe University, TURKEY)	Assoc. Prof. Dr. Neslihan SAM (Uludağ University, TURKEY)
Prof. Dr. Murat OKÇU (Süleyman Demirel University, TURKEY)	Assoc. Prof. Dr. Oğuz IŞIK (Hacettepe University, TURKEY)
Prof. Dr. Musa EKEN (Sakarya University, TURKEY)	Assoc. Prof. Dr. Savaş Zafer ŞAHİN (Atılım University, TURKEY)
Prof. Dr. Özhan ÇETİNKAYA (Uludağ University, TURKEY)	Assoc. Prof. Dr. Yunus Emre ÖZER (Dokuz Eylül University, TURKEY)
Prof. Dr. Özlem ÇAKIR (Dokuz Eylül University, TURKEY)	Asst. Prof. Dr. Begüm İSBİR (Gazi University, TURKEY)
Prof. Dr. Selma KARATEPE (İnönü University, TURKEY)	Asst. Prof. Dr. Cenay BABAOĞLU (Niğde Ömer Halisdemir University, TURKEY)
Prof. Dr. Tomasz MICHALSKI (Gdansk University, POLAND)	Asst. Prof. Dr. Elvettin AKMAN (Süleyman Demirel University, TURKEY)
Prof. Dr. Turgay UZUN (Muğla Sıtkı Koçman University, TURKEY)	Asst. Prof. Dr. Kadir Caner DOĞAN (Gümüşhane University, TURKEY)
Prof. Dr. Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN (Hacettepe University, TURKEY)	Asst. Prof. Dr. Recep TEMEL (Bozok University, TURKEY)
Prof. Dr. Veysel EREN (Mustafa Kemal University, TURKEY)	Asst. Prof. Dr. Sefa USTA (Karamanoğlu Mehmetbey University, TURKEY)
Prof. Dr. Zerrin TOPRAK KARAMAN (Dokuz Eylül University, TURKEY)	Asst. Prof. Dr. Selman Sacit BOZ (Selçuk University, TURKEY)
Assoc. Prof. Dr. A. Menaf TURAN (Van Yüzüncü Yıl University, TURKEY)	Asst. Prof. Dr. Sezai ÖZTOP (Mehmet Akif Ersoy University, TURKEY)
Assoc. Prof. Dr. Ali Fuat GÖKÇE (Gaziantep University, TURKEY)	Asst. Prof. Dr. Veysel ERAT (Bitlis Eren University, TURKEY)
Assoc. Prof. Dr. Elena GALAY (Belarusian State University, BELARUS)	Asst. Prof. Dr. Yasemin HAYTA (Bitlis Eren University, TURKEY)
Assoc. Prof. Dr. Elif ÇOLAKOĞLU (Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi, TURKEY)	Asst. Prof. Dr. Yasemin KAYA (Uludağ University, TURKEY)
Assoc. Prof. Dr. Igor JELEN (Trieste University, ITALY)	Dr. Adam SZYMANSKI (Warszawa University, POLAND)
Assoc. Prof. Dr. Mehmet Zahid SOBACI (Uludağ University, TURKEY)	

## Sayı Hakem Kurulu / Rewiever Board

Prof. Dr. Erhan GÜMÜŞ  
(Çanakkale Onsekiz Mart University)

Prof. Dr. Fatma Neval GENÇ  
(Adnan Menderes University)

Prof. Dr. Gökhan ORHAN  
(Bandırma Onyedi Eylül University)

Prof. Dr. Hacer Tuğba EROĞLU  
(Selçuk University)

Prof. Dr. Hamza ATEŞ  
(İstanbul Medeniyet University)

Prof. Dr. Hüseyin DAĞLI  
(Karadeniz Technical University)

Prof. Dr. Mahmut GÜLER  
(Trakya University)

Prof. Dr. Selma KARATEPE  
(İnönü University)

Prof. Dr. Turgay UZUN  
(Muğla Sıtkı Koçman University)

Assoc. Prof. Dr. A. Menaf TURAN  
(Van Yüzüncü Yıl University)

Assoc. Prof. Dr. Derda KÜÇÜKALP  
(Uludağ University)

Assoc. Prof. Dr. Evren Dilek ŞENGÜR  
(İstanbul University)

Assoc. Prof. Dr. Mustafa KOCAOĞLU  
(Ahi Evran University)

Assoc. Prof. Dr. Pınar YÜRÜ  
(Muğla Sıtkı Koçman University)

Assoc. Prof. Dr. Ufuk SELEN  
(Uludağ University)

Asst. Prof. Dr. Demokaan DEMİREL  
(Kocaeli University)

Asst. Prof. Dr. Hasan YAZICI  
(Kocaeli University)



# ULUSLARARASI YÖNETİM AKADEMİSİ DERGİSİ

## INTERNATIONAL JOURNAL OF MANAGEMENT ACADEMY

**Yıl/Year: 2018 - Cilt/Volume: 1 - Sayı/Issue: 1**  
**ISSN: 0000-0000 / E-ISSN: 0000-0000**

Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi, başta kamu yönetimi ve işletme yönetimi olmak üzere “yönetim” ile ilgili teorik ve uygulamalı bilimsel/özgün makaleleri kabul etmektedir. Yönetim Akademisi, yönetim ile ilgili hazırlanan ulusal ve uluslararası düzeydeki akademik çalışmaları yayınlayan hakemli bir dergidir. Dergi ile multidisipliner bir çalışma alanı tesis edilerek literatüre ve uygulamaya katkı sağlanılması hedeflenmektedir. Editörler tarafından yapılan ön değerlendirmeyi geçen çalışmalar, kör hakem sistemine göre seçilen en az iki hakem tarafından incelenmektedir. Derginin yayın dili Türkçe ve İngilizcedir. Yönetim Akademisi, yılda üç sayı (Nisan - Ağustos - Eylül) olarak yayınlanmaktadır. Makalelerin başvuru aşamasından yayın aşamasına kadar olan tüm süreçleri Dergi Park sistemi üzerinden gerçekleştirilmektedir. Yazarlardan çalışmalarının yayınlanması için herhangi bir ücret talep edilmemektedir. Ayrıca yazarlara ve hakemlere de bir ücret ödemesi yapılmamaktadır. Dergimize gönderilen makalelerin daha önce hiçbir fiziksel ve elektronik ortamda yayınlanmamış olması gerekmektedir. Aynı anda birden fazla dergiye gönderilen bir yayının tespit edilmesi halinde ilgili yazara/yazarlara ait tüm makale değerlendirmeleri iptal edilerek süreç sonlandırılacaktır. Bu nedenle başka bir bilimsel/aktüel dergiye gönderilen ve sonuçlandırılmayan çalışmaların sisteme yüklenmemesi önemle rica edilir. Yazarların ortaya koymuş oldukları veri, bilgi, belge, ifade ve değerlendirmeler kendi sorumluluklarındadır. Bu nedenle ortaya çıkabilecek olumsuzluklardan dolayı yayın, hakem, bilim ve değerlendirme kurulu ile diğer çalışanlarımızın sorumlu tutulamaz. Her yazarın makalelerini sisteme yüklemekle birlikte tüm bilimsel, hukuki ve etik kuralları bildiğini ve bu kurallara uygun bir şekilde yayını oluşturduğunu beyan ve taahhüt ettiği kabul edilmektedir. Dergide yer alan yazılarda ileri sürülen görüşler yazarlara aittir, yayınlayan kurulu ve dergiyi bağlamaz.

INTERNATIONAL JOURNAL OF MANAGEMENT ACADEMY accepts the theoretical and practical scientific/original articles on “management”, especially on public administration and business administration. It is aimed to contribute to the literature and practice by establishing a multidisciplinary workspace with the journal. The works having passed the preliminary consideration done by the editors is evaluated by at least two referees who are selected according to the blind referee system. The publication language of the journal is Turkish and English. INTERNATIONAL JOURNAL OF MANAGEMENT ACADEMY is published three times a year (April - August - December). All the processes from the application process to the publication process are carried out through the DergiPark system. The writers don't charge a fee for publication of their works. There is also no payment for authors and referees. The articles submitted to our journal are supposed not to have been published in any physical or electronic environment before. In the event that it is identified that a publication has been sent to more than one journal at the same time, all article evaluations of the relevant author/authors will be cancelled, and the process will be terminated. For this reason, it is strongly recommended that the works, which have been sent to any other scientific/actual journal and not been completed, should not be loaded into the system. The data, information, documents, statements, and evaluations that authors present are at their own responsibility. The publication, referee, science and evaluation committee and other employees can not be held responsible for any inconvenience this may cause. It is accepted that along with the loading their articles to the system, all the authors know all legal and ethical rules and declares and undertakes that they have generated their publications in accordance with these rules. Any views expressed in this publication are the views of the authors and are not the views of International Journal Of Management Academy.

## İÇİNDEKİLER / CONTENTS

### MAKALE / ARTICLE

### SAYFA / PAGE

Zerrin TOPRAK KARAMAN

10-21

**Avrupa Konseyi (Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi) Felsefesinde: Yerel**

**Yönetimler ve Türkiye’de İl Yönetiminde Yapılanmanın Dağlık Alan Yönetimi İlişkisi**

*Relationship of Local Authorities and the Structuring in Provincial Administration in Turkey with Mountainous Area Management: in the Philosophy of the Council of Europe (the Congress of Local and Regional Authorities*

Marek BARWINSKY, Jan A. WENDT

22-36

**National minorities in Polish politics and its eastern neighbors**

*Polonya Siyasetinde Ulusal Azınlıklar ve Doğu Komşuları*

Abdullah ÇELİK, İsmail MARDİNLİ

37-55

**Yerel Seçilmişlerin Bürokrasi–Siyaset İlişkisine Bakışı: Şanlıurfa Örneği\***

*The Perspective of Local Selecteds about Bureaucracy-Politics Relation: Şanlıurfa Example*

Ökkeş YÜCEL, Ceyda ŞATAF

56-68

**2008 KÜRESEL FİNANSAL KRİZİNİN İSPANYA’YA ETKİLERİ ÜZERİNE  
BİR DEĞERLENDİRME**

*A General Evaluation On The Effects Of 2008 Global Financial Crisis In Spain Economy*

Abdullah TAŞTEKİN

69-83

**Türkiye’de Bölgesel Kalkınma Stratejileri Ve Bölge İdareleri\***

*Regional Development Strategies and Regional Authorities in Turkey*

Mesut DOĞAN

84-96

**Kurumsal Yönetimin Teorik Temelleri**

*Theoretical Foundations of Corporate Governance*

İdil Gülnihal YAZICI

97-105

**Dayton Barış Antlaşması’nın Günümüzde Bosna-Hersek’te Demokratikleşme  
Sürecine Etkisi**

*The Impact of Dayton Peace Agreement on the Democratization Process of Bosnia and Herzegovina*

Serhat DÜVENÇİ

106-117

**Kuvvet ve Mücadele Teorisine Göre Mezopotamya’da Devletin Ortaya Çıkışı**

*The Emergence of The State in Mesopotamia According to The Force and Struggle Theory*





## Avrupa Konseyi (Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi) Felsefesinde: Yerel Yönetimler ve Türkiye’de İl Yönetiminde Yapılanmanın Dağlık Alan Yönetimi İlişkisi

*Relationship of Local Authorities and the Structuring in Provincial Administration in Turkey with Mountainous Area Management: in the Philosophy of the Council of Europe (the Congress of Local and Regional Authorities)*

**Zerrin TOPRAK KARAMAN**  
Prof. Dr., Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF  
zerrin.toprak@deu.edu.tr

Makale Başvuru Tarihi: 26.02.2018  
Makale Kabul Tarihi: 29.03.2018

### ÖZET

#### Anahtar

#### Kelimeler:

Dağlık Alan  
Yönetimi

İl Yönetimi

Orman Yönetimi

Önemli coğrafi birimlerden biri olan dağlık alanlar, sahip oldukları doğal kaynak değerleri açısından giderek daha fazla dikkati çekmektedir. İnsan unsuru ve güvenlik olgusu ile birlikte değerlendirilmesi, dağları daha özel bir yönetim ve politika uygulanması gereken alanlar haline getirmektedir. Türkiye gibi 2/3’ü dağlık olan bir ülkede, dağlık alanların potansiyellerinin sürdürülebilir kalkınma ilkesi içerisinde değerlendirilmesi giderek önem kazanmıştır. Oysaki Türkiye’de dağ yerine “orman” kavramı öne çıkmıştır. Dağların önemine ilişkin kamuoyu yönüyle genelde bir farkındalık da bulunmamaktadır. Dağ denildiğinde öncelikle son yıllarda popüler hale gelen dağ yürüyüşleri akla gelmektedir. Cumhuriyet döneminden (1923) günümüze, Orman Yönetimi ile Dağ Yönetimi birleştirilmiş, “idare merkezli ve merkeziyetçi” bir yönetim biçimi öne çıkmıştır. Yine, dağ köylüsü yerine “orman köylüsü” ifadesi öne çıkmıştır. Dağlık alanlar, kırsal alan içinde kabul edilerek, sosyo-kültürel ve ekonomik destek çalışmaları bu çerçevede yürütülmektedir. Türkiye bir Avrupa Konseyi üyesidir ve “dağ yönetiminde” etkinlik konusu, önerilen tebliğ içeriğinde, Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi anlaşmaları perspektifinden değerlendirilmektedir.

### ABSTRACT

#### Keywords:

Mountain  
Management Area

Provincial  
Administration

Forest  
Administration

Bore attention in terms of their natural resource values. The evaluation of mountains together with the human element and safety cases turns mountains into areas where a more specific management and policy need to be implemented. Evaluation of mountainous areas within the concept of sustainable development has become increasingly important in Turkey, 2/3 of whose territories comprise mountainous areas. However, the concept of forest comes to the fore instead of the concept of mountain. There is no general awareness of the importance of mountains in the public opinion. Mountain hikes that have become popular in recent years come to mind only at first when mountain is mentioned. Since the Republican Era (1923), Mountain Administration and Forest Administration have been combined, and “a rule-based and centralized” form of government has emerged. Again, the phrase “forest villagers” has come into prominence instead of mountain villagers. Socio-cultural and economic support activities are carried out within this framework, assuming that mountainous areas are in the rural areas. Turkey is a member of the Council of Europe, and efficiency in “mountain administration” is evaluated by considering from the perspective of the agreements of the Congress of Local and Regional Authorities within the scope of the proposed paper.

## 1. GİRİŞ

Dağlık alanlarda yaşayan insanlar, yaşanabilir alanı ve dik topografya ve yüksek rakımlarla ilişkili çevresel zorluklar nedeniyle, genellikle diğer alanlardan daha fazla doğa kaynaklı ve mekânsal hizmet sınırlamalarıyla karşı karşıyadır. Dağlık alanlar sorunları itibariyle, “özel bir birim” olarak tam da bu nedenle önemsenmektedir. Dağ ve dağlık alanlar ve yakın çevreleri kıyılar ve adalar gibi özel ortamlar da yaratmaktadır. Dağ ve dağlık alanların yönetimi konusu; yalnızca bitki ve hayvan varlığının korunması ile çevre sorunlarıyla ilgili olmayıp, çok yönlü güvenlik tehditleri de içerebilmektedir. Ayrıca Türkiye’de kıyılar aynı zamanda ülkemizin sınırır. Gerek toplumsal kalkınma gerekse güvenli bütünleşik sınır yönetimi açısından çok yönlü kurumsal ve sektörel işbirliğini gerektirmektedir. Makalede dağlık alanların çok yönlü özelliklerine, Türkiye’de gelişen ve değişen yönetsel yapılanma bağlamında “İl ve Büyükşehir Yönetimi” ile geliştirilmesi gereken ilişkiler açısından değinilmiştir. Kuşkusuz bir bütün olarak ülke topraklarının önemli ve değerli bir parçası özelliğini taşıyan dağlık alan bölgelerine yönelik olarak; daha kapsamlı ve kamu yönetimi teşkilatlanmasında öne çıkan, katılımcı yönetimin dikkate alındığı bir yöntem önemsenmektedir. Makalede dağlar için özel bir yönetim biçimi getirilmesine yönelik toplumsal ve idari farkındalığın güçlendirilmesi amaçlanmaktadır.

## 2. AVRUPA KONSEYİ VE DEMOKRASİ İLKELERİ

Avrupa Konseyi (Council of Europe); evrensel temel değerler olan “demokrasi”, “insan hakları” ve “hukukun üstünlüğü” ilkelerini güçlendirme amacına dayalı olarak 5 Mayıs 1949 tarihinde kurulmuştur. Türkiye, Avrupa Konseyi’ne 13 Nisan 1950 tarihinde katılmıştır. Bununla birlikte genelde Avrupa Konseyi ile Türkiye’nin ilişkisi tam olarak bilinmemektedir ve akademik düzeyde de eğitim programlarında çok az yer bulmaktadır<sup>1</sup>. Avrupa Birliği tartışmaları ve raporlara yansımaları; “Kopenhag Kriterlerinin” Avrupa Konseyi ve Avrupa Birliğinin ortak paydası olduğunu fark ettirmiştir.

1949 yılında 10 Avrupa Devleti ile başlayan beraberlik, 2018 yılı itibariyle 47 Devlete yükselmiştir. 1999 yılında 50. yıldönümünü kutlayan Avrupa Konseyi’nin parolası “hudutları olmayan daha büyük bir Avrupa’yı oluşturmak” olarak belirlenmiştir. Bu gelişim, Avrupacılık (Pan-European) düşüncesinin mekan ölçeğinin önüne geçtiğinin, bir bakıma da Avrupa Konseyi’nin bir “Dünya Konseyi” gibi değerlendirilmeye başlandığının göstergesidir.

5 Mayıs, Avrupa Konseyi açısından bir kutlama günüdür. 2018 tarihi de 59. yılını göstermektedir. Bayrağındaki sayısı değişmeyen 12 yıldızı ile “mükemmelliği temsil eden” Avrupa Konseyi’nin çalışma merkezi Strasbourg’tur<sup>2</sup>.

Avrupa Konseyi’nin organları şunlardır:

- Bakanlar Komitesi (Committee of Ministers)
- Parlamenterler Meclisi (Parliamentary Assembly)
- Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi (Congress of Local and Regional Authorities of Europe)
- Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (European Court of Human Rights)

Avrupa Konseyi’nin yerel ve bölgesel örgütlenmeye sürekli önem verdiği görülmektedir. Konseyin, 1950’lerden bu yana, yerel yönetimler alanındaki teknik çalışmalarını yürütmekte olan Yerel ve Bölgesel Yönetimler Sürekli Konferansı’na, 14 Ocak 1994 tarih ve 506 sayılı toplantı ile statü yenilemesi yapılarak Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi adı verilmiştir. Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi (CLRAE, The Congress of Local and Regional Authorities of Europe) yerel ve bölgesel yönetimleri temsil etmektedir. Başka bir ifade ile Kongre, Avrupa Konseyinde, Avrupa belediyeleri ve bölgelerinin sesidir. Kongre; Yerel Yönetimler Odası ve Bölgeler Odasından oluşmaktadır. Avrupa Konseyi, Yerel ve Bölgesel seviyede sürekli demokrasinin sağlanmasının hayati önemini vurgulamasıyla tanınmıştır. Demokrasinin, sadece kişiye ait, ferdi bir kullanım değil, ülkenin bütününde varlığının hissedilmesinin, çok daha büyük bir özgürlük olduğu savunulmaktadır.

1 Dokuz Eylül Üniversitesi, Kamu Yönetimi Programında Dağlık Alan Yönetimi konusunda Yüksek Lisans Programında doğrudan ve Kırsal Alan Planlaması gibi dolaylı dersler mevcuttur: [http://debis.deu.edu.tr/ders-katalog/2015-2016/tr/tr\\_1395\\_1395\\_4035.html](http://debis.deu.edu.tr/ders-katalog/2015-2016/tr/tr_1395_1395_4035.html) ve iki tez tamamlanmıştır.

2 Avrupa Konseyi ile ilgili bilgiler için Bkz.: Karaman, 2014:39-62; <https://www.coe.int/en/web/compass/what-are-human-rights->

Buna göre, demokrasinin çalıştırıldığı ilk basamak olarak yerel yönetimler, Avrupa'nın bütününde kasaba ve köylerinde, merkez ve yerel bölgeler ile sınırlarda oluşturulmalıdır. Bu özellikleriyle Avrupa Konseyi, Avrupa Birliğinin demokrasi okuludur.

Yerel yönetimlerle işbirliğini sağlamakla görevli Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresinde, Avrupa'nın belediye başkanlarıyla yerel yönetim temsilcileri bir araya gelerek sorunlarının uluslararası düzeyde tartışılması sağlanmaktadır. Yerel ve Bölgesel seçilmiş temsilcilerin oluşturdukları birlikteliklerde tartışılan ortak sorunlar ve ortaya çıkan görüşler ile tecrübeler, temsilciler tarafından kendi ülkelerinde paylaşılarak Avrupa Konseyi ortaklığına taşınmaktadır.

Yerel birimlerin daha iyi temsil edilmesini gündemine alan Kongrenin temel hedefleri;

- Yerel birimlerin, Konsey'in yerel yönetimlerle ilgili çalışmalarına daha etkin katılımının sağlanması,
- Avrupa ülkelerinde özerk idari veya siyasi yerel ve bölgesel yönetim yapılarının oluşturulması,
- Bütün Avrupa'da belediyeler ve bölge yönetimleri arasında işbirliğinin özendirilmesi ve desteklenmesidir.

Yerel yönetimlerin demokratik toplumsallaşmasına yönelik ilk adımların atıldığı 1957 yıllarından bu yana yerel hizmetlere yönelik çalışmalar geliştirilmektedir. Avrupa Konseyi'ne, yeni ülkelerin katılımları ve politik-ekonomik temel yapısal değişimler ve gelişmeler bağlamında, Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'nin hedeflerinde de gözden geçirmeler, biçimlendirmeler olmaktadır. Belirtilen hedeflere aşağıda yer verilmiştir.

- Avrupa Konseyinin bütün üye devletlerinde, özellikle yeni demokrasiye geçen ülkelerde, yerel ve bölgesel yönetimlerdeki etkinliği geliştirmek,
- Üye ve başvuruda bulunan devletlerde, yerel ve bölgesel demokrasinin gelişimini izlemek,
- Yerel ve bölgesel demokrasilerde, katılımın etkinliğini artırmak amacıyla kendini ifade edemeyen yerleşik grupların girişimlerini geliştirmek,
- Avrupa politikasının biçimlenmesinde, yerel ve bölgesel yönetimlerin temsil ilgisini sağlamak,
- Sulh, hoşgörü ve sürdürülebilir kalkınmayı sağlamak ve gelecek nesiller adına emniyete almak için bölgesel ve sınır ötesi işbirliği teşvik etmek,
- Avrupa Bölgelerinin oluşumunu teşvik etmek
- Yerel ve Bölgesel seçimleri izlemek.

Avrupa Konseyinin organları olan Bakanlar Komitesi ve Parlamenterler Meclisince takip edilen çalışmalarının yanı sıra diğer faaliyetleri, Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi<sup>3</sup> işbirliği ile yürütülmektedir. Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi bünyesinde yapılan çalışmalar, tavsiye ve görüşleri alınmak üzere Parlamenterler Meclisi ve Bakanlar Komitesine gönderilmektedir. Bakanlar Komitesi ve Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisinin başlıca çalışmalarını;

- Tüm yönleriyle yerel ve bölgesel politikalar üzerine tavsiyede bulunmak,
- Yerel ve Bölgesel yönetimleri temsil eden ulusal ve uluslar arası kurumlarla yakın işbirliği yapmak,
- Yerel ve bölgesel konferanslar, yerel ve bölgesel düzeyde organizasyon ve duyurularla, kamuoyunu daha geniş bir katılıma yönlendirmek,
- Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Antlaşmasının üye ülkelerce ne kadar düzenli olarak uygulandığının Konsey üyelerince değerlendirilmesi ve raporlandırılmasını sağlamak,
- Yerel ve Bölgesel Yönetimlerin, işlevselliğini ve uygulanabilirliğini sağlamak için yeni üyelere yardımcı olmak oluşturmaktadır.

Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi çalışmaları, birbirini tamamlayan 10 düzenlemeyi öne çıkarmıştır. Bu düzenlemeler şunlardır (www.coe.int);

- **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı:** 01/09/1988 (*European Charter of Local Self-Government*)

3 Avrupa Konseyi'nin yerel yönetimlere ilişkin düzenlemeleri hakkında detaylı bilgi edinmek için Bkz.: Karaman vd., (2004).

- **Avrupa Bölgesel Yönetimler Özerklik Şartı Taslağı:** 2002 (*European Charter of Regional Self-Government/Draft*)
- **Avrupa Yerel Topluluklar veya Yönetimler Arasında Sınırötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşmesi:** 22/12/1981 (*European Outline Convention on Transfrontier Co-Operation Between Territorial Communities or Authorities*)
- **Avrupa Peyzaj Sözleşmesi:** 01/03/2004 (*European Landscape Convention*)
- **Ulusal Azınlıkların Korunması Çerçeve Sözleşmesi:** 01/02/1998 (*Framework Convention for the Protection of National Minorities*)
- **Avrupa Bölgesel ve Azınlık Dilleri Şartı:** 01/03/1998 (*European Charter for Regional and Minority Languages*)
- **Avrupa Kentsel Şartı:** 19/03/1992 (*European Urban Charter*)
- **Gençlerin Yerel ve Bölgesel Yaşama Katılımlarına İlişkin Avrupa Şartı:** 19/03/1992 (European Charter on the Participation of Young People in Municipal and Regional Life) (Revised) 21/05/2003)
- **Avrupa Dağlık Bölgeler Şartı Taslağı:** 1995 (*European Charter of Mountain Regions/Draft*)
- **Yabancıların Yerel Düzeyde Kamusal Hayata Katılımlarına İlişkin Sözleşme:** 01/05/1997 (*Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level*)

Avrupa Konseyinin gerek yerel ve bölgesel gerekse ulusal düzeyde geliştirdiği yasal düzenlemeleri; sözleşme ve antlaşmaları yukarıda da belirtildiği gibi, Avrupa Birliğinin Kopenhag Kriterleri bütünlüğünde getirilen düzenlemeleriyle eşdeğer gitmektedir. Aslında Avrupa Birliğine üyelikte ve sürdürülebilir ortaklıktaki göstergeler, Avrupa Konseyinin düzenlemelerine uyum ve başarılı olmayla yakından ilişkilidir. Bu nedenle de öncelikli olarak, “Avrupa Konseyi Düzenlemelerinin” idarenin ve kamuoyunun gündemine taşınması önemlidir. Türkiye yukarıda listelenen Şartlardan;

- Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (1993),
- Avrupa Yerel Topluluklar veya Yönetimler Arasında Sınır ötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşmesi (2001),
- Avrupa Peyzaj Sözleşmesi (2004) tarihlerinde imzalayarak yürürlüğe almıştır.

Bilindiği gibi Avrupa Kentsel Şartı ve Gençlik Şartı doğrudan yerel yönetimlerin imzalarına açılan koşullu düzenlemelerdir. Türkiye, yerel yönetimlerin özerkliği konusunda hassasiyeti nedeniyle bu iki düzenlemenin yerel yönetimlerce imzalanmasına izin vermemektedir. Esasen kentsel düzenlemeler ve gençlik çalışmaları uygulamasına hemen hemen bütün belediyelerde az çok yer verilmekle birlikte kurumsallığı bulunmayan bu düzenlemeler önemini korumaktadır.

Avrupa Konseyi antlaşmalarında yer alan ilkeler gereği, üye devletlerin mevzuat düzenlemelerinde sağlanması gereken değişikliklerin ne ölçüde gerçekleştirildiği ve uygulandığına ilişkin “izlemeler” yapılmaktadır. 1991’lerde başlatılan bu çalışmalar, son birkaç yıldır etkinleştirilmiştir. 1950 yılından beri Konsey Üyesi olan Türkiye’nin, üstlendiği sorumluluklara ilişkin yapılabilişliğin sağlanmasına yönelik gerekleri süreç içinde tam olarak yerine getirememesi, Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi’nce de denetlenen bir ülke konumuna taşımıştır.

Nihai tahlilde, antlaşmaların üzerinde çok yönlü çalışılarak ve toplumsal huzurun korunmasına özen gösterilerek siyasal, yönetsel, ekonomik ve yapısal koşullara ve felsefesine geliştirilmelidir. Bu tespitlere bağlı olarak demokratik yönetimlere ulaşmak için yerel ve merkezi yönetimin birlikte düşünülmesi gerekmektedir. Yerelin “yerel ve müşterek” hizmetleri üstlenmesi ve yapamama halinde merkezin yerele yakınlaşması önem taşımaktadır. Dağlık Alanlar konusu üzerinde çalışılması gereken konulardan birisidir.

### 3. DAĞLIK ALANLAR PLANLAMASI VE YÖNETİMİ

Dağlık Alanların yönetimi konusu Türkiye’de planlama boyutuyla ihmal edilen en önemli konulardandır. Dağ köylüsü resmi dokümanlarda görünür değildir. Çoğu kere orman köylüsü olarak tanımlanmaktadır. Oysaki

Türkiye'nin %60'ı dağlık alanlardır. Türkiye'nin denizlere ve dağlara sırtını dönmeye eğilimi kabul edilebilir değildir. Dağ yönetiminin orman yönetiminden ayrı tutulması ve özel bir yönetim birimine dönüştürülmesi çalışmaları önem taşımaktadır.

Türkiye'de dağlık alanlar ve yönetimine ilişkin akademik çalışmalar yok denecek kadar azdır. Ormanlık alanlarda idari çalışmaları, çeşitli adlar altında kurulan orman, ağaçlandırma vb. idari birimler yürütmektedir. Bu çalışmalar kuşkusuz mekânın özelliklerine göre dağlar ve dağlık alanları da kapsayabilmektedir. Ancak dağ görünürlüğü gölgelenmiştir. Oysaki daha 1992'de, dünya devlet ya da hükümet başkanlarının bulunduğu, Birleşmiş Milletler Rio Dünya Zirvesi Konferansında "Gündem 21" Eylem Planında, 13'üncü Başlık "Kırılgan Ekosistemin Yönetimi: Sürdürülebilir Dağ Gelişimi" olarak adlandırılmıştır.

Dağ yönetiminin önemin farkındalığına yönelik ilk ciddi idari hamleler Orman ve Su İşleri Bakanlığının ilgili birimlerince yapılmıştır. Orman Bölge Müdürlüğünün Stratejik Plan raporunda (2013-2017), hiçbir bölümünde "dağ yönetimi" ifadesi geçmemekle birlikte, Bakanlığın teşkilat şemasında, Toprak Muhafaza ve Havza Islahı Dairesi Başkanlığı altında, "Dağlık Alan Yönetimi" birimi, Şube Müdürlüğü olarak alt düzeylerde yerini almıştır. Aslında, Orman Bölge Müdürlüğünün Stratejik Plan Rapor içeriğinde orman ağırlıklı bir çalışma yöntemi yer almaktadır. Eylem planları çalışmalarında, tamamen ayrı bir başlık altında **Sürdürülebilir Dağlık Alan Yönetimi** konusunun değerlendirilmesi ve **Dağlık Alan Yönetimi Biriminin Şube Müdürlüğünden çıkarılarak Daire Başkanlığına** dönüştürülmesine yönelik yapılanma gerekliliği bulunmaktadır. Kuşkusuz 1982 Anayasa'sı düzenlenmeleri gündemde iken, "orman ve orman köylüsü" (md.169) bahsine ilave olarak "**dağlık alan**" eklemesi yapılması yerinde olacaktır.

Dağlık alanların yönetimine ilişkin olumlu bir adım olarak, 17-20 Eylül 2013 tarihinde Erzurum'da Dördüncü Uluslararası Dağ Ortaklığı (Mountain Partnership,MP) toplantısı 32 ülkeden 105 yabancı ile ulusal ve yerel düzeyde Türkiye'den gelen katılımcılar birlikteliğinde gerçekleştirilmiştir. Türkiye bu toplantıda Avrupa Temsilcisi olarak, 2014-2017 döneminde görev yapacak Yönlendirme Komitesine seçilmiştir. Mamafih bugüne kadar Dağlık Alanların yönetimine ilişkin model çalışmasında kayda değer bir ilerleme gerçekleşmiş değildir. Orman Yönetiminin teşkilatlanma içinde öne çıkmasına yönelik çalışmaların devamında, Dağ Yönetimi Strateji Belgesi oluşturulması için Kayseri'de 13 Ekim 2014 yılında bir çalıştay düzenlenmiştir. Belirtilen bu çalıştayın mantıksal çerçevesi oluşturulurken yazarın önerisi benimsenmiş, Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Anlaşmalarından Dağlık Alanlar Şartı Taslağı dikkate alınmıştır<sup>4</sup>. Çalıştay çalışması sonucunda aşağıda temelde Avrupa Konseyi dağlık alan çalışmalarına dayandırılabilen ilkeler benimsenmiştir<sup>5</sup>. Bu ilkeler yazarın çalışma grubunda yer alması nedeniyle literatüre girebilmiştir. Resmi paylaşımı bulunmamaktadır.

## DAĞ YÖNETİMİ STRATEJİ BELGESİ (TASLAK)

### Amaç

Bu belgenin amacı, Türkiye'de dağlık alanların yönetimi, yöre halkının yaşam koşullarının iyileştirilmesi, doğal yapının korunması ve sürdürülebilir kalkındırılması ve korunması politikasının genel ilkelerini katılımcı bir anlayışla belirlemektir.

### Tanım

Bu belge kapsamında ilgili kurum ve kuruluşlar, "dağlık alanlar" terimini; yükseltisi, eğimli yüzey yapısı ve iklimi insan faaliyetlerinin gerçekleştirilmesini etkileyecek nitelikte özel koşullarda olan alanlar olarak değerlendirecektir.

### Genel İlkeler

1. Dağlık alanlar, sürdürülebilir kalkınma ilkelerine göre biçimlenen özel bir değerlendirme gerektirir. Bu değerlendirmenin, tüm ekonomik, toplumsal, kültürel ve çevresel sorunları dikkate alması gereklidir. Dağlık alanlarda yaşayanlara iyi yaşam koşulları sağlamayı hedeflemektedir.
2. Bunun sağlanması için yerel, ulusal, sınıraşan bir çerçeve içinde özel bir değerlendirme yapılması hedeflenmektedir.

4 <http://www.dagyonetisimi.com/index.php/mevzuat/167-daglik-sart>

5 Avrupa Konseyi, Dağlık Alanlar Şartı Taslağı ile karşılaştırma yapmak için Bkz.:

[http://mountainlex.alpconv.org/images/documents/Council\\_of\\_Europe/european\\_charter\\_mountain\\_regions.pdf](http://mountainlex.alpconv.org/images/documents/Council_of_Europe/european_charter_mountain_regions.pdf)



## **Genel ve Sektörel Yaklaşımlar**

1. İlgili kurum ve kuruluşlar, dağlık alanlarda her bir bölgenin belirleyici durumuna uygun olarak ekonomik kalkınmayı teşvik edici, nüfusun eğitim, kültürel ve sosyal haklarını geliştirici ve çevreyi koruyucu kurumsal çözümleri birlikte içeren, kapsamlı bir alansal planlamanın yapılması,
2. Kamu, özel ve sivil ortaklar, yürürlükte olan politikaların etkililiğini mevcut şartlara uyarlanması veya güçlendirilmesi ve koordinasyonlarının kapsamlı bir yaklaşımla bütünleştirilmesidir.

## **Dağlık Alanlar İle İlgili Mevzuatın Dayanacağı Hedefler:**

- a. Dağlık alanlara özgü yapıların net bir şekilde tanınması;
- b. Nüfusu yerinde tutmak ve genç nüfusun dışarıya göçünü engellemek;
- c. Dağlık alanların yaşam kalitesi için ve kalkınması için gerekli olan altyapı ve sosyal tesislerin oluşturulması ya da modernleştirilmesi;
- d. Yerel kamu altyapı hizmetlerinin temin edilmesi ve geliştirilmesi;
- e. Tarım ve mera arazilerinin korunması ve dağlık alanlarda tarımsal faaliyetlerin özel bir yaklaşımla sürdürülüp modernleştirilmesi;
- f. Yerel enerji kaynaklarının çevre koruma ilkeleri dikkate alınarak geliştirilmesi;
- h. Mevcut sanayi faaliyetlerinin korunması ve yeni çevre dostu teknolojilere dayalı sanayiler kurulması;
- i. Geleneksel geçim kaynaklarına ek olarak üçüncü sektörlerin özellikle turizm olmak üzere geliştirilmesi;
- j. Dağlık alanlara özgü kültürel değerlerin korunması ve tanıtılması.

Yukarıda sıralanan hedefler; insan kaynaklarının ve doğal kaynakların genel bir değerlendirmesinin sonucu olarak çevreye saygı gösterilip, korunarak; ekonomik kalkınma ve doğal çevrenin korunması arasındaki denge sağlanarak gerçekleştirilecektir.

## **Politika Önlemleri**

### **Politika İzlenesi**

1. Dağlık alanlarda bölgesel/mekânsal planlama politikalarının uygulanması; ziraat, ormancılık, zanaatçılık gibi geleneksel faaliyetlerin, doğal çevreyi koruyan ve diğer yan ekonomik faaliyetlere temel oluşturmayı sağlayan sürdürülebilir kalkınma yoluyla yürütülmesini mümkün kılmalıdır.
2. Dağlık alanlarda uygulanan bir alansal planlama politikası, öncelikle ve ilk olarak ilgili nüfusun gereksinimleri ve çıkarları doğrultusunda hazırlanmalı ve uygulanmalıdır.
3. Taraflar, dağlık alanlarla ilgili planlama politikalarını, yukarıdaki 1. ve 2. paragraflardaki ilkelere uygun olarak ve daha iyi düzeyde; yerel yönetimler ve ilgili kurumlar, kaynakların verimli dağıtılması ve dağlık alan sorunlarının özel yapısının anlaşılması sağlanacak şekilde biçimlendirilmelidir.
4. Dağlık alanlardaki planlama politikaları; söz konusu dağlık bölgeyi belirleyen tüm etkenleri dikkate alan ve diğer sektörel politikalar için de standart referans olacak düzeyde olan genel kalkınma plan ve programlarının parçası olarak hazırlanmalıdır.
5. Önceki paragraflarda belirtildiği şekilde alansal bir planlama politikasının uygulanması amacına yönelik olarak ilgili kurum ve kuruluşlar aşağıda sayılan alanlarda sektörel politikalar oluşturulmalı ve yasal, idari, ekonomik, mali ve bütçe ile ilgili önlemler göz önünde bulundurulmalıdır.

## **Sektörel Politikalar**

### **Tarım**

- a. Tarım ve mera topraklarının korunması ve yerel çiftliklerin yaşatılması ve modernleşmesi;
- b. Büyük doğal afetlerden kaynaklanan hasarın tazmin edilmesi ve dağlık alanların doğal ve ekolojik kısıtlılıklarının dengelenmesi;



- c. Terkedilmiş arazilerin çoğalmasına, meraların kullanım dışı kalmasına ve mal sahipliğinin parçalanmasının önlenmesi ve tarım topraklarını koruyan birliklerin teşvik edilmesi;
- d. Süt ve süt ürünleri, tıbbi ve aromatik bitkiler, arıcılık vb. endüstrilerin geliştirilmesi;
- e. Kaliteli malların çeşitlendirilmesi, üretimi ve pazarlanması; dağ ürünleri için kalite standartları ve etiketleri oluşturulması;
- f. Kırsal turizmin geliştirilmesi;
- g. Dağlık alanlarda tarımsal üretim kolaylıklarının sağlanması
- h. Dağlık alanlarda genç nüfusun iş kurmasına yardımcı olarak çiftçilik faaliyetlerinin devamlılığının sağlanması;
- i. Çiftçi kooperatiflerinin, kooperatif yapılanmalarının ve örgütlerinin ve bölgeye özgü ürünleri işleyen iş kollarının geliştirilmesi.
- j. Dağlık alanlarda çevrenin korunmasına ve iyileştirilmesine katkıda bulunacak tarımsal girişimlerin desteklenmesinde ilgi gruplarının kendilerine düşen sorumlulukları yerine getirmesi
- k. Tarım arazilerinin arazi kullanım kabiliyet sınıflarına uygun olarak kullanılması
- l. Mera alanlarında planlı ve kapasiteye uyumlu otlatma yapılması
- m. Yem bitkileri yetiştiriciliğinin teşvik edilmesi
- n. Sektörün iklim değişimine adaptasyonu için gerekli önlemlerin alınması

#### **Ormancılık**

- a. Orman ekosisteminin korunarak orman ürünleri endüstrisinin geliştirilmesi
- b. Ormanlarda üretim ve yararlanma koşullarının iyileştirilmesi, biyolojik çeşitliliğin korunması, hizmet ve ulaşım yollarının dikkatle planlanarak inşa edilmesi ve standartlarının iyileştirilmesi;
- c. Ormanların, özellikle yüksek rakımlı yerlerde doğal tehlikelere karşı korunması;
- d. Yangın önleyici ve yangınla mücadele edici programların uygulanması;
- e. Tahrip olmuş orman alanlarında toprağın yapısına uygun yerel aktörlere danışarak yeniden ağaçlandırma programları uygulamak, uygun bitki türlerinin dikilmesini sağlayıp, saf orman oluşturulmasından kaçınılması,
- f. Alpin zonda ağaçlandırma faaliyetlerinin yapılmaması
- g. Sektörün iklim değişimine adaptasyonu için gerekli önlemlerin alınması

#### **Endüstri, Zanaat ve Hizmetler**

- a. Altyapı ve genel koşulları düzenleyerek kirlilik yaratmayan sanayilerin ve var olan zanaatlerin sürmesini teşvik etmek;
- b. Kurulacak iş alanlarına, uygun kabul, rehberlik ve yardım hizmetleri sağlamak;
- c. Hizmetleri ve diğer üretim faaliyetlerini yerel, yenilikçi, yüksek teknoloji ve yüksek katma değerli iş alanlarının kurulmasını sağlamak;
- d. Tarım ve orman ürünlerinin işleme yöntemlerinin geliştirilmesi için dağlık alanlarda endüstrinin ve zanaat şirketlerinin kurulmasını teşvik etmek;
- e. Orman ürünlerinin, özellikle ilk basamak işleminden geçen ürünler veya atık ürünlerin yerinde kullanılması; sosyal tesislerde, inşaatlarda ve turizmle ilgili belirli ürünlerde ahşap işlemeciliğini teşvik etmek;
- f. Dağlık alanlardaki yöresel ürünlerde üretim, işleme ve pazarlama aşamalarının iyileştirmek ve kaliteli üretimi destekleyecek önlemleri almak.

#### **Yapılaşma**

- a. Sürekli ikamet edenlerin konuta erişiminin güvence altına alınması;
- b. İkinci konut yerleşiminin planlı bir şekilde düzenlenmesi;

- c. Konutların bakım ve onarım ile yenilenmesini ve terkedilmiş yapıların kurtarılmasını geleneksel tarz ve malzemelere uyan bir şekilde özellikle mali yardım araçlarıyla desteklenmesinin teşvik edilmesi;
- d. Yerleşimlerin niteliğinin ve mimari tasarımının doğal ortam ile uyum içinde olmasını sağlanması

### **Turizm**

- a. Turizmin geliştirilmesi ve mevcut altyapı hizmetlerinin kapasitesi arasında denge kurulması, arazi ve çevre kalitesinin korunması ve geleneksel mimari ve malzemelerin muhafaza edilmesinin sağlanması;
- c. Turizm sektöründe çalışanların, günümüz turizminden beklenenleri verecek niteliklere sahip olmalarının ve kaliteli hizmet ve iş verebilmelerinin sağlanması;
- ç. Dağlık alanların çevre, doğal manzara, mimari ve kültürel miras, yerel ürünler ve gelenekler gibi üstünlüklerini gelire çevrilmesinin teşvik edilmesi.
- d. Sürdürülebilir bir şekilde çok çeşitli iş olanaklarının güvence altına alınması ve mevsimsel yoğunluğun arttığı dönemlerde dağların doğal kaynaklarının aşırı kullanılmasını engellemek için mevsimsel çeşitliliğe dayanan işletmeciliğin teşvik edilmesi;
- e. Doğal çevrenin dengesini bozabilecek nitelikteki rekreasyonel faaliyetlerin denetlenmesi ve bazı sporların yaratacağı tehlikelere karşı turistlerin uyarılması.
- f. Sektörün iklim değişimine adaptasyonu için gerekli önlemlerin alınması
- g. Coğrafi ve kültürel mirasa saygılı dengeli bir biçimde turizmin gelişmesini sağlayabilmek için yukarıda sayılan önlemleri almaya yönelik, yerel yönetimlerin desteklerinin sağlanması

### **Altyapı, Ulaşım ve Sosyal Tesisler**

- a. Dağlık alanlarda yalnızca karlılığı gözetilen işletmecilik anlayışından kaçınılmalıdır.
- b. Dağlık alanlarda yerel yönetimlerin; yerel yol şebekelerinin, elektrik temini, su temini, çevresel sağlık hizmetleri, okul, hastane, katı atık yok etme tesisleri ve haberleşme gibi temel altyapı hizmetlerinin çevreci teknolojilerle sağlanması, bu konudaki maliyetlerin paydaşlar arasında dengeli bir şekilde dağıtılması
- c. Dağlık alanlara tamamen güvenli erişimin sağlanması;
- d. Dağlık alanlar için mekânsal planlama stratejilerinin belirlenmesi;
- e. İlgili maddelerin iklim değişimine adaptasyonu için gerekli önlemlerin alınması;
- f. Altyapı ve ulaşım faaliyetleri hususunda çevresel etki değerlendirmelerinin (ÇED) yapılması, inşaat sırasında çevreye zararın en aza indirilmesinin sağlanması

### **Enerji**

- a. Yerli kaynaklar dikkate alınarak hidroelektrik enerjiden çevresel gereklerle uyum içinde yararlanılması;
- b. Alternatif ve yenilenebilir enerji kaynaklarının kullanımını desteklenmesi;
- c. Dağlık alanlardaki sulama, enerji ve diğer kaynaklarından elde edilen kârdan yerel halkın yararlanmasının sağlanması.

### **Eğitim, Araştırma ve Bilinçlendirme**

- a. Eğitim alabilme ve eşit eğitim hakkını verebilmek için ilgi gruplarının dağlık alanlarda okulların açık kalmasını ve öğrencilerin okul yolunda çok zaman harcamaları için uygun yerlerde kurulmalarının sağlanması. Yeni eğitim teknolojilerinin geliştirilip uygulanması.
- b. Dağlık alanlarda yüksek öğrenimin yanı sıra ilk ve orta öğretimde de mesleki ve teknik eğitim olanaklarının sağlanıp yaygınlaştırılması.
- c. Özellikle dağlık alanlardaki tarımsal faaliyetler, el zanaatları ve gelişmiş teknoloji konularında, özel eğitim ve uygun kurs programları oluşturulmasına gayret edilmesi.
- d. Dağlık alanların doğal, kültürel ve sosyal çevresinin korunması konusunda bilinçlendirme ve bilgilendirme programlarının uygulanması.

## **Kültür**

- a. Dağlık alanların tarihi mirasını kayıtlara geçirilmesi, geliştirilmesi ve daha fazla bilinmesinin sağlanması;
- b. Dağ nüfusunun kültürel kimliğinin kuvvetlendirilmesi ve gönüllü kuruluş faaliyetlerinin harekete geçirilmesi.

## **Çevre**

- a. Toprağın, suyun ve havanın korunması ve yönetilmesini, uygun durumlarda doğal manzaranın koruma altına alınmasını, fauna, flora ve yaşayan canlıların muhafaza edilmesinin sağlanması.
- b. Dağlık alanlarda çevrenin yönetilmesi ve korunması için uluslararası düzeyde bilimsel, teknik ve siyasi işbirliğinin yapılması;
- c. Dağlık alanlarda biyogenetik rezerv ve nesli tükenmekte olan canlı türleri ile ilgili bilgi ağı oluşturulması, mevcut işbirliğinin artırılması;
- d. Tehlike altındaki alanların haritalanması, çığ, sel, heyelan ve orman yangını gibi doğal afetlerde doğal çevreyi, insanları ve mal varlığını koruyacak etkili önlemlerin alınması ve bu çalışmalarda Hyogo Eylem Planının (2005-2015) ilkelerine uyulması,
- e. Dağlık alanlarda çevre dostu ve aynı zamanda kalkınmayı sağlayan faaliyet ve projelerinin teşvik edilmesi;
- g. Dağlık alanlarda su kaynaklarının bütünleşik idaresi konusunda işbirliğinin sağlanması.

## **Bilimsel ve Teknik İşbirliği**

- a. Dağlık alanlarda bilimsel ve araştırma deneyimlerinin toplandığı bir veri bankası oluşturulması
- b. Dağlık alanlardaki üniversiteler ve araştırma merkezleri arasında işbirliğinin özendirilip, Uluslararası bilgi ağının kurulmasının teşvik edilmesi;
- c. Dağlık alanların ihtiyacını karşılayacak teknoloji aktarımının desteklenip geliştirilmesi.

Yukarıda yer alan hususlara yönelik yasal düzenlemelerin tüm paydaşların katkılarıyla gerçekleştirilmesine yönelik yeni çalışmalar hedef olarak belirlenmiştir. Ancak bu konudaki çalışmalar maalesef son yıllarda heyecanını kaybetmiş görünmektedir.

Türkiye’de dağ konusundaki hukuki düzenlemelerde idari stratejik aktör vali’dir. Dağlar, kamuoyunun gündemine sportif faaliyetler desteğinde yeni yeni gelmektedir. Kalkınma Ajanslarının çalışmalarında hemen hiçbir boyutta dağlık alanlar yer almamaktadır.

Dünyanın birçok ülkesinde Rusya başta olmak üzere, dağlar özel bir konuma sahiptir. Türkiye’de de seçilmiş dağ ve dağlık alanlarda, özel alanlar olarak, Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi taslak çalışmalarından olan, “Dağlık Alanlar Şartı Taslağı” içeriğinden yararlanılarak, uygun bir yönetim modelinin ve idari yapının oluşturulması gerektiği kanaatindeyim. Ayrıca Dağlık Alan Belediyeler Birliği olarak, dağlık alan belediyelerinin güç birliği yapmasının önemli olduğunu düşünmekteyim. Aşağıda Türkiye’de dağ yönetimi ile ilişkilendirilebilecek düzenlemelere yer verilmiştir.

### **1924 Tarihli 442 Sayılı Köy Kanunu;**

442 Sayılı Köy Kanununda (md.4/2) yer alan “Dağlık ve ormanlık havalide ötede beride dağınık olan evler, tarlalar, meralar parça parça en yakın köye bağlı sayılmaktadır”, hükmüne göre, dağınık yerleşimler dağlık ve ormanlık arazide ise idari bakımdan en yakın köy ile irtibatlandırılmaktadır. Ayrıca, “İki köyün sınırları arasında eskiden beri hiçbir köyün malı sayılmayan boş arazi, dağlar, ormanlar, yaylaklar varsa bunlar gene sınırın dışında bırakılmalı” ( 442,md.4/6) hükmüyle dağların köy idari sınırlarının içine alınmaması eğiliminden söz edilebilir. Köy tüzel kişiliğinde organların işleyişi ve hizmetlerde süreklilik ile düzenin sağlanmasını sağlayacak kontrol mekanizmalarına ilişkin temel roller, Vali veya görevlendireceği Kaymakam'a aittir.

### **Belediye Kanunu (5393) ve Büyükşehir Belediye Kanunu (5216);**

5393 Sayılı Belediye Kanunu (md.12) hükümlerinde; dağlık alanlarla ilişkili olarak orman ve orman köylülerinin haklarının, büyükşehirdeki köylerin mahalleye dönüşmesi ile birlikte devam etmesi hususuna değinilmiştir. Orman köylüsüne tanınan imtiyazlarla ilgili düzenlemeler dışında dağlık alanlarla ilgili ayrıca veya doğrudan bir düzenleme yapılmamıştır. Türkiye’nin %60 gibi büyük bir bölümünün dağlık alan olduğu gerçeği dikkate alındığında;

**5393 Sayılı Belediye Kanunu’nda dağlık alanlara doğrudan ayrı bir başlık olarak yer verilmemiş, geniş bir organizasyon, emek ve mali güç isteyen “tarım ve hayvancılık” konuları belediyelerin görevlerine eklenmiştir.** Yıllardır Bakanlık düzeyinde çözülememiş “orman köylerinin kalkındırılması” konusu, büyükşehir belediyeleriyle bir ölçüde ilişkilendirilmiştir.

**2012 yılında Büyükşehirlere ilişkin yapılan düzenlemelerde (5216 say. yasa, md.7);**

“**Ek fıkra: 12/11/2012-6360/16 md.** Mevzuatla orman köyleri ve orman köylüsüne tanınan hak, sorumluluk ve imtiyazlar orman köyü iken mahalleye dönüşen yerler için devam eder. **Ek cümle: 20/2/2014-6525/28 md.** Bu hüküm, belde iken sakinleri orman köylüsüne tanınan hak, sorumluluk ve imtiyazlardan yararlanan mahalleye dönüştürülen beldeler için de geçerlidir. Bir belediyeye katılarak mahalleye dönüşen köy, köy başlısı ve belediyelerce kullanılan mera, yaylak, kışlak gibi yerlerden bu mahalle sakinleri ve varsa diğer hak sahipleri 25/2/1998 tarihli ve 4342 sayılı Mera Kanunu hükümleri çerçevesinde yararlanmaya devam eder”, hükmü yer almaktadır.

Bu madde ile kırsal olmayan faaliyetler ve kent arasındaki tanım ayrılığı bozularak, tarımsal fonksiyonlu belediyeler ortaya çıkmıştır. Düzenleme bu haliyle eksik olup, kentsel fonksiyonlara sahip, kırsal faaliyetlerin işgücü itibarıyla hizmet listesinde yer almayan belediyeler ile kırsal fonksiyonları olan belediyelerin ayrılması ve “kırsal belediyeler” olarak belediye yapılanmasına geçilmesi önem taşımaktadır. Ayrıca, mali güç ve kaynak dağılımında, belediye örgütlenmesinin yer aldığı kırsal alanlarda tarım ve hayvancılık gibi fonksiyonların yürütülmesine izin verecek merkezi düzeyde destekleyici mali yapılar oluşturulması gerekliliktir.

Büyükşehirlerde; Valiliklerin Yatırım, Planlama ve Koordinasyon Ofislerinin sadece hizmet aksama ve denetim organı gibi planlanmamasına da özen gösterilerek, Türkiye’nin kamu yönetimi hizmet dağılımındaki uzmanlıklarına da uygun olarak, kırsal alan gelişmesindeki rol ve sorumluluğunun planlama yetkileriyle birlikte netleştirilmesi; Diğer belediyelerde de yine Valiliklerin, kırsal alan gelişmesinde farklı farklı düzenlemelerde yer alan sorumluluk ağlarının bütünleştirilerek işlevselliklerinin artırılması önem taşımaktadır.

**2005 tarihli 5302 İl Özel İdaresi Kanunu;**

5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun 6. maddesinde il özel idarelerinin görev ve sorumlulukları sayılmıştır. İl özel idaresi yerel ve müşterek nitelikte olmak şartıyla; ilin toprağının korunmasından erozyonun önlenmesine kadar birçok ihtiyacının karşılanmasına ilişkin hizmetleri il sınırları içinde; imar, su, yol, kanalizasyon, çevre, orman köylülerinin desteklenmesi, ağaçlandırma vb. hizmetleri belediye sınırları dışında yapmakla görevli ve yetkilidir. Bu düzenlemede, il özel idaresinin görevleri belediye sınırları içinde ve dışında olmak üzere ayrı ayrı planlanmıştır.

Dağlık alanların yer aldığı belediye sınırları dışında kalan bölgeler için Vali karar ve yürütme organı olarak tam yetkilidir. 6360 sayılı kanun ile İl Özel İdarelerinin kaldırılarak, büyükşehir belediye sınırlarının “il sınırı” olarak kabul edilmesi hükmüyle, dağlık alanlara götürülecek yerel hizmetlerde büyükşehir belediyeleri yetkilendirilmiştir. Bir bütün olarak değerlendirildiğinde artık Büyükşehir belediyeleri dağlık alanlara sahip ise, yönetiminin dışında kalamamaktadır.

## **SONUÇ VE DEĞERLENDİRME**

Dağ yönetiminin etkinliğinin sağlanmasında, büyükşehir yönetimi ile ilişkilendirilmiş il idari alanlarında; bakanlıkların, bakanlıklara bağlı il müdürlüklerinin ve merkezi idare kuruluşlarının dağlık alanlarda yapacakları yatırımlarda yerel yönetimlerle işbirliği içinde olması beklenmektedir. Ayrıca ilin tanıtımı gibi önemli bir rol model olma yetkisi verilmiş valilikler, dağ ve dağlık alanlar konusunda etkin bir rol oynamalı, ormanlara yönelik faaliyetler, dağlık alanların önemini gölgelememelidir.

Türkiye’nin yapılanmasında kent fonksiyonlarının hâkim kılınması, kırsal alanların unutulması veya ihmal edilmesi sonucunu ortaya koymaktadır. Sağlıklı gıda ve sağlıklı sürdürülebilir nesil, toplum kalkınmasında tarih boyunca devlet yönetimlerinin temel ilgi alanındadır. Ayrıca Türkiye’deki belli bölgelerde volkanik dağlar bulunmaktadır. Bu dağlar sırasıyla Marmara Bölgesinde Uludağ; Güneydoğu Anadolu Bölgesinde Karacadağ; Karadeniz Bölgesinde Köroğlu Dağları; Akdeniz Bölgesinde Hassa Bölgesi (Hatay); Ege Bölgesinde Kula Tepeleri (en genç); Doğu Anadolu Bölgesinde Ağrı, Tendürek, Nemrut, Süphan Dağları; İç Anadolu Bölgesinde

Erciyes, Melendiz, Hasandağ, Karadağ ve Karacadağ olarak bilinmektedir. Volkanik dağların maden yatakları açısından zengin olabileceği dikkate alındığında, stratejik çevresel değerlendirmelerinin yapılması ve etkilerinin değerlendirilmesi önemli bir akademik ve sektörel çalışma alanıdır.

Esasen, stratejik önemi olan dağ ve dağlık alanlarda özel bir yönetim uygulamasına geçilmesi, “Orman ve Su İşleri Bakanlığının” yanı sıra “Çevre ve Şehircilik Bakanlığı”, “Kalkınma Bakanlığı” ve belediyeler ile sivil toplum üyelerinin katılımını sağlayarak etkin yönetimine özen gösterilmesi, çok yönlü önem taşımaktadır.

## KAYNAKÇA

KARAMAN, Zerrin Toprak (2014), **Yerel Yönetimler**, Siyasal Kitabevi, Ankara.

KARAMAN, Zerrin Toprak, YAVAŞ, Hikmet ve GÖRÜN, Mustafa (2004), **Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Andlaşmalarında Avrupa Konseyi (Ed.)**, Birleşik Yayınları, İzmir.

[http://debis.deu.edu.tr/ders-katalog/2015-2016/tr/tr\\_1395\\_1395\\_4035.html](http://debis.deu.edu.tr/ders-katalog/2015-2016/tr/tr_1395_1395_4035.html) (erişim tarihi: 26.02.2018).

[http://mountainlex.alpconv.org/images/documents/Council\\_of\\_Europe/european\\_charter\\_mountain\\_regions.pdf](http://mountainlex.alpconv.org/images/documents/Council_of_Europe/european_charter_mountain_regions.pdf) (erişim tarihi: 26.02.2018).

<https://www.coe.int/en/web/compass/what-are-human-rights-> (erişim tarihi: 26.02.2018).

<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/155> (erişim tarihi: 26.02.2018).

<http://www.dagyonetisimi.com/index.php/mevzuat/167-daglik-sart> (erişim tarihi: 26.02.2018).

442 sayılı Köy Kanunu (07.04.1924 tarih ve 68 sayılı Resmi Gazete).

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu (23.07.2004 tarih ve 25531 sayılı Resmi Gazete).

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu - Mülga (04.03.2005 tarih ve 25745 sayılı Resmi Gazete).

5393 sayılı Belediye Kanunu (13.07.2005 tarih ve 25874 sayılı Resmi Gazete).

6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (06.12.2012 tarih ve 28489 sayılı Resmi Gazete).

6525 sayılı Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (27.02.2014 tarih ve 28926 sayılı Resmi Gazete).

## National minorities in Polish politics and its eastern neighbors

### Polonya Siyasetinde Ulusal Azınlıklar ve Doğu Komşuları

**Marek BARWINSKY**

Department of Political Geography and Regional Studies,  
University of Łódź, POLAND

Makale Başvuru Tarihi: 05.03.2018

Makale Kabul Tarihi: 02.04.2018

**Jan A. WENDT**

Department of Regional Development Geography, Institute of Geography,  
Gdańsk University, POLAND

#### ÖZET

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonraki siyasi değişimler sonucunda yüz binlerce Polonyalı doğu Polonya sınırını terk etti. Bu toplulukların eski Polonya toprakları ile olan ilişkileri ve Sovyetler Birliği'ne dahil olmaları eski SSCB'deki en büyük Polonyalı azınlıklardan birini meydana getirdi. 1989'dan beri devam eden siyasi değişimler ile Litvanya, Belarus ve Ukrayna'nın bağımsız bir devlet olarak ortaya çıkışı, Polonyalıların farklılaşarak şu anda üç farklı ülkede yaşamasına neden olmuştur. Litvanya, Belarus ve Ukrayna'daki siyasi değişimler bu ülkelerdeki Polonyalı azınlığın mevcut durumlarında farklılıkların yaşanmasına sebep olmuştur. Litvanya, Polonya ile birlikte Avrupa Birliği ve NATO üyeliğine giden yolu onayladı. AB mevzuatının yükselmesine rağmen, ulusal duyarlılık Litvanya'daki Polonyalı azınlığın konumunun bozulmasına neden oldu. Başkan Lukashenko'nun iktidar varsayımı, Belarus'taki Polonya kuruluşlarının ticari faaliyetlerinin azaltılmasına yol açtı. Polonya ile nispeten mümkün olan en iyi ilişkilere sahip ülke olan Ukrayna'da bile bu ülkede Polonyalı azınlığın pozisyonunu etkileyen bir milliyetçi düşünce hakim oldu. Polonyalı azınlığın konumu, Polonya'nın Schengen ülkelerine katılımını değiştirdi ve bu da Belarus ve Ukrayna'nın Polonya vatandaşlarının girişine yönelik vize politikasının sıklaştırılmasıyla sonuçlandı. Ukrayna'daki Polonyalı azınlığın durumu, yeni bir Ukrayna milliyetçiliğinin dalgasını tetikleyen Rusya'nın Kırım'a el koymasını kötüleştirdi. Rusya'nın ekonomik durumundaki bozulma, Polonya'daki Beyaz Rusya ile ilişkileri kolaylaştırdı. Belarus, Belarus'ta yaşayan Polonyalılar da dahil olmak üzere, bu ülkenin Polonyalı vatandaşlarına yaptığı ziyaretleri büyük ölçüde kolaylaştıracak olan Polonya ile küçük sınır trafiği konusunda daha önce imzalanan anlaşmayı uygulamaya karar verdi.

#### ABSTRACT

The political changes after the Second World War left the eastern Polish border, hundreds of thousands of Poles. Addressing the former Polish lands, and their incorporation into the Soviet Union has created one of the largest Polish minority in the former USSR. Subsequent political changes since 1989, the emergence of independent states, Lithuania, Belarus and Ukraine, the diversified situation of Poles living now in three different countries. Likewise, political changes in Lithuania, Belarus and Ukraine was accompanied by changes in the position of the Polish minority in these countries. Lithuania, together with the Polish passed the road to membership in the European Union and NATO. Despite EU legislation increase national sentiment caused the deterioration of the position of the Polish minority in Lithuania. Assumption of power by President Lukashenko has led to a reduction of business activity of Polish organizations in Belarus. Even in Ukraine, the country with the relatively best possible relations with the Polish There was a time increase of nationality, which influenced the position of the Polish minority in this country. Once again, the position of the Polish minority changed the Polish accession to the Schengen countries, which resulted in a tightening of visa policy for the entrance of the Polish citizens of Belarus and Ukraine. The situation of the Polish minority in Ukraine worsened seizure of the Crimea by Russia, which triggered a new wave of Ukrainian nationalism. While the deterioration of the economic situation of Russia resulted in easing relations with Belarus in Poland. In 2016 Belarus has decided to implement the previously signed agreement on small border traffic with Polish, which greatly facilitate visits to Polish citizens of this country, including Poles living in Belarus.

#### Anahtar Kelimeler:

Azınlıklar  
Belarus  
Litvanya  
Polonya  
Ukrayna

#### Keywords:

Minorities  
Belarus  
Lithuania  
Poland  
Ukraine



## 1. INTRODUCTION

In the early 90s, significant changes in the political and geopolitical situation in Central and Eastern Europe has occurred. The creation a number of independent nation-states in the immediate vicinity of Poland had a vast influence on individual national minorities, especially those living near the borders. There were huge changes to the political and economic relations between democratic in Poland and its newly independent neighbours and, to a large extent, between individual nations, now divided by borders. The process of expanding the area of European integration began led to the inclusion of some Central and Eastern European countries in the NATO and EU structures. At the same time, new opportunities to solve those problems emerged, and the national minorities were allowed to speak about their aspirations and problems openly.

Throughout the whole existence of the Polish People's Republic and the Soviet Union, the border between the two countries was primarily a barrier tightly separating Poles from the Russians, Lithuanians, Belarusians and Ukrainians living in the Soviet Union. Although the border between Poland and the USSR, which was reformed at the end of World War II (Wendt, Raczyński 1999), functioned for just 47 years (1944–1991), its impact on the area it divided turned out to be very durable. The demarcation of the border had a direct impact on the resettlement of hundreds of thousands of people, led to the almost complete isolation of the two parts of the divided territory and resulted in its significant diversification, both in national-cultural and political-economic terms. The multi-cultural and multiethnic character of the borderland that was shaped for hundreds of years, was destroyed (Efe et al. 2017). Moreover, the insularity of the border contributed to the peripherisation of the borderland, leading to its economic and social backwardness.

**Table 1.** Polish Minorities In Belarus (1999), Lithuania (2001) And Ukraine (2001)

Country	Official number*	Unofficial**
Belarus	396000	900000
Lithuania	235000	300000
Ukraine	144000	900000

**Source:** [https://pl.wikipedia.org/wiki/Polacy\\_na\\_Białorusi//na\\_Litwie//na\\_Ukrainie](https://pl.wikipedia.org/wiki/Polacy_na_Białorusi//na_Litwie//na_Ukrainie)

\*Based on official data of country

\*\*Based on polish local organisation

This objective has been pursued for more than twenty five years at the level of international political, social and economic relation, administrative cooperation, as well as interpersonal tourist, business and commercial ones. Due to political, ethnic and historical circumstances, its course and results are different in each of Poland's eastern neighbours. These relations are shaped by the minorities living in the direct vicinity of the national borders, both the Polish minority living to the east of the border (tab.1) and the Ukrainian, Belarusian and Lithuanian minorities to the west (tab. 2). In political practice, due to historical circumstances and the needs of the current internal politics or current geo-political interests, the role a given minority plays in the bilateral relations between the country of residence for such minority and their kin-state may be different, not always "bridge-like".

**Tablo 2.** National Minorities In Poland In 2011

Minorities	Number of person according identification				
	Total	As a first	As only one	As second	Together with Polish identification
Ukrainians	51001	38387	27630	12613	20797
Belarusians	46787	36399	30195	10388	15562
Lithuanians	7863	5599	4830	2264	2961

**Source:** Own study based on data from the Central Statistical Office, based on the 2011 census

On the Polish relations with its eastern neighbors also it affects policy towards the Belarusian, Lithuanian and Ukrainian minorities in Poland. Belarusian, Lithuanian and Ukrainian minorities constitute about 0,3% of all minorities in Poland (tab.2). All minorities in Poland constitute about 3%, enjoying many privileges associated with Poland's adoption of the legal system in force in the European Union, which guarantees national and ethnic minorities many rights.

## 2. POLISH MINORITIES AT LITHUANIA

Over the past several decades, the Polish-Lithuanian relations went through very several different stages – from overt hostility, through "socialist friendship", early 90s mistrust, cooperation and strategic partnership within NATO and the EU at the beginning of the 21st century, to the clear cooling down of mutual relations. How they will look to the future largely depends on the situation of Polish and Lithuanian minorities in both countries.

At the turn of the 80s, the newly independent Lithuania regained widespread sympathies among Poles, so it was expected, that the Polish-Lithuanian relations will become model. Despite this obstacle, it was Lithuania whose relations with Poland in the early 90s were the worst among all neighbours. This exacerbation was influenced by the conduct of the Polish minority in Lithuania, but also by the nationalistic slogans by the „Sajūdis” party that took power in Lithuania and, to a large extent historically motivated, the dislike and distrust of the Lithuanians towards Poles.

After the conflicts of the early 90s, the interstate relations between Poland and Lithuania, constantly dominated by the issues of minorities, especially the Polish minority in Lithuania, the relations improved. In April 1994, after months of negotiations, the Treaty "on the good neighbourly relations and friendly cooperation" was signed. By signing the Treaty, both parties committed to observe all international regulations concerning national minorities, that have been guaranteed, among others, the right to freely use their national language in public and personal freedom, use their names and surnames in the original form of the minority, set up institutions, participate in the public life on equal terms with other citizens and to protect their national identity. The scale of the problems has been illustrated by the fact that Lithuania was the last of the new neighbours, with whom the Polish government signed an agreement of this type. A few months later the Lithuanian consulate was opened in Sejny in the Polish-Lithuanian borderland, and the Lithuanian government started financing the construction of the "Lithuanian House" for the Lithuanian minority in Poland.

In the 90s the border crossings in Ogrodniki and Budzisko were opened. These were the first Polish-Lithuanian border crossings after the Second World War (Wendt 1998). After Poland and Lithuania joined the EU in 2004, and both countries joined the Schengen Area in 2007, all limitations to crossing the border were lifted. This is an especially favourable situation for the Lithuanian minority living in the Suwałki region (Fig. 1), and a change which was hard to comprehend not so long ago, given that throughout the period of communism, the government has effectively prevented Lithuanians living in Poland from contacting the Soviet Lithuania, including their families.

The Polish-Lithuanian cooperation which was established at the state government level led to the creation of common institutions, including: the Consultative Committee for the Presidents of Poland and Lithuania, the Assembly of Deputies of the Polish and Lithuanian Sejm (1997), the Council for Cooperation Between the Governments of the Republics of Poland and Lithuania (1997), the Polish-Lithuanian International Commission for Cross- Border Cooperation (1996), the Polish-Lithuanian Local Government Forum (1998). In addition, the Polish-Lithuanian cooperation at the regional level has led to the creation of: "Pogranicze" (Borderland) Foundation in Sejny (1990), Polish-Lithuanian Chamber of Commerce (1993), the Lithuanian-Polish-Russian Committee for Border Regions (1997), the Association of the Local Governments of the Sejny Region, and the Polish-Lithuanian Forum of Non-governmental Organisations. The cross-border cooperation was also developing dynamically and diversely, resulting, among other, in the creation of the "Neman River" Euroregion in 1997, the cooperation between Polish and Lithuanian borderland municipalities and their twin cities, the cooperation of cultural institutions and schools, joint organisation of commercial missions and international affairs (Rykała 2008). These activities, along with other economic agreements, led at the end of the 20th century to the trans-formation of the Polish-Lithuanian relations, often called "the best in history" at that time, into a strategic partnership. Effective cooperation concerning the membership of both countries in the EU and NATO has been started, and the shared aspiration have brought Warsaw and Vilnius closer to each other.

However, During the first decade of the twenty first century, after Lithuanian independence "settled down" and Lithuania joined NATO and the EU, the mutual relations worsen. Lithuania started experiencing the old resentments and fears of the small country faced with a much bigger and populous neighbour, who dominated Lithuania politically for many centuries and now had the largest national minority. In the relations between Poland and Lithuania, the small Lithuanian minority in Poland has become a tool the authorities in Vilnius that used in talks with the Polish government. When Polish authorities demanded respect for the rights of Poles in Lithuania, the Lithuanian government did not hesitate to raise the issue of discrimination of Lithuanians in Poland. Following the legal changes introduced in both countries in recent years, which are favourable for the minorities in Poland, while often being unfavourable in Lithuania, especially after adapting the Polish law to the EU regulations and the adoption of the act "on national, ethnic minorities and regional language" by the Polish parliament, the situation of the Lithuanian minority in Poland became much better than the situation of the Polish minority in Lithuania.

That is why the most important issue in the relations between the Republic of Poland and the Republic of Lithuania is the treatment of Polish national minority in Lithuania. The Lithuanian authorities have introduced a number of provisions limiting the rights, especially concerning language and education, of the minorities. The still unresolved issues include Polish spelling of the names in the identification cards and bilingual spelling of street names and places. According to Lithuanian law, only the Lithuanian spelling rules can be used in the Republic of Lithuania and no bilingual place names are allowed, even in areas where Poles are a vast majority to residents.

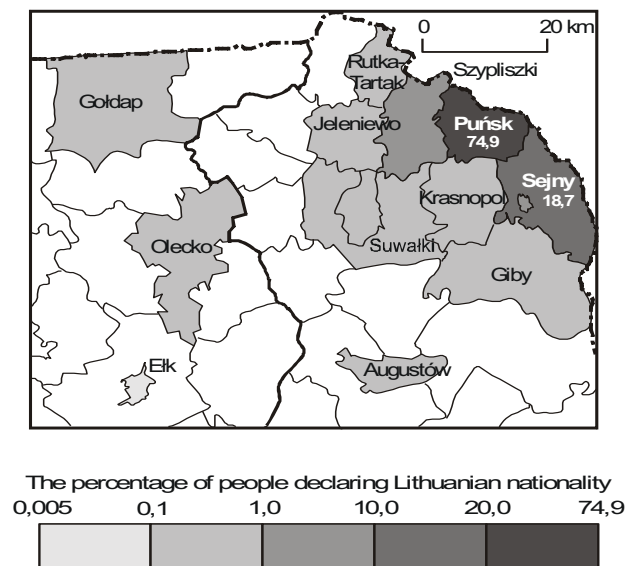
In 2011, the Lithuanian authorities have adopted the educational law that, based on the Lithuanian Poles, discriminates Polish schools in Lithuania. The most criticized provisions of the new education law are the standardization, since 2013, of the mandatory maturity exams in Lithuanian language in minority and Lithuanian schools (despite The existance of differences in their curriculum), increasing the number of Lithuanian language classes, the introduction, since September 2011, of Lithuanian history and geography classes in Lithuanian, as well as the "basics of patriotism", also in Lithuanian minority schools (where all subjects used to be taught in minority languages). The law also makes it easier for the local governments to close small, rural (non-Lithuanian) schools, which will surely decrease the number of Polish schools. For comparison, according to the Polish educational law, all Polish history and geography classes are obligatorily taught in all types of schools, and the compulsory maturity exam in Polish language is also standardized.

Its adoption led to mass demonstrations in Vilnius, and the intervention of the Polish authorities. Protests of Poles did not have any effect, as the new education law became the new honed of Polish-Lithuanian conflict. Another unsolved problem relates to the return of Polish property seized after the Second World War by the Soviet authorities and the current Lithuanian authorities, who are their legal heirs. In addition to problems of social and historical nature, there are also economic issues, exemplified by the refinery in Mažeikiai, the biggest foreign investment of PKN Orlen, which has been causing problems far exceeding what so called "market mechanisms" since its purchase by the Polish company.

Despite the many sensitive issues in the relations between the Lithuanian state and the Polish minority, Polish organisations and institutions had freedom to operate a real opportunity to influence the local Polish communities. In the Vilnius and Šalčininkai regions, a large part of the local administration is dominated by the Polish minority, there are representatives of the Electoral Action of Poles in the Lithuanian parliament, Polish schools function (though with numerous problems), also at university level. After Poland and Lithuania joined the EU and the tendency to remove the administrative and economic barriers between the two countries became more prominent, as well as a result of the progressing Lithuanisation of Vilnius, even the Lithuanian circles resentful of the Polish minority seem to realise, that it does not pose any threat to the territorial integrity of the Lithuanian state. However, the lack of support for Polish territorial autonomy, the issues of accepting the demands concerning the spelling of Polish names or bilingual signs and the regulations included in the new educational law show, that the Lithuanians are still afraid of Polish separatism and they treat many of the initiatives from the Polish minority as acts against Lithuanian sovereignty (Kowalski 2008).

The resolution of bilateral problems is surely hindered not only because of the lack of good will, but also because of the disproportionate nationality structure in both countries. Lithuanians in Poland are a marginal nationality, both in numbers and territory.

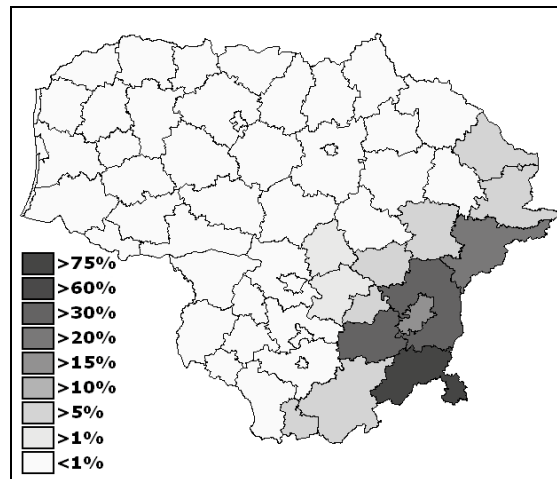
**Fig. 1.** The Percentage Of People Declaring Lithuanian Ethnicity In The Polish-Lithuanian Borderland, By Commune, Based On The 2002 Census



**Source:** Own study based on data from the Central Statistical Office

Tight groups of Lithuanians live in the north-eastern end of Poland, along the border with Lithuania (Fig. 1), but they are a majority only in Puńsk municipality. According to the 2011 census, there is only approx. eight thousand ethnic Lithuanians and people of Lithuanian origin in Poland.

However in 2016, Poles in Lithuania are the largest ethnic minority, about 210 thousand of 2,91 million people (7,2%), significantly shaping the history of Lithuania (both in the old days in and in the twentieth century). Poles are the largest national minority, concentrated mainly in the Vilnius region, in the south-eastern part of Lithuania (fig. 2). In the district of Vilnius they represent 25% of the population, including in the area of the Vilnius 60%, and in Salcininkai approx. 80%.

**Fig. 2.** Polish Minorities In Lithuania (2011)

Source: [https://pl.wikipedia.org/wiki/Polacy\\_na\\_Litwie](https://pl.wikipedia.org/wiki/Polacy_na_Litwie)

In Vilnius Poles they constitute 16% of the total population. Of course, this does not justify the asymmetry in the relationship towards minorities. The Government of the Republic of Lithuania, regardless of the changing political options, consistently fails to comply with all the provisions of the Treaty of 1994 with Poland and discriminates Poles. In view of such national and political relations between friendly, fully democratic states, members of the EU and NATO, the state of relations with Belarus or Ukraine should not come as a surprise. By limiting the rights of national minorities in their territory, the Lithuanian authorities at the same time gave various forms of support, financial, organizational, and political, to ethnic Lithuanians living broad, including those in Poland.

### 3. POLISH MINORITIES IN BELARUS

After the proclamation of independence of the Republic of Belarus in 1991 and the related dissolution of the USSR, the emancipation of the former republics within the Empire, and the ongoing process of democratisation in the countries of Central and Eastern Europe, there was a common hope for the development of friendly, partner neighbourly relations with all newly-created eastern neighbours of Poland. The Treaties of good neighbour ship and friendly cooperation with Belarus and Ukraine were signed as early as 1992, but the consecutive years verified these expectations, especially in the case of Belarus (Atasoy et al., 2017).

In the mid-90s, Poland attempted to commence trans-border cooperation within the Euroregions, many of which were being created around that time. In 1995, the "Bug River" Euroregion was created in the Polish-Ukrainian borderland, which was joined in 1998 by the Brest province in Belarus. In 1997, the "Neman River" Euroregion was created in cooperation with Lithuania and Belarus (Wendt 2004a). However, the Euroregions in the Belarusian region are practically non-existent. This is due to distrust of the Belarusian authorities of Poland and the EU, the lack of active cooperation, legal differences, and the lack of legal and financial condition of the Belarusian local governments.

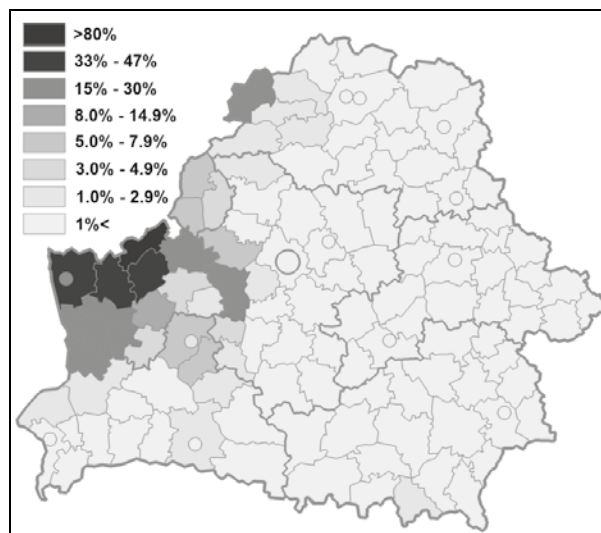
The coming to power of President Alexander Lukashenka in 1994 began the process of political integration with Russia and the re-sovietisation of Belarus, which included the restoration of the flag and the national emblem from the Soviet era and once more equality of rights of Russian and Belarusian language in public life. From 1991 to 1995 the only official language in Belarus was Belarusian. Based on the results of a nationwide referendum in 1995, introduced two official languages: Russian and Belarusian. According to the 2009 Belarusian national census were only 2.2 million of 9.5 million citizens in Belarus use the Belarusian language in their households. There has been a gradual reduction of democratic and national freedoms. In a few years, Lukashenka's government turned into an autocratic regime and the political system of Belarus became a dictatorship. The whole political, social and economic life has been under supervision of the state, or the president, who now wields absolute power. The persecution of the small opposition movement have been intensified, which significantly worsened the relations between Belarus and the Western-European countries, including Poland. The EU has repeatedly imposed various sanctions, but they have not brought significant changes in the political situation in Belarus. Brutal persecution of political opponents is still a fact, basic



democratic freedoms are not provided, violations of human rights are widespread, and the political cooperation with Poland and other EU countries is not functioning. As a result of Lukashenka’s policy, Belarus remains outside the area of European integration and does not function as a state of law.

In 2005, the Belarusian authorities led to the breakup of the unity of the Union of Poles in Belarus, at the time the largest independent social organization in Belarus. Currently, there are two Polish national organisations of the same name, one "official", recognized by the Belarusian authorities, the other unrecognized, discriminated against, cooperating with the Belarusian opposition and acknowledged by the Polish authorities. The Polish minority in Belarus is divided and used for current political purposes. Part of it supports Lukashenka’s dictatorship, expecting all kinds of privileges, some favour the opposition, hoping to improve the situation of Poles after the democratisation of Belarus. According to the 2009 Belarusian census, 294.5 thousand people declared Polish nationality (fig. 3). This means a decrease in the number of Poles by over 100 thousand people in just 10 years. Numerically speaking, Poles are the second biggest minority in Belarus, after the Russians, mainly living in the north-western region of the country, near the border with Poland and Lithuania.

**Fig. 3. Polish Minorities In Belarus (2009)**



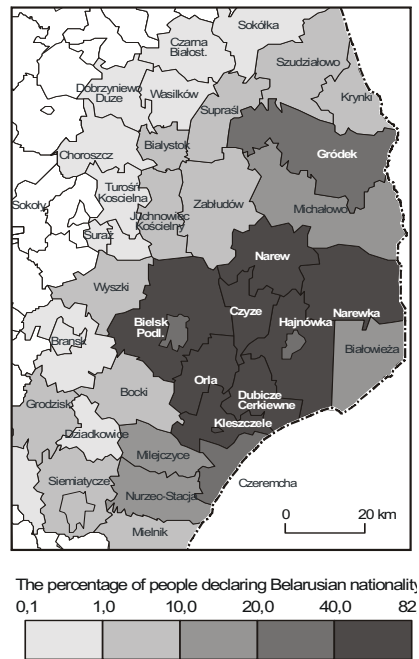
**Source:** Spis narodowy Białorusi 2009, [www.pl.wikipedia.org/wiki/Polacy\\_na\\_Bia%C5%82orusi](http://www.pl.wikipedia.org/wiki/Polacy_na_Bia%C5%82orusi)

The support for Belarusian opposition, non-governmental organisations and Polish minority in Belarus, co-organised and co-financed by the Polish government (mainly the Ministry of Foreign Affairs), is one of the priorities of Polish policy in terms of international cooperation in favour of democracy and the development of citizen society, especially from diffusion of idea of civil society and democratisation processes (Wendt, Ilięş 2003). It is met with strong criticism and counteractions from the Belarusian government. One of the most spectacular manifestations of Polish authorities' commitment to promoting democracy in Belarus was the launch Radio “Racja”, a non-public radio station broadcasting from Białystok and Biała Podlaska in the Belarusian language, also available online, intended for the Belarusian minority in Poland and the citizens of Belarus, funded by the Polish Ministry of Foreign Affairs, operating in 1999-2002 and again since 2006. The main objective of the station is to provide the Belarusian citizens with the access to independent information about events and the situation in Belarus, Poland and the world and TV Belsat, a satellite TV channel broadcasting since 2007 in Belarusian, financed and legally owned by Polish Television. Many programs, including news, are also availabilities on the internet. The main objectives of the station are the same as the objectives of Radio “Racja”. It is the only independent Belarusian-speaking television station available in Belarus, which breaks the monopoly of information of the Belarusian authorities. In September 2011, on the initiative of several non-governmental organisations, the Belarusian House was opened in Warsaw. It is supposed to become a place to unite the Belarusian diasporas, coordinate the activities of the Belarusian emigration democratic organisations and support the repressed activists of the Belarusian opposition, as well as a place for discussions among all the organisations fighting for democratic Belarus. It also serves as a centre to inform the Polish public about the events in Belarus.

At first decade of XXI century, the mutual relations between Poland and Belarus are the worst of all the neighbouring countries. They are further aggravated by the character of the border between the countries. The Polish eastern borderland, especially the Polish-Belarusian and Polish-Ukrainian one, is often referred to as

Latin-Byzantine "frontier of civilisation", as the border between the Western and the Eastern civilisations (Bański 2008, Huntington 1997, Kowalski 1999, Eberhardt 2004, Pawluczuk 1999). Running roughly along the Polish border with Belarus and Ukraine, the cultural division line emerging on the basis of the western Christian tradition and the influence of Orthodox culture, is the most enduring divide of the European continent (Bański 2008). Since 2004 it has also been "strengthened" by serving as the external border of the EU, which means that the eastern borderland of Poland, both in cultural and in political sense, can be treated as the frontiers of Western Europe, while the external EU border serves as the main axis dividing Europe.

**Fig. 4.** The Percentage Of People Declaring Belarusian Ethnicity In The Polish-Belarusian Borderland, By Commune, In The 2002 Census



**Source:** Own study based on data from the Central Statistical Office

The contemporary Polish-Belarusian border serves as a barrier between completely different political, economic, legal, social and cultural realities. It clearly divides not only the Polish and Belarusian societies but also Belarusians living on both sides of the border (Fig. 4). It differentiates them not only in formal, but also in cultural, mental and economic sense, to a much larger extent than the Ukrainian border. It can surely be described as one of the strongest civilisation barriers in modern Europe.

Paradoxically, as a consequence of the policy run by Lukashenka for over ten years aimed at denationalising Belarusians by removing Belarusian national symbols, limiting the use of Belarusian language (especially in schools), the liquidation of independent Belarusian organisations and media, it is currently easier (and safer) to be an ethnic Belarusian in the Republic of Poland than in the Republic of Belarus.

Therefore, the Belarusian state is not as important as a point of reference for the ethnic Belarusians in Poland as their kin-state is for ethnic Lithuanians or Ukrainians. Sociological studies confirm that representatives of the Belarusian minority commonly view Poland, not Belarus, as their kin-state. They feel a strong emotional, historical and political connection with the Polish state and they assess the Polish society much more positively than the Belarusian people living across the border. Therefore, they commonly assume the role of "Polish citizens" not "Belarusian minority" in external contacts (Sadowski 1995). This has been confirmed by the research done by M. Bieńkowska-Ptasznik (2007) comparing Lithuanian and Belarusian minorities. She claims that Lithuanians identify their capital city with Vilnius, they feel a connection to the Lithuanian state and are more involved in what happens in Lithuania. On the other hand, the Belarusians identify their capital with Warsaw or Białystok, while their attitude towards the situation in Belarus, especially towards the policy of President Lukashenka, is predominantly critical. Among older people, especially the rural population, the positive assessment of the political system in Belarus was dominant. The good and stable economic situation of the people of Belarus was emphasised, and President Lukashenka was seen as a "good host". The actions of the Belarusian opposition were criticised by the respondents for aiming to destabilise the political situation and



leading to poverty and unemployment. Such assessments stem, among others, from the positive view of the times of the People's Republic of Poland and the negative attitude towards the democratic transformations after 1989 in Poland, commonly held by the Belarusian community.

The diverse attitudes of the Belarusian minority toward Belarus are also apparent in the varied perception of the minority by the leaders of Belarusian organisations. Among the Ukrainian and Lithuanian minority organisations operating in Poland, there is hardly any difference and division concerning their relations with their kin-state, while among the Belarusian organisations, the attitude to the Republic of Belarus, its authorities and political system is one of the most contentious issues and the main (apart from the assessment of communist Poland) division and conflict line. Operating for several dozens of years, the Belarusian Social and Cultural Society (BTSK) is the biggest organisation representing the Belarusian minority in Poland. Since its inception in 1956, it has been emphasizing its clearly left-wing character and keeping friendly reactions with the Belarusian authorities. This cooperation can be seen, among others, in the exchange of folk bands (partially financed by the Belarusian side), joint organisation of cultural events, scientific conferences and publications. BTSK cooperates with the "official" Union of Poles in Belarus recognized by the Belarusian authorities, which co-organises annual scientific conferences and artistic events. BTSK activists go to Belarus, where they often publicly declare their support for the policies of President Lukashenka. In return, Poles is visited by Belarusian officials and politicians invited by BTSK.

On the other hand, the activists of Belarusian organisations created in the 90s, standing in opposition to BTSK and nationalist in character, are decidedly negative in their assessment of the Belarusian government. They often stress, that they do not maintain any contact or cooperation with the "official Belarus". On the contrary – one of the Belarusian leaders in Poland, Eugeniusz Wappa, has been banned from coming to Belarus by the authorities in Minsk, while the main Belarusian-speaking periodical ("Niwa" weekly) is officially banned there. This does not mean that these organisations do not maintain any contacts with Belarus. They cooperate with the opposition, some journalists and NGOs. They are also involved in the activities of Radio Racja and Belsat Television. However, the newly formed associations do not have a wide support among the Belarusian community in Poland, and their activity is usually limited to a few intellectual urban communities.

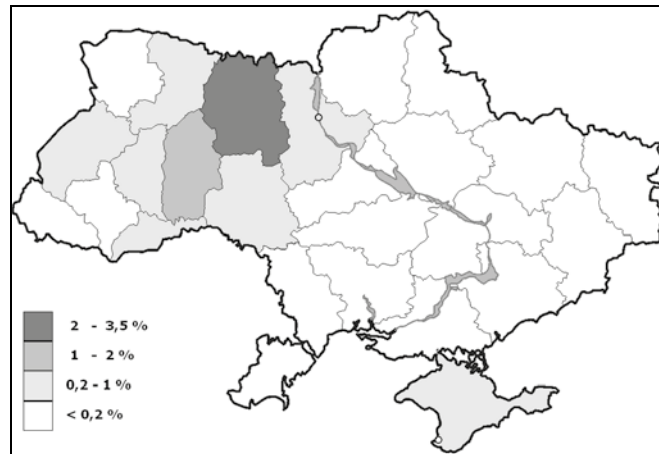
There is a clear correlation between the opinions concerning the situation in Belarus voiced by the leaders of the leftist BTSK and the main base of this organisation, i.e. the older generation of rural Orthodox community, and the opinions voiced by the Belarusian nationalist organisations and the young, educated generation supporting these organisations.

Just as the activists of Belarusian organisations differ in their assessment of the political reality in Belarus, they also differ in their assessment of the situation of the Belarusian minority in Poland after the Polish accession in the EU. The president of BTSK believes that Polish EU accession did not change anything in the circumstances of the Belarusian minority, while the activists of organisations standing in opposition to BTSK emphasise the positive role of European legal standards in protecting the rights of minorities and better protection of minorities following the accession. While the deterioration of the economic situation of Russia resulted in easing relations with Belarus in Polish. In 2016 Belarus has decided to implement the previously signed agreement on small border traffic with Polish, which greatly facilitate visits to Polish citizens of this country, including Poles living in Belarus.

#### **4. POLISH MINORITIES IN UKRAINE**

The Polish-Soviet border was effective in hindering relations between the Poles and the Ukrainians and was destructive to the multicultural character of the borderland. On both sides, both the Polish and the Soviet communist regimes implemented a policy of assimilating minorities. As a result, over 30 years (1959–1989) the number of Polish people in Ukraine has decreased, according to official statistics, from 363.3 thousand, to 219.2 thousand and in 2001 to 144,1 thousand (fig. 5). The number of ethnic Poles in the borderland Lvov region decreased by more than a half, from 59.1 thousand, to 26.9 thousand.

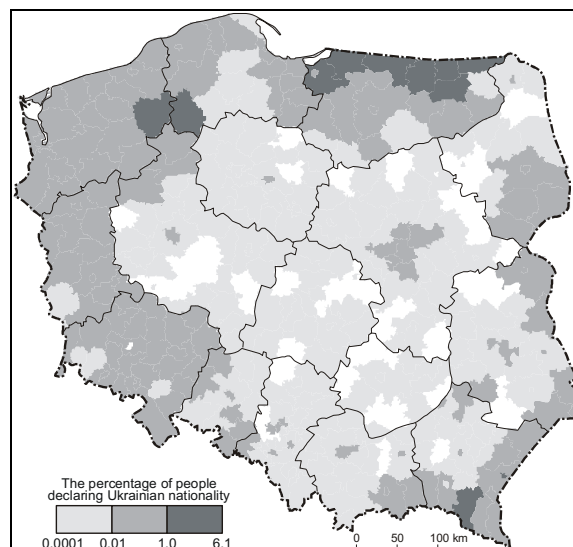
**Fig. 5.** Polish Minorities On Ukraine (2001)



**Source:** [pl.wikipedia.org/wiki/Polacy\\_na\\_Ukrainie#/media/File:Polish\\_minority\\_in\\_Ukraine\\_2001](http://pl.wikipedia.org/wiki/Polacy_na_Ukrainie#/media/File:Polish_minority_in_Ukraine_2001)

As a result of displacement and dispersion of the ethnic Ukrainians in the northern and western parts of the country in 1947, the process of assimilation in Poland proceeded more rapidly, although there are no official statistics for the period (fig. 6). The traces of culture and religion of individual minorities were also being destroyed.

**Fig. 6.** The Percentage Of People Declaring Ukrainian Ethnicity, By Districts, In The 2002 Census



**Source:** Own study based on data from the Central Statistical Office

The situation changed after the fall of communism in Poland, the dissolution of the USSR and the emergence of independent Ukraine in December 1991. Poland was the first country in the world to recognize the independence of Ukraine, the very next day after its formal announcement. The former border with the totalitarian Soviet Union became the border between two sovereign states. Crossing it was greatly facilitated. In addition to the existing border crossing in Medyka, which was the only one for decades, new ones, both road and railway ones, were created in Dorohusk, Hrebennie, Hrubieszów, Korczowa, Krościenko, Przemyśl, Werchrata and Zosin. The new political situation gave hope for a revival of the Polish-Ukrainian borderland, which remained economically, socially and culturally dead throughout the communist times (Barwiński 2009; Sobczyński 2001, Barwiński et al., 2017).

The revival of the borderland can also be seen in the dynamics of cross-border traffic. A growth trend could be seen since mid-90s, with a small slump in 1998. A dramatic increase in the number of people crossing the border, up to over 19 million people per year, occurred between 2005 and 2007. Six months earlier, in May 2004, another significant change in the Polish-Ukrainian borderland occurred, namely Polish accession to the European Union (EU). One of the consequences was the transformation of the Polish-Ukrainian border into the

EU's external border, which came with many limitations, such as increased border control and the introduction of the visa requirement for citizens of countries outside the EU. The rapid increase in cross-border traffic in this period seems surprising, given the new formal requirements associated with crossing the border, mainly relating to the so-called EU visas. Before Poland joined the EU, Ukrainian citizens also needed to have entry visas to Poland, though they were free, reusable and easy to obtain. After the Polish accession to the EU, the so called EU visas were introduced. They were harder to obtain, yet still free. Only after Poland joined the Schengen Area the visas became paid and the procedure became more bureaucratic and complicated. However, the Poles still do not require a visa to go to Ukraine. It can be argued that it was the Polish accession to the EU that contributed to increasing cross-border traffic. As a member of the EU, Poland has become an attractive country for many foreigners from the east, and the interest in economy, trade and tourism has grown, both in Poland and Ukraine. Comparing the Ukrainian section of the border with other Polish fragments of the EU's external border (with Russia and Belarus), we can clearly see that the growth of cross-border traffic after 2004 only happened on the border with Ukraine, where the traffic became significantly higher than on the other two borders.

The situation changed dramatically with Polish accession to the Schengen Agreement in December 2007. The introduction of visa fees for Ukrainian citizens to all Schengen Area countries, including Poland, as well as the bureaucratisation of the visa application procedures caused a slump in border traffic. In just two years (2008–2009), the number of people crossing the Polish-Ukrainian border fell from more than 19 million to just 11.7 million, and it still remains far lower than 5–7 years ago, despite a growth tendency that could be seen over the last two years.

A radical reduction in arrivals of Ukrainian citizens to Poland after 2007 led to the collapse of the borderland trade exchange, which has negative consequences for the inhabitants of the borderland. Since the early 90s, good relationship between Poland and Ukraine directly translated into economic benefits, extremely important for the region. They resulted, among others, from the mobility and resourcefulness of the people who frequently cross the border in connection with the local trade, smuggling of alcohol and cigarettes, as well as looking for a job, but also for family reasons and tourism. One of the consequences of cross-border exchange were the frequent, sometimes regular contacts between the residents of the borderland with the people on the other side of the border, as well as with their language and culture. This had an impact on the perception of national minorities living in the borderland, both Polish and Ukrainian (Wojakowski 2002). Sealing the border in preparation for Polish accession to the EU, as well as the increase in visa requirements in December 2007 have significantly limited these contacts.

According to the leaders of Ukrainian organisations in Poland, most of whom have a positive opinion about Polish accession to the EU, its most important outcome for the Ukrainian community are the monitoring of the minorities' situation by European institutions, improved subjectivity of the minorities and the government's greater understanding for the demands of the minorities. Further down the list are the financial benefits, primarily resulting from the opportunity to indirectly obtain EU funding through grants from local governments or financing for renovations of Orthodox and Greek Orthodox temples, nearly in the all country (fig. 6).

Independent Ukraine is not very supportive for the Ukrainian minority in Poland. According to activists in Ukrainian organisations, this support was non-existent throughout the first dozen years of Ukraine's independence. Despite the large Polish community living in Ukraine and a clear (unfavourable for the Poles) asymmetry in the rights of the Polish minority in Ukraine and the Ukrainian minority in Poland, the question of the situation of national minorities is not a key topic in the official international relations between Poland and Ukraine, especially compared to the relations with Belarus or Lithuania. The economic and geopolitical issues are much more important. There are, however, numerous NGOs such as "Wspólnota Polska" Association and foundations such as Aid to Poles in the East Foundation actively working with dozens of Polish organisations in Ukraine. Assistance is also provided by the Polish local governments and partner cities. On the other hand, state authorities (especially the Ministry of Foreign Affairs and the Ministry of Culture and National Heritage) support Polish schools in Ukraine, libraries, publications and cultural activities of Polish organisations by co-funding scientific conferences, as well as renovations of temples, graveyards and memorials. The scale of the needs is, of course, disproportionate with the support (Wendt, Czerwionka 2015).

Official political relations between Poland and Ukraine since 1991 were appropriate, though not free from mutual prejudices and stereotypes. The turning point came with the so-called "orange revolution" in Ukraine (21.11.2004–23.01.2005), during which Poland decidedly and effectively supported Ukrainian democratic parties calling for repeating falsified elections and making Ukraine fully independent from Russia. After President of Ukraine Viktor Yushchenko took office (2005–2010), Poland became one of the closest political

partners of Ukraine, often serving as its "advocate" at the EU and NATO. This role often has been hampered and restricted by disputes between a fraction of President Yushchenko and Prime Minister Tymoshenko, and especially by the clear closing-up "orange" authorities of Ukraine with extreme Ukrainian nationalists. Mutual political relations were manifested both in symbolic acts of reconciliation (e.g. cemeteries in Lvov and Volhynia) and in joint actions in the international arena, economic projects and sports events. Awarding the right to organise the European soccer championship in 2012 to Poland and Ukraine became yet another positive factor in activating Polish-Ukrainian cooperation. The policy of the Polish governments towards Ukraine, although not always consistent, sought to strengthen the democratic mechanisms and to link Ukraine as closely as possible to the structures of Western Europe, which is extremely important from the point of view of Polish geopolitical interests (Wendt 2004b). The current complex internal political situation in Ukraine under President Viktor Yanukovich, as well as the turning of political and economic elites towards Russia makes the cooperation more difficult, and the political relations between the countries may once again be called, at best, appropriate. The situation of the Polish minority in Ukraine worsened seizure of the Crimea by Russia, which triggered a new wave of Ukrainian nationalism.

Moreover, they are heavily burdened with historical circumstances, that have a special dimension in case of Polish-Ukrainian history. The general area of the Polish-Ukrainian borderlands has seen numerous bloody ethnic conflicts that are still alive in the collective consciousness of both Polish and Ukrainian nation. Historical legacy and national resentments are revealed, among others, in disputes surrounding the organisation of various national or cultural events of various minorities on both sides of the border, monuments to honour the soldiers of the Ukrainian Insurgent Army (UPA) or their victims, World War 1 and 2 graveyards. History, including its contemporary evaluation and interpretation, is still far more divisive than uniting for Poles and Ukrainians in both countries, despite multiple gestures of reconciliation.

## CONCLUSION

One consequence of the contemporary processes of political, economic and military integration of the European continent is the strengthening of its division into the Western Europe (in its widest meaning) and the Eastern Europe (not included in the integration process). At the Polish border with Belarus and Ukraine, the line of the modern division, strengthened in the literal (technical measures to protect the borders) and legal sense (visa regulations) overlaps with the civilisation, cultural and religious division line that has been shaped over the ages. Despite the claims from the government in Warsaw of "Polish eastern policy", we can see a clear turn towards "western policy". In political, military and economic sense, Poland is clearly facing west, which results in turning away from its eastern neighbours, which is particularly disadvantageous for political and geopolitical reasons. Despite spectacular attempts by various governments to revive the cooperation, especially with Ukraine and Lithuania, Poland does not currently have any arguments, especially economic or financial ones, to conduct an effective, pragmatic eastern policy, and not a policy based on historical sentiments.

When we compare the contemporary ethnic structure and national policy of Poland and its eastern neighbours, we can see clear asymmetry in both quantitative and legal-institutional aspects. There is currently a markedly smaller population of Ukrainians, Belarusians and Lithuanians living in Poland than the Polish population in the territories of our eastern neighbours. At the same time, the national minorities in Poland enjoy wider rights and better conditions to operate than Poles living in Ukraine, Belarus and Lithuania.

The improvement of the legal situation of ethnic minorities in Poland is related, among others, to Poland accession into the EU, which is recognised and appreciated by the leaders of national organisations, who stress that the main consequences of Poland's membership in the EU for the communities they represents are not the potential financial benefits, but an improvement in legal standards concerning the protection of ethnic minorities. This is a universally held opinion, very strongly rooted in the consciousness of the leaders of national organisations, even though it is not exactly applicable to EU legislation. The EU law does not include any regulations concerning the rights of ethnic minorities, even though the EU requires its members to respect the standards of international law concerning minorities. The EU legislation only protects the so called less-used languages, which may mean, in practice, some of the languages used by ethnic minorities, but it does not introduce a common national policy. As a result, each country regulates the legal issues of ethnic minorities on its own. The EU legislation clearly prohibits discrimination due to gender, race, religion, ethnic and social origin and the colour of one's skin, yet no EU documents directly mentions ethnic minorities. There are also no special programmes for financial supports of minorities. Thus, they can only apply for financing for their projects as

part of general EU initiatives (structural and cohesion funds). The legislation of the European Council concerning the legal protection of ethnic minorities is much more extensive (Budyta-Budzyńska 2010).



## REFERENCES

- ATASOY E., SOYKAN A., GALAY E., WENDT J.A., 2017, Etnocoğrafya Penceresinden Belarus Cumhuriyeti'ndeki Polonyalılar, [in:] [in:] ATASOY E., WENDT J.A. (eds.), *Sosyal Bilimler Işığında Polonya Cumhuriyeti*, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, p. 125-143.
- BAŃSKI, J., 2008, Polska i Europa Środkowo-Wschodnia w koncepcjach podziału Europy, [in:] Eberhardt P. (ed.), *Problematyka geopolityczna ziem polskich*, Warszawa, p. 121–134.
- BARWIŃSKI M., WENDT J.A., ALIASKAROV D., 2017, Polonya'daki Azınlıklar Açısından Polonya'nın Ukrayna, Belarus ve Litvanya ile Uluslararası İlişkileri, [in:] [in:] ATASOY E., WENDT J.A. (eds.), *Sosyal Bilimler Işığında Polonya Cumhuriyeti*, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, p. 525-546.
- BARWIŃSKI, M., 2009, The contemporary Polish-Ukrainian borderland – its political and national aspect, [in:] Sobczyński M. (ed.), *Historical Regions Divided by the Borders. General Problems and Regional Issue*, "Region and Regionalism", 9 (1), Łódź–Opole, p. 187–208.
- BIEŃKOWSKA-PTASZNIK, M., 2007, *Polacy – Litwini – Białorusini. Przemiany stosunków etnicznych na północno-wschodnim pograniczu Polski*, Białystok.
- BUDYTA-BUDZYŃSKA, M., 2010, *Socjologia narodu i konfliktów etnicznych*, Warszawa
- EBERHARDT, P., 2004, *Koncepcja granicy między cywilizacją zachodniego chrześcijaństwa a bizantyjską na kontynencie europejskim*, Warszawa, p. 169–188.
- EFE R., ATASOY E., BARWIŃSKI M., WENDT J.A., 2017, Polonya Siyasetinde Ulusal Azınlıklar ve Doğu Komşuları, [in:] ATASOY E., WENDT J.A. (eds.), *Sosyal Bilimler Işığında Polonya Cumhuriyeti*, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, p. 203-222.
- HUNTINGTON, S.P., 1997, *Zderzenie cywilizacji i nowy kształt ładu światowego*, Warszawa.
- KOWALSKI, M., 1999, Kulturowe uwarunkowania stosunków polsko-litewsko-biało-ruskich, [in:] Kitowski J. (ed.), *Problematyka geopolityczna Europy Środkowej i Wschodniej*, Rzeszów, p. 77–88.
- KOWALSKI, M., 2008, Wileńszczyzna jako problem geopolityczny w XX wieku, [in:] Eberhardt P. (ed.), *Problematyka geopolityczna ziem polskich*, Warszawa, p. 267–298.
- PAWLUCZUK, W., 1999, Pogranicze narodowe czy pogranicze cywilizacyjne?, *Pogranicze. Studia Społeczne*, 8, p. 23–32.
- RYKAŁA, A., 2008, Sytuacja społeczno-kulturalna Litwinów w Polsce i ich wpływ na relacje między krajem zamieszkania a Litwą, *Acta Universitatis Lodziensis. Folia Geographica Socio-Oeconomica*, 9, Łódź, p. 89–113.
- SADOWSKI, A., 1995, *Pogranicze polsko-białoruskie. Tożsamość mieszkańców*, Białystok.
- SOBCZYŃSKI, M., 2001, Perception of Polish-Ukrainian and Polish-Russian trans-border co-operation by the inhabitants of border voivodships, [in:] Koter M. and Heffner K. (eds.), *Changing role of border areas and regional policies*, "Region and Regionalism", 5, Łódź–Opole, p. 64–72.
- WENDT J., 1998, Communication connections between Poland, Kaliningrad Region, Beylorussia and Lithuania, [in:] KOTER M., HEFFNER K. (eds.), *Borderlands or transborder regions - geographical, social and political problems*, "Region and Regionalism", 3, p. 165-172.
- WENDT J., 2004a, Difference between Eastern and Western Polish Euroregions, [in:] WENDT J., BENTE F., BODOCAN V. (eds.), *Poland and Romania before enlargement of European Union and NATO*, Carta Blanca, Warsaw, p. 105-110.
- WENDT J., 2004b, *Przestrzenne zróżnicowanie i uwarunkowania przenikania systemu demokratycznego w Polsce i w Rumunii*. Carta Blanca, Warszawa.
- WENDT J., ILIEŞ A., 2003, Mniejszości etniczne a dyfuzja innowacji w Polsce i w Rumunii, [in:] *Pieniądze i więź*, 3(20), p. 146-154.
- WENDT J., RACZYŃSKI M., 1999, Granice Polski w XX wieku, *Kwartalnik Geograficzny*, 3 (11), p. 14-25.

WENDT J.A., CZERWIONKA J., 2015, Contemporary research problems of Polish minority in western Ukraine, [in:] SZYMAŃSKA W. (ed.), *Regional Development and Public Administration in the Context of General Tendencies of XXI century*, Publishing House "ADNDU, Słupsk-Kharkov, p. 118-130.

WOJAKOWSKI, D., 2002, *Polacy i Ukraińcy. Rzecz o pluralizmie i tożsamości na pograniczu*, Kraków.



## Yerel Seçilmişlerin Bürokrasi–Siyaset İlişkisine Bakışı: Şanlıurfa Örneği\*

*The Perspective of Local Selecteds about Bureaucracy-Politics Relation: Şanlıurfa Example*

**Abdullah ÇELİK**

Prof.Dr., Harran Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi  
abdullahcelik99@yahoo.com

Makale Başvuru Tarihi: 24.02.2018

Makale Kabul Tarihi: 26.04.2018

**İsmail MARDİNLİ**

Harran Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü  
ismailmardinli63@gmail.com

\* Bu çalışma Prof. Dr. Abdullah ÇELİK danışmanlığında HRÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü'nde yapılan “Türkiye’de Bürokrasi - Siyaset İlişkisi ve Yerel Seçilmişler: Şanlıurfa Örneği” isimli yüksek lisans tezinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

### ÖZET

#### Anahtar

#### Kelimeler:

Bürokrasi

Siyaset

Yerel Siyaset ve  
Yerel Seçilmişler

*Bürokrasi ve siyaset ilişkisi topluma hizmet gibi aynı amaç doğrultusunda, aynı değer ve araçlarla, uyumlu çalışma esasına göre şekillenmiştir. Siyasi iktidar ülke yönetimine ilişkin kararları siyasi bir süreçte alır ve alınan bu kararları ilgili bürokrasi tarafından uygulamaya koyar. Bu çalışmanın konusu, bürokrasi ve siyaset kavramlarının genel gelişimi ile Tanzimat döneminden başlayarak Cumhuriyet'in ilanından günümüze kadar geçen süre içerisinde kamu yönetimi disiplini açısından Türk kamu yönetiminde bürokrasi ve siyaset arasında nasıl bir ilişki olduğu, birbirlerini nasıl etkiledikleri, uyumlu çalışma ve çatışma süreçlerini detaylarıyla incelemektir. Ayrıca yerel siyasetin aktörleri olan yerel seçilmişlerin, bürokrasi ve siyaset arasındaki bu ilişkiyi nasıl değerlendirdiklerini öğrenmektir. Yerel seçilmişlerin, bürokrasi ve siyaset arasındaki ilişkiyi nasıl değerlendirdiklerini öğrenebilmek için, Şanlıurfa merkezdeki yerel seçilmişler ile (belediye meclis üyeleri ve muhtarlar) anket çalışması yapılmıştır. Bu çalışma sonucunda, bürokrasi ve siyaset arasındaki ilişkinin uzlaşmaya dayalı olduğu ve başarılı bir yönetim için uyum içinde çalışmanın önemli olduğu sonucuna varılmıştır. Ayrıca, siyasetin bürokrasiye gereğinden fazla müdahalesinin bürokraside siyasallaşmaya yol açtığı ve bürokratların kendilerini siyasilere yakın tutmaya çalıştıkları görülmüştür.*

### ABSTRACT

#### Keywords:

Bureaucracy

Politics

Local Politics and  
Local Selected Ones

*The relation of Bureaucracy and Politics has taken a shape in accordance with the same target like serving to the public, with the same aims and values and coordination. Political power makes decisions of governing the country in a process of politics and carries them into effect through the related bureaucracy. The subject point of this study, by starting from the Tanzimat Period (regulatory period) with the development of bureaucracy and politics, is to analyse what sort of relationship is existent between bureaucracy and politics in Turkish public administration in regard to public administration discipline since the proclamation of republic to present day, how they influence each other and is to analyze the process of their accordance of working and conflict in detail. Besides this, the subject point of this study is to learn how the local elected ones, as actors of local elections, evaluate the relation between bureaucracy and politics. In order to learn how the locally elected figures (aldermen of municipality and neighbourhood representatives) evaluate the relation between bureaucracy and politics a questionnaire study has been performed. In consequence of the study, it is concluded that the relation between bureaucracy and politics is built upon reconciliation and it is important to work in accordance for a successful governance. Also it is seen that excessive interference of politics into bureaucracy causes politicization in bureaucracy and bureaucrats have been trying to keep themselves close to politicians.*

## 1. GİRİŞ

Modern devletlerde siyasi iktidarın bir aracı olarak ortaya çıkan uzmanlaşmış yönetsel yapılar ve demokratik geleneğin gelişmesi sonucunda, devletin yasama, yürütme ve yargı fonksiyonlarının birbirinden ayrılması, gücün bir merkezde toplanması ve kötüye kullanılmasının önlenmesi fikri önemli bir hâl almıştır. Bu gelişmede bürokrasinin, siyasi iktidara bağlı bir yapıya dönüştürülmesi öngörülmüştür. Bunun neticesinde siyasi ve yönetsel roller belirlenmiş, bürokratlar, siyasilerin direktifleri doğrultusunda çalışmaya başlamışlardır.

Günümüzde bürokrasi ve siyaset genellikle iç içe geçmiş bir durum sergilemektedir. Genel olarak siyaset, siyasilerin hâkim olduğu sorumlulukların, hedeflerin ve kararların alındığı bir alan olarak ortaya çıkmaktadır. Bürokrasi ise, belirli birtakım görevleri bulunan, sorumlulukları olan memurların faaliyet alanıdır. Bürokrasi ve siyaset arasındaki ilişkiye bakıldığında, bunların bazen birbirini tamamlayan, bazen ters düşen, bazen de birinin diğerini etkisi altına aldığı bir ilişkiler ağı içerisinde olduğu görülür.

Türkiye'deki duruma bakıldığında, bu ilişkinin temeli Osmanlı dönemine kadar götürülebilir. Tanzimat Dönemi'nden başlayarak günümüze kadar bu ilişkinin devam ettiği görülmektedir. Günümüzde halen devam eden bu ilişkide kimi zaman siyaset bürokrasiyi, kimi zaman da bürokrasi siyaseti etkilemiştir. Bu ilişki bir güç sağlama mücadelesi halini almıştır. Bu mücadeleden bazen siyaset, bazen de bürokrasi galip çıkmıştır.

Bu çalışmada ilk önce bürokrasi, siyaset, yerel siyaset ve yerel seçilmişler kavramlarıyla bürokrasi-siyaset arasındaki ilişki açıklanmaya çalışılmaktadır. Daha sonra saha araştırması çerçevesinde yerel seçilmişlerin (belediye meclis üyeleri ve muhtarlar) bürokrasi-siyaset arasındaki ilişkiye nasıl baktıkları irdelenmektedir.

## 2. BÜROKRASİ

Bürokrasi, çeşitli tanımlamaları olan bir kavramdır. Bu tanımlamalar iki farklı yaklaşım ile ele alınabilir. İlk yaklaşım bürokrasi kavramını, yapısal özelliklerine göre tanımlarken; ikinci yaklaşım, bürokrasiyi davranışsal özelliklerine göre açıklamaya çalışır. Dolayısıyla bürokrasi kavramı bu iki yaklaşım çerçevesinde ele alınabilir. Çünkü bürokrasinin yapısal nitelikleri, onun davranışlarını ve hizmeti yerine getirme yöntemlerini büyük oranda etkiler. Bürokrasinin yapısal ve davranışsal niteliklerini oluşturan bu tanımlamalar “kırtasiyecilik ve verimsizlik”, “rasyonel örgüt biçimi”, “kamu yönetimi”, “memurlar tarafından yönetim” ve “büyük yapıli örgütler” şeklinde beş grupta toplanmaktadır (Eryılmaz, 2017: 252-255).

*Kırtasiyecilik ve verimsizlik:* Bu şekilde bürokrasi, verimsizlik, işlerin geç yerine getirilmesi, kurallara bağlılık, kırtasiyecilik, sorumluluk üstlenmeme, yönetimde kapalılık, yetki devri konusunda isteksiz yaklaşım gibi olumsuz eylemleri ifade eder.

*Rasyonel örgüt biçimi:* Bu tanımlama M. Weber tarafından ortaya atılmıştır. Weber'e göre bürokrasi, işbölümü, hiyerarşi, yazılı kurallar, işlemlerin ve faaliyetlerin dosyalanması, gayrişahsîlik ve resmi yapıdan meydana gelen rasyonel bir örgüt şeklindedir (Weber, 1987: 192-194).

*Kamu yönetimi:* Burada bürokrasi, devlet yönetiminde birtakım yönetsel hizmetleri yerine getirmek için gelişmiş iktidarlardan yönetilen ve farklı kamu kurumlarından meydana gelen örgütlerin tümüne verilen isimdir.

*Memurlar tarafından yönetim:* Bürokrasi, hâkimiyetin büyük oranda atama şekliyle görev başına gelen memurların inisiyatifinde olduğu yönetim şeklindedir.

*Büyük yapıli örgütler:* Bürokrasi, toplumda büyük çaplı örgütlerin gelişimini yansıtan bir ifadedir. Bu örgütler, sadece siyaset, yönetim, adalet ve askeri birimler ile sınırlı değildir, aynı zamanda toplumsal ilişkilerin de bürokratikleşmesini kolaylaştıran birimlerdir.

Yukarıdaki açıklamalarda görüldüğü gibi bürokrasi, bir devlet yönetim sistemi değildir. Ancak bürokrasi, sürekliliğe sahip ve kendisine ait kuralları olan sadece devlet yapılanmalarında değil çeşitli örgütlerin yapılanmalarında da var olan bir yapıdır. Bürokrasi, insanlığın tarihsel seyrinin belirli bir aşamasında ve bazı gelişmeler ile ortaya çıkan özel bir yönetim ilişkisini ifade etmektedir. Bürokrasinin bu şekilde ortaya çıkmasında; kapitalizme dayanan bir ekonomik sistemin ortaya çıkması, şehirlerde oluşan kümeleşme ve bunun sonucunda ortaya çıkan rasyonelleşme, uzmanlaşma ve örgütlenme gibi yönetsel görevler önemli rol oynamışlar (Kalağan, 2010: 20).

### 3. SİYASET

Siyaset kavramının kökeni Arapça'ya dayanmaktadır. Arapça'da "siyasa" olarak kullanılmıştır. Bedevi toplumlarında hayvanların, özellikle at ve deve yetiştiriciliğinde ve eğitiminde "SWS" ya da "sasa" kökünden gelen "siyasa" kavramı kullanılmıştır. Daha sonra bu kavram "birisine bakmak", "birisini terbiye etmek ve yönetmek" anlamlarında kullanılmıştır. Son kullanma şekli olarak ise bu kavramın anlamı biraz daha genişletilerek kentlerin ve bireylerin idaresi ile bu alanda bulunan çeşitli ilişkiler için kullanılmıştır (Yılmaz vd., 2013: 268).

Siyaset, siyasi otorite ile ilgili örgütlerin ve bu örgütlerin oluşumunda etkin olan davranışların bilimi olarak tanımlanır. Böyle bir tanımlama, siyasetin bir yandan günümüzde hemen hemen tüm konuları kapsadığını gösterirken, diğer yandan belirli bir sınır getirdiğini gösterir. Siyaset, devlet işlerini düzene koyma ve bunları uygulama sanatıdır. Kamu yönetimi bağlamında siyaset, değerler, politikalar, araçlar, kararlar ve sorumluluk gibi konularla ilgilenen memurun görev alanı olarak tanımlanır. Başka bir deyişle kamu hizmetlerinin sunulmasında izlenen yol ve yöntemlerdir. Genel olarak siyaset, toplumun bütününe ilgilendiren ya da toplumu meydana getiren birimler arasındaki ilişkileri son aşamada meşru otoriteye dayanarak düzenleyen eylemler bütünüdür (Gökçe vd., 2002: 48-49).

Siyaset, tek bir insanı değil, insanları ilgilendiren bir alandır. Siyaset, bir tek "ben"in etrafında değil, "ben" ve "ötekiler" arasında cereyan eden bir faaliyettir. Buna, "siyaset bir ilişki"dir denir. Toplum bir ilişkiler ağı içerisinde kabul edilir ve siyaset bu ilişkiler ağı içerisinde kendine özgü özellikler taşıyan belirli birtakım ilişkileri içerir. Dolayısıyla siyasetin tanımı, bu toplumsal ilişkiler ağı içerisinde, siyasete özgü olanı ortaya koyan bir tanımlama olmalıdır. Siyaset, bir toplumda meşru otoriteye dayanmak suretiyle yapılan varlık ve değer dağıtma faaliyetidir. Ancak şu da unutulmamalıdır ki, bir toplumda her türden varlık ve değer dağıtımını, kendiliğinden siyaseti içermez. Bu işin meşru otoriteye dayanarak yapılıyor olması siyasetin kendine özgü yüzünü oluşturur (Oktay, 2014: 14-15).

Siyaset, olasılıklar içerisinde bir tercih yapma, seçim yapma ve her bir insanın kendisinin olasılık olma halidir. Siyaset, bir taraftan yana olmaktır. Tarafların olması ve kendi çıkarlarının gerçekleştirilmesi için belirlenmiş olan kurallar çerçevesinde mücadele edilmesidir. Dolayısıyla taraflar yoksa siyasette yoktur. Çünkü tek taraflı belirlenen ilkeler, kurallar ve ideolojiler siyasetin göstergesi değil despotizmin varlığına işarettir. Siyaset, çeşitli adalet düzenlemelerinin değerlendirildiği bir alandır. Başka bir deyişle tek bir düzenin olduğu ve dayatıldığı bir alan değildir. Çünkü siyasetin işlevi ancak bireylerin siyasi iktidar ilişkilerine katılmasıyla var olur. Birey ve bireysel önceliklerin hedeflendiği siyaset olgusunda, siyasi katılma, konsensüs ve kişisel menfaatler siyasi istikrarın vazgeçilmez meşruiyet değerleri olarak kabul edilir (Çetin, 2003: 33).

#### 3.1. Yerel Siyaset

Yerel siyaset, siyaset bilimi ve yerel yönetim literatürü açısından önemli bir kavramdır. Yerel siyaset, siyasetin yerelde yapılmasıyla ilgilidir. Fakat bu sadece yerel yönetimler ve kurumlar/kuruluşlar ile sınırlı değildir. Bir siyasi etkinlik nerede ya da hangi düzeyde olursa olsun, eğer bu yerel boyutta yapılıyorsa orada yerel siyaset vardır. Yerel siyasette ulusal siyasetten farklı olarak yerel güç odakları ve yerel kaynakların kullanımı vardır.

Yerel siyaset, yerele ait olan özelliklerin siyasetin işleyiş sürecine farklı boyutlarda yaptığı etkiler üzerinde yoğunlaşmaktadır. Yerel siyaset, yerel sosyal yapılarının, coğrafi faktörlerin, yerel sosyo-ekonomik özelliklerin, çıkar gruplarının ve bunların etkinliklerinin siyasetin genel seyri üzerindeki etkilerini inceleyen bir kavramdır (Alkan ve Taş, 2007: 16).

Yerel siyaset, kent düzeyinde faaliyet gösteren kişi, kurum ve kuruluşların, kent ve kent halkına ait sorun ve konuları ele alarak bu çerçevede sürdürdükleri bir yerel iktidar mücadelesidir. Yerel siyaset, yerel düzeydeki imkânların ve kaynakların kullanılmasıyla, yereldeki halkın refahını ve mutluluğunu sağlamak üzere yerel iktidar ve otorite üzerinden yerel halkı yönetme sanatıdır (Aydın, 2010: 21-22).

Yerel siyaset dar ve geniş anlamda olmak üzere iki şekilde tanımlanabilir. Dar anlamda yerel siyaset, yerel düzeyde karar alma süreçlerini etkileyebilecek bütün faktörlerin incelenmesini konu edinmiş bir bilim dalı olarak tanımlanır. Geniş anlamda yerel siyaset ise, kentleşme sürecini ve yerel birimleri ilgilendiren tüm politikaları ve etkinlikleri kapsayan bir kavramdır. Özellikle kırsal ve kentsel alanlarla ilgili konular, merkez ve yerel yönetim ilişkileri ile yerel seçimler bu kapsamda yer almaktadır (Keleş, 2012: 131).

Yerel siyasette pek çok aktörden söz edilebilir. Bu aktörler yerel düzeyde örgütlenip faaliyette bulunabileceği gibi, ulusal düzeyde de örgütlenip faaliyette bulunabilirler. Siyasetin yerel aktörlerini "formel" ve "enformel" olmak üzere ikiye ayırmak mümkündür. Yasalarda tanımlanmış olan birimler formel aktörleri oluştururken, yasal kalıplar dışında kalan ancak yereldeki grupların oluşturduğu aktörler ise enformel aktörleri oluşturmaktadır (Çarkçı, 2008: 127).

Ulusal siyasetçiler, merkezi yönetim ve hükümet, mülki idare, bürokratlar, yerel siyasetçiler ve yerel yönetimler, siyasi partiler ve yerel birimleri, yerel elitler, yerel basın, sivil toplum örgütleri, çıkar ve baskı grupları, düşünce grupları, örgütlü olmayan çeşitli toplumsal kesimler, mesleki kuruluşlar ve birlikler yerel siyaset sürecinde etkin rol oynayan aktörlerdir (Gül vd., 2014: 71-72).

Yerel siyaset çeşitli konuları içermektedir. Bu konular Batılı kapitalist ülkelerde olduğu gibi gelişmemiş ya da gelişmekte olan ülkelerde de bulunmaktadır (Keleş, 2012: 133-134). Bu konular;

- Kent yönetimlerinin mali bunalımları,
- Kentlerin yenilenmesi ve planlı gelişmesi ile ilgili siyasi sorunlar,
- Yerel güç odakları arasındaki ilişkiler,
- Yerel çevre sorunlarının çeşitli yönleri,
- Hızlı, sağlıksız ve dengesiz kentleşme,
- Kentleşen yığınların siyasi katılma isteklerinin artması,
- Marjinal kesim denilen yeni kentli yığınların meydana getirdiği siyasi istikrarsızlıklar,
- Bölgeler arasındaki dengesizlikler,
- Çevre değerlerinin yozlaştırılması ve çevre koşullarının insan sağlığı açısından tehlikeli olabilecek düzeyde bozulması,
- Kırsal ve kentsel alanlarla coğrafi bölgelerin kendi aralarındaki dengesizlikleri,
- Kentlerdeki toprak sahipliği konusunun sebep olduğu siyasi ve ekonomik sorunlar,
- Kentsel dönüşüm uygulamaları sonucunda ortaya çıkan rant paylaşım sorunlarıdır.

Yerel siyasetin özünü oluşturan bu konular hem gelişmiş ülkelerde hem de gelişmekte olan ülkelerde siyasi tartışmalarda önemli bir yer kaplamaktadır. Özellikle seçim dönemlerinde bu konular yereldeki halk ile ilişki kurulabilmesi açısından hep gündeme getirilmektedir. Yerel siyasetin içerisinde yer alan bu konulardan yerel halk için olumsuzluk teşkil eden konular belirlenerek siyasi amaçla kullanılmaya çalışılmaktadır. Başka bir deyişle yerel siyasetçiler, yerel halkın rahatsız olduğu bu konularda çözüm önerileri sunarak yerel halktan ya iktidarlarını devam ettirebilmek ya da yereldeki iktidarı ele alabilmek için destek isterler.

### 3.2. Yerel Seçilmişler

Siyaset, ulusal ve yerel düzeyde karar verme ve uygulama mekanizmalarına etki etme süreci olarak tanımlanırken bunu aracısız yapan ve karar alıp uygulamaya koyan kişilere de "siyasetçi" denilmektedir. İşte bunu yerel düzeyde uygulayan siyasetçilere de "yerel seçilmişler" denilmektedir. Bu yerel düzeydeki seçilmiş kişiler pek çok farklı birimde görev alabilirler. Bunlar arasında belediye başkanlığı, belediye meclisi üyeliği ve muhtarlık sayılabilir (Gül vd., 2014: 75).

Yerel seçilmişler, yerel siyaset yaparak yerel düzeydeki hizmetlerin o bölgedeki halka sunulmasını sağlayan kişilerdir. Yerel seçilmişler, yerel hizmetlerin yerine getirilmesi konusunda temel karar ve politikaları belirleyen ve bunların yerel düzeyde uygulanmasını sağlayan kişilerdir (Aydın, 2010: 56).

Yerel siyaset, doğrudan bir etkileşim içerdiği için halkla ilişki kanalları çok önemlidir. Yerel seçilmişlerin üstlenmiş oldukları görevler ve sorumluluklar bağlı oldukları siyasi parti faaliyetlerinden daha önemlidir. Bundan dolayı yerel seçilmişler, yerel halkın istekleri, beklentileri ve şikâyetlerini karar alma sürecine dâhil etme görevini üstlenirler. Sonrasında alınan karar ve uygulamalarla toplumu bilgilendirirler. Bu görev genellikle yerel seçilmişlerce yerine getirilir. Çünkü yerel halk birtakım beklentiler içerisinde ve bu beklentilerin de kendilerinin seçtiği bu kişilerce yerine getirilmesini isterler. Yerel seçilmişler bu beklentilere cevap veren, belirli birtakım görevler üstlenen ve yereli iyi tanıyan kişilerden oluşur (Gül vd., 2014: 75).

## 4. BÜROKRASI-SİYASET İLİŞKİSİ

Bürokrasi-siyaset arasındaki ilişkinin yakın bir ilişki olduğu açıktır. Çünkü kamu örgütleri ya da kamu bürokrasisi siyasi sistem içerisinde görevlerini yürütürler. Dolayısıyla bürokrasiyi ve siyaseti kesin çizgilerle birbirlerinden ayırmak mümkün değildir. Bunlar arasındaki ilişkinin iyi düzeyde olması her birinin meşruiyetini

güçlendirirken, bu ilişkinin kötü ya da sorunlu olması genel anlamda siyasi iktidarın, özel anlamda rejimin meşruluğunu zayıflatır (Uçman, 2014: 63).

Siyaset ile bürokrasi arasındaki ilişkiyi anlamak için genel olarak üç tip yaklaşım ortaya atılmıştır. Bunlardan birincisi, siyasi sistemin uygulanması istenen politikayı belirlediği ve buna karşılık bürokrasinin uygulanması istenilen bu politikaları uygulamasıdır. Bu yaklaşıma göre otoriter, demokratik ya da hangi sistem olursa olsun, bürokrasi ve bürokratlar üzerinde siyasilerin mutlaka denetimi vardır. Yoksa siyasi sistemin varlığı tehdit altındadır. Bu yaklaşımda bürokratların siyasilere itaati olduğu açıktır. Bürokrasi ve bürokratlar siyasetin denetimi altındadır (Wilson, 1961: 53-73; Eryılmaz, 2008: 94).

İkincisi, bürokrasiye ve bürokratlara farklı görevler yüklenmektedir. Bu yaklaşıma göre bürokratların idari rolü olduğu gibi siyasi rolleri de vardır. Bürokrasi siyaset oluşturma sürecinin önemli ve daimi bir aktörü kabul edilir. Çünkü devletin yerine getirmesi gereken görevler çoğalıp, karmaşıklaştıkça bunların çözümünde uzmanlık gerektirir. Süreklilik gösteren bürokrasi, siyasi otoriteye göre daha avantajlıdır. Bürokrasi kuralları geliştirir, yürütme, yasama ve yargı organları bu kuralları denetler (İzci ve Bozdoğan, 2016: 36).

Üçüncüsü, depolitize devlet fikri kapsamında yönetilenleri keyfilikten koruyacak, objektif ve tarafsız davranacak akılcı ve etkin bir yönetim oluşturmak için son dönemlerde idarenin üst kurullar oluşturmak yoluyla, siyasi etkilerden ve denetimlerden uzak tutulması düşüncesidir. Bu amaç doğrultusunda üst düzey bürokratların, idari sistem içerisinde siyasetçiler karşısında özerk yetkilere sahip olması hedeflenmiştir. Bu yaklaşım, idarenin tarafsızlığını, etkinliğini ve siyasi sistem ile arasında bir denge kurulmasını amaçlamıştır (Aykaç vd., 2012: 229-230).

Genel olarak kabul edilmiş yukarıdaki yaklaşımlar, belirli birtakım sorunlara sahip olmakla birlikte, içlerinden en fazla kabul göreni siyasetçiye politika belirleme, bürokrate ise belirlenen bu politikaları uygulama görevinin verildiği ilk yaklaşımdır. Başka bir deyişle siyaset ve bürokrasi ilişkisinde siyasi iktidarların görevi kamu politikalarını belirlemek ve yapılacak olan faaliyetlere karar vermek iken; bürokrasinin görevi belirlenen bu politikaları ve kararları uygulamaktır.

Öte yandan bir ülkede seçimle göreve gelen ve zamanla değişiklik gösteren siyasi iktidara karşılık, sürekliliğini muhafaza eden bürokrasinin hem siyasi iktidarlar karşısında hem de hizmet sunduğu vatandaşlar karşısında tarafsız olması gerekir (Demir, 2011: 65). Ancak teorik olarak bu şekilde belirtilen bürokrasi-siyaset ilişkisinde tarafların söz konusu işleyişten daha farklı davrandığı görülür. Bu farklılığın sebebi, bürokrasi ve siyasetin sahip oldukları farklı güç kaynaklarını gösterebilir. Bunlara örnek olarak bürokrasi açısından "bilgi ve uzmanlık", siyaset açısından "siyasi kurumların meşruiyeti" verilebilir. Ancak siyasetin sahip olduğu güç kaynakları, bürokrasinin sahip olduğu güç kaynakları karşısında "süreksiz" olması nedeniyle daha soyuttur. Diğer yandan bürokrasi her gün işleyen bir süreç olarak kendisini daha güçlü gösterir. Özellikle kamu politikalarının oluşumu sürecinde bu daha da öne çıkar (Göküş, 2000: 35-36).

Siyasiler kendi faaliyetlerini gerçekleştirebilmek için uzman kadroya ihtiyaç duyarlar. Bu uzman kadroyu oluştururken kendilerine yakın hissettikleri kişileri seçer ve böylece bürokrasi siyasileşir. Siyasileşme ise, kamuya yapılan atamalarda siyasi amaçların birinci derecede rol oynaması ve kamu görevinde bulunan kişilerin siyasi faaliyette bulunmasıdır. Özellikle üst yönetim mevkilerine yapılan atamalarda siyasileşme daha yaygın görülür (Durgun, 2003: 203).

## 5. TÜRKİYE'DE BÜROKRASI-SİYASET İLİŞKİSİ

Türkiye Cumhuriyeti 600 yıllık bir Osmanlı İmparatorluğu geleneğinin ürünü olarak kabul edilir. Çünkü yeni kurulan Cumhuriyet, uzun yıllar boyunca bu geleneğin izlerini yapısında taşımıştır. Rejim değişikliği olmasına rağmen, Osmanlı bürokrasisi olduğu gibi devralınmıştır (Şavklı ve Aydın, 2013: 83). Dolayısıyla Türkiye'deki bürokrasi ve siyaset ilişkisini daha iyi anlayabilmek için Osmanlı dönemi bürokrasisinden günümüze kadar olan sürecin bilinmesi gerekmektedir.

### 5.1. Osmanlı Dönemi

Osmanlı Devleti'nin ilk kurumsallaşma adımı olan klasik dönemde (14-17. yy. başı) bürokrasi, kul sistemi diye nitelendirilen siyasi sisteme tam bağlı, toplumdaki bağımsız ve en üst mevkiye kadar çıkabilen bir idareci sınıf modeli şeklindedir. Osmanlı'nın yönetim kurumları büyük ölçüde hükümdar ve ailesini, saray erkânını, idareci kadroları, orduyu ve kapıkulu kurumunu içermektedir. Ancak Osmanlı'nın bu döneminde yönetici yapılarının bu sayılanlar içinde merkezde padişah ve saray bürokrasisi çerçevesinde şekil aldığı görülmektedir. Osmanlı'nın bu



döneminde siyasi iktidarı etkileme gücüne sahip olanlar ise "Türkmen Aristokrasisi", "Ahi Örgütü" ve "Osmanlı Hanedanı" olmuştur. Daha sonraları devşirmeden yetişmiş devlet adamları bu konuda etkin olmaya başlamışlardır (Tortop vd., 2010: 440).

Osmanlı bürokrasisini meydana getiren yönetici sınıf kendi içerisinde üçe ayrılmıştır. Bunlar, "seyfiye", "ilmiye" ve devletin bürokratik işlemlerini yerine getiren "kalemiyye" sınıflarıdır (Akyıldız, 2006: 35). Osmanlı bürokrasisinin en üstünde, üst düzey yönetim görevlerinin yanında siyasal olanları da gerçekleştiren ve bu niteliğiyle Osmanlı için "tarihi bürokratik imparatorluk" adlandırılmasının yapılmasına neden olan "Divan-ı Humayun" yer almaktadır. Osmanlı'nın bütün idari ve bürokratik ilişkileri yönetici sınıf içinde gerçekleşmektedir. Osmanlı'nın klasik diye nitelendirilen bu döneminde bürokrasinin gelişip kurumlaşması Osmanlı'nın kuruluş ve imparatorluğa dönüşüm süreciyle birlikte olmuştur. Bu durum büyük bir genişliğe ulaşan devletin yönetimini ancak çok iyi şekilde kurulmuş olan bürokratik sistemle yönetilebileceğinin sonucudur. Osmanlı'nın klasik döneminde bürokrasinin bu şekli almasında devletin önceliğini temel gören egemenlik anlayışının var oluşu, sıkı ve merkezi bir denetim sisteminin olması ve bürokratik idarecilerin belirli bir sistem içerisinde ve özenli bir biçimde yetiştirilmesi etkili olmuştur (Güler, 2014: 316-318).

Osmanlı'nın bürokratik yapısı ve işleyişi ile ilgili unsurlar temel olarak 1839'da ilan edilen "Gülhane Hatt-ı Humayun" ile belirlenmiştir. Tanzimat dönemi, bütün Osmanlı örgütlerinin yeni baştan yapılandırılması çalışmalarıyla geçmiştir. Bugünkü gibi bakanlıkların kuruluşu, rüşvet ve yolsuzlukla mücadele, memurlara parasal anlamda maaş verilmesi ve şeyhülislamın bakanlar kuruluna katılıp siyasal bir sorumluluğa bürünmesi bu dönemde gerçekleşmiştir (Eryılmaz, 2008: 133).

Tanzimat'la varlığını güvence altına alan bürokrasi, artık padişahla toplanmış olan devlet gücünü paylaşarak, toplumun idaresinde söz sahibi olabilecek duruma gelmeye başlamıştır. Osmanlı bürokratları, bu gücü devletin dönüştürülmesinde etkili bir şekilde kullanmıştır. Topluma liderlik eden birçok kişi Osmanlı bürokrasisi içinden çıkmıştır (Uçman, 2014: 131).

Osmanlı bürokrasisinde Tanzimat ile başlayan dönüşüm, II. Abdülhamid döneminde önemli bir kırılmaya uğramıştır. II. Abdülhamid'in sahip olduğu kişisel özellikleri ve idare anlayışı neticesinde daha önce büyük ölçüde Babiâli'ye geçen idari ve siyasi otorite tekrardan ele alınmıştır. II. Abdülhamid, kendisine bağlı olan bir sivil bürokrasi oluşturmuştur.

## 5.2. Cumhuriyet Dönemi

Cumhuriyet, birçok alanda olduğu gibi Osmanlı Devleti'nin halka uzak ve merkeziyetçi olan bürokratik mirasını da devralmıştır. Günümüz Türkiye'sinin idari yapısında bazı değişiklikler olmuş olsa da 600 yıllık bir devlet idari anlayışının izlerine halen rastlanması mümkündür. Ancak Cumhuriyetin ilk yıllarında bu etki daha fazlaydı. Özellikle Cumhuriyetin ilanından itibaren Demokrat Parti'nin (DP) iktidara gelişine kadar süren bu dönemde bürokrasi adeta altın yıllarını yaşamıştır.

### 5.2.1. Tek Parti Dönemi

Bu dönemde bürokrasi, toplumu bir arada tutabilmek için devletin zorunlu bir öge olduğunu kabul etmiştir. Bundan dolayı Cumhuriyet dönemi bürokrasisi iki temel görevi yerine getirmek üzere kurulmuştur. İlki, Osmanlı'nın son zamanlarında başlamış olan fakat savaşa bir kesintiye uğrayan yenilikleri, yeni kurulan devletle beraber yeniden başlatıp, geliştirip, yerleştirmek; ikincisi ise iktisadi gelişmede kamu bürokrasisinin liderliğini sağlamaktır. Zaten bu yenilikleri halka benimsetmek için temel görev kamu bürokrasisine verilmiştir. Bu anlamda Cumhuriyet Halk Fırkası'ndan faydalanılmıştır. Bu dönemde parti, asker ve sivil bürokratların hâkimiyeti altındaydı (Durgun, 2002: 88-89).

Cumhuriyet bürokrasisi, kuruluş aşamasında öncelikli olarak askeri bürokrasi çoğunluklu olmuş ve bu çoğunluk neticesinde siyasi gücün artırılması amaçlanmıştır. Ancak Atatürk ve İnönü'den oluşan asker kökenli lider kadrolar dahi, askeri bürokrasinin etkisinin azaltılabilmesi için çaba sarf etmiştir. Askeri ve sivil bürokratlardan oluşan Cumhuriyet bürokrasisi, her alanda modernleşme anlayışını kabul ederek, ülkeyi çağdaş medeniyetler düzeyine çıkarmayı amaçlamıştır (Uçman, 2014: 137). Bu dönemde siyasal bağımsızlık kadar ekonomik bağımsızlığın önemi anlaşılmış ve özel sektörden de yararlanılma yoluna gidilmiştir. Çünkü bu modern bürokrasi anlayışına göre, ekonomik bağımsızlık olmazsa siyasal bağımsızlık istikrarlı olmaz. Cumhuriyet'in kuruluşunun üzerinden belirli bir zaman geçtikten sonra ise bu modern bürokratların temel anlayışı devletçilik politikaları olmuştur. Devletçilik politikaları ile bürokrasi, sosyal ve iktisadi hayata doğrudan müdahale edebilir hale gelmiştir. Ayrıca Cumhuriyet'in ilk dönemlerinde ülkenin yerine getirmek durumunda olduğu temel hizmetlerin devlet ve dolayısıyla kamu yönetimince gerçekleştirilmesi bürokrasinin güçlenmesine yol açmıştır.



Bu olaylar sonucunda tek parti yönetiminin bürokratları, devlet otoritesinden faydalanarak ülkedeki sosyal, siyasal ve ekonomik yapıdaki kurumları tekrardan düzenlemişlerdir (Eryılmaz, 2008: 142).

1930'dan 1950'ye kadar olan bu süre içinde 19 Kamu İktisadi Teşebbüsü kurulmuştur. Bunların kurulması ile birlikte, klasik bürokrasinin yanında iktisadi bürokrasi de oluşmuştur ve bu şekilde bürokratlar iktisadi alanda deneyime sahip olmuşlardır. Bürokrasinin iktisadi olarak güç kazanması, bürokratların şimdiye kadar hiç görülmemiş bir güç elde etmesini sağlamıştır. Çünkü bürokratlar artık klasik kamu görevlerinin yanında kültürel ve iktisadi faaliyetlerde de yer almışlar ve güçlenerek yönetimde söz sahibi olan en önemli öğelerden biri olmuşlardır (Uçman, 2014: 140).

Cumhuriyet dönemi bürokrasisi, yeni kurulan bu devletin reformlarını gerçekleştiren en etkili kurum olmuştur. Cumhuriyet döneminde bürokrasi, modernleşme arayışlarının ve çalışmalarının itici gücü haline gelmiştir. Modernleşme arayışları neticesinde bürokrasi, siyaset alanında büyük ölçüde söz sahibi olmuştur. Devlet idaresine ilişkin iktidar mücadelesinde yer alarak kendisini göstermiştir. Hatta Cumhuriyet bürokrasisi, siyaseti kontrol edebilecek bir seviyeye gelmiştir. Böylece bürokrasi, siyasetin emri altında olan yürütmenin bir parçası olmaktan kurtulmuş ve kamu politikalarının belirlenmesinde baş aktörlerden birisi olmuştur (Yılmaz vd., 2013: 276-277).

### 5.2.2. Demokrat Parti Dönemi

1946'da DP'nin kurulmasıyla çok partili siyasal hayata adım atılmıştır. DP'nin kurulması ile birlikte artık "kenar'ın" da siyasete girmesine izin verilmiştir. Siyasette çok partili dönem başlayınca, modernleştirici bürokratik kesimin gücü azalmaya başlamıştır (Eryılmaz, 2017: 286).

1950'de Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) seçimi kaybettiğinde sivil bürokratik kesim, demokrasi ile birlikte devrimcilerin de muhafaza edilmesi görevinin kendisine ait olduğuna inanmıştır. Dolayısıyla yeni siyasi aktörler açısından temel problem bu sivil bürokrasinin tarafsız olmasını sağlayabilmek olmuştur. Zaten DP'de 1950 seçimleri öncesi yaptığı çalışmalarda bürokrasinin karşısında durmamaya önem vermiş, hatta bürokrasiye yaptığı işlerden dolayı soruşturmaya muhatap tutulmayacağı konusunda garanti vermiştir. Bu güvenceye rağmen bile, bürokratik kesim, siyasi gücü 1950'den sonra ele geçiren bu kenar temsilcilerine sempati ile yaklaşmamıştır (Eryılmaz, 2008: 143). Bu elit bürokratik kesim, DP'yi cumhuriyetçi değerlere ve kurumlara karşı bir tehdit olarak görmüştür. Bürokraside hâkim olan bu anlayış ile yeni siyasi gücün yani DP'nin görüşleri çatışmıştır. Çünkü DP aktörlerinin görüşleri ile bu elit bürokratik kesimin görüşleri birbirinden farklıydı. DP'ye karşı ilk hoşnutsuzluk aydınlar arasında belirmiştir. Çoğunluğu Cumhuriyet döneminde yetişmiş olan bu aydınlar, DP'nin politikalarına sert tepkiler göstermişlerdir (Tortop vd., 2010: 454).

DP döneminde, tek parti döneminde ortaya çıkan iktidar ile bütünleşmiş ve iktidarı doğrudan doğruya kullanabilen bürokrasinin yerine iktidara bağlı, muhalefet ile ilişki içerisinde olmayan bir bürokrasi isteği ön planda olmuştur (Bozkurt, 1998: 3575). Bu dönemin bürokratları, Türkiye'de demokratik yaşamın yerleştirilmesinden daha çok, inkılâpların korunması amacındaydı. Bu anlayış bürokratik idare geleneğinin ağır baskılara maruz kalmasına yol açıyordu. Ancak yaşanan bunca çatışmaya rağmen bürokrasinin siyasi etkinliğinin ortadan kaldırılması mümkün olmamıştır. Yine de birtakım çabalar ile bu etkinlik biraz kırılmıştır. Ancak bu tutum ve davranış bürokrasiyi etkili ve verimli tutabilme çabalarını ikinci plana atmıştır. DP bu dönemde yerel isteklere daha duyarlı davranmış ve bürokratik elitin isteklerine ve görüşlerine sırtını dönmüştür. Başka bir deyişle bu bürokratik elit kesim iktidarın ortağı olarak görülmek istenmemiştir. Bürokrasi ile güç yarışı içerisine girilmiş ve sistem içerisindeki hâkimiyetine son verilmek istenmiştir. Bunun için DP tarafından "re'sen emekliye ayırma", "bakanlık emrine alma" ve "hükümet işlerine karşı Danıştay yolunu kapama" gibi yasal önlemler alınmıştır. Bu yollarla bürokrasinin gücü bir ölçüde kırılmış oldu ve yine bu dönemde TBMM'de bürokrat kökenli vekil sayısı azaltılmıştır (Durgun, 2002: 91-92).

DP dönemi bürokrasi açısından büyük bir gerilemenin ve güç kaybının olduğu dönemdir. Bu dönemde siyasiler ön plana çıkmış ve bürokrasi ikinci planda kalmıştır. Bürokratların yeni iktidar ve politikalarına uyum süreci ve kendilerini de bu duruma göre şekillendirmeleri zor olmuştur. DP döneminde bürokrasi, iktidarın piyasa ekonomisine dayanan politikasına ve Atatürk devrimleri konusundaki rahat tutumlarına karşı tepki göstermiştir. Başka bir deyişle bu dönemde genel anlamda DP ve bürokrasi bir güç sağlama mücadelesi içerisine girmiştir. Bürokrasinin siyasal iktidara bağlı ve emri altında olması hedeflenmiştir (Çevikbaş, 2014: 86).

DP döneminde siyasal iktidarın el değiştirmesi ve farklı siyasal ve ekonomik politikaların gerçekleştirilmesi, bürokrasiyi etkilemiştir. 1950 öncesi halk, bürokrasi ile CHP arasında bir farklılık görmemekteydi. Dolayısıyla DP, bürokrasiyi önceki iktidarın ortağı olarak kabul ettiğinden onun gücünü kırabilmek için çaba göstermiştir. Bürokrasi, siyasi iktidarın emrinde bir hizmet görme aracı olarak kabul edilmiştir. DP iktidarı döneminde, her ne

kadar bürokratik yönetim geleneği değişime uğratılmış ve zayıflatılmış olsa da bürokrasi, hiçbir zaman salt hizmet aracı düzeyine indirgenememiştir (Eryılmaz, 2008: 147).

### 5.2.3. 1960 - 1980 Arası Dönem

Çok partili siyasi hayata geçiş ile başlayan bürokrasi ve siyasi iktidar mücadelesi, bürokrasinin güç kaybetmesiyle sonuçlanmıştır. Böyle olunca bürokrasi DP iktidarına muhalif olmuştur. Bu durumdan dolayı 27 Mayıs 1960 askeri darbesi, bürokrasinin eski güçlü günlerine geri dönebilmek için dâhil olduğu ve destek verdiği bir hareket olmuştur. Bu amaçla anayasa hazırlanarak bürokrasiye parti merkezli siyaset karşısında bir güç kazandırılması hedeflenmiş ve bunda da başarılı olunmuştur (Dursun ve Al, 1998: 162).

1961'den sonra bürokrasi tekrardan güç kazanmaya başlamıştır. Bu güç artışında 1961 Anayasası'nın getirmiş olduğu yeni düzenlemeler etkili olmuştur. Aynı zamanda bu dönemde Devlet Planlama Teşkilatı kurulmuştur. Devlet Planlama Teşkilatı'nın kurulmasıyla birlikte teknokratlar grubu ortaya çıkmış ve bu grubun bürokrasi ve iktidar üzerinde bilgi ve uzmanlık liyakatini kullanmaları etkili olmuştur. Devlet Planlama Teşkilatı, gerek üst düzey bürokratik görevlere, gerekse siyasi partilerin lider kadrolarına yönetici yetiştiren bir okul görünümü kazanmıştır. Bürokrasinin teknik nitelik kazanması ile teknokratların önemi artmış ve tekno bürokratlar kamu politikalarının belirlenmesinde etkili olmuşlardır. Siyasal iktidarın gereksinimini hissettiği uzmanlık bürokrasinin sahip olduğu bir nitelikti. Dolayısıyla güç bürokrasinin elinde olmuştur (Eryılmaz, 2008: 148).

1961'de ortaya çıkan diğer bir önemli gelişme askeri bürokrasinin güç kazanmasıdır. Çünkü 1961 Anayasası askeri bürokrasinin, devlet yönetiminde Milli Güvenlik Kurulu aracılığıyla etkili bir konuma yükselmesine olanak sağlamıştır. Milli Güvenlik Kurulu, 1961 Anayasası ile siyasi hayatımıza giren, milli güvenlik konularında kararların alınması ve koordinasyonun sağlanması ile ilgili konularda görüşlerini Bakanlar Kurulu'na aktaran bir organdır. Bu dönemde askeri bürokrasi, ekonomik ve sosyal imkânlar açısından sivil bürokrasiden ayrıcalıklı bir statü elde etmiştir (Dursun ve Al, 1998: 163).

12 Mart 1971 Muhtırası ve ardından Anayasa'da yapılan değişiklikler, bürokrasi ve siyasal iktidar ilişkilerinde yeni bir dönemi başlatmıştır. Anayasa'da yapılan değişiklikler ile yürütme güçlendirmiş ve bürokrasinin özerkliği yok edilmiştir. 1973 yılında başlayan koalisyon dönemlerinde ise iktidarlar bürokrasiye kendi yöneticilerini yerleştirerek bürokrasiyi kontrol altında tutmaya çalışmışlardır. Başka bir deyişle bürokrasi büyük ölçüde siyasallaşmıştır. Bürokrasinin üst ve orta düzeydeki idarecileri hızlı ve sürekli olarak değişiklik göstermiştir. Yetenekli ve kabiliyetli bürokratların yerine, partili olan bürokratlar önem kazanmıştır. Dönemin iktidarları bürokrasiye kendilerine yakın hissettiklerini atamışlar ve onları bu yolla kontrol altında tutabileceklerine inanmışlardır (Eryılmaz, 2008: 150-151).

### 5.2.4. 1980 Sonrası Dönem

Yasama ve zayıflamış olan yürütme organı, kendilerinin belirlemiş oldukları kararları alamamışlar ve siyasi iktidara tam anlamıyla sahip olamamışlardır. Cumhurbaşkanı seçiminde içerisinde seçilmemişleri bulduran ikinci meclis olan senato ile parlamento, kendi tercihlerinden ziyade bürokrasinin tesiriyle seçimlerini yapmışlardır. 1961 Anayasası iktidarın kullanımına "bürokratik ortaklar" getirdiği için hep eleştiri konusu olmuştur. Daha sonra 1982 Anayasası ile birlikte güçsüzlüğe yol açan senato kaldırılmış, yürütme anayasada görev olmaktan çıkarılarak bir güç olarak tanımlanmıştır (Arslan, 2004: 112).

1982 Anayasası ile birlikte yürütme organı yasama organı karşısında güçlendirilmiş ve yine aynı şekilde siyasi iktidar bürokrasi karşısında güçlendirilmiştir. 1983 seçimleriyle iktidara tek başına Anavatan Partisi (ANAP) gelmiştir. Bu dönemde siyasi iktidarın bürokrasi üzerindeki gücü ve denetimi artmıştır. ANAP güçlü bir iktidar kurduğu için bürokrasiyi kendi idaresi doğrultusunda hizmet vermeye sevk etmiştir. Bürokrasinin gücünü kırarak düzenlemeler ve uygulamalar yapılmıştır. Bürokratik işlemler azaltılmış, özelleştirme faaliyetleri başlatılmış ve önemli kabul edilen bürokratik kurumların başlarına partinin ilkelerini benimsemiş bürokratlar getirilmiştir (Kalağan, 2010: 100).

1980'li yılların başı, bütün dünyada özelleştirme politikalarının uygulandığı bir dönem olarak görülmektedir. Hatta ülkemizde ilk defa bir siyasi parti ANAP, "özelleştirme" politikası ile birlikte, "bürokrasi ile mücadele" konusunu programının temel hedefleri arasına almıştır. ANAP bu programını 1983 yılında iktidara geldiğinde gerçekleştirme imkânı bulmuştur. ANAP hükümeti, bürokrasi ifadesini çoğunlukla "kırtasiyecilik" olarak yorumlamış ve faaliyetlerini bu şekilde gerçekleştirmiştir. Bu sebeple bürokrasi ile mücadele edilmiştir. Nüfus, pasaport, ehliyet gibi belgelerin alımında uygulanan belge ve işlemlerin azaltılması ve basitleştirilmesi yoluna gidilerek bürokratik engellerin azaltılması amaçlanmıştır. Bürokrasi konusu, bir idare işlevi olarak kabul edilmediği için kurumsal-yapısal yeniliklere başvurulmamıştır. Bürokrasi daha çok bina, araç-gereç ve teknik donanım bakımından güçlendirilmiştir. Ancak bürokrasinin bu araçsal yönüne yapılan destekler artış

göstermesine rağmen, bürokrasi zihniyeti değişmemiştir. Başka bir deyişle kamu bürokrasisinin temel sorunları haline gelen, merkezîyetçilik, hantallık, gizlilik, kuralcılık, siyasallaşma, kayırmacılık ve rüşvet gibi olumsuzluklar varlığını sürdürmüştür (Eryılmaz, 2017: 289-291).

ANAP iktidarı döneminde bürokrasinin gücünü kırarak düzenlemeler ve faaliyetler yapılmış, bürokratik işler azaltılmış, özelleştirme hareketi başlatılmıştır. Önemli kabul edilen bürokratik kurumların başına partinin değerlerini benimsemiş yöneticiler atanmıştır. Yine bu dönemde ANAP Genel Başkanı Turgut Özal, Amerikan başkanlık sisteminden bilinen bazı uygulamaları gerçekleştirmiştir. Başkanlık sisteminde başkanın bakanlar üzerindeki meşru denetimi gibi, Özal'da bakanları üzerinde benzer bir otorite kurmuştur. Bakanların kendisine karşı çıkmasına olanak vermemiş ve bu yola başvuranları ise görevinden uzaklaştırmıştır. Yine ABD'deki başkanın adamlarına benzer şekilde bilgisine ve uyumlu çalışacağına inandığı bürokratları önemli kamu kurumlarının başına getirmiştir. Özal'ın başbakanlığı zamanında bürokrasi ile olan ilişkiler uyum içerisinde ve verimli bir şekilde ilerlemiştir. Bu ilişkinin en büyük etkenlerinden biri Özal'ın karizmatik kişiliğe sahip oluşudur. Özellikle Özal sonrası dönemde karizmatik olmayan liderlerin ve koalisyon hükümetlerinin iktidara gelmesiyle bürokrasi ve siyaset ilişkisi aradaki o uyumu ve verimliliği kaybetmiştir (Tataroğlu, 2006: 112-113).

ANAP iktidarının sona ermesiyle birlikte ülkemizde koalisyon hükümetleri tekrardan başlamıştır. Koalisyon hükümetinin sonucu olarak iktidar zafiyetleri ortaya çıkmaya başlamıştır. Bu koalisyon döneminde Cumhurbaşkanı güçlü yetkilerini kullanmaya başlamıştır. Başbakan ve Cumhurbaşkanı arasında bir yetki çatışması cereyan etmiş ve siyasilerin bürokrasi ile olan ilişkilerindeki gücü de azalış göstermiştir. Bürokrasinin karşısında durduğu politikalar daha güç zorluklarla karşılaşmıştır. Siyasi kararların alımında seçilmiş olmayan kuruluşlarda etkili olmaya başlamıştır. Özal sonrası 2000'li yılların başına kadar gelen sürece bakıldığında güçsüz liderler ve koalisyon hükümetlerinin bürokrasi ilişkileri hep sorunlar üzerinden olmuştur. Özellikle koalisyon hükümetleri, bu konuda hem etkili olabilecek politikalar üretememiş hem de bürokrasiyi belirlenen politikalar hedefinde mobilize edememiştir (Belet, 2008: 103).

## 6. VERİLERİN TOPLANMASI, METODOLOJİ VE VARSAYIMLAR

Araştırmada veri toplama aracı olarak anket tekniği kullanılmıştır. Anket 23 soru ve iki bölümden oluşmaktadır. Anketin birinci bölümünde ankete katılan yerel seçilmişlerin demografik özelliklerini belirlemeye yönelik olan cinsiyet, yaş, öğrenim düzeyi, meslek ve gelir durumu gibi sorular yer almaktadır. İkinci bölümde ankete katılan yerel seçilmişlerin bürokrasi ve siyaset arasındaki ilişkiyi nasıl yorumladıklarını tespit etmeye yönelik sorular bulunmaktadır. Anket, Şanlıurfa Eyyübiye, Haliliye ve Karaköprü merkez ilçe belediye meclis üyelerine ve Şanlıurfa'nın Eyyübiye, Haliliye ve Karaköprü ilçelerinde bulunan merkez mahalle muhtarlarına uygulanmıştır.

*Araştırmanın evreni;* Eyyübiye Belediyesi'nde 37, Haliliye Belediyesi'nde 37 ve Karaköprü Belediyesi'nde 31 belediye meclis üyesi ile Şanlıurfa'nın Eyyübiye ilçesinde 36, Haliliye ilçesinde 32 ve Karaköprü ilçesinde 16 merkez mahalle muhtarı olmak üzere toplam 189 yerel seçilmiş seçilmiştir.

*Araştırmanın örnekleme;* genel evren içerisinde tesadüfi küme örnekleme ile seçilen 75 belediye meclis üyesi ile 75 merkez mahalle muhtarı olmak üzere 150 yerel seçilmiş seçilmiştir. Başka bir deyişle 189 yerel seçilmiş içerisinde tesadüfi küme örnekleme ile 150 tanesi seçilerek yerel seçilmişlerin %79,3'ü örnekleme olarak ele alınmıştır.

Araştırmada anket aracılığıyla elde edilen veriler ilk olarak SPSS (Statistical Packages for Social Science) sistem programında oluşturulan veri kütüğüne aktarılmıştır. Bu kütüğe aktarılan veriler araştırmada elde edilmek istenilen amaçlara uygun bir şekilde kodlanarak istatistikî analiz yapmaya elverişli hale getirilmiştir.

Verilerin analizinde siyaset-bürokrasi ilişkisinin frekans tabloları verilmiş; ayrıca, belediye meclis üyelerinin "siyasi parti" değişkeni, siyaset-bürokrasi arasındaki ilişkiye yönelik verilen cevaplar da çaprazlama (*crosstab*) yöntemiyle değerlendirilmiştir. Veriler analiz edilirken kayıp değer dikkate alınmamıştır.

*Araştırmanın varsayımları:* Bu araştırmada, yerel seçilmişlerin bürokrasi-siyaset arasındaki ilişkiye bakışları üç varsayıma dayandırılmaktadır: Buna göre yerel seçilmişlerin;

- Kamu yönetimi sisteminin daha iyi işleyebilmesi için bürokrasi ve siyasetin uyum içinde çalışması gerektiğini,
- Siyasi iktidarın bürokrasiye gereğinden fazla müdahalesi bürokrasiyi siyasileştirdiğini,
- Bürokratların görevlerinde hızlıca yükselebilmeleri ve gelecekte siyaset içinde yer alabilmeleri için siyasilerin isteklerine göre hareket ettiklerini düşündükleri varsayılmaktadır.

## 7. ARAŞTIRMA BULGULARI

Çalışmanın bu aşamasında, araştırmaya katılan yerel seçilmişlerden anketler aracılığıyla toplanan verilerin analizi sonucunda elde edilen bulgular yer almaktadır. Bu bulgular ışığında açıklamalar ve yorumlamalar yapılmıştır.

### 7.1. Araştırma Grubunun Demografik Özellikleri

Bu alt başlıkta ankete katılan yerel seçilmişlerin demografik özelliklerini belirlemeye yönelik olan cinsiyet, yaş, öğrenim düzeyi, meslek, mensup olunan siyasi parti ve gelir durumu soruları yer almaktadır.

*Cinsiyet:* Araştırmaya katılan yerel seçilmişlerin cinsiyete göre dağılımı %92,7'si erkek ve %7,3'ü kadındır. Araştırmaya katılanların büyük bir kısmı erkeklerden oluşmaktadır.

*Yaş:* Araştırmaya katılan yerel seçilmişlerin çoğunluğu (%43,3) “45-54 yaş grubu” arasındadır. Bu yaş grubundan sonra “35-44 yaş grubu” gelmekte ve bunun oranı %24'tür. Daha sonra %22 ile “55-64 yaş grubu”, %8,7 ile “25-34 yaş grubu” ve %2 ile “65 ve üzeri yaş grubu” temsil etmektedir.

*Öğrenim Düzeyi:* Araştırmaya katılan yerel seçilmişlerin %32'si ilköğretim, %52'si lise, %1,3'ü ön lisans, %12'si üniversite, %2,7'si lisansüstü öğrenim almış kişilerden oluşmaktadır. Araştırmaya katılanların yarısından fazlası (%52) lise mezunu kişiler oluşturmaktadır. Yüksek öğrenim almış kişilerin oranı %14'tür.

*Meslek:* Araştırmaya katılan yerel seçilmişlerin %1,3'ü işçi, %22'si esnaf, %8'i profesyonel meslek (avukat, doktor, mali müşavir v.b.), %50'si memur, %6'sı emekli, %2,7'si ev hanımı, %7,3'ü çiftçi ve %2,7'si ise diğer mesleklerden oluşmaktadır. Araştırmaya katılanların %50'sini memurlardır. Bu durumun sebebi, muhtarların memur olarak kabul edilmesidir. Çünkü muhtarlar seçildikten sonra devlet memuru statüsüne tabi olurlar (Demir, 2016: 34).

*Gelir Durumu:* Araştırmaya katılan yerel seçilmişlerin %2'si “0-1000” TL, %16,7'si “1001-2000” TL, %52,7'si “2001-3000” TL, %18'i “3001-4000” TL ve %10,7'si ise “4001 TL ve üzeri” gelire sahip kişilerden oluşmaktadır.

*Mensup Olunan Siyasi Parti:* Anket sorularını yanıtlayan belediye meclis üyelerinin 62'si (% 82.7) Adalet ve Kalkınma Partisi'ne (AK Parti), 10'u (%13,3) Halkların Demokratik Partisi'ne (HDP) ve 3'ü (%4) Saadet Partisi'ne (SP) mensuptur. Cumhuriyet Halk Partisi'ne ve Milliyetçi Hareket Partisi'ne mensup belediye meclis üyesi bulunmamaktadır. Muhtarlar memur oldukları için herhangi bir siyasi partiye mensup/üye olmaları söz konusu değildir.

### 7.2. Bürokrasi-Siyaset İlişkisi

Bu alt başlıkta ankete katılan yerel seçilmişlerin bürokrasi ve siyaset arasındaki ilişkiyi nasıl yorumladıklarını tespit etmeye yönelik yargı soruları bulunmaktadır. Bu sorular çevresinde aşağıdaki değerlendirmeler yapılmıştır.

#### 7.2.1. Bürokrasi-Siyasetin Uyumlu Çalışması

“Kamu yönetimi sisteminin daha iyi işleyebilmesi için bürokrasi ve siyasetin uyum içinde çalışması gerektiğini” varsayımına bağlı olarak bu duruma ilişkin elde edilen veriler tablolar halinde aşağıda açıklanmıştır.

Belediye meclis üyelerine ve muhtarlara “bürokrasi ile siyasi iktidar uyum içinde çalışır” yargısı sorulmuştur. Bu yargıya “katılıyorum” ve “kesinlikle katılıyorum” birlikte değerlendirildiğinde belediye meclis üyeleri %54,7 ve muhtarlar %80 olmak üzere genel toplamda %67,3 oranında desteklemişler (Tablo 1).

**Tablo 1.** Bürokrasi ile Siyasi İktidar Uyum İçinde Çalışır

Görev						Toplam
	Katılmıyorum	Kesinlikle Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle Katılıyorum	
Belediye meclis üyesi	26	1	7	32	9	75
%	34,7	1,3	9,3	42,7	12,0	100,0
Muhtar	14	0	1	49	11	75
%	18,7	,0	1,3	65,3	14,7	100,0
Genel Toplam	40	1	8	81	20	150
%	26,7	,7	5,3	54,0	13,3	100,0

Siyasi bir partiye üye olan belediye meclis üyeleri “bürokrasi ile siyasi iktidar uyum içinde çalışır” yargısını daha az benimserken, siyasi kimliği bulunmayan ve bu nedenle bürokrasi-siyaset ilişkisinin dışında kalan muhtarlar, bürokrasi ile siyaset arasındaki ilişkinin uyum içinde çalıştığını daha fazla benimsemişler.

“Bürokrasi ile siyasi iktidar uyum içinde çalışır” yargısı belediye meclis üyelerinin mensup oldukları siyasi partilere göre dağılımı “katılıyorum” ve “kesinlikle katılıyorum” birlikte analiz edildiğinde AK Parti üyeleri %69,7 ve HDP üyeleri %40 oranında benimsemişler (Tablo 2). Verilerden anlaşıldığı üzere “bürokrasi ile siyasi iktidar uyum içinde çalışır” yargısı en fazla AK Parti’li belediye meclis üyeleri tarafından benimsenmiştir. AK Parti’nin iktidar partisi olması ve bürokrasi ile daha çok ilişki içinde bulunması AK Parti’li üyeleri böyle bir düşünceye sevk etmiş olabilir. HDP’li belediye meclis üyeleri de AK Parti’li üyeler gibi bürokrasi ile siyasi iktidarın uyum içinde çalıştığını –düşük oranda olsa bile- ifade etmişler. HDP’li belediye meclis üyelerinde, siyasi iktidar, bürokrasinin önemli mevkilerine kendilerine yakın isimleri atayarak bürokrasiyi uyum içinde çalışmaya mecbur bıraktığı düşüncesi hâkim olmuş olabilir.

**Tablo 2.** Bürokrasi ile Siyasi İktidar Uyum İçinde Çalışır

Siyasi Parti						Toplam
	Katılmıyorum	Kesinlikle Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle Katılıyorum	
AK Parti	21	1	3	29	8	62
%	33,9	1,6	4,8	46,8	12,9	100,0
HDP	3	0	3	3	1	10
%	30,0	,0	30,0	30,0	10,0	100,0
SP	2	0	1	0	0	3
%	66,7	,0	33,3	,0	,0	100,0
Genel Toplam	26	1	7	32	9	75
%	34,7	1,3	9,3	42,7	12,0	100,0

Ayrıca yerel seçilmişlere daha özde kamu yönetimi sisteminin işleyişi sorusu yöneltilmiştir. Buna göre “kamu yönetimi sisteminin daha iyi işleyebilmesi için bürokrasi ve siyaset uyum içinde çalışmalıdır” yargısına “katılıyorum” ve “kesinlikle katılıyorum” birlikte ele alındığında belediye meclis üyeleri %77,4 ve muhtarlar %98,7 olmak üzere genel toplamda %88 oranında katılmışlardır (Tablo 3).

**Tablo 3.** Kamu Yönetimi Sisteminin Daha İyi İşleyebilmesi İçin Bürokrasi ve Siyaset Uyum İçinde Çalışmalıdır

Görev					Toplam	
	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle Katılıyorum		
Belediye meclis üyesi	Sayı	15	2	26	32	75
	%	20,0	2,7	34,7	42,7	100,0
Muhtar	Sayı	0	1	35	39	75
	%	,0	1,3	46,7	52,0	100,0
Genel Toplam	Sayı	15	3	61	71	150
	%	10,0	2,0	40,7	47,3	100,0

Hem bürokrasi-siyaset ilişkisinin içinde yer alan belediye meclis üyeleri hem de memur kimliğinden dolayı bu ilişkinin içinde yer almayan muhtarlar “kamu yönetimi sisteminin daha iyi işleyebilmesi için bürokrasi ve siyaset uyum içinde çalışmalıdır” yargısını desteklemişlerdir.

**Tablo 4.** Kamu Yönetimi Sisteminin Daha İyi İşleyebilmesi İçin Bürokrasi ve Siyaset Uyum İçinde Çalışmalıdır

Siyasi Parti					Toplam	
	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle Katılıyorum		
AK Parti	Sayı	10	0	20	32	62
	%	16,1	,0	32,3	51,6	100,0
HDP	Sayı	3	1	6	0	10
	%	30,0	10,0	60,0	,0	100,0
SP	Sayı	2	1	0	0	3
	%	66,7	33,3	,0	,0	100,0
Genel Toplam	Sayı	15	2	26	32	75
	%	20,0	2,7	34,7	42,7	100,0

“Kamu yönetimi sisteminin daha iyi işleyebilmesi için bürokrasi ve siyaset uyum içinde çalışmalıdır” yargısı belediye meclis üyelerinin mensup oldukları siyasi partilere göre dağılımı “katılıyorum” ve “kesinlikle katılıyorum” birlikte analiz edildiğinde AK Parti’li üyeler %83,9 ve HDP’li üyeler %60 oranında



desteklemişlerdir (Tablo 4). AK Parti’li belediye meclis üyeleri tarafından bu yargının daha yüksek oranda desteklenmesi, bu partinin hem siyasi hem de idari anlamda ülkeyi yönetiyor olması ve iyi bir yönetim için çıkar çatışmasından çok bürokrasi ile uyum içinde çalışmanın daha iyi olacağını düşünüyor olmalarından kaynaklanıyor olabilir.

**Tablo 5.** Bürokrasi ile Siyasi İktidarın İstekleri Genel Olarak Çelişir

Görev						Toplam	
	Katılmıyorum	Kesinlikle Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle Katılıyorum		
Belediye meclis üyesi	Sayı	42	3	12	16	2	75
	%	56,0	4,0	16,0	21,3	2,7	100,0
Muhtar	Sayı	50	11	0	14	0	75
	%	66,7	14,7	,0	18,7	,0	100,0
Genel Toplam	Sayı	92	14	12	30	2	150
	%	61,3	9,3	8,0	20,0	1,3	100,0

“Bürokrasi ile siyasi iktidarın istekleri genel olarak çelişir” yargısına “katılmıyorum” ve “kesinlikle katılmıyorum” birlikte irdelendiğinde belediye meclis üyelerinin %60’ı ve muhtarların %81,4’ü olmak üzere genel toplamda %70,6’sı katılmamışlar (Tablo 5). Başka bir deyişle bürokrasi-siyaset ilişkisi içinde birebir bulunan ve siyasi bir partiye mensup olan belediye meclis üyeleri “bürokrasi ile siyasi iktidarın istekleri genel olarak çelişir” yargısını daha az benimserken, memur ve yerel seçilmiş olan muhtarlar daha fazla benimsemişler.

**Tablo 6.** Bürokrasi ile Siyasi İktidarın İstekleri Genel Olarak Çelişir

Siyasi Parti						Toplam	
	Katılmıyorum	Kesinlikle Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle Katılıyorum		
AK Parti	Sayı	35	2	10	13	2	62
	%	56,5	3,2	16,1	21,0	3,2	100,0
HDP	Sayı	6	1	1	2	0	10
	%	60,0	10,0	10,0	20,0	,0	100,0
SP	Sayı	1	0	1	1	0	3
	%	33,3	,0	33,3	33,3	,0	100,0
Genel Toplam	Sayı	42	3	12	16	2	75
	%	56,0	4,0	16,0	21,3	2,7	100,0

“Bürokrasi ile siyasi iktidarın istekleri genel olarak çelişir” yargısına daha önce yorumlandığı üzere çoğu yerel seçilmişler katılmamışlar. Bu yargının belediye meclis üyelerinin mensup oldukları siyasi partilere göre dağılımı “katılmıyorum” ve “kesinlikle katılmıyorum” birlikte analiz edildiğinde AK Parti üyeleri %59,7, HDP üyeleri %70 ve SP üyeleri %33,3 oranında “bürokrasi ile siyasi iktidarın istekleri genel olarak çelişmediğini” ifade etmişler (Tablo 6). Bu sonucun ortaya çıkmasında AK Parti’li belediye meclis üyeleri açısından iktidarda bulunması etkili olmuş olabilir. HDP’li üyeler ise, iktidar partisinin (AK Parti) kendi politikaları çerçevesinde bürokrasiyi şekillendirdiği için genellikle isteklerin çelişmeyeceğini düşünmüş olabilirler.

### 7.2.2. Siyasetin Bürokrasiye Müdahalesi

“Siyasi iktidarın bürokrasiye gereğinden fazla müdahalesi bürokrasiyi siyasileştirdiğini” varsayımına bağlı olarak bu duruma ilişkin elde edilen veriler tablolar halinde aşağıda irdelenmiştir.

“Siyasi iktidarın bürokrasiye gereğinden fazla müdahalesi bürokrasiyi siyasileştirir” yargısına katılım durumları “katılıyorum” ve “kesinlikle katılıyorum” birlikte irdelendiğinde belediye meclis üyelerinin %56’sı ve muhtarların %45,3’ü olmak üzere genel toplamda %50,7’si katılmışlar (Tablo 7).

Görüldüğü gibi bir siyasi partiye mensup olan ve bürokrasi ile siyaset arasındaki ilişkide aktif yer alan belediye meclis üyeleri “siyasi iktidarın bürokrasiye gereğinden fazla müdahalesi bürokrasiyi siyasileştirir” yargısını daha çok desteklemişler.

**Tablo 7.** Siyasi İktidarın Bürokrasiye Gereğinden Fazla Müdahalesi Bürokrasiyi Siyasileştirir

Görev							Toplam
		Katılmıyorum	Kesinlikle Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle Katılıyorum	
Belediye meclis üyesi	Sayı	24	3	6	30	12	75
	%	32,0	4,0	8,0	40,0	16,0	100,0
Muhtar	Sayı	28	2	11	27	7	75
	%	37,3	2,7	14,7	36,0	9,3	100,0
Genel Toplam	Sayı	52	5	17	57	19	150
	%	34,7	3,3	11,3	38,0	12,7	100,0

“Siyasi iktidarın bürokrasiye gereğinden fazla müdahalesi bürokrasiyi siyasileştirir” yargısına belediye meclis üyelerinin mensup oldukları siyasi partilere göre dağılımı “katılıyorum” ve “kesinlikle katılıyorum” birlikte yorumlandığında AK Parti üyelerinde %50, HDP üyelerinde %90 ve SP üyelerinde %66,7’dir (Tablo 8). HDP’li belediye meclis üyeleri %90 gibi yüksek bir oranda gereğinden daha fazla bürokrasiye müdahale bürokrasiyi siyasileştirdiğini ifade etmişler.

**Tablo 8.** Siyasi İktidarın Bürokrasiye Gereğinden Fazla Müdahalesi Bürokrasiyi Siyasileştirir

Siyasi Parti						Toplam	
		Katılmıyorum	Kesinlikle Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum		Kesinlikle Katılıyorum
AK Parti	Sayı	23	3	5	24	7	62
	%	37,1	4,8	8,1	38,7	11,3	100,0
HDP	Sayı	1	0	0	4	5	10
	%	10,0	,0	,0	40,0	50,0	100,0
SP	Sayı	0	0	1	2	0	3
	%	,0	,0	33,3	66,7	,0	100,0
Genel Toplam	Sayı	24	3	6	30	12	75
	%	32,0	4,0	8,0	40,0	16,0	100,0

### 7.2.3. Bürokratların Siyasilere Yakın Durması

“Bürokratların görevlerinde hızlıca yükselebilmeleri ve gelecekte siyaset içinde yer alabilmeleri için siyasilerin isteklerine göre hareket ettiklerini” varsayımına bağlı olarak bu duruma ilişkin elde edilen veriler tablolar halinde aşağıda değerlendirilmiştir.

“Bürokratlar gelecekte siyaset içinde yer alabilmeleri için siyasi çevrelere yakın dururlar” yargısı “katılıyorum” ve “kesinlikle katılıyorum” birlikte değerlendirildiğinde belediye meclis üyelerinde %74,6 ve muhtarlar %97,3 olmak üzere genel toplamda %86 oranında destek görülmüştür (Tablo 9).

**Tablo 9.** Bürokratlar Gelecekte Siyaset İçinde Yer Alabilmeleri İçin Siyasi Çevrelere Yakın Dururlar

Görev						Toplam	
		Katılmıyorum	Kesinlikle Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum		Kesinlikle Katılıyorum
Belediye meclis üyesi	Sayı	9	2	8	40	16	75
	%	12,0	2,7	10,7	53,3	21,3	100,0
Muhtar	Sayı	1	0	1	55	18	75
	%	1,3	,0	1,3	73,3	24,0	100,0
Genel Toplam	Sayı	10	2	9	95	34	150
	%	6,7	1,3	6,0	63,3	22,7	100,0

Hem belediye meclis üyeleri hem de muhtarlar “bürokratlar gelecekte siyaset içinde yer alabilmeleri için siyasi çevrelere yakın dururlar” yargısına yüksek oranda katılmaktadırlar. Ancak bir siyasi partiye mensup olmayan

ÇELİK, Abdullah ve MARDİNLİ, İsmail - Yerel Seçimlerin Bürokrasi - Siyaset İlişkisine Bakışı: Şanlıurfa Örneği  
muhtarların neredeyse tamamına yakını bu yargıyı desteklerken, siyasetin içinde bulunan ve siyasi bir partiye mensup olan belediye meclis üyeleri daha düşük oranda desteklemişler.

**Tablo 10.** Bürokratlar Gelecekte Siyaset İçinde Yer Alabilmeleri İçin Siyasi Çevrelere Yakın Dururlar

Siyasi Parti						Toplam	
	Katılmıyorum	Kesinlikle Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle Katılıyorum		
AK Parti	Sayı	9	2	5	36	10	62
	%	14,5	3,2	8,1	58,1	16,1	100,0
HDP	Sayı	0	0	2	3	5	10
	%	,0	,0	20,0	30,0	50,0	100,0
SP	Sayı	0	0	1	1	1	3
	%	,0	,0	33,3	33,3	33,3	100,0
Genel Toplam	Sayı	9	2	8	40	16	75
	%	12,0	2,7	10,7	53,3	21,3	100,0

“Bürokratlar gelecekte siyaset içinde yer alabilmeleri için siyasi çevrelere yakın dururlar” yargısına katılan belediye meclis üyelerinin mensup oldukları siyasi partilere göre dağılımı “katılıyorum” ve “kesinlikle katılıyorum” birlikte analiz edildiğinde AK Parti üyelerinde %74,2, HDP üyelerinde %80 ve SP üyelerinde %66,6’dır (Tablo 10). AK Parti, HDP ve SP’li belediye meclis üyelerinin büyük çoğunluğuna göre bürokratlar siyasi hayata geçiş yapabilmeleri için görevlerini yerine getirirken siyasi çevrelere yakın durup, başarılarını bu siyasi çevrelere hissettirerek siyasete girmek isterler.

## 8. SONUÇ

Yerel seçilmişlerin bürokrasi-siyaset arasındaki ilişkiye nasıl baktıklarına yönelik çalışmadan elde edilen bulgular ışığında aşağıdaki sonuçlara varılmıştır:

Yerel siyasetin genel olarak kadın siyasetçilere kapalı olduğu, yerel siyaset alanında daha çok orta yaşlıların (44-55) yer aldığı görülmüştür. Ayrıca yerel seçilmişlerin öğrenim durumlarının yüksek olmadığı ve çoğunluğunun ilköğretim ve lise çıkışlı oldukları belirlenmiştir.

Yerel seçilmişler arasındaki meslek dağılımında muhtarların memur statüsüne bağlı olmalarından dolayı çoğunluk (%50) memurlardan oluşmuştur. Memurlardan sonra esnaf ve toplumsal saygınlığı yüksek olan profesyonel meslekler diye nitelendirilen mühendis, doktor gibi meslek grupları gelmektedir. Diğer meslek gruplarının az olmasından dolayı araştırmaya konu olan belediye meclislerinde tüm toplum katmanlarının yeterince temsil edilmediği saptanmıştır. Ayrıca araştırmaya katılan yerel seçilmişlerin çoğunluğunun geliri 2001 TL üzerinde görülmüştür.

Araştırmanın yapıldığı Eyyübiye, Haliliye ve Karaköprü belediye meclislerinde belediye meclis üyelerinin büyük çoğunluğu AK Parti’ye mensup oldukları görülmüştür. AK Parti dışında HDP ve SP’li belediye meclis üyelerinin de bulunduğu tespit edilmiştir. Ana muhalefet partisi olan Cumhuriyet Halk Partisi ve Milliyetçi Hareket Partisi ilgili ilçe belediye meclislerinde temsil edilmemektedir.

Kamu yönetimi sisteminin daha iyi işleyebilmesi için bürokrasi ve siyaset uyum içinde çalışmalıdır. Bu durumun varlığı her iki tarafın da kendi görev alanlarında üzerlerine düşen sorumlulukları ve görevleri yerine getirmelerine bağlıdır. Çünkü siyasi iktidar karar verici, bürokrasi ise alınan bu kararları uygulayıcı konumundadır. Dolayısıyla herhangi birinde yaşanacak aksaklık her iki tarafı mağdur edeceği gibi, bundan en

çok etkilenecek kesim hizmet bekleyen halk olacaktır. Saha araştırmasında hem genel hem de siyasi parti üyeliği göz önüne alındığında yerel seçilmişlerin büyük çoğunluğunun “siyasi iktidar ve bürokrasi uyum içinde çalışır” yargısına katıldığı görülmüştür.

Ülkemizde siyasiler tarafından bürokrasiye çok fazla müdahale edilmektedir. Siyasiler iktidara gelmeden önce birtakım vaatler verirler ve iktidara gelince bu vaatlerini uygulamaya koymak için bürokrasiyi kullanırlar. Siyasilerin sahip oldukları atama yetkisi bürokrasiden gelen uyarıları dikkate almayarak siyasi iktidara bağlı bir bürokrasi meydana getirmeye çalışırlar. Böylelikle bürokrasinin siyasileşmesine neden olur. Siyasi iktidarın bürokrasiye müdahalesi AK Partili belediye meclis üyelerinin %50’si ve HDP’li belediye meclis üyelerinin tamamına yakını (%90) bu durumun “bürokrasi siyasileştirdiği” kanaatinde dirler.

Bürokratlar hem mevkilerini koruyabilmek hem de gelecekte siyaset içinde yer alabilmek için siyasi çevrelerle iyi ilişkiler kurma çabasına girebilmektedirler. Bürokratlar siyasi çevrelerle iyi ilişkiler kurabilmek için kendi işleyiş kuralları dışına çıkabilmekte ve siyasilerin isteklerine göre hareket edebilmektedirler. Bu durumun yerel seçilmişlerce de aynı şekilde yorumlandığı tespit edilmiştir. Çünkü “bürokratlar gelecekte siyaset içinde yer alabilmeleri için siyasi çevrelere yakın dururlar” yargısı yerel seçilmişler tarafından büyük çoğunlukla desteklenmiştir. Böyle bir sonucun ortaya çıkması bürokratların kendi statülerini, mevkilerini koruyabilmek ve gelecekte siyaset içinde yer alabilmek gibi bireysel amaçlarla siyasilere yakın durabilmektedirler.

Sonuç olarak bürokrasi-siyaset ilişkisi konusunda yapılan saha araştırmasında, araştırmaya katılan yerel seçilmişlerin bürokrasi ve siyaset ilişkisinde başarılı bir kamu yönetimi için uyum içinde çalışmanın gerekli olduğu, bürokrasi ile siyasi iktidarın isteklerinin genel olarak çelişmediği, siyasi iktidarın bürokrasiye gereğinden fazla müdahalesinin bürokrasiyi siyasileştireceği ve bürokratların gelecekte siyaset içinde yer alabilmek ve parlak bir kariyer için siyasilere yakın durdukları yargısında buldukları tespitinde bulunulmuştur.

## KAYNAKÇA

- AKYILDIZ, Ali (2006), *Osmanlı Bürokrasisi ve Modernleşme*, İletişim Yayınları, İstanbul.
- ALKAN, Haluk ve İ. Ethem TAŞ (2017), *Yerel Siyasetin Dönüşümü: Afşin Örneği*, Kesit Yayınları, İstanbul.
- ARSLAN, Rıza (2004), *Türkiye’de Siyasi Model*, Seçkin Yayınları, Ankara.
- AYDIN, Ahmet Hamdi (2010), *Yerel Siyaset Yazıları*, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- AYKAÇ, Burhan vd. (2012), *Türkiye’de Kamu Yönetimi*, Nobel Yayıncılık, Ankara.
- BELET, Muhammed Sami (2008), “*Türk Kamu Yönetiminde Siyaset ve Bürokrasi İlişkisi: Üst Kurullar Bürokrasisi*”, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.
- BOZKURT, Veysel (1998), “*Cumhuriyet Döneminde Bürokrasi-Siyasal Elit Halk İlişkileri: 1923-1960*”, Yeni Türkiye Dergisi, S. 23, ss. 3571-3577.
- ÇARKÇI, Akif (2008), *Yerel Siyaset Üzerine Söyleşiler*, Şehir Yayınları, Ankara.
- ÇETİN, Halis (2003), *İnsan ve Siyaset*, Siyasal Kitabevi, Ankara.
- ÇEVİKBAŞ, Rafet (2014), “*Bürokrasi Kuramı ve Yönetimsel İşlevi*”, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi, C. 3, S. 2, ss.75-102.
- DEMİR, Fatih (2011), “*Bürokrasi-Demokrasi İlişkisi ve Bürokratların Seçilmişlerce Kontrolü Sorunu*”, Yönetim ve Ekonomi Dergisi, C.18, S.2, ss.63-84.
- DEMİR, Vakkas (2016), “*Köy ve Mahalle Muhtarlarının 5510 Sayılı Kanuna Göre Sosyal Güvenlik Durumları*”, Mahalli İdareler Aylık Mesleki ve Mevzuat Dergisi, S.4, ss.32-44.
- DURGUN, Şenol (2003), *Türk Kamu Yönetiminde Bürokratik Siyaset*, Yargı Yayınevi, Ankara.
- DURGUN, Şenol (2002), “*Türk Kamu Yönetiminde Bürokratik Siyaset*”, Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, S.Özel Sayı, ss.83-102.
- DURŞUN, Davut ve Hamza AL (1998), *Türkiye’de Yönetim Geleneği*, İlke Yayıncılık, İstanbul.
- ERYILMAZ, Bilal (2008), *Bürokrasi ve Siyaset*, Alfa Basım Yayım, İstanbul.
- ERYILMAZ, Bilal (2017), *Kamu Yönetimi*, Umuttepe Yayınları, Kocaeli.
- GÖKÇE, Gülise vd. (2002), “*Türkiye’de Siyasetin Bürokrasi Üzerindeki Etkisi: Siyasallaşma*”, Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, S.4, ss.45-58.
- GÖKÜŞ, Mehmet (2000), “*Kamu Politikalarının Belirlenmesinde Bürokrasinin Rolü*”, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, S.6, ss.31-45.
- GÜL, Hüseyin vd. (2014), *Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Yerel Siyaset*, Detay Yayıncılık, Ankara.
- GÜLER, Tahsin (2014), “*Osmanlı’da Siyaset ve Bürokrasi İlişkilerinin Tarihi Seyri*”, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, S.19(4), ss.311-336.
- İZCİ, Ferit ve Selim BOZDOĞAN (2016), “*Türk Kamu Yönetiminde Bir Problem Alanı Olarak Bürokrasi-Siyaset İlişkisi*”, Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi, S.34, ss.33-46.
- KALAĞAN, Gökhan (2010), *Türkiye’de 1980 Sonrası Bürokratik Dönüşüm*, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul.
- KELEŞ, Ruşen (2012), *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi, İstanbul.
- OKTAY, Cemil (2014), *Siyaset Bilimi İncelemeleri*, Alfa Basım Yayım, İstanbul.
- ŞAVKILI, Cengiz, Tülay AYDIN (2013), “*Atatürk Döneminde Bürokrasinin Yeniden Yapılandırılması*”, Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi, S.87, ss.67-90.



- TATAROĞLU, Muhittin (2006), “Parlamentar ve Başkanlık Sistemlerinde Siyasi İktidar ve Bürokrasi İlişkileri ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme,” *Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, S.13(1), ss.97-119.
- TORTOP, Nuri, v.d. (2010), *Yönetim Bilimi*, Nobel Yayıncılık, Ankara.
- UÇMAN, Hamit (2014), *Türkiye’de Bürokrasi ve Siyaset Siyasi Müsteşarlıktan Bakan Yardımcılığına*, Alter Yayıncılık, Ankara.
- WEBER, Max (1987), *Sosyoloji Yazıları*, Çev. Taha Parla, Hürriyet Vakfı Yayınları, İstanbul.
- WILSON Woodrow (1961), *İdarenin İncelenmesi*, (Çev. Nermin Abadan), Türk Siyasi İlimler Derneği Yayınları, İstanbul.
- YILMAZ, Nihat vd. (2013), “Tek Parti İktidarı Döneminde (1923-1946) Bürokrasi ve Siyaset İlişkisinin Weberyana Değerlendirmesi”, *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, S.27(3), ss.263-284.

## 2008 KÜRESEL FİNANSAL KRİZİNİN İSPANYA'YA ETKİLERİ ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME

*A General Evaluation On The Effects Of 2008 Global Financial Crisis In Spain Economy*

**Ökkeş YÜCEL**

*Arş.Gör., Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF, Maliye Bölümü*

*okkesyucel@sdu.edu.tr*

Makale Başvuru Tarihi: 05.03.2018

Makale Kabul Tarihi: 24.04.2018

**Ceyda ŞATAF**

*Yrd. Doç. Dr., Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF, Maliye Bölümü*

*ceydasataf@sdu.edu.tr*

### ÖZET

**Anahtar  
Kelimeler:**

*Küresel Kriz*

*Avrupa Borç Krizi*

*PIIGS*

*İspanya,  
Ekonomik  
Göstergeler*

2007 yılından itibaren dünya ekonomisi istikrarsız bir dönemden geçmektedir. Bu istikrarsızlıklar, finans ve üretim sektörü arasındaki karşılıklı etkileşim, birbirini izleyen ekonomik şoklar, işsizlik, birçok ülkedeki finansal pozisyonun giderek daha da kötüleşmesi ve Avrupa bölgesindeki mali krizi gibi nedenlere bağlamak mümkündür. Avrupa Birliği(AB) üyesi olan İspanya da bu durumdan önemli oranda etkilenen ülkelerden biridir. Bu çalışmada küresel kriz, PIIGS ülkeleri olarak adlandırılan euro bölgesi dahilindeki beş kırılgan ekonomiye sahip olan ülkelerden biri olan İspanya ekonomisini de etkilemiştir. İlk olarak, İspanya ekonomisi hakkında genel bilgiler, İspanya borç krizinin sebepleri ve son olarak da AB borç krizinin İspanya ekonomisi üzerindeki etkilerine yer verilecektir.

### ABSTRACT

**Keywords:**

*Financial Crisis*

*European Debt  
Crisis*

*PIIG*

*Spain, Economic  
Indicators*

From 2007, the world economy is going through an unstable period. These imbalances can be attributed to the interplay between finance and the manufacturing sector, successive economic shocks, unemployment, increasingly worsening financial position in many countries, and debt crisis in the European region. Spain, which is a member of the EU, is one of the countries affected in this respect. In this study, the global crisis also affected the Spanish economy, one of the countries with five fragile economies within the eurozone, called the PIIGS Ionic Properties. First, an overview of the Spanish economy will be given, including the reasons for the Spanish debt crisis and, finally, the impact of the EU debt crisis on Spain's economy.

\* PIIGS Avrupa'da borç krizi yaşayan Portekiz, İrlanda, İtalya, Yunanistan ve İspanya'nın İngilizce baş harflerinden oluşan bir kısaltmadır.

## 1. GİRİŞ

2007'de ABD'de ortaya çıkan küresel krizin etkileri, 2008 yılında önemli yatırım bankalarının çökmesi sonucu tüm dünyaya yayılmıştır. Krizin hem finansal sistem hem de ticari ilişkiler aracılığıyla yayıldığı bölgelerden biri AB'dir. Ancak ABD'de yaşanan durumun aksine, AB'nde krizin, üye ülkelerin kamu maliyesi dengesizliklerinden dolayı borç krizi boyutunun ön plana çıktığı görülmektedir. AB'nde ortaya çıkan borç krizinin temelde iki gerekçesi vardır. Bunlar, AB içerisinde uygulanan neo-liberal politikaların varlığı ve AB'e üye ülkelerin cari işlem dengeleri arasındaki farklılıklardır.

AB'nde yaşanan borç kriziyle, İspanya ekonomisinde de, küresel krizle beraber gelen likidite sıkışıklığıyla dengesizlikler gün yüzüne çıkmış, konut sektörü balonu patlamış, İspanya bankacılık sistemi bu balonun sönmesiyle büyük zararlar görmüştür. Bu zarar gören kurumları korumak ve kurtarmak adına yapılan kamu yardımları devlet bütçesine ağır yükler getirmiştir. Kısaca özel borçlar kamu borçlarına dönüşmüştür. Bu nedenle bütçe açıkları artmış, bütçe açıkları üstü kapatılamaz hale gelmiş, kredi kanalları kurumuş, borçlanma faizleri ve borçlanma maliyetleri daha da artmış, yüksek borçlanma faizleri üzerinden borçlarını ödemek zorunda kalan ülke dolayısıyla borçlarını çeviremez hale gelmiştir. Bu bilgiler ışığında İspanya ekonomisinin sorununun finans sektöründe olduğu söylenebilir.

Çalışmada, öncelikle İspanya ekonomisi hakkında bilgi verildikten sonra, İspanya'daki krizin nedenleri ve krize karşı alınan önlemler anlatılacaktır. Son olarak da Avrupa Borç Krizi'nin İspanya Ekonomisi üzerindeki ekonomik etkilerine ve İspanya Ekonomisi güncel durumuna değinilecektir.

## 2. İSPANYA EKONOMİSİNİN GENEL GÖRÜNÜMÜ

İspanya, ekonomisinin harap olduğu 1929 yılındaki İspanya iç savaşının sonundan bu yana ekonomik olarak gelişmektedir. İspanya'nın bu hızlı ekonomik büyümesi, "Spanish Miracle" (İspanya Mucizesi) olarak adlandırılmıştır. 1950'li yıllardan sonra uygulanan kalkınma planlarıyla beraber, 1973 yılında yaşanan petrol krizi, AB üyelik sürecinde yaşanan bankacılık krizi ve 1993 yılındaki resesyon haricinde 2008 yılına kadar sürekli gelişmesini sürdürmüş ve bugünkü halini almıştır (Timurtaş, 2015:88).

Bir hayli dinamik ve hizmet sektörü temelli modern bir ekonomiye sahip olan İspanya'nın GSMH' sının %91,9'unu hizmet ve sanayi sektörleri oluşturmaktadır. Bunun % 74,4 hizmet sektörü %17,5 sanayi sektörü oluşturmaktadır (İspanya Dış Ticaret Enstitüsü, www.spainbusiness.gen.tr).

**GSYİH**, İspanya ekonomisine genel olarak bakıldığında 1,381 milyar dolar GSYİH ile Avrupa'nın beşinci, dünyanın ise on dördüncü büyük ekonomisidir (Euro Challenge, 2014:2). Kişi başına düşen milli geliri ise yirmi dokuz bin dolarla AB ülkelerinin ortalamasının üzerinde ve dünyada kırk birinci sıradadır. Satın alma gücü paritesine göre kişi başına düşen geliri otuz üç bin dolarla dünyada kırk dördüncü sırada yer almaktadır (World Bank, 2014).

**İşsizlik oranı**, ülkede genel işsizlik oranı %20,5 ve 25 yaş altı genç işsizlik oranı %45 ile Avrupa'nın Yunanistan'dan sonra en büyük işsizlik oranlarına sahiptir (Eurostat, 2014:1-2). İspanya'da kamu borç krizinin en önemli makroekonomik etkisi, işsizlik üzerinde olmuştur. Ülke yönetiminin demokratikleştiği 1970'lerin ortalarından günümüze, görülen en yüksek işsizlik oranına ulaşılmıştır. Ülkedeki işsizlerin sayısı 5.7 milyon düzeyine yaklaşmıştır (Ergün ve Cura, 2016:271).

**Dış ticaret**, ülkenin 2013 verilerine göre 291 milyar dolar ihracat geliri, 324 milyar dolar ithalat yapmıştır ve 33 milyar dolar dış ticaret açığı bulunmaktadır. Dünyada ihracat ve ithalat sıralamasında 17. Sırada yer almaktadır. İhracat kaleminin en büyük kısmını araba ve araba yedek parçaları, rafine edilmiş petrol ve ilaçlar oluştururken, ithalatta ise ham petrol, araba ve yedek parçaları, tıbbi ilaçlar ve bilgisayar oluşturmaktadır (<http://atlas.media.mit.edu/en/>, 2013).

**Turizm**, bir ülkede turizmin ekonomik ve kültürel gelişime etkisi çok büyük olabilir ve İspanya turizmde ABD sonra incelenmesi gereken ülkelerin başında gelmektedir. Uluslararası turizmde ülkeye gelen turist sayısı bakımından üçüncü (ABD birinci ve Fransa ikinci), gelen turistlerden elde edilen gelir açısından ise Avrupa'nın en büyüğü, dünyada ise ABD'nin arkasından ikinci sırada yer almaktadır (Garson, 2015,2-6). Turizm İspanya ekonomisi özelinde incelendiğinde doğrudan etkileri(turistlerin ve hükümetin yaptığı doğrudan harcamalar) ve toplam etkisi (kamu özel yatırım harcamaları, oteller, turizm acenteleri tarafından sağlanan hizmetler vb.) olmak

üzere iki bölümde incelenebilir. Doğrudan dolaylı etkileri sırasıyla GSYİH'nin %5,6'sı ve %15,2'sini, istihdamın ise %5'i ve %15,3'ünü, oluşturmaktadır (WTTC, 2015:2-4).

**Ulaşım**, İspanya'da genellikle hızlı trenler yolcu taşımacılığı için elverişlidir ve demiryolu ağı İspanya altyapı yatırımlarının yükselen yıldızı olarak görülmektedir. 2010 yılı sonunda Avrupa'nın en büyük yüksek hızlı tren ağına sahip olan İspanya, dünyada Çin'den sonra ikinci sırada gelmektedir. Komünist modeli çağrıştıran kamu sahipliği ve yönetiminin olduğu göz önünde bulundurularak, İspanya Avrupa ülkelerine göre nispeten büyük bir havayolu taşımacılığı piyasasına sahiptir. İspanya'da otoyol yapım çalışmaları 1960'lı yıllarda daha yüksek trafik ve gelir beklentileri ile başlamıştır. Otoyolların ücretli olması Avrupa'da 2005 yılı sonrasında Fransa, İtalya ve Almanya gibi ülkelerde uygulama alanı ancak bulabilmiştir. Günümüzde otoyol geçişlerinin %25'i ücretli %75'i ücretsizdir. İspanya'nın kendine has altyapı politikaları ekonomik büyümeyi ve üretkenliğin artmasını sağlamıştır (Bel, 2011:4-16).

**Eğitim**, İspanyanın eğitim sistemi incelendiğinde GSYİH'nin %5,5'nin (OECD ortalaması %6,1), kamu harcamalarının ise %11'nin (OECD ortalaması %13) eğitime ayrıldığı görülmektedir. İspanya'nın kamu harcamalarından eğitim için ayrılan pay ise çoğunlukla zorunlu eğitim için harcanmaktadır. Öğrenci başına yapılan harcamalar ise 9500dolardır (OECD ortalaması 9700 dolar). Mesleğe yeni başlayan öğretmen maaşları eğitimin tüm seviyelerinde OECD ortalamalarının %30 üzerindedir ve bir öğretmen yaklaşık dokuz öğrenciye eğitim vermektedir (OECD ortalaması öğretmen başına 13 öğrenci). 25-64 yaş arası yaşam boyu eğitime katılım %47 (OECD ortalaması %51)'dir ve bu oran Hollanda, Finlandiya, Norveç, Danimarka gibi pek çok Avrupa ülkesinin altındadır. Genel olarak eğitim için kamu okulların tercih edilmesi, OECD ülkelerinde kamu okullarının tercih edilmesi oranının çok üzerindedir ve bu oran yükseköğrenim için %85'tir (OECD, 2014:1-13).

**Enerji**, İspanya'nın dünyada söz sahibi olduğu alanların başında yenilenebilir enerji kaynaklarındaki üstünlüğü gelmektedir. Dünya'da yenilenebilir kaynaklardan elde edilen enerji %11'iken (World Energy Council, 2013:8), Avrupa'da bu oran %22'dir (European Commission, 2014:9). İspanya ise yenilenebilir enerji üretiminde Almanya'dan sonra Avrupa'da ikinci dünyada ise dördüncü sıradadır (REN21 Sttering Committee, 2014:26). İspanya özellikle rüzgar enerjisinden elde edilen elektriğin diğer kaynaklardan elde edilen elektriğe oranı açısından dünya lideridir (REN21 Sttering Committee, 2014:27). Rüzgar enerjisi kapasitesi dünyada her üç buçuk yılda bir iki katına çıkmaktadır ve İspanya dünyada rüzgar enerjisinde Almanya'dan sonra Avrupa'da ikinci dünyada ise dördüncü sıradadır (World Energy Council, 2013:18). Güneş enerjisinin binde birinin %10 verimle dönüştürülmesi durumunda, tüm dünyanın elektrik ihtiyacının beş katı kadar elektrik üretebileceği, güneş enerjisinin önemini ortaya koymaktadır ve İspanya bu alanda Avrupa'da üçüncü dünyada ise beşinci ülkedir (World Energy Council, 2013:21). Ayrıca güneş enerjisinin CSP<sup>1</sup> (Concentrating Solar ThermalPower) teknolojisinde dünyada kurulu kapasitenin %65'ine sahiptir (REN21 Sttering Committee, 2014:112). İspanya beşi elektrik üretiminde kullanılan 7 nükleer reaktöre sahiptir (World Energy Council, 2013:214) ve toplam elektrik üretiminin %22,2'sini bu santrallerden üretmektedir. Enerji üretiminde kullandığı diğer bir kaynağı da kömürdür ve elektrik ihtiyacının %19,8'ini bu kaynaktan karşılamaktadır (World Energy Council, 2013:441).

**Otomotiv**, İspanya endüstrisinde otomotiv sektörünün çok ayrı bir yeri vardır. Otomotiv sektörünün ilk evresi olarak 1963 yılı verilebilir ve o yıllarda Seat marka çok iyi sayılamayacak arabaların üretimi yapılmıştır. 2014 yılına geldiğinde ise motorlu taşıt üretiminde Almanya'dan sonra Avrupa'da ikinci, dünyada ise dokuzuncu sıraya kadar ilerlemiştir (Chislett, 2016:117). Renault, Ford, Opel, Volkswagen, Mercedes vb. araba markaları, toplamda 39 farklı otomobil modelini İspanya'da üretmektedir. 2013 verilerine göre İspanya'da 2,2 milyon araç üretilmiş, 1,9 milyon araç ihraç edilmiş, bu alana 2012-2013 yılları arasında 3,5 milyar dolar yatırım yapılmıştır (ICEX, 2014:4-7). Otomotiv endüstrisi GSYİH'nin %10'unu oluşturmakta, üç yüz bin kişiye doğrudan, 2 milyon kişiye ise sektörle bağlantılı alanlarda iş imkânı sumakta ve üretilen motorlu taşıtların %80'nin üzerinde kısmı düzenli olarak ihraç edilmektedir (Chislett, 2016:118). İspanya ayrıca elektrikli arabaların üretimi ve tasarımında da büyük rol oynamaktadır. 74 İspanya şirketi ve teknoloji merkezi, Avrupa'daki elektrikli araba projelerinin %60'ında yer almışlardır. Hali hazırda Peugeot, Citroen, Nissan, Mercedes, Renault ve %100 İspanyol üretici olan Comarth ful-elektrikli arabalar üretmekte ve bu alanda İspanya devlet desteği, teşvik vb. adlar altında üretimi cesaretlendirmektedir (ICEX, 2014:24-37).

**Tarım**, İspanya ekonomisinde tarımın yeri son elli yıldır GSYİH'ya oranı %20'den %3'e, istihdama oranı %40'tan %4'e kademeli olarak düşmektedir (Chislett, 2016:115). Tarımda turunçgil üretimi alanında dünya çapında önemli bir yer tutmaktadır. 2004 yılı toplam turunçgiller ihracat oranı, dünyanın toplam üretiminin

1 Concentrating Solar ThermalPower teknolojisi aynalar kullanarak güneş ışığına yoğunlaşır ve ısı oluşturur, oluşan ısıyla ortaya çıkan buhar türbinlere gönderilir ve elektrik enerjisi buhar yoluyla üretilir.

%36,9'u civarındadır. Akdeniz bölgesinde İspanya özellikle portakal ve narenciye ihracatında en önemli ülke konumundadır (EuroMedCitrusNet, 2007:6). İspanya'nın tarımda bir başka dünyada lider olduğu ürün zeytindir. AB dünya zeytin üretiminin yaklaşık %73'ünü üretirken, bu üretimin yaklaşık %62'sini İspanya tek başına üretmektedir. İspanya zeytin ihracatı bakımından da dünya lideridir ve ihracatını genel olarak Amerika, Brezilya, Japonya ve Rusya gibi ülkelere yapmaktadır (European Commission, 2012:3-4). Su ürünleri üretiminde Norveç'ten sonra Avrupa'da ikinci sıradadır (Fao, 2012:28). Ahtapot, kalamar ve mürekkep balığı gibi kafadanbacaklı deniz ürünleri tüketiminde dünyanın önde gelen ülkelerindedir (Fao, 2012:80).

### 3. İSPANYA BORÇ KRİZİNİN OLUŞUMU VE SEBEPLERİ

İspanya ekonomisi 1990'lı yılların ortasında başlayan uzun bir genişleme periyodundan sonra 2006 yılında ilk durgunluk sinyallerini göstermeye başlamıştır. 2007'de başlayan ve 2008'de derinleşen uluslararası finansal kriz, ekonomik genişleme periyodunun sonlanmasını hızlandırmıştır. (Carballo-Cruz, 2011:309)

İspanya ekonomik mucizesi olarak adlandırılan bu dönem(Etzezarreta vd., 2011:2) zayıf temeller üzerine inşa edilmişti.(Chislett, 2016:21).Krizin ortaya çıkardığı bu zayıf temelleri yükselen emlak balonu, ulusal büyük şirketlerin uluslararası rekabeti ortamından uzaklaşmaları ve tekel konumuna gelmesi (Etzezarreta vd., 2011:14) ve İspanya tasarruf bankacılık sisteminin özelleştirilmesi (Cardenas, 2013:4) olarak sıralamak mümkündür. Kriz sonrasında İspanya olağan üstü bir şekilde borç artışı ve kontrol altına alamadığı işsizlik oranlarıyla karşı karşıya kalmıştır. (Carballo-Cruz, 2011:318-319).

**Emlak piyasası,** İspanya'da evler sadece tüketim malı olarak değil aynı zamanda birçok yatırım türleri gibi pozitif getirileri olan gayrimenkuller olarak tanımlanmaktadır. Emlak piyasası özellikle İspanya Ekonomisinde önemli bir rol oynamaktadır (Melivo,2014:2). İspanya'da insanların ev sahibi olma oranı yaklaşık % 85, kirada bulunanların oranı ise sadece % 15'dir. (Gentire, 2012:344). Bu oranların oluşmasında emlak sektöründe 1997 yılı ve 2007 yılları arasında uzun bir genişleme süreci yaşanması etkili olmuştur. Bu genişleme süreci olağan üstü inşaat hacmini ve 11 yıllık uzun bir süreyi kapsamıyla diğer örneklerinden farklıdır. Emlak sektörü bu dönemde yıllık olarak yaklaşık % 5 büyümüştür ve 2007 sonunda emlak sektörü GSYİH'nin % 16'sını toplam istihdamın ise % 14'ünü oluşturmuştur. Emlak sektörüyle ilgili sektörler dahil edildiğinde bu oranlar GSYİH'nin % 25'ini toplam istihdamın ise % 23'ünü oluşturmuştur. (Carballo-Cruz, 2011:314).

1990-1998 yılları arasında her yıl 200.000 civarı yeni ev yapımına başlanılmışken, bu sayı 1999-2006 yılları arasında radikal bir artış göstermiş ve yıllık 550.000 yeni ev yapımı seviyesine çıkmıştır. Bu artışlarla 1997 yılında 18,7 milyon olan mevcut konut sayısı,2007 yılına gelindiğinde 24 milyon konut sayısına ulaşmıştır (Meliveo, 2014:6). 2006'da 865.000 yeni ev yapımına başlanmasıyla rekor bir seviyeye ulaşmıştır. Birleşik Krallık, Almanya ve Fransa'da yapılan ev sayısından daha fazladır. Ayrıca 1999-2007 yılları arasında Avrupa'da inşa edilen her üç konuttan ikisi İspanya'da inşa edilmiştir (Chislett, 2016:21).

İspanya emlak sektöründeki artış sadece nicelik olarak artmamış aynı zamanda fiyatlarda da kendini göstermiştir. 1995-2008 yılları arasındaki enflasyon oranı sektörel olarak değerlendirildiğinde tarımda % 38,16, enerjide % 63,7, sanayide % 99,62 ve hizmet sektöründe % 152,22 iken bu oran inşaat sektöründe % 268,07'dir (Gonzalez, 2010:1578). 1995-2008 yılları arasındaki fiyat artışına il özelinde bakıldığında Madrid'de 1995'de 1078 euro/m<sup>2</sup> iken 2008'de 3004 euro/m<sup>2</sup> olmuştur (Gonzalez,2010:1590). 1997-2007 yılları arasındaki ortalama fiyat artışı % 7 civarındadır ve 2004 yılında bu oran % 20'lere doğru rekor seviyelere çıkmıştır (Meliveo,2014:5).

2000'li yılların ortalarında yaşanan emlak balonu ve ardından gelen küresel finansal kriz incelendiğinde faiz oranları ile konut fiyatları arasındaki bağlantı dikkat çekmektedir. Para politikalarındaki değişikliklere varlık fiyatları aşırı tepki göstermekte olup, bu aşırılıklar kendini özellikle konut sektöründe göstermektedir. Faiz oranları incelendiğinde, konut fiyatlarının değerlenmesi faiz oranlarındaki azalmadan sonra gelmektedir. Bir diğer konut fiyatlarının değerlenmesindeki<sup>2</sup> parasal politika ise aşırı parasal genişlemedir (Kuttner, 2012:12).

İspanya'da 1990'lı yılların başında % 10'nun üzerinde olan konut kredileri maliyeti 2000'de yaklaşık % 2'ye kadar düşmüş, 2006'da ise % 0 civarındadır. Kredi maliyetlerinin bu kadar ucuzlaması ev sahibi olmayı çekici hale getirmiştir. 1991-1997 yılları arasında konut kredilerinin GSYİH'ya oranı ortalama % 7 artarken, bu oran

2 Faiz oranlarının ve parasal gevşemenin varlık fiyatları ile anlamlı bir ilişki kurulabilmesi için bu politikaların ekonomiye güvenin arttığı dönemlerde uygulanması gerekmektedir. 2008 krizi sonrası ABD 700 milyar dolar kurtarma paketi devreye koymasına ve faizleri %5'den %0,25 seviyesine indirmesine rağmen konut fiyatlarında düşüşler yaşanmıştır.



1997-2007 yılları arasında bu artış ortalama %13 civarındadır. Bu da 1990'lı yılların başında %20 'nin altında olan konut kredilerinin GSYİH'ya oranını, 2007'de % 100'e kadar artırmıştır (Meliveo, 2014:9). Kredilerin artmasında bir başka neden de 12-15 yıl arasında olan konut kredilerinin vadelerinin 30-40 yıla kadar çıkması yeni bir eve sahip olabilir hale gelmişlerdir (Etxezarreta et al., 2011:13).

**Verimlilik;** 1995-2008 dönemi verimlilik açısından değerlendirildiğinde verimlilikte herhangi bir artış olmadığı ve ücret maliyetlerinde ise % 50 oranında bir artış görülmektedir. Maastricht kriterleri oluşturulurken model ülke olan Almanya'da verimliliğin % 25 ve ücret maliyetlerinde sadece % 2'lik bir artış olduğu dikkate alındığında İspanya'nın durumu daha net anlaşılmaktadır. Parasal birlik olması para biriminin devalüe edilmesini engellemiş, bu da ücretleri enflasyon ile azaltarak dış rekabeti eski haline getirmesinin önüne geçmiştir (Gentier, 2012:344).

**Özel sektör borcu,** Kriz öncesinde İspanya ekonomisinde kamu borcu önemli bir problem oluşturmazken, konut kredileri ile aşırı büyüme eğilimine giren özel sektör borcu asıl problemi oluşturmaktaydı. 2004-2006 yılları arasında yıllık yaklaşık % 30 artan İspanya özel sektör borcu, parasal birlikte bulunan ülkelerin özel sektör borçlarındaki artışın yaklaşık 4 katı hızlıdır. Özel sektörün borcunun GSYİH'ya oranı 2010'da % 224'e kadar artmış ve bu borcun % 40'ından fazlası ev sahipleri tarafından çekilen kredilerden oluşmaktaydı (Carballo-Cruz, 2011:318). İspanya'nın 2007 öncesinde on iki ülkeden oluşan parasal birlik içerisindeki ekonomik büyüklüğü % 10 olmasına rağmen bu dönemde dolaşımda olan 500 euro'luk banknotların % 25'i İspanya ekonomisinde bulunmakta, parasal birlikteki borçlanmanın % 25'i yine İspanya tarafından yapılmaktadır. Euro bölgesindeki özel sektör borçların GSYİH'ya oranı % 165 iken İspanya'da bu oran % 227,3'e kadar çıkmıştır. İspanya'nın bu oranda bir krediyi karşılayacak bir tasarruf sisteminin olmaması, İspanya'nın tasarruf ihtiyacını başta Almanya olmak üzere Kuzey Avrupa Ülkelerinden sağlamıştır (Chislett, 2016:23).

**Vergi sistemi,** dünya genelinde birçok ülkede olduğu gibi İspanya'da da yeni ev sahibi olmayı teşvik edici vergi politikaları uygulanmıştır. Bu amaçla tarafsız bir vergi politikasından ziyade yeni ev sahibi olmanın maliyetlerini düşürücü vergi politikaları izlenmiştir. Kira gelirleri gibi sermaye gelirlerinin vergi dışında bırakılması ve kredi faizi ödemelerinin azaltılması birçok vergi sisteminin ortak özelliklerini oluşturmaktadır. İspanya bir adım ileri giderek konut kredilerinin anapara ödemelerinin kişisel gelir vergisi matrahından düşülmesi uygulamasını getirmiştir (Meliveo, 2014:3). 2010 yılında katma değer vergisi yılın sonuna kadar geçici olarak % 8 olan oranı % 4'e düşürmüştür (Carballo-Cruz, 2011:315-316). Kişisel gelir vergisiyle ilgili olan düzenleme 2011'de kaldırılmış olup, 2012'de inşaat sektörünün canlanması amacıyla tekrar yürürlüğe girmesine rağmen 2013'de tekrar kaldırılmıştır (Meliveo,2014:3). Bu politikaların yanı sıra birçok İngiliz ve Alman emeklilerinin yaşam maliyetlerinin düşük olduğu ve güzel bir iklime sahip olan İspanya'dan daire almak istemeleri, kamu otoritelerinin kırsal alanların kentleşmesi için elverişli koşulları oluşturması (Etxezarreta et.all., 2011:12) konut balonunun oluşmasında çok etkili olmuştur.

**Tasarruf Bankaları,** İspanya'daki krizin nedeni geniş ölçüde konut balonu ile ilişkilendirilmesi yanında 19. yüzyılda kurulan kar amacı gütmeyen, faaliyetlerinin sadece kurulduğu bölgeyi kapsayan tasarruf bankalarının (TheCajas de Ahorros) yapısal olarak bozulmasıdır (Santos, 2014:14). İspanya ekonomisinde 1866 yılında yaşanan on yıllık süreçte oluşan kredi şirketlerinin ve bankalarının yarısının erken tasfiye edildiği, 1977 yılında yaşanan ve var olan bankaların yarısının kapandığı veya diğer bankalarla birleşmeye gittiği bankacılık krizleri başta olmak üzere 19. yüzyılda beş 20. yüzyılda üç olmak üzere sekiz bankacılık krizi yaşamıştır. İspanya'da 19. ve 20. yüzyıllarda yaşanan sekiz kriz için kurtarma faaliyetlerine aktarılan toplam para miktarı GSYİH'nın %5'i iken, 2012 yılında ayakta kalabilen 13 tasarruf bankasına aktarılan para miktarı GSYİH'nın %5,8'ini oluşturmaktadır (Martin-Acena, 2014:3-4).

İspanya'da tasarruf bankaları İspanya bankacılık sisteminde temel rol oynamaktadır. Tarihsel olarak on beşinci yüzyılda İtalya döneminde ortaya çıkan bu girişim faizsiz kredi sağlanması üzerine olan hayır kurumları olarak ilk şeklini almıştır. Tasarruf bankaları teknik olarak kar amacı gütmeyenleri için kurulduğu bölgeden gelen mevduatı yatırım teşebbüsleri yönlendirmek temel amaçlarını oluşturmaktaydı. İspanya'da açılan ilk tasarruf bankası 1838 yılında kurulan Madrid Tasarruf Bankası'dır (Cardenas, 2013:8). 1900 yılına gelindiğinde 49'a çıkan tasarruf bankalarının sayısı 1928 yılına gelindiğinde 133'e kadar çıkmıştır. 1928 yılında tasarruf bankalarında bulunan mevduatların toplamı, İspanya'daki bankaların mevduat toplamını yaklaşık %20'lere kadar artırmıştır (Carles and Altes, 2013:13).

Tasarruf bankaları 1930'lu yıllarda Franco Diktatörlüğü öncesinde genel olarak ev kredileri ve az miktardaki bireysel krediler alanında uzmanlaşmışlardı. Faaliyetlerini kendi bölgeleri ile kısıtlı olması sayesinde borç verdiği müşterileri hakkında yeterli bilgiye sahip olmalarını olanaklı kılmıştır. Ayrıca portföyünde farklı



miktarlarda hazine bonoları, borsada olan büyük şirketlerin sınırlı miktarda hisse senetleri bulundurmaktaydı. Finansal varlıklarının kaynağı genel olarak birikmiş rezervleri ve mevduatlarından olduğu için, faaliyetlerinin finansmanında yurtiçi veya uluslararası sermaye piyasasına olan bağımlılığı bulunmuyordu(Martin-Acena, 2014:4). Muhafazakar olan ve bölgelerindeki en güvenilir kişi veya firmalara kredi veren tasarruf bankaları Franco Diktatörlüğü ile birlikte değişimler yaşamıştır. Tasarruf bankalarında toplanan tasarrufların büyük bir bölümü kamu sektörünün açıklarının finansmanında kullanmış, varlıklarının önemli bir kesimini ise kamu borçlarına veya kamunun sahibi olduğu işletmelere aktarmıştır. Franco döneminin bittiği 1970'li yıllarda tasarruf bankalarındaki mevduatların piyasadaki payı % 35'i bulmuştur (Santos, 2014:15-26).

1970'li yılların sonlarında tasarruf bankalarının yönetim yapısı bankaya finansman sağlayanları, yerel otoriteleri, uzmanları, yerel iş adamlarını, rahipleri, banka çalışanlarını ve mevduat sahiplerini kapsayacak şekilde değişmiştir (Carles and Altes, 2013:9). Yönetim yapısının demokratikleşmesini sağlayan bu değişim 1985 yılında bir yasa ile değiştirilmiş ve yönetim organlarındaki kamu otoritelerinin varlığı arttırılmıştır. Yönetim kurulu siyasi partiler tarafından kontrol edilen yerel ve bölgesel şirketlerin eline geçmiştir. Diğer taraftan tasarruf bankası genel müdürlerinin görevleri azaltılmış, ondan alınan görevler yerel ve bölgesel yönetimlerin ellerinde bulundurduğu yönetim kuruluna verilmiştir (Martin-Acena, 2014:7).

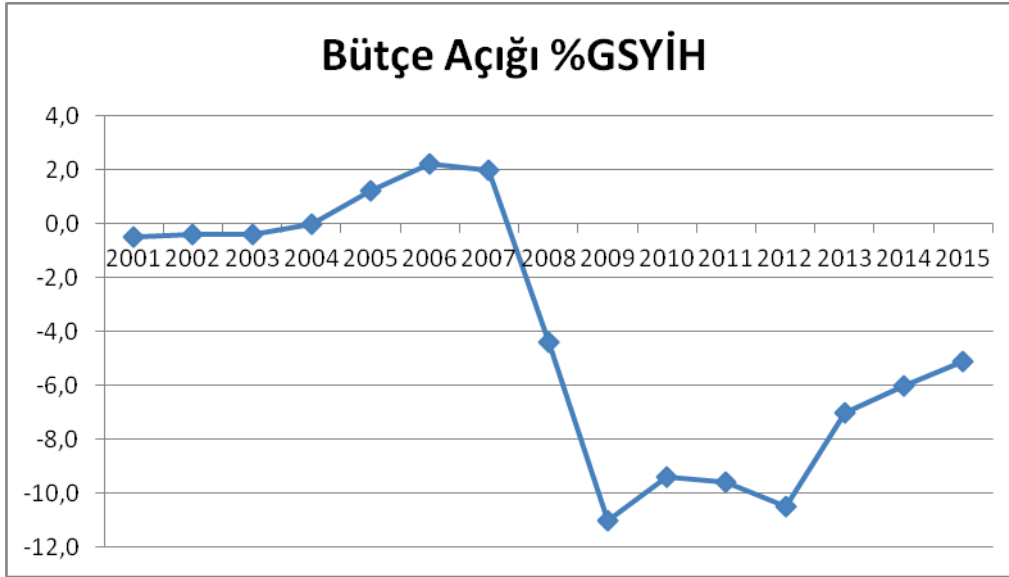
1975 yılında tasarruf bankalarına etki alanları içerisinde şube açmalarının serbestleşmesi, 1977 yılında birleşmelere ve satın almalara izin verilmesi, 1987 yılında faiz oranlarının serbestleşmesi ve 1988 yılında kendi etki alanları dışında da şube açmalarına izin verilmesi tasarruf bankalarının aşırı genişlemesine neden olmuştur (Carles and Altes, 2013:27). Kısıtlamaların kalkması ile birlikte tasarruf bankalarının ülke genelinde genişlemesi beklendiğinden çok fazla olmuştur. 1990 yılında tasarruf bankalarının şubelerinin sayısı 13,642'ye kadar yükselirken, 2008 Eylül ayında 25,001 ile en üst seviyesine kadar ulaşmıştır. Tasarruf bankalarında bu beklenmeyen yükselişin aksine ticari bankaların şube sayısı aynı dönemde 16,917'den 15,657'e kadar düşmüştür. 2009 yılı sonunda 40,000'in üzerindeki şube sayısı İspanya'da bulunan her 1000 yerleşik için bir şubeye denk gelmektedir. Bu da Euro bölgesinde banka şubesi sayısı yoğunluğunun iki katına denk gelmektedir (Chislett, 2016:127).

İspanya Avrupa Parasal Birliği'ne katıldıktan sonra büyük modernizasyon ile faiz oranlarının düşmesi, yabancı sermayenin düzenli olarak ülkeye gelmesi, finansal piyasalarının aşırı gelişmesi ve kaynakların büyük bölümünün inşaat sektörüne yönlendirilmesi on yıllık istikrarlı bir büyüme kaydetmiştir. Bu büyüme ile 2008 krizi öncesinde piyasadaki mevduatların %60'a yakın bir kısmı tasarruf bankalarına kanalize olmuştur. (Carles and Altes, 2013:26). 1929 yılında yaşanan tüm dünyayı etkisi altına alan büyük buhran döneminde 130'un üzerindeki tasarruf bankasından sadece küçük ölçekli dört tanesi likidite sıkıntısı yaşamış ve bunlardan sadece bir tanesine kurtarma operasyonu uygulanmıştır (Martin-Acena, 2014). 2008 yılında yaşanan finansal kriz sonrasında ise sayısı 50 olan tasarruf bankalarının 2013 yılında 13'ü ayakları üzerinde durabilmiştir (Fund for Orderly Bank Restructuring, 2012:2).

#### **4.AVRUPA BORÇ KRİZİNİN İSPANYA VE EKONOMİSİ ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ**

Krizin etkilerinin en derinden hissedildiği ülkelerin başında İspanya gelmektedir. İspanya, krizden önceki yılda ekonomisi sağlam bir görünüme sahip olmasına rağmen İspanya ekonomisi de krizin etkisi ile kamu maliyesinde benzer sıkıntıları yaşamamıştır.

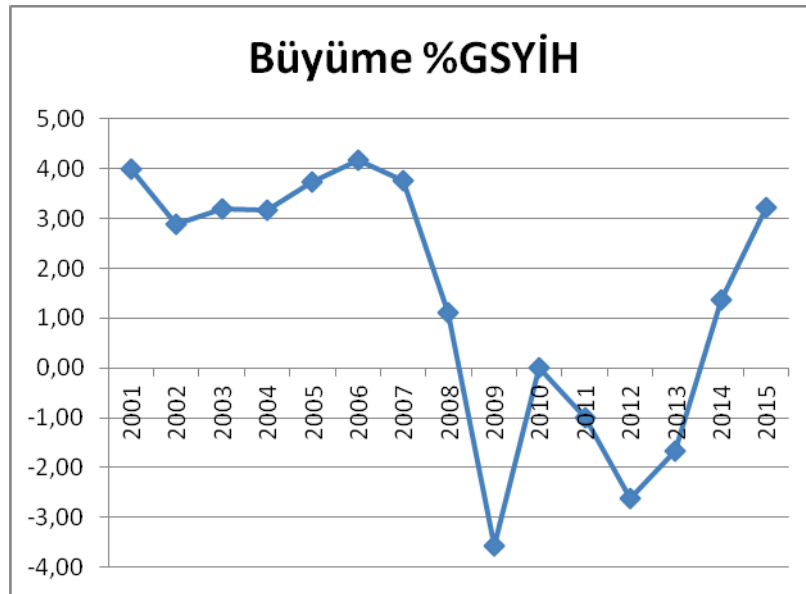
**Grafik 1.** İspanya'nın Bütçe Dengesinin GSYİH'a oranı (2001-2015)



**Kaynak:** <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>, (E.T:22.12.2016)

2001-2004 döneminde İspanya'da devlet bütçesindeki açıkların GSYİH'a oranı % 3'ün altında kalmıştır. 2005-2007 yılları arasında da devlet bütçesi fazla vermiştir. Ancak 2008 yılından itibaren İspanya'nın bütçe açıkları/GSYİH oranı hızla artmıştır. Söz konusu oran 2008'de önce % -4,5'e ve 2009 yılında da % -11'e yükselmiştir. Bütçe açıklarında yaşanan bu çarpıcı artış ise, İspanya ekonomisinin kısa vadeli borçlarının artmasını, büyüme oranlarının yavaşlamasını ve dolayısıyla da finansal bir krizi beraberinde getirmiştir.

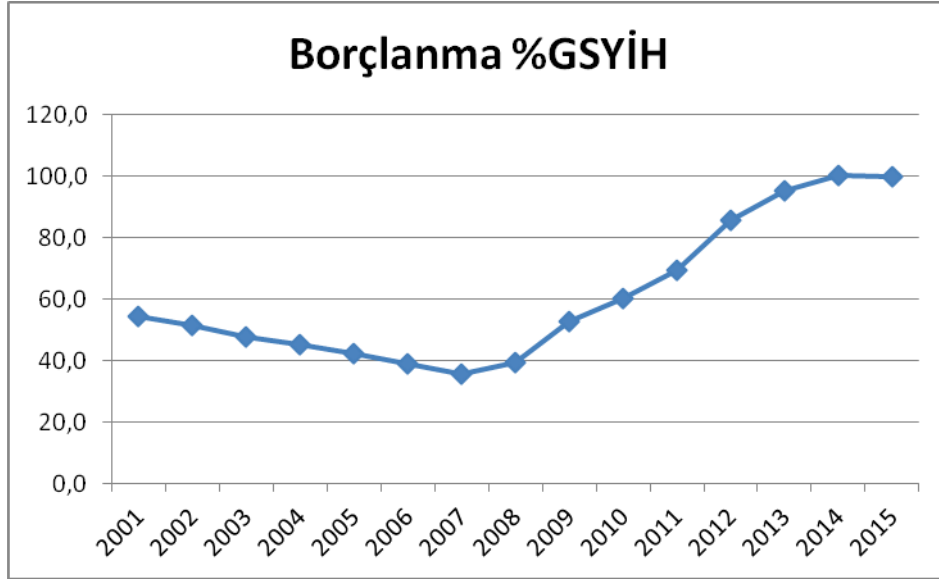
**Grafik 2.** İspanya'nın Büyüme Oranı (2001-2015)



**Kaynak:** <http://data.worldbank.org/country/spain?view=chart>, (E.T:22.12.2016)

İspanya ekonomisi yüksek bir sürdürülebilir büyüme oranıyla 2008 finans krizinden önce Euro Bölgesinin en dinamik ekonomisi olmuştur. Bu büyümenin temelinde hem düşen faizler hem de bu dönemde ülkeye olan göç sonucu nüfustaki artış ve gelir düzeyindeki yükselmeye bağlı olarak yurt içi talepteki artış olmuştur. İspanya'da 2012 yılından itibaren uygulamaya konulan istikrar tedbirlerinin olumlu etkisiyle birlikte ekonomi 2014 yılında % 1,3 ve 2015 yılında da % 3,21 büyümeyi başarmıştır. Böylelikle ekonomik krizin ortaya çıktığı 2008 yılından sonraki en yüksek büyüme oranı kaydedilmiştir. İspanya ekonomisindeki büyümenin 2016 yılında da sürmesi, ancak büyüme hızının yavaşlayarak %2,6-%2,7 civarında olması beklenmektedir. İspanya'nın ekonomik krizden bu denli etkilenmesi, İspanyol büyüme modelinin yapısal eksikliklerini gün yüzüne çıkarmıştır.

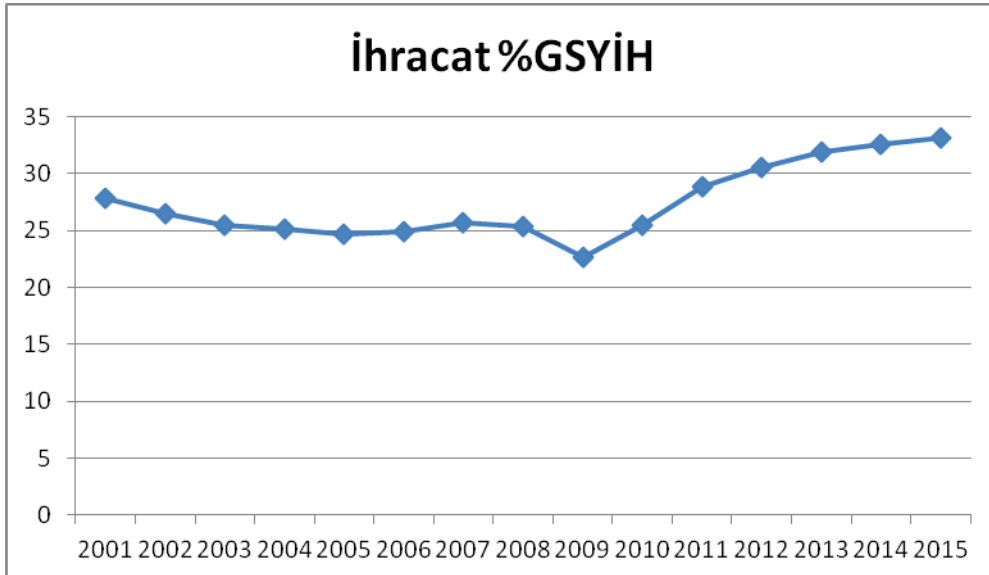
**Grafik 3.** İspanya Ekonomisinin Borç Oranı (2001-2015)



**Kaynak:** <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>, (E.T:22.12.2016)

İspanya'da özellikle 2007 yılından sonra kamu borcunun GSYİH'daki payının giderek arttığı görülmektedir. Bu artıştaki temel neden, ABD'nde yaşanan ve tüm dünyaya yayılan ekonomik kriz öncesinde yaygın olarak yapılan menkul değerleştirme (securitization)<sup>3</sup> sonucu borçlanma piyasalarının borç verme konusunda daha ihtiyatlı davranması ve kendine güvenli limanlar aramasıdır. İspanya ekonomisinin tasarruf oranının borçlanma ihtiyacını karşılayamayacak kadar düşük olması, dış tasarrufların İspanya ekonomisine gelme konusunda isteksiz olması ve sınırlı sektörler üzerine büyüyen İspanya ekonomisinin bu sektörlerde durgunluk yaşaması olağan dönemlerde çok düşük seviyelerde olan borçlanma oranlarının 6 yıl gibi kısa bir zaman diliminde yaklaşık %200 oranında artmasına neden olmuştur.

**Grafik 4.** İspanya ihracat oranları (2001-2015)

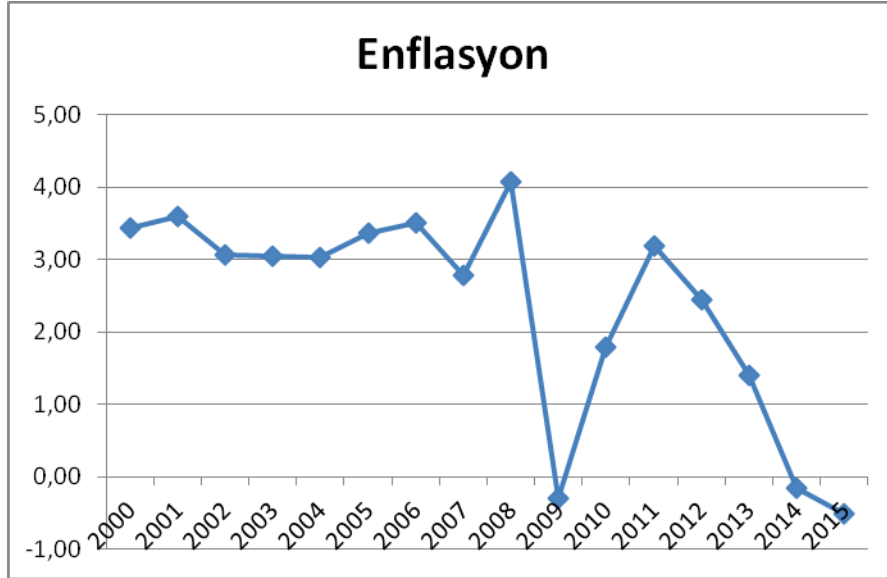


**Kaynak:** <http://data.worldbank.org/country/spain?view=chart>, (E.T:22.12.2016)

3 ABD'nde faizlerin düşük olduğu dönemlerde, nispeten faizlerin daha yüksek olduğu finansal kurumlar tarafından müşterilerine verilen ev kredileri, ihtiyaç kredileri, kredi kartı borçları vb. sözleşmeye dayalı borçların menkul değerleştirme yapılarak, sözleşmeye taraf olmayan yatırımcılara tahvil benzeri varlıklar olarak satılmasıdır.

İhracat 2010 yılında kayda değer bir şekilde artmış olup, bu eğilimin gelecek yıllarda da devam etmesi beklenmektedir. İhracattaki canlanma, İspanya'nın yükselen ekonomilerle gelişmiş ticari ilişkilerinden ve birim işgücü maliyetlerindeki gerileme sebebiyle İspanya ekonomisinin rekabet gücünün artmasından kaynaklanmaktadır.

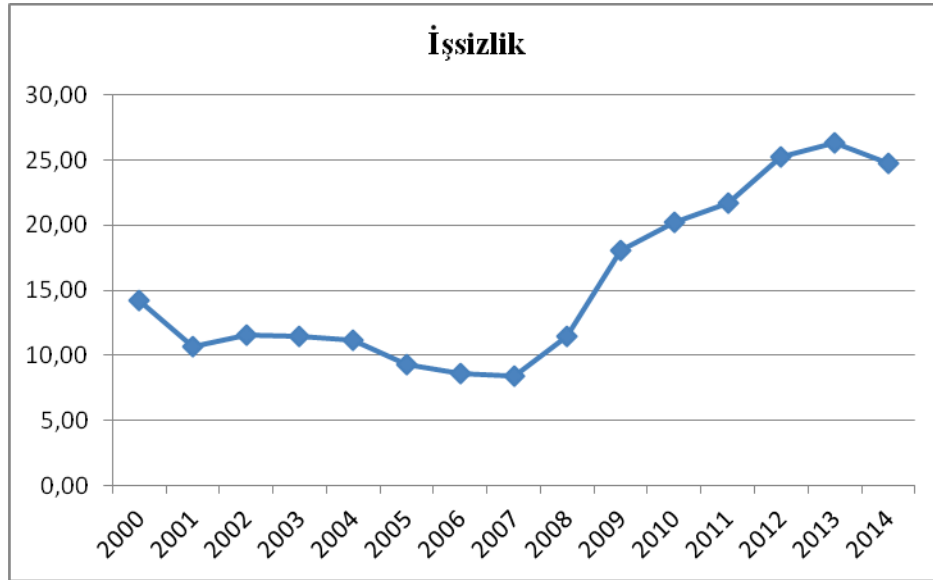
**Grafik 5.** İspanya Enflasyon Oranları (2000-2015)



**Kaynak:** <http://data.worldbank.org/country/spain?view=chart>, (E.T:22.12.2016)

İspanya'da enflasyon oranlarının önemli oranda artmadığı hatta azaldığı görülmektedir. İspanya ekonomisinde işsizlik oranlarının da %25 dolaylarında olduğu düşünüldüğünde ülkede stagflasyon sorunun bulunmadığı ifade edilebilir.

**Grafik 6.** İspanya'da İşsizlik Oranları (2000-2014)



**Kaynak:** <http://data.worldbank.org/country/spain?view=chart>, (E.T:22.12.2016)

İşsizlik 2000–2002 yılları arasında azalma göstermiş ve 2007 yılına kadar önemli artış ya da azalışlar meydana gelmemiştir. Ancak işsizlik oranları 2007 yılından sonra önemli miktarda artış göstermiştir. 2014 yılı rakamlarına göre işsizlik oranı yaklaşık %25'dir.

Sonuç olarak, İspanya'nın Euro Birliği'ne girdikten sonra yaşadığı ilk kriz olması nedeniyle ekonomik politika araçları önemli derecede daralmıştır. Ancak, İspanya'nın ortak para birliğinde hem ekonomik hem de finansal olarak yer almasının krizi atlattığı açısından daha güvenli olduğunu belirten birçok görüş mevcuttur (Ortega, 2012:34).

## 5. İSPANYA BORÇ KRİZİ İÇİN ALINAN ÖNLEMLER

İspanya hükümeti, krize tepki olarak 2008-2009 döneminde mali teşvik/canlandırma paketi yürürlüğe koydu. 2008-2009 mali teşvik paketi kapsamındaki uygulamalar işi olmayanlara yeni yardımlar, işsizlik yardımları, yeni kişisel vergi kredisi, işsizler için kısmi mortgage moratoryumu, ücretsiz iki yıl boyunca mortgage süresini uzatma hakkı ve çeşitli önlemleri içermektedir (Callan vd., 2011:8-9).

İspanya hükümeti ile IMF ve AB yönetimleri arasında 2010 yılının Mayıs ayında varılan kredi anlaşması gereğince, 2014'e kadar bütçe açığının %3'ün altına indirilmesi ve kamu borç stokunun azaltılması istenmiştir (Conde and Marin, 2013: 21-26).

## 6. İSPANYA BORÇ KRİZİ SONRASI GÜNCEL DURUM

İspanya'da ekonomik büyüme oranları, düşen petrol fiyatları, sağlanan güven artışı, kolaylaştırılan finansman şartları ve gelişen emek piyasasından kaynaklı iç talebin de artış göstermesiyle, 2013 yılının son çeyreğinde toparlanmaya başlamıştır (European Commission, 2015: 78-79).

IMF ve AB'nin istediği tüm mali ve yapısal reformları tamamlayan İspanya, oldukça başarılı bir şekilde 2014 yılının Ocak ayında yardım programından çıkmıştır (İktisadi Kalkınma Vakfı, 2015). İspanya ekonomik mucizesinin sonunu getiren yirmi birinci yüzyılın başlarında meydana gelen küresel ekonomik kriz ve Avrupa borç krizi sonrasında İspanya Ekonomisinde toparlanmalar görülmektedir. İspanya ekonomisinde kriz döneminde Euro para biriminin değerini koruması (İspanyanın parasını devalüe edememesi) krizi derinleştirirken, kriz sonrasında Euro para biriminin dolara karşı devalüe edilmesi (1,35-1,40 olan Euro/Dolar paritesinin 1,10-1,05'lere kadar düşmesi) ve AB'nden alınan yardım ve krediler bu ekonomik toparlanmada etkili olmuştur.

İspanya ekonomisinde 2016 yılı ilk çeyreği ve ikinci çeyreğinde büyüme oranları %0,8, üçüncü çeyreğinde ise 0,7 olarak gerçekleşmiştir. 2016 baharında %2,6 olarak belirlenen büyüme tahmini gelen olumlu veriler üzerine büyüme oranı tahmini %3,2 olarak revize edilmiştir. Büyüme oranları pozitif olmasında iç talep ana rol oynarken, ihracatın da etkisi bulunmaktadır. Özellikle hizmet sektöründe ihracat büyümesi 2015 yılı ile karşılaştırıldığında 2016 yılında arttığı görülmektedir. 2017 ve 2018 yılı tahminlerinde ihracattaki büyümenin bir miktar küçülmesi beklense de net ihracatın (İhracat-ithalat) pozitif olarak kalacağı öngörülmektedir. Kısa dönemde petrol fiyatlarında beklenen artış ile 2016 yılında gerçekleşmesi beklenen -0,4 enflasyon oranının 2017 ve 2018 yıllarında yaklaşık olarak 1,6'ya yükseleceği öngörülmektedir. Kriz sonlarında %25'lere kadar yükselen işsizlik oranlarının, 2016'nın 3. çeyreğinde 2. çeyreğine göre istihdam oluşturmanın artırılması ile birlikte %18,9'lara kadar düşmüştür. Ücretlerin yüksek olması ve düşük üretkenlik işsizliğin düşmesini yavaşlatmakta 2018 yılında işsizlik rakamlarının %16,5 olarak geleceği tahmin edilmektedir (European Commission, 2016).

Kriz sonrasında yaşanan mali reformlar sayesinde mali durumda önemli bir rahatlama sağlanmış, kriz öncesinde % 33olan Maastricht Kriterlerine göre tanımlanan AB borç stokunun GSYİH'ya oranının uzun süreli bir artıştan sonra 2016 yılında %99,98 olacağı, 2018 yılında ise bu oranın %102,2 'ye kadar ılımlı şekilde artacağı öngörülmektedir. Kriz öncesinde pozitif olarak gerçekleşen bütçe açığında ise kriz döneminde -%12'ye kadar bir bozulma yaşanmıştır. 2015 yılında ise bütçe açığının GSYİH'ya oranı -%5,1 olarak gerçekleşmiş, 2016 yılında -%4,6, 2018 yılında ise -%2,9 olarak toparlanacağı öngörülmektedir. Bunlara ek olarak İspanya'da azınlık tarafından kurulan hükümet büyümenin artmasını sağlayacak gerekli reformların uygulanmasını devam ettirmesinde İspanya'nın gücünü kısıtlamaktadır (OECD, 2016).

2016 yılında değişen dünya konjonktürü İspanya Ekonomisini çeşitli şekillerde etkilemiştir. ABD'de FED<sup>4</sup> tarafından ilk olarak aylık düzenli bir şekilde piyasaya karşılıksız sürülen doların miktarının azalması zamanla bu uygulamadan vazgeçilmesi, küresel kriz sonrasında dramatik olarak azalan faiz oranlarının arttırmanın gündeme gelmesi<sup>5</sup> doların güçlenmesini sağlamıştır. İspanya'nın borçlanması içerisinde Euro para biriminin ağırlıkta olması kısa vadede borçlarında azalmasını sağlamıştır.

4 1914 yılına girişte yılbaşında çıkarılan Federal Reserve Yasası ile kurulan günümüzde varlığını sürdüren Amerika Birleşik Devletleri Merkez Bankası'dır.

5 Günümüzde FED başkanı olarak Janet Yellen görev yapmaktadır. 2016 Aralık ayında faiz oranlarını 0,50 oranından 0,25 baz puan arttırarak, faiz oranını 0,75'e kadar arttırmıştır.

## SONUÇ

ABD'de 2007'de başlayan küresel kriz, önemli yapısal dengesizlikleri içerisinde barındırmakla birlikte, kriz öncesindeki on yıl sürekli ve önemli ölçüde büyüyen İspanya ekonomisi açısından bir dönüm noktası olmuş ve 2008 yılının ikinci yarısından itibaren ekonomide çok ciddi bir daralma meydana gelmesine yol açmıştır.

Kriz sürecinde AB üyesi ülkeler krizle tek başına mücadele içine girmemektedir. Borçlu olan ülkelerin iflası durumunda diğerinin de aynı olumsuz sonuçla karşılaşmaması için gerekli önlemlerin alınmasına toplu bir şekilde destek vermektedirler. İspanya tarafından krizle mücadele, ekonominin canlandırılması amacıyla alınan genişlemeci mali tedbirler ve mali sektörün yeniden yapılandırılmasına yönelik olarak uygulamaya konulan tedbirler olmak üzere iki şekilde sürdürülmüştür.



## KAYNAKÇA

### Makaleler

- Erarslan Cemil ve Timurtaş M. Emin (2015), Avrupa Borç Krizinin Seçilmiş Ülke Örnekleri Üzerindeki Etkileri, *Gazi İktisat ve İşletme Dergisi*, S.2(1).
- Ergün Yücel, Cura Serkan, (2016), Anayasal İktisat Yaklaşımı Açısından Avro Krizi, *Yönetim Ve Ekonomi, Celal Bayar Üniversitesi İİBF Dergisi*, S.23(1).
- Gentier, A. (2012), Spanish Banks and Housing Crisis: Worse than the Subprime Crisis, *International Journal of Business*, S.17(4), ss.342-351.
- Garson, G. D. (2015). Tourism Highlights. *World Tourism Organization (UNWTO)*, ss.1–32.

### Tezler

- Timurtaş Mehmet Emin (2015), Avrupa Borç Krizinin Seçilmiş Ülke Örnekleri Üzerindeki Etkileri, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kırklareli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kırklareli.

### İnternet Kaynakları

- Bel, G. (2011). Infrastructure and nation building: The regulation and financing of network transportation infrastructures in Spain (1720–2010). *Business History*, S.53(5), ss.688–705. <http://doi.org/10.1080/00076791.2011.599591>
- Callan, Tim - Leventi, Chrysa ve, Horacio Levy, Manos Matsaganis, Alari Paulus ve Holly Sutherland (2011) “The Distributional Effects Of Austerity Measures : A Comparison of Six EU Countries”, Euromod Working Paper Series, No. EM/6/11 <https://www.iser.essex.ac.uk/research/publications/working-papers/euromod/em6-11.pdf> (Erişim: 21.10.2016)
- Chislett, W. (2016). *A New Course for Spain: Beyond the Crisis*. İspanya: Elcano Royal Institute. Retrieved from <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/4042b2804bb4115fa0a5ba6e9c1af357/Chislett-New-course-for-Spain-beyond-crisis.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=4042b2804bb4115fa0a5ba6e9c1af357>
- Çelebi, U. ve Danışman, Y. (2010), AB Ülkelerinde Alınan Önlemler, Ekonomik ve Sektörel Analiz Dairesi, [www.maliye.gov.tr/EADD%20alma%20Platformu/.../Araştırma%20Raporları56.doc](http://www.maliye.gov.tr/EADD%20alma%20Platformu/.../Araştırma%20Raporları56.doc)
- Euro Challenge. (2014). An Overview of Spain’s Economy, (November), 1–2.
- EuroMedCitrusNet. (2007). *Safe and High Quality Supply Chains and Networks for the Citrus Industry between Mediterranean Partner Countries and Europe. National Citrus Sector Analysis*.
- European Commission. (2012). Economic analysis of the olive sector. *Directorate-General for Agriculture and Rural Development*, (July), 1–10. Retrieved from [http://ec.europa.eu/agriculture/olive-oil/economic-analysis\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/olive-oil/economic-analysis_en.pdf)
- European Commission. (2015). *European Economic Forecast: Winter 2015*
- European Commission (2016). *Spain*, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/eu/forecasts/2016\\_autumn/es\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/eu/forecasts/2016_autumn/es_en.pdf), erişim tarihi (26.12.2016).
- Eurostat. (2016). Euro area unemployment rate at 11.5%, (March), 1–6. Retrieved from [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_PUBLIC/3-31072014-BP/EN/3-31072014-BP-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-31072014-BP/EN/3-31072014-BP-EN.PDF)
- European Commission. (2014). *EU Energy Markets in 2014*. Retrieved from [http://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2014\\_energy\\_market\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2014_energy_market_en.pdf)
- Fao. (2012). *World Review of Fisheries and Aquaculture*.

- İktisadi Kalkınma Vakfı. (2015). “İspanya: İşsizliğin Pençesindeki Kayıp Nesil”, <http://esozluk.ikv.org.tr/?id=511>, (Erişim: 26.02.2015).
- İspanyol Dış ticaret Enstitüsü [http://www.spainbusiness.gen.tr/icex/cda/controller/PageInvTurco/0,8040,6255629\\_6256200\\_6265350\\_0\\_-1\\_TR,00.html](http://www.spainbusiness.gen.tr/icex/cda/controller/PageInvTurco/0,8040,6255629_6256200_6265350_0_-1_TR,00.html)
- ICEX. (2014). *Spain-Automotive Industry and Electro Mobility. Invest in Spain your partner in Spain*. Retrieved from <http://www.investinspain.org/invest/wcm/idc/groups/public/documents/documento/mde0/mjyw/~edisp/doc2014260495.pdf>
- Madrid Büyükelçiliği (2010). Ticaret Müşavirliği, İspanya Genel Ekonomik Durum Türkiye-İspanya Ticari ve Ekonomik İlişkileri 2009. Nisan 2010 Madrid.
- mit.edu/. (2008).Spain, <http://atlas.media.mit.edu/en/profile/country/esp/>. Erişim Tarihi: 10.03.2015.
- OECD. (2014). Education at a Glance 2014. *Contry Note*, (2012), 1–13. Retrieved from <http://www.oecd.org/edu/Spain-EAG2014-Country-Note.pdf>
- OECD (2016), Spain, <http://www.oecd.org/eco/outlook/economic-forecast-summary-spain-oecd-economic-outlook-november-2016.pdf> Erişim Tarihi (26.12.2016).
- Ortega, E. Ve Penalosa, j. (2012). The Spanish Economic Crisis: Key Factors and Growth Challenges in the Euro Area. Bank De Espana
- REN21 Sttering Committee. (2014). *Renewables 2014 Global Status Report*.
- World Bank. (2014). Atlas method and PPP Gross national income per capita 2013 , (July), 1–4.
- World Energy Council. (2013). *World Energy Resources 2013 Survey*.
- WTTC. (2015). Travel & Tourism Economic Impact 2015 SPAIN. *World Travel & Tourism Council*, 1–43. Retrieved from [http://www.wttc.org/-/media/files/reports/economic\\_impact\\_research/countries\\_2015/spain2015.pdf](http://www.wttc.org/-/media/files/reports/economic_impact_research/countries_2015/spain2015.pdf)

## Türkiye’de Bölgesel Kalkınma Stratejileri Ve Bölge İdareleri \*

*Regional Development Strategies and Regional Authorities in Turkey*

**Abdullah TAŞTEKİN**

Dr. Öğr. Üyesi, Harran Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi  
atastekin@yahoo.com

Makale Başvuru Tarihi: 19.03.2018

Makale Kabul Tarihi: 24.04.2018

\* Bu çalışma, yazarın “Avrupa Birliği’nde Bölgeselleşme Politikaları ve Türkiye’de Bölgesel Stratejiler” adlı doktora tezinden türetilmiştir.

### **Anahtar Kelimeler:**

Bölge  
Bölge Kalkınma  
Politikası  
Türkiye’de  
Bölgesel  
Stratejiler  
Bölge Kalkınma  
Ajansları

### **ÖZET**

Hem küreselleşme sürecinin “yerelleştirme” etkisinin bir sonucu hem de her ülkenin kendi özgün, ekonomik, politik, yönetsel ve kültürel koşullarının bir ürünü olarak ortaya çıkan bölge yönetimleri, bugün Avrupa Birliği’nin gündeminde olan gerçek bir olgudur. Avrupa bölgeleri, aşırı merkezîyetçilikten uzaklaşma, işlevsel zorunluluklar, kamu hizmetlerinin gerekleri ve planlı kalkınma gereksinimi gibi nedenlerin ürünüdür. Ayrıca, dil kültür ve kimlik farklılıkları da bu nedenler içinde sayılabilir.

Türkiye’nin, yönetsel ve ekonomik nedenler, ülkenin kalkınma gereği, bölgelerarası dengesizliklerin giderilmesi ve benzeri nedenlerle taşrada bölgesel kalkınma birimlerinin oluşturulmasının gerekli olduğu görülmektedir. Bölgesel kalkınma idarelerinin, 1961 Anayasasının benimsediği planlı kalkınma ilkesi uyarınca, kalkınma planlarının bölgelerde yönetim kademesiz kalması sorununu ortadan kaldırmaktadır.

### **ABSTRACT**

### **Keywords:**

Region  
Regional Policy  
Regional Strategies  
in Turkey  
Regional  
Development Agency

Both as a consequence of “localization” effect of globalization, and as a result of specific economic, political, administrative and cultural conditions, regional administrative units are now on the agenda of the European Union. European regions are consequence of decentralization, functional necessities, requirements of the public services and planned development. Differences of language, culture and identity can also be included into these factors.

Because of administrative and economic factors, development requirements, elimination of regional disparities etc. it seems necessary to establish regional development units in Turkey. Regional development units will eliminate the problems arising from the lack of appropriate regional level, in line with the planned development principle specified by the Constitution of 1961.

## 1. GİRİŞ

II. Dünya Savaşı'ndan sonra bölge olgusundan, devletlerin, kalkınma politikalarının uygulanmasında bir araç olarak yararlanmaları gündeme gelmişti. Almanya'da 1949 Bonn Anayasası ile federal bir yapı öngörülmesinin temel nedenlerinden biri, aşırı merkezizyetçilikten uzaklaşma isteğidir. Diğer bazı Avrupa ülkelerinde bölgeciliğe önem verilmesinin nedenleri, işlevsel zorunluluklar, kamu hizmetlerinin gerekleri ve planlı kalkınma gereksinmesidir. Yakın bir tarihten beri de, bazı Avrupa ülkelerinde farklı dil ve kültür topluluklarına ve bunların yoğun olarak yaşadığı bölgelere bazı ayrıcalıklar tanınmaktadır. Diğer önemli bir gerçek ise, Avrupa devletlerini oluşturan halklardan bir bölümünün, kimlik farklılıklarını öne sürerek yeni arayışlara girmiş olmalarıdır.

Avrupa Birliği, ulusal devlet düzeyi bırakılarak, ekonomik ve siyasal sınırlar aşılarak oluşturulan adeta sınırötesi bölgesel bir işbirliğidir. Bu işbirliği sonucu, belki de kaçınılmaz olarak ortaya çıkan merkezileşme eğilimine “bölgeler ve bölgeselleştirme” ile yanıt verilmeye çalışılmaktadır. “Bölge” olarak kabul edilen birimler, adları, yapıları, yetkileri ve işlevleri farklı da olsa Birlik içinde giderek önem kazanmakta ve merkezizyetçi bir yapıya karşı çeşitliliğe dayalı demokratik bir yapının güvencesi biçiminde değerlendirilmektedir.

Özellikle gelişmiş ülkelerde yaşanan ekonomik, teknolojik değişim ve gelişmelerle birlikte, bilgi teknolojisindeki gelişme bilginin stratejik kaynak haline gelmesi, toplumda yerelliğin ve katılımcılık ilkesinin öne çıkması biçiminde değinilen değişimler, bölgesel gelişme politikalarında önemli değişikliklere yol açarak yerel ekonomileri daha da ön plana çıkarmıştır. 19.yüzyılın başında merkezizyetçi bir yapının egemen olduğu Avrupa'da bugün artık geniş yetkileriyle bölgesel ve yerel yönetimler vardır. Kamu hizmetlerinin bir kısmı bölge yönetimleri tarafından yerine getirilmektedir. Bu çalışmanın konusu; Türk Kamu Yönetiminin idari ve ekonomik merkezli, bölgesel düzeyde yapılan projeleri ve kurumsal politikaları incelenmektedir.

## 2. BÖLGE KAVRAMININ GELİŞİMİ

Bölge kavramının içeriği ve tanımı dönemlere göre farklılıklar göstermektedir. Çiftçilerin toprak, topografya ve iklim koşullarının benzerliklerine göre bazı yerleri aynı isimle tanımlamaları çok eski dönemlerde başlayan bölge kavramı, genel olarak bir mekân parçasının diğerlerinden olan farklılıkları belirtmek için kullanılmıştır (Eraydın, 2004: 126). Ticaret, dinsel ve yönetsel etkinliklerin gelişmesi ise mekân parçaların yalnızca nitelikleri ile değil, üzerinde oluşan ilişkilerle tanımlanmasına neden olmuştur. Kentle sınırlı kalmayarak, kentin çevresindeki kırsal alanı da içeren geniş alanların, bölgelerin tanımlanmasının geçmişte çok yaygın olduğu görülmektedir. Ancak bilimsel anlamda bölgenin tanımlanması 18.yüzyılda gerçekleşmiştir. Haritacılar sınır tanımlamaları yapmaya çalışırken su havzalarının belirli bir bütünlük gösterdiğinin farkına varmışlar ve ilk bölge tanımları nehirler ve dağ zirveleri tanımlanarak yapılmaya çalışılmıştır. Daha sonra coğrafyacıların da konu ile ilgilenmeleri, farklı coğrafik özelliklere dayalı bölge tanımlarını gündeme getirmiştir. 19.yüzyılda fiziksel yapıların yanı sıra farklı mekânsal birimlerde yaşayan insan gruplarının farklı olup olmadığı sorusu gündeme gelmiş, ancak ulus devlet oluştururken bu farklılığın sorun yaratacağı endişesi ile bölge konusu üzerinde durulmamıştır.

Ulus devletin ortaya çıkması ile bölge kavramı farklı bir boyut ile tartışma gündemine girmiştir. Ulus içindeki farklılıklar ekonomik göstergelerle tanımlanarak, ulusal bütünleşmenin ana koşulunun ekonomik eşitsizliklerin giderilerek bütünleşmenin sağlanması olduğu vurgulanmıştır. Daha sonra 1950'li yıllarda başlayarak kalkınma ekonomisi güncellik kazanması bölgesel politika ve bölgesel planlama kavramlarının yükselen değer olarak gündeme gelmesini sağlamıştır. Ulusal kalkınma stratejilerinde benimsenen sektörler arasında denge ve gelir dağılımında denge kavramına bölgeler arası denge kavramı (dengesizlik) eklenmiş ve bu kavramlar ulusal kalkınmanın ayrılmaz bir parçası olmuştur. Bölge biliminin gelişmesi, bölge planlamada kullanılan yöntem ve tekniklerin ortaya çıkışı veya uyarlanması bu dönemde gerçekleşmiştir (Eraydın, 2004:126).

1970 ekonomik bunalımı üretim örgütlenmesinde, üretim faktörlerinin önemi ve akışkanlığında, yönetim sistemlerinde ve ideolojik yaklaşımlarda büyük etkiler yaratırken “bölge”ler de bu dönemdeki sarsıntılardan ve kavramların yeniden yorumlanmasından etkilenmiştir. 1970'li yıllarda bölge kavramından yerellik kavramına doğru geçiş yaşanmıştır. Bunalımla birlikte değişen bakış açısı kalkınma sürecinde ulusun bir alt birimi olarak tanımlanan bölge yerine, kendi olanakları, birikimleri ve potansiyeline dayalı olarak var olma mücadelesini sürdürebilecek yerel kavramını gündeme getirmiştir.

1980’li yıllarda ise yerel birimlere odaklanan görüşlerin değiştiği ve yerel birimlerin değişen dünya düzeni ve artan küresel ilişkiler ve kurumlar çerçevesinde elde ettikleri görece konumla tanımlandığı görülmektedir. Bu çerçevede yerel-küresel etkileşimi ve yerelin bu etkileşim içinde sürdürülebilir gelişimini sağlayacak rekabet gücü ön plana çıkmaktadır. Bu değişim yerelin potansiyeli, ilişkileri ve kurumları ile farklı ağlar içinde var olmasını sağlayacak bir bütünün bölge olarak tanımlanmasına yol açmıştır. Ancak burada bölge artık 1960’ların yarı kapalı bir ekonomik sistemi değil, dünyadaki farklı nitelikli ve amaçlı ağlar içinde yer alabilen ve bunlarla etkileşim içinde olan bir bölgedir (Eraydın, 2004:127).

### 3. BÖLGE KAVRAMININ TANIMI

Bölge sözcüğü, çeşitli kavramlar karşılığında kullanılır. Bazen bir mahalleye, bir kentte, bir ile bir kaç ilden oluşan yörelere, birkaç ülkenin oluşturduğu kara parçalarına ve hatta kıtalara “bölge” adı verildiği görülmektedir (Toprak, 2016: 191). Günümüzde genel anlamda yaygın olarak kullanılan bölge, buna karşın son derece belirsiz bir şekilde tanımlanmış bir kavramdır. Sosyal bilimlerden bölge, seçilmiş kimi tanımlayıcı ölçütler açısından türdeş ve bütünlük taşıyan, bu ölçütler dolayısıyla çevresindeki diğer alanlardan ayırt edilebilen bir “mekân” olarak ya da belli bir sorunla ilişkili özelliklerin seçilmesi, ilişkisiz sayılan özelliklerin ise dışarıda bırakılması ile elde edilen “düşünsel bir ürün” olarak tanımlanabilir. Bir bölge, bir ya da daha fazla sayıda özelliklerle tanımlanabileceği gibi, belirli bir alanda yaşayan insanların tümüne yönelik kavramlarla da belirlenebilir (Anabritanica,542). Sosyal bilimlerde bu amaçla en çok konu edinilen özellikler şunlardır; etnik, kültürel ya da dilsel özellikler, iklim, topografya, sanayi ya da kentsel gelişme, uluslar arası siyasi ilişkiler olarak sıralanabilir.

Kamu yönetimi sözlüğü, bölgeyi dört kategoriye ayırarak tanımlamaktadır; ilk kategoride coğrafi ya da toplumsal özellikleri açısından bir bütün oluşturan ve bu özellikleriyle kendisine bitişik olan ve başka yörelerden farklılaşan toprak parçası, ikinci kategoride merkezi yönetim ile iller arasında yer alan ara yönetim kademesi, üçüncüsü ise belli hizmetlerin eşgüdümü için oluşturulmuş il üstü coğrafi yönetsel birim ve son kategoride ise bazı ülkelerde yerel yönetim birimini olarak tanımlanmaktadır (Sezen vd., 1998: 39).

Yukarıda ifade edilen dört kategorinin bölge kavramını tam olarak karşılamadığı görülmektedir. Ekonomik nedenlerle kimi ülkelerin oluşturduğu bölgesel birleşmeler ve sınır ötesi işbirliği sonucu oluşturulmuş bölgeler, bölge kavramı kategorisine dâhil edilmemiştir. Bunlara ek olarak, devletler topluluğu küresel sistemine dayanan ulus üstü bütünleşmelerin de uluslar arası hukukta bölgesel örgütlenmeler olarak geçmektedir. Bölge kavramının belirleyicileri karmaşık olmasına rağmen kimi zaman bir devletten daha geniş alanları kapsadığı görülmektedir (Keating, 1998: 9-10). Ama esas alman bölgenin ayırt edici özeliği; devlet ile mevcut yerel yönetimler arasında orta düzeyde mekânsal, bir birimin olmasıdır (Wannop, 1995: 56). Bir devletin parçası olarak bölge ise; devlet içi kamu örgütlenmesinin bölümlenmesini göstermektedir.

### 4. BÖLGELSEL KALKINMA ve GELİŞME

Kalkınma toplumsal yapının değişkenlerinin, siyasal otorite tarafından belli politikalarla etkilenecek geliştirilmesi çabası demektir. Bu nedenle kalkınma ekonomik ve sosyal bilimlerde kullanılan bir terim olarak siyasal bir içeriğe sahiptir. Gelişme kavramı ise; bir toplumun çağdaş uygarlık ve teknoloji aşamasının, yapısal özellikleri doğrultusunda hareketlenmesi ve bu hareketlenmenin bir parçası olarak, bireysel yetenek ve becerilerin, davranışlarının değişmesi demektir. Bu bakımdan gelişme bir toplumun varsayılan belirli bir yapı içinde süregeldiği bir evrimdir. Bu nedenle gelişme, sistematik sosyal bilimlere uygun bir kavramdır, oysa kalkınmada normatif içerik ağır basmaktadır (Özgüven, 1988: 8).

İktisadi kalkınmayı belirleyen temel özellikleri kısaca şu şekilde sıralayabiliriz (Özgüven, 1988: 9).

- Bir yapı değişikliği, yeni bir yapıdan diğer bir yapıya geçiştir.
- Belli bir durumdan, daha iyi bir duruma doğru yönelen dinamik bir harekettir.
- Kişi başına düşük gelir düzeyinden daha yüksek gelir düzeyine veya negatif olan bir büyüme hızı düzeyinden daha büyük bir büyüme hızına geçiştir.
- Üretim faktörlerinin yeni bir bileşimi veya yeni bir üretim fonksiyonu ile emeğin verimini artırmaktır.
- Alışkanlıklarda, inançlarda, davranışlarda ve zihniyette bir değişmedir.

- Eğitim anlayışının da değişmesidir.
- İktisadi kalkınma bir bakıma reel gelir artışıdır.

İktisadi kalkınmayı, “bir ekonominin üretim hacminde meydana gelen devamlı önemli ve reel artıştır.” şeklinde tanımlanabilir. Üretimdeki artışın geçici veya tesadüfî olmayıp, sürekli olmalı, toplum ihtiyacının eskisine nazaran daha yüksek bir seviyede karşılayacak önem ve ağırlıkta olmalıdır. Nominal değil, fakat reel satın alma gücünde hissedilir bir yükselme sağlanmalıdır(Özgüven, 1988: 10).

Kalkınma ekonomisinin temel ilkelerinden biri olan devletin ekonomik kaynakların ve refahın dağılımının sağlanması ve eşitsiz gelişmeyi önlemek için dezavantajlı ekonomik aktörlerin desteklenmesi görüşü yerine bu aktörlere sağlanan doğrudan destekleri kaldırarak bunları yapabilir kılmak şeklinde bir yaklaşıma bırakmıştır. Bu çerçevede doğrudan müdahale yerine destek ve yönlendiricilik esas olmakta ve kalkınmada devletin sorumluluğu kavramından kamu ve özel aktörlerin birlikte sorumluluğuna doğru bir değişim gözlenmektedir (Eraydın, 2004: 128). Ortak sorumluluk tek başına karar vericiliğın sona ermesi ve ortak karar ve çözüm üretmeye çalışılmasını gerektirmektedir.

## 5. BÖLGESEL GELİŞMEYE YÖNELİK STRATEJİLER

Bölgesel Gelişmeye Yönelik Stratejiler; Başta yatırım politikası olmak üzere, çeşitli politikalardan yararlanarak, bölgelerin gelişmesini sağlayan stratejileri başlıca dört grupta toplamak mümkündür (Erkan, 1995: 230).

Birincisi, *Büyüme Dayalı Bölgesel Gelişme Stratejisi*; bu yaklaşım, yatırım politikası tercihlerine bağlı olarak, üretim faktörlerinin optimal dağılımının mekan içinde etkilenmesine öncelik ve ağırlık vermektedir. Büyüme kutbu yaklaşımı ile yığılma ekonomileri ve bölgesel ihracat modelleri bu stratejik yaklaşımın içeriğini oluşturmaktadır. Bu stratejide, ana yığılma merkezi olarak, bir merkezin belirlenmesi ve bu merkezin bölgesel faaliyetlerin odak noktası olarak geliştirilmesi imkân ve potansiyelleri üzerinde durulmaktadır.

İkincisi, *İstikrara Dayalı Gelişme Stratejisidir*. Bölgenin ekonomik yapısının arzulan yönde etkilemesi temel amaçtır. Bölgede ekonomik yapının çeşitlenmesini sağlayacak politikalara başvurulmaktadır. Bölge içinde istikrarın sağlanabilmesi için, bir yandan krizlere karşı dayanıklılık getirecek yapıları oluşturucu yapısal politikaların, diğer yandan sağlıklı yaşam ve çalışma koşullarını sağlayacak yapıların oluşturulup geliştirilmesi gerekli olmaktadır. Bölgesel istikrar politikasının bir yapısal boyut içermesi, bölgesel ve yapısal politikaların koordinasyonunu zorunlu kılmaktadır. Yapısal politikalar, iştirak amacının gerçekleşmesinde temel araçlar olarak gündeme gelmektedir.

Üçüncüsü, *Bölgelerarası Dengeleme ve Eşitlemeye Dayalı Gelişme Stratejisidir*; bu stratejide, ekonomik faaliyet, gelir ve refahın bölgeden bölgeye dengeli dağılımı ile ekonomik kaynak donatılarının bölgelerde dengeli ve görece olarak eşit düzeyde oluşması amaçlanmaktadır. Bunların sağlanabilmesi, bölgenin ekonomik faaliyetleri için ön koşul oluşturan altyapı donatılarının görece olarak eşit ve dengeli dağıtım ile gerçekleşmektedir. Böylece bu yaklaşımda bölgenin sahip olduğu altyapı donatımı önem kazanmaktadır.

Son strateji ise, *Entegre Bölgesel Gelişme Stratejisidir*; gerek bölgesel büyümenin başlatılması, gerekse bölgenin ekonomik yapısının çeşitlenerek istikrarlı bir yapıya kavuşması için, yukarıda değinilen stratejilerden üçüncüsüne ağırlık verilmelidir. Ancak bu öncelik ve ağırlığın diğer iki yaklaşımla, yani büyüme ve yapılaşma stratejileriyle desteklenmesi ve tamamlanması gereklidir. Zira bölgenin ekonomik kaynak donatımını diğer bölgelerle eşitlemek amacıyla getirilen alt ve üstyapısal donatılarla, düzenleyici önlemler bütünü birlikte, bölgenin eski sosyo-ekonomik yapısını kırıp, yeni bir yapılaşmaya yol açmaktadır. Bu yeni yapılaşmada, alt ve üstyapının uyardığı endüstrileşme, şehirleşme, nüfus hareketleri, yatırımlar, yenilikler, bilgi ve bunların çevreye yayılması ile bunların yol açtığı büyüme, yoğunlaşma, yığılma, yayılma ve bütünleşme etkileri ilgili mekân yapı ve manzarasını değiştirmektedir (Özgüven, 1988: 103).

Bölgesel gelişmenin her aşamasında, büyüme, istikrar sağlayıcı yapılaşma ve dengelemeye yönelik stratejik öncelikleri kendi aralarında, bölgesel gelişmenin gösterdiği fiili özelliklere göre, birbiri ile bütünleştirmek, yani entegre bölgesel gelişme stratejisi oluşturmak kaçınılmazdır.



## 5.1. Bölgesel Kalkınma Projeleri

Ülkemizde ilk olarak 1950’li yıllarda başlanılan bölge planlaması çalışmaları, pilot bölgeler için hazırlanmış ve bölgeyle ilgili farklı meselelere çözüm getirmeyi amaçlamıştır. DPT’nin kuruluşu öncesi ve kurulmasını müteakip yıllarda hazırlanmış olan 13 bölgesel kalkınma projesi uygulanmıştır.

**Köyceğiz-Dalaman Projesi;** 1957 yılında Türkiye’nin güney batısındaki illerde yaşanan deprem, buradaki birçok yerle birlikte, özellikle Köyceğiz ve çevresinde de büyük hasarlara sebebiyet verdi. Bunun sonucunda, şehrin yeniden kurulması için bir yer seçimi problemi ortaya çıktı ve bu problemin bölgesel planlamaya uygun bir şekilde, bölgesel bağlantılar yönünden ele alınması uygun bulunmuş (Tekeli, 1972: 138).

**Doğu Marmara Planlama Projesi;** her ne kadar 1963 yılında tamamlandı ise de, çalışmaların büyük kısmı plan öncesi dönemde yapılmıştır (Tekeli, 1972: 139). Plan, daha çok, bir anakent planlama çabasının ürünü olmuş ve İstanbul’un büyümesinin kaçınılmaz olduğu ve özendirilmesi gerektiği noktasından yola çıkmıştır. İstanbul, Kocaeli, Sakarya, Bursa, Balıkesir, Tekirdağ, Edirne, Kırklareli ve Çanakkale’yi içine alan bu bölgede, öncelik ilk dört il’e verilmiştir.

**Zonguldak Projesi;** Zonguldak ülkenin kömür, demir ve çelik üretiminin büyük bir bölümünün yapıldığı ilimizdir. Karabük ve Ereğli önemli ağır sanayi merkezleridir. Zonguldak için hazırlanan plan, nüfus artışı ve kalkınma hızı arasında bir bağlantı kurmayı, bölgedeki altyapıyı geliştirmeyi, gelir farklılaşmasını azaltmayı, kentleşmeyi ve tarım dışı iş olanaklarını özendirmeyi ve kamu kesimi ile özel kesim yatırımları arasında denge sağlamayı amaçlamıştır. Bu amaçları gerçekleştirmek için, bölgenin, balıkçılık, madeni eşya sanayi, kunduracılık, mobilyacılık, çimento ve yapı gereçleri gibi sanayi etkinliklerinin geliştirilmesi öngörülmüştür (Tekeli, 1972: 140).

**Antalya Projesi;** Antalya Bölgesi’nde; Antalya, Isparta ve Burdur illerini içine alan ve DPT’nin yönetiminde, Birleşmiş Milletler Teşkilatı Kalkınma Fonu ile Dünya Tarım Gıda Örgütü’nden (FAO) sağlanan parasal yardımlarla 1959 yılında başlanılan planlama çalışmaları, “Akdeniz Kalkınma Projesi” adı ve anlayışı içinde, teknik yönden bağımsız bir ekip tarafından hazırlanmış ve 10 yıllık bir sürede uygulanacağı öngörülmüştür. Proje; bölge ekonomik kalkınma programının hazırlanmasına temel olacak çalışmaları yapmak, Türkiye’de ve Akdeniz çevresindeki diğer bölgelerde ele alınacak aynı tip kalkınma programlarının yapılması ve gerçekleştirilmesi için tecrübe kazanmak ve Türk elemanlarının bu konularda yetiştirilmelerini sağlamak üzere, bir pilot proje hizmeti görmeyi amaçlamaktaydı (İmar ve İskan Bakanlığı, 1963: 25)

**Çukurova Projesi;** Çukurova Bölgesi, ülkenin farklı bölge planlaması çabalarına sahne olmuş ender yörelerden birisidir. Bölgenin kolay okunabilir coğrafyası, ekonomik dinamizmi, hızlı nüfus artışı ve hızlı kentleşmesi gibi etmenlerle değişik zamanlarda planlamadan sorumlu birimlerin ilgisini çekmiştir. Çukurova’da ilk bölge planı 1960’lı yılların başında sürdürülmüş ve 1970’de sonuçlandırılmıştır. İkinci bölgesel yaklaşım ise 1980’li yılların ikinci yarısında başlatılmıştır ve günümüzde de uygulama aşaması sürdürülmektedir. Bu iki çalışma yaklaşık 17 yıllık ara ile gerçekleştirilmiştir. Bu süre içinde aynı bölge için getirilen yaklaşımların önemli ölçüde farklılaşması ilgi çekicidir. Bununla birlikte; aralarında belirli benzerlikler de bulunmaktadır. Örneğin her ikisi de Devlet Planlama Teşkilatı tarafından yaptırılmış, dış kaynaklarla finanse edilmiş ve nihayet her ikisi de yabancı danışmanlık firmalarınca gerçekleştirilmiştir. Birinci deneyim “Çukurova Bölge Planı” adını taşımaktadır. İkincisi ise, “Çukurova Bölgesi Kentsel Gelişme Projesi” olarak adlandırılmaktadır.

Çukurova Kentsel Gelişme Projesi’nde, her şeyden önce yatırımlar hem fiziki boyut ve özellikleri ile hem de mali yönleri, insan kaynağı ve organizasyonel boyutları ile ele alınmıştır. Bu nedenle fiziki projeler ve destek hizmetler olarak iki ayrı sektörde çalışmalar yapılmıştır (Atik, 1995:54-63).

**Keban Projesi;** Keban Barajı’nın yapımının ortaya çıkardığı sorunlar ve yarattığı olanaklar, Elazığ, Malatya, Bingöl ve Tunceli’den oluşan alt bölgenin ve özellikle Elazığ-Keban kesiminin geleceğine bakmayı zorunlu kılmıştır. Barajın sağlayacağı elektrik enerjisi, bölgenin bir bütün olarak planlanması için bir fırsat sağlamıştır. Ayrıca, bölgede, barajın yapımı nedeniyle 20 köyün açıkta kalacak nüfusunun yeniden yerleştirilmesi sorununun çözümü de bu plandan beklenmiştir.

Keban projesinin amacı, Doğu Anadolu Bölgesi’nin ekonomik gelişmesini hızlandırmak ve ülkede bölgelerarası gelişme dengesizliklerini azaltmaktır. Aynı zamanda, tarım gelirinin toplam gelirler içindeki oranının azaltılması da projenin amaçları arasındaydı.

**Güney Doğu Anadolu Projesi (GAP);** önceleri Fırat ve Dicle nehir havzasında sulama ve hidroelektrik enerji üretimine yönelik 13 proje paketinin toplamı olarak planlanan ve kapsamında 22 baraj, 19 hidroelektrik santrali ve 1.7 milyon hektar da sulama sebekesi vanımını öngören GAP. bugün. su kaynakları geliştirme programının

yatırımları da içine alan, sürdürülebilir insani kalkınmaya dayalı entegre bir bölgesel kalkınma projesi olarak ele alınmaktadır (GAP Review, 2001: 4).

GAP'ın temel hedefleri, Güneydoğu Anadolu Bölgesi halkının gelir düzeyi ve hayat standardını yükselterek, bu bölge ile diğer bölgeler arasındaki gelişmişlik farkını ortadan kaldırmak, kırsal alandaki verimliliği ve istihdam imkânlarını arttırarak, sosyal istikrar, ekonomik büyüme gibi ulusal kalkınma hedeflerine katkıda bulunmaktır (Doğanay, 1995: 16).

**Yeşilirmak Havza Gelişim Projesi;** bu proje ile Yeşilirmak ve kollarının yer aldığı havzada akı rejiminin düzensizliğinden kaynaklanan taşkınlar, erozyon, su ve çevre kirliliği sorunlarının önemli boyutlara ulaşması üzerine, ekolojik dengeyi bozmadan en uygun ve ekonomik arazi kullanım planlamasının yapılabilmesi, doğal kaynakların güncel takibinin ve yönetiminin sağlanması amaçlanmıştır. Bu kapsamda, erozyonun önlenmesi, su kirliliğinin kontrolü, meraların ıslahı, orman alanlarının belirlenmesi ve izlenmesi, şehirleşme ve sanayileşmenin takibi ile planlı gelişme konularında sorunların çözümünün sağlanması arzu edilmiştir (DPT, 2000:58).

**Zonguldak-Bartın-Karabük Bölgesel Gelişim Projesi;** bölgede, Türkiye Taşkömürü Kurumu'nun küçültülmesi ve Karabük ile Ereğli Demir Çelik İşletmeleri'nin özelleştirilmesi ile meydana gelecek ekonomik ve sosyal sonuçların analiz edilmesi gereği ortaya çıkmıştır. Bu nedenle, Devlet Planlama Teşkilatı'na Güneydoğu Anadolu Projesi çalışmasından sonra, çok sektörlü, kamu kesimi-özel kesim işbirliğine dayalı olarak Bölgesel Gelişim Projesi anlayışı içerisinde "Zonguldak-Bartın-Karabük Bölgesel Gelişim Projesi" uluslararası ihale ile gerçekleştirilmiştir (DPT Uzun Vad., 2000: 58).

Proje çalışmasının başlıca amaçları; Bölgede yer alan sanayi ve madencilik kuruluşlarından Türkiye Taşkömürü Kurumu'nun küçültülmesi ve Karabük Demir Çelik işletmesinin özelleştirilmesi sonucunda ortaya çıkacak ekonomik ve sosyal sonuçları analiz etmek, özel sektörün yeni yatırım alanlarında faaliyet göstermesinin sağlanması amacıyla yeni yatırım alternatiflerini belirlemek, orta ve uzun dönemde uygulanabilir Bölgesel Gelişim Planı hazırlamak, Bölgede yapılabilecek yatırımların tanımlanmasını sağlamaktır (Özcan, 1997: 28-37).

**Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişim Planı (DOKAP);** Artvin, Bayburt, Giresun, Gümüşhane, Ordu, Rize ve Trabzon illerini kapsayan Doğu Karadeniz Bölgesi, Türkiye'nin az gelişmiş bölgelerinden biridir. Son yıllarda gözlenen olumlu uluslararası siyasal gelişmeler, bu bölgenin kalkınması için yeni fırsatlar yaratmıştır. Bu yeni olanaklar doğrultusunda Türk Hükümeti, Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişim Planı'nı (DOKAP) hazırlamak için, Japon Hükümeti'ne teknik yardım olanaklarını kullanmak üzere başvurmuştur. Japon Hükümeti bu konuda yetkili olan Japonya Uluslararası İşbirliği Ajansı'nı (JICA) görevlendirmiştir. Projenin bölgesel kalkınma amaçları sosyal, ekonomik ve çevre konularında gözlenen olumsuzlukları giderecek şekilde ifade edilmiştir. Bölgenin ekonomik yapısını güçlendirerek ortalama gelir düzeyini yükseltmek ve bölge içi gelir dağılımını iyileştirmek temel hedef haline getirilmiştir (DPT ve JICA, 2000:25).

**Doğu Anadolu Projesi (DAP);** kısaca DAP olarak adlandırılan proje, Doğu Anadolu Bölgesi'nde yer alan 14 il (Ağrı, Ardahan, Bingöl, Bitlis, Elazığ, Erzincan, Erzurum, Hakkari, Iğdır, Kars, Malatya, Muş, Tunceli, Van) ile bölgeyle homojenlik gösteren Gümüşhane ve Bayburt illerini kapsamaktadır. Doğu Anadolu Bölgesi Ana Planı, Devlet Planlama Teşkilatının sorumluluğunda ve Bölgesel Gelişim ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü'nün denetim ve koordinasyonunda, Doğu Anadolu Bölgesi'nde yer alan Atatürk, Fırat, İnönü, Yüzcüncü Yıl ve Kafkas Üniversitelerinin oluşturduğu "Ortak Girişim" tarafından hazırlanmıştır. Projenin temel amaçları; Bölgenin diğer bölgelere göre geride olan sosyo-ekonomik gelişmesini hızlandıracak politika ve uygulamaları ortaya koymak, sektörel gelişmeleri hızlandırmak üzere çeşitli alanlarda sektörel analizler yapmak ve öncelikleri belirlemek, Bölgede kırsal ve kentsel gelişmeyi sağlamaya yönelik önemli kamu yatırımlarını belirlemek ve özel kesim yatırımlarını özendirici politika ve uygulamaları ortaya koyarak, bölgesel gelişmeyi kamu, yerel yönetimler, özel kuruluşlar ve sivil toplum örgütleri ile işbirliği içinde geliştirmek olduğu belirtilmiştir (İspir, 1991: 33).

**Marmara Bölge Planı;** 17 Ağustos 1999 tarihinde, Kocaeli, Sakarya, Yalova, İstanbul, Bolu ve Eskişehir illerinde yaşanan deprem özellikle Kocaeli, Sakarya ve Yalova'da daha etkili olmuş, ağır can ve mal kaybına yol açmıştır. Yanlış arazi kullanımı, çarpık yapılaşma ve afet riski taşıyan bölgelerde uygun yapılaşmanın sağlanamaması gibi nedenler, Kocaeli merkezli depremin faciaya dönüşmesine yol açmıştır. Zamanı bilinmemekle birlikte, gelecekte de büyük bir deprem olabileceği varsayımına göre, Marmara Bölgesi planlamasının yeniden ele alınarak en azından, depreme karşı hazırlıklı olunabilecek bir yeniden yapılanmaya gidilmesi gerekliliği ortadadır. Dolayısıyla, depremin yol açtığı sorunların acilen çözülebilmesi ve ileriye yönelik önlemlerin alınabilmesi için mevcut durum; bölge planı, kent planı ve arazi kullanımı açısından

irdelenerek bir an önce Marmara Bölgesi Gelişme Projesi'nin hazırlanması önem kazanmaktadır (DPT Uzun Vad., 2000: 60).

Marmara Bölge Planı'nın amaçları, Kocaeli-Sakarya-Yalova Bölgesi'nde, depremin yarattığı olumsuzlukların giderilmesi, kentsel alanlara yönelik göçün dengelenmesi, tarım, sanayi, ticaret, turizm, konut vb. konulara ilişkin yerleşim alanlarının afet riskleri de dikkate alınarak hazırlanacak bir arazi kullanım planına göre yönlendirilmesi, çevre ve mekan kalitelerinin korunarak kentsel büyümenin denetim altına alınabilmesi olarak sayılabilir (DPT Uzun Vad., 2000: 66).

**Konya Ovası Projesi;** Konya Ovası Projesi(KOP) bölgesi Aksaray, Karaman, Konya ve Niğde illerini kapsamaktadır. Proje alanının en önemli özelliği, 3 milyon hektar tarım arazisine sahip olmasıdır. Tarım bölgesi olarak da nitelendirilen bu bölgenin temel sorunları, bir yandan yeni su kaynakları bulmak ve var olanları tasarruflu bir şekilde kullanmak; öte yandan tarım dışı sektörleri de bölge içinde geliştirmektir ( Keleş ve Mengi, 2017: 209).

## 6. TÜRKİYE'DE BÖLGESEL ÖRGÜTLENME BİÇİMLERİ

1924, 1961 ve 1982 Anayasaları'na göre, merkezi yönetimin taşra örgütlenmesinde temel birim ildir. Merkezi yönetim kuruluşlarının bir bölümünün taşra örgütlerini kurdukları il, çok işlevli (adalet, bayındırlık, maliye, milli eğitim, tarım gibi birbirinden farklı hizmetler götüren merkezi yönetim kuruluşları aynı yönetsel birim çerçevesinde işlevlerini sürdürmektedirler) bir yönetsel birim olmasına karşın, bugüne kadar merkezin taşra kuruluşları, il ve bölge olmak üzere birbirinden farklı iki düzeyde örgütlenmişlerdir. İli aşan bir bölge ölçeğinde örgütlenmeye gidilmesinde temel nedenin şu olduğu söylenebilir: Birbirini izleyen savaşlar sonucu yıkılan bir devlet ve ülkenin üzerinde yükselmeye çalışan yeni Türkiye Cumhuriyeti, bir taraftan savaş yaralarını sararak hızla kalkınmak, diğer taraftan hızla gelişen yeni teknolojiye ayak uydurmak durumundaydı. Değişen koşulların gerektirdiği kamu hizmetlerinin devlet tarafından yerine getirilmesi yeni örgütlenmeleri (bölge düzeyinde örgütleri) zorunlu kılmıştır (Polatoğlu, 1985: 27-40). Türkiye'de daha çok ekonomik kalkınma ve güvenlik hizmetlerinin etkili ve verimli yerine getirilmesi amacıyla birden fazla ili kapsayan kamusal örgütlenmenin kurulduğu görülmektedir.

### 6.1. Genel Müfettişlikler

Osmanlı İmparatorluğu döneminde 1913 yılında çıkarılan İdare-i Umumiye-i Vilayet Yasası ile 1921 Anayasası, illerin ekonomik ve sosyal ilişkilerine göre birleştirilerek Genel Müfettişlik bölgeleri oluşturulmasını öngörüyordu. 1924 Anayasası herhangi bir şekilde "bölge benzeri" bir düzenleme öngörmemesine karşın, 1927 yılında çıkartılan 1164 sayılı yasayla sekiz ili kapsamak üzere Diyarbakır, 1934 yılında dört ili kapsamak üzere Edirne, 1935 yılında yedi ili kapsamak üzere Erzurum ve 1936 yılında dört ili kapsamak ve Elazığ merkez olmak üzere dört Genel Müfettişlik "bölgesi" kurulmuştur (Demiröz, 1990: 50-70).

1940'lı yılların ikinci yarısında da Genel Müfettişlik bölgelerinin bütün ülkeyi kapsayacak şekilde düzenlenmesi için girişimler olmuştur. Ocak 1947'de toplanan Birinci İdareciler Kongresi'ne sunulan, İçişleri Bakanlığı İller İdaresi Genel Müdürlüğü'nün "Mülki Taksimat Hakkında Rapor"da, "hükümet otoritesini halkın ihtiyacına yakından cevap verebilecek bir durum ve mevkie götürmek amacı ile ilçe teşkillerini çoğaltmak, murakabe cihazını sıklaştırmak, mahalli gelirlerden daha planlı olarak faydalanmak ve bunları müessir kılmak için, bugünkü ekonomik gelişme ve coğrafi icaplara uyularak geniş sahalı Bölge Valilikleri veya Genel Müfettişlikler teşkilini zaruri görmekteyiz" denilmektedir.

Bu öneride kamu yönetiminin iyileştirilmesinden hareket edilmekte ve "ekonomik gelişme" ve "coğrafi gerekler" ölçütleri çerçevesinde "il üstü" yönetim birimlerinin gerekliliği vurgulanmaktadır. Yine aynı kongreye sunulan "İller Teşkilatında Yapılacak Değişiklikler Hakkında Mülki Taksimat ve İçişleri Bakanlığı Teşkilat Kanunu Komisyonu" raporunda, "teşkilatı mülkiyede yer alan bugünkü illerimizin birçoklarının sahalarının darlığı ve nüfuslarının azlığı, gelir kaynaklarının kifayetsizliği dolayısıyla tabii akışa kendisini uydurmadığı, netice itibarıyla beklenen gelişmeleri gösteremediği görülür. Şu halde 63 ilin olduğu gibi kalmasında yurt için bir fayda görmemekteyiz", görüşü ileri sürülmekte ve ülkenin 14 Genel Müfettişlik Bölgesine ayrılması önerilmektedir (Demiröz, 1990: 59). Görüldüğü üzere illerin alanlarının "gelişme" için küçük olduğu ve ayrıca "nüfus büyüklüğü"nü de gelişmede bir itici güç olduğu burada ileri sürülmektedir. Bu girişimlere karşın, 1948 yılında bu önerilen 14 genel müfettişlik bölgesi yürürlüğe konulmadığı gibi, daha önce yürürlükte bulunan 4 genel müfettişlik uygulamasına da son verilmiştir. 28 Şubat 1945 gün ve 3/2222 Bakanlar Kurulu Kararı ile Genel Müfettişliklere birçok yerde sağlık, eğitim, iskân, esenlik, bayındırlık gibi konularda görevler verilmişti.

Bütün bunların, Türkiye'de bölge plancılığının ve eşgüdümçü vali, bölge valisi gibi gereksinimlerinin çekirdeğini oluşturan deneyimler olduğu söylenebilir (Demiröz, 1990: 55-70).

## 6.2. Bölge Valiliği

1960'lı yıllardan itibaren mülki idare bölümlerinde yeni düzenlemeye gidilmesi veya daha sonraları genellik kazanan iller üstünde "Koordinatör Valilik" ya da "Bölge Valiliği" gibi yeni bir kuruluşa gidilmesi üzerinde durulmaya başlanmıştır. Bu bağlamda 1972 yılında bütçenin Cumhuriyet Senatosu'nda görüşülmesi sırasında İçişleri Bakanı, mülki idare bölümlerinde değişiklik yapılarak il ve ilçe düzeyleri arasında liva teşkilatı kurularak illerin genişletileceğinin düşünüldüğünü ifade etmiştir (Demirel, 1984: 10).

17.06.1982 gün ve 2680 sayılı "Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Görev ve Yetkilerinin düzenlenmesi"ne ilişkin yetki kanunu çerçevesinde hazırlanmış olan 71 sayılı kanun hükmünde kararname'nin genel gerekçesindeki amacı, kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak için birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatının kurulmasıyla ilgili esas ve usullerin belirlenmesi bu teşkilatın il verileri, bölge kuruluşları, diğer kamu kuruluşları ile askeri kurum ve kuruluşlar arasındaki, görev, yetki ve sorumlulukların düzenlenmesi şeklinde belirlenmiştir. Yine gerekçede cumhuriyetimizin kuruluşundan bu yana merkezi idarenin yurt çapındaki hizmetlerinin teşkilatlandırılmasından ve yönetimin yetki genişliğine dayalı olarak örgütlenmesinde il ve valilik sisteminin esas alındığı açıklanmıştır (Tamer,1998:54).

Özellikle son otuz yıl içinde il sistemi dışına çıkan önemli teşkilatlanmalar ve uygulamalar yapılarak, merkezi idareye bağlı birçok kuruluş il dışına taşan ve birçok ili kapsayan bölge kuruluşları haline getirilmişler. Merkezi ve sınırları çok defa farklı örgütlenmelere valilerin yönetim ve denetim dışında kalmıştır. Bu hususu farklı örgütlenmelerle valilerin yönetim ve denetimi dışında kalmışlardır. Bu husus MEHTAP raporunda da dile getirilerek bu örgütlerin asgari müşterekte uzlaşacağı bir merkez ya da birbirine yakın faaliyet alanı içinde hizmet görmeleri ve üretmeleri tavsiye olunmuştur. Bölge kuruluşları üzerindeki araştırmalar, bunların gördükleri hizmetlerin, nitelik, özellik, teknik ve ekonomik ihtiyaç ile vilayet gözetiminden kaçmak eğiliminden doğduğunu göstermektedir. Bölge örgütleri yaygınlaştıkça bu örgütleri koordine etmek hizmetlerde verim ve uyum sağlamak amacıyla mülki idare bölümlerinde yeni bir düzenlemeye veya koordinatör valilik, "bölge valiliği" gibi yeni kuruluşlara gidilmesi üzerinde durulmuştur. 12 Eylül yönetimi de bu görüşü benimsemiş ve bu yönde düzenleme yapmayı amaçlamıştır. Bu amaçla, hükümet programında "kamu idaresinde aşırı merkeziyetçilik yerine, mülki ve mahalli idarelerin yetkilerin artırılması sağlanacaktır. Vatandaşın her işini Ankara'da görme zorunluluğu kaldırılmaya çalışılacaktır. Bunu sağlamak üzere taşrada yeni bir teşkilatlanmaya girişilecek. Kurulacak bölge idareleri özellikle mali ve ekonomik ve teknik konularda başlanarak devlet hizmetlerinin işleyişini kolaylaştırıcı yetkilerle teçhiz edilecektir". İlkesine yer verilerek bu doğrultuda 1983 yılında 71 sayılı KHK' de kamu hizmetlerinde verim ve uyum sağlamak amacıyla birden çok ili içine alan bölge valililiğinin, kurulması kabul edilmiş ve ülke 8 bölgeye ayrılmıştır (Tamer,1998:55).

Söz konusu 71 sayılı kanun hükmünde kararname 17.6.1982 tarih ve 2680 sayılı kanunun verdiği yetkiye dayanılarak 4.10.1983 tarihinde Resmi Gazetede yayınlamıştır. Amaç alt başlığını taşıyan 1. maddede aynen, "bu kanun hükmünde kararnamenin amacı, kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak için bir çok ili içine alan merkezi idare teşkilatının kurulmasıyla ilgili esas ve usulleri...düzenlemektedir" denilmektedir. Yine ikinci maddenin (b) fıkrasında ise, merkezi idarenin taşra teşkilatı olarak bölge, il ve ilçe kademeleri ayrılmıştır. Bölge Valiliği'nin, kanunla kurulacağı, kaldırılacağı, görev alanlarının il sınırlarını bölmeyeceği ve görev yaptığı ilin ismi ile anılacağına da değinilmiştir. Bölge valisi taşrada devletin, hükümetin ve bakanların temsilci ve bunların idari ve siyasi yürütme organı kabul edilmiştir.

Merkezi idarenin taşra teşkilatının bölge, il ve ilçe olarak ihtiyaçlara ve hizmetin gereklerine kanunla kurulabileceği, taşra teşkilatında, il ve ilçe olarak düzenlemenin asıl olduğu, ancak illerde destek sağlanabilecek onların bölge şeklinde örgütlenebileceği ve merkezinin bölge valiliği merkezinde olacağı açıklığa kavuşturulmuştur.

Kuruluşların taşra teşkilatları ilgili kuruluşun önerisi Devlet Planlama Teşkilatı'nın görüş ve Bakanlar Kurulu kararı ile kurulacaktır. Kalkınma plan ve programları çerçevesinde geçici nitelikte kurumların oluşturulabileceğinin de kabul edilmiştir. Bölge valisi, bölgede kamu hizmetlerinin verim ve uyum içinde yürütülmesinde güvenliğinin, kamu düzeninin ve genel asayişin sağlanmasına, bölgenin kalkınma plan ve program hedef ve ilkeleri doğrultusunda ekonomik, sosyal ve kültürel yönlerden gelişmesine çalışmakla ve bölgede koordinasyon ve işbirliği ve denetlenme hizmetlerini yerine getirmekle görevlidir. Bölge valisinden başka genel sekreterlik, denetleme kurulu, planlama ve koordinasyon müdürlüğü, iç güvenlik müdürlüğü, savunma müdürlüğü ve hukuk müşavirliği gibi birimleri bölge teşkilatında görev alacaklardır. Bölge valisinin diğer il



valileri üzerinde emir ve talimat verme, denetleme bilgi ve görüş isteme, haklarında yılsonunda değerlendirme raporu verme gibi yetkileri bulunmaktadır (Tamer,1998:56).

Kanun hükmünde kararnamenin diğer maddelerinde, bölge valisinin devlet temsilcisi olarak görevleri, hükümetin ve bakanlıkların temsilcisi olarak görev ve yetkileri, il valileri ile olan ilişkileri, diğer bölge kuruluşları üzerindeki yetkileri, diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilişkileri, yargı organları ve askeri kurum ve kuruluşlarıyla olan ilişkileri kamu düzenin korunmasında görev ve yetkileri, askeri birliklerden yardım isteme, ekonomik konulardaki görev ve yetkileri diğer konulardaki görev ve yetkileri ile bölge düzeyinde halkla olan ilişkileri ayrı ayrı ve ayrıntılı olarak sayılmıştır. Ayrıca diğer hükümlerde personel, yazışma ve rapor verme gibi konularda çeşitli hükümler 71 sayılı KHK' de yer almıştır.

71 sayılı Kanun Hükmünde Kararname TBMM de görüşülerek, 3036 sayılı kanun ile yürürlükten kaldırılmıştır. Böylece bölge valiliği uygulama imkânı bulmadan yürürlükten kaldırılmıştır.

Adı geçen KHK ile ayrılan 8 bölge her yönden dengesizlikleri beraberinde getirmiştir. Örneğin Erzurum iline 15 il bağlanmış geniş bir alana sirayet etmesi öngörülmüştür. Doğu bölgesinde bugünkü şartlarda dâhil hizmet istenilen seviyede değilken yeni durumlarda ne yapılacağını kestirmek çok güçtür. 600–700 km. mesafedeki yere etkin bir yönetim hizmeti götürmek ve ulaşmak çok zor olacaktır.

Böylece söz konusu düzenleme ile anayasadan doğan ili esas alma endişesini taşımakla birlikte, il ve ilçeyi bir alt kademe durumuna düşüren, il valilerin hiyerarşik bir üst durumuna gelen, daha çok güvenlik mülhazaları ile kurulmuş, güvenlik ve ekonomik olmak üzere iki ayrı alanlarda geniş yetkilere sahip, ülke gerçeklerine uymayan ve mevcut yapıyı tamamen değiştiren ve bir arka kademe oluşturan bölge valiliği adı altında bir yapı oluşturmak istenmiştir. Düzenlemenin kamuoyunun ve diğer kurum ve kuruluşlarının görüşleri almadan acele ile yapılmış olması, uygulama imkânı bulmadan yürürlükten kaldırılmasına neden olmuştur (Tamer,1998:57).

### 6.3. Olağanüstü Hal Bölge Valiliği

Ülkemizde yeni bir uygulama olarak; 285 Sayılı Olağanüstü Hal Bölge Valiliği ihdası hakkında kanun hükmünde kararname 19.07.1987 tarihinde geçerli olmak üzere yürürlüğe girmiş ve Olağanüstü Hal Bölge Valiliğin belli illerde<sup>1</sup> uygulanması hüküm altına alınmıştır. Adı geçen kanun hükmünde kararname, Anayasanın<sup>2</sup> 121. ve 2935 sayılı kanununun 4. maddesinin verdiği yetkilere dayanarak Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan bakanlar kurulu tarafından Olağanüstü Hal Bölge Valiliğinin kurulması kararlaştırılmıştır.

2935 sayılı olağanüstü hal kanununun 1. md. üçüncü fıkrasında “Anayasa ile kurulan hür demokratik düzenin veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet hareketlerine ait ciddi belirtilerin ortaya çıkması veya şiddet olayları sebebiyle kamu düzenin ciddi şekilde bozulması hallerinde” Olağanüstü hal ilanından bahsedilmektedir. Olağanüstü hal kararı belli bölgeler için ve belirli bir sürede uygulanır. Bu sürede bakanlar kurulu olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda Anayasanın 91. maddesindeki kısıtlamalarına bağlı olmaksızın kanun hükmünde kararname çıkarabilmektedir.

Olağanüstü hal ilanında, bölgede yerleşimin yasaklanması, eğitimin durdurulması, eğlence yerleri ve konaklama tesislerinin denetlenmesi, izinleri haberleşme, gıda maddelerinin, kara, hava ve deniz trafiğinin en geniş anlamda kontrolünden (md.9), para, vergi, kira, ücret ve fiyat politikaları (md.10), şiddet hareketlerine karşı; sokağa çıkma, toplanma, iletişim ve oyun gösterilerinin denetlenmesine (md.11), kadar belirlenen çeşitli yetkiler olağanüstü hal bir ili kapsıyorsa il valisine, bir bölge valiliğine bağlı birden çok ilde ilan edilmesi halinde bölge valisine aittir(md.14/a.b.c). Bu kanun çerçevesinde, olağanüstü hal bölge valisinde, valilere tanınan tüm görev ve yetkiler, ilave olarak ta ek görev ve yetkilere sahip olmaktadır. Kısacası olağanüstü halin gerektirdiği her türlü tedbiri alabilecek ölçüde görev ve yetkiyle donatılmış olduğu söylenebilir. Bu yetkilerin tanınmasında asıl amaç, bozulan kamu düzenin sağlanmasına yöneliktir (RG, 19.07.1987–285 sayılı KHK).

Olağanüstü Hal Bölge valiliğini öngören KHK' ye göre Olağanüstü Hal Bölge Valisi Bakanlar Kurulu tarafından atanır ve İçişleri Bakanlığına bağlı olarak görev yapar. Bu vali bölgedeki illerin eşgüdümünü ve

1 Bingöl, Diyarbakır, Elazığ, Hakkâri, Mardin, Siirt, Tunceli, Van, Batman, Şırnak illeri olağanüstü hal illeri iken Batman, Bingöl, Bitlis, Mardin ve Muş illeri ise mücavir iller statüsünde.

2 120. md. Anayasa ile kurulan hür demokratik düzenin veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet hareketlerine ait ciddi belirtilerin ortaya çıkması veya şiddet olayları sebebiyle kamu düzenin ciddi şekilde bozulması hallerinde Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, Milli Güvenlik Kurulunun da görüşünü aldıktan sonra yurdun bir veya birden fazla bölgesinde veya bütününde, süresi altı ayı geçmemek üzere olağanüstü hal ilan edebilir.

işbirliğini sağlamanın yanı sıra aynı zamanda bir güvenlik organıdır. Özel ve genel kolluk kuvvetleri, jandarma asayiş komutanlığı, milli istihbarat teşkilatının ilgili birimi, bölge illerinin diğer askeri birlikleri ya ona karşı sorumludur ya da gereken durumlarda onunla işbirliği yapmak durumundadır (md.4).

Öncelikle bu idari organ olağanüstü hal düzenlemesi ile iç içe bir merkezi yönetim örgütüdür. Olağanüstü Hal Bölge valisinin atanması, diğer il valilerin atanmasından tek farkı, cumhurbaşkanı onayından muaf olmasıdır. İl valileri ilde devletin ve hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her bakanın mümessili ve bunların idari ve siyasi yürütme vasıtası iken, Olağanüstü Hal Bölge Valisi, İçişleri Bakanına bağlı görev yapar. İl valileri illin genel yönetiminden sorumlu iken, Olağanüstü Hal Bölge Valisi sadece güvenlik hizmetinin sağlanmasından sorumludur. Türk kamu yönetiminde hizmet birimi olan il sistemi, güvenlik konusunda il sınırlarını aşan bir idari örgütlenme modeli ile karşı karşıya kalmıştır (Sezer, 1999: 214).

Güvenlik hizmeti, genel yönetimin yüklendiği bir kamu hizmeti olduğuna göre, merkezi idarenin taşra teşkilatı olan il düzeyinde yerine birden fazla illi kapsayan bölgesel bir teşkilat vasıtasıyla yerine getirilmesi Türk kamu yönetiminde istisnai bir örgütlenme biçimi olarak yerini almıştır. Anayasanın 126.3. maddesine göre “kamu hizmetlerin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi yönetim teşkilatı kurulabilir”. Olağanüstü Hal Bölge Valiliği birden çok ili kapsayan ve güvenlik hizmetinin daha iyi sağlanması için kurulan merkeze bağlı bir örgütlenme olduğu için anayasal bir örgütlenme biçimidir (Yıldırım, 1995: 183).

Burada herhangi bir şekilde kamu yönetiminin veya kamu hizmetlerinin gerekleri söz konusu olmaksızın tamamen ülke güvenliği amacıyla, ülkenin belli bir coğrafi alanındaki bir uygulama söz konusudur. Burada ne yerel kamu hizmetlerinin görülmesi ne de bölgesel planlamaya ilişkin bir amaç bulunmamaktadır (Sezer, 1999: 215).

İçişleri Bakanlığına bağlı olarak çalışan OHAL valiliği belirli bir kamu hizmetini, kolluk görevlerini yerine getirmek üzere kurulmuştur. Buradaki görevlinin isminin vali olması, görev alanı içerisinde tüm devlet hizmetlerini yürütmekle görevli ve yetki genişliği ilkesine dayalı olarak kurulmuş bir bölge valisi olarak algılanması için yeterli olmadığı ve zaten görev süresinin de olağanüstü hal süresiyle sınırlı olduğu ifade edilmektedir.

#### 6.4. GAP, DAP ve KOP Bölge Kalkınma İdareleri

Yetki genişliği ilkesine göre oluşturulmuş olan GAP ile devlet, Şanlıurfa, Mardin, Gaziantep, Adıyaman, Diyarbakır, Siirt, Şırnak ve Batman illerini içine alan bölgede çok amaçlı bir bölgesel kalkınma projesi başlatmış ve burada altyapı, tarım, ulaştırma, sanayi, eğitim gibi alanların geliştirilmesini amaçlayan bir proje geliştirmiştir.

GAP yönetimi, organlarını halkın seçtiği bir yerel yönetim türü değil, merkezi yönetimce kurulmuş, kendine özgü bir kuruluştur (Keleş, 1994: 146). GAP uygulamasından hareket edildiğinde, bölgesel kalkınma için il düzeyinin küçük olduğu; söz konusu yönetime, yerel yönetimlere ilişkin görev ve yetkilerin verilmiş olması dolayısıyla da Türkiye’de bölge ölçeğinde yerel yönetim birimlerine gereksinim olduğu yorumu yapılabilir.

2011 yılında, 642 sayılı KHK, Doğu Anadolu Projesini yönetmek üzere Kalkınma Bakanlığına bağlı bir bölge kalkınma yönetimi kurmuştur. Kalkınma idaresi, amaçları projede şöyle belirlenmiştir: bölgede kırsal ve kentsel gelişmeyi sağlamaya yönelik kamu yatırımlarını belirlemek ve özel kesim yatırımlarını özendirici politikalar oluşturmak, bölgedeki girişimciliği özendirmeye, bölgesel iç dinamiği harekete geçirmeye ve bölge dışındaki girişimcileri bölgeye çekmeye yönelik yatırım alanları belirlemek, yatırım projelerin hazırlanması, nitelikli iş gücü sağlamak, teknoloji, finansman vb konularda somut öneriler geliştirmek, DAP Bölge Kalkınma İdaresinin görevleri arasında sayılmıştır.

Aynı KHK (642) ile KOP Bölge Kalkınma İdaresi de kurulmuştur. KOP’un görevleri, KOP uygulamalarında eşgüdümü sağlamak, projenin uygulandığı illerdeki yatırımların gerektirdiği araştırma, planlama, programlama, projelendirme, izleme, değerlendirme hizmetlerini yerine getirmektir. Proje çerçevesinde, tarımı geliştirme, sulama ve arazi toplulaştırma çalışmaları yapılmakta; bölgenin yalnızca tarımsal üretime dayanmaması, diğer sektörlerin de geliştirilmesi için projeler hazırlanmaktadır (Keleş ve Mengi, 2017: 209).

#### 6.5. Kalkınma Ajansları

Kalkınma ajansları; “merkezi hükümetlerden bağımsız bir idari yapıda, sınırları çizilmiş bir bölgenin sosyo-ekonomik koşullarını geliştirip canlandırmak amacıyla kurulmuş ve faaliyetlerini tamamen veya kısmen kamunun finansı ettiği kurumlar” olarak tanımlanmaktadır (Kumral, 1993: 62). Bir başka tanımlamanın ise “belirli bir coğrafi alan için kolektif ilgi misyonu, yerel veya bölgesel kamu veya özel mercileri ve kuruluşlarıyla önemli düzeyde işbirliği içinde yürüten otonom bir yapı” şeklinde yapıldığı görülmektedir.



Kalkınma Ajanslarının çoğunluğunun bölgesel düzeyde faaliyet göstermelerine rağmen, büyük bir kısmının merkezi yönetim tarafından kurulduğu görülmektedir. Ayrıca ajansların hemen hemen hepsinin bir yönetim kurulu bulunmaktadır. Bu kurullar ajansın politikalarını oluşturmak ve yürütmekle yükümlüdür. Yönetim kurulları bazı ülkelerde merkezi idare tarafından seçilmekte ve merkezi idareye karşı sorumlu olmaktadır. Bir kısım ülkelerde ise yerel idare kuruluşları olduğu ve yönetim kurullarının yerel ve bölgesel idareler tarafından seçildiği görülmektedir.

Merkezi yönetim tarafından kurulan Kalkınma Ajansların yasal konumları ülkeden ülkeye farklılıklar göstermektedir. Almanya'da sınırlı sorumlu şirketler (kamu hukuku organizasyonları), İspanya'da kamu özel hukuk kuruluşları, Fransa'da karma ekonomi şirketleri, Belçika'da belediyeler arası ajanslar, Romanya'da vakıflar, Portekiz ve Polonya'da kamu özel sektör ortaklı şirketleri, İsveç'te limited şirketler, Çek Cumhuriyeti'nde anonim şirketler, Hollanda, İtalya ve İrlanda'da kamu limited şirketleri şeklinde yapılandırılmışlardır (Demirci, 2005: 186).

Bölgesel kalkınma ajanslarının temel amacı; hizmetler vererek bölgedeki ekonomiyi canlandırmak, bölgenin girişimci potansiyelini geliştirmek, bölge halkının kalkınmaya katılımını ve kalkınmadan yararlanmasını sağlamak olmaktadır (İldırar, 2004: 124).

Türkiye'de, bölgesel istatistiklerin toplanması, geliştirilmesi, bölgelerin sosyo-ekonomik analizlerinin yapılması, bölgesel politikaların çerçevesinin belirlenmesi ve Avrupa Birliği Bölgesel İstatistik Sistemine uygun karşılaştırılabilir istatistiki veri tabanı oluşturulması amacıyla Avrupa Birliği'nin bölgesel düzeyde uyguladığı müktesebata uyum çerçevesinde Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı koordinasyonuyla İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması yapılmıştır. Bu sınıflama sonucunda; Düzey 1 olarak 12, Düzey 2 olarak 26 ve Düzey 3 olarak da 81 (il) İstatistiki Bölge Birimi tanımlanmış olup, Bakanlar Kurulu'nun 2002/4720 sayılı kararı 22 Eylül 2002 tarihli Resmi Gazetede yayımlanmıştır (DPT, 2002).

5449 Sayılı Kanun gereği 26 Düzey-II bölgelerinin her birinde kalkınma ajansı kurulması öngörülmektedir. 6 Temmuz 2006 tarih ve 26220 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Bazı Düzey 2 Bölgelerinde Kalkınma Ajansları Kurulmasına Dair Bakanlar Kurulu Kararı" ile Adana ve Mersin illerini kapsayan Çukurova ve İzmir ilini kapsayan İzmir bölgesinde Kalkınma Ajansları kurulmuştur. Kurumsal yapı oluşturulup işlevsellik kazandırıldıktan sonra, Çukurova Kalkınma Ajansı 06.01.2007 tarihinde, İzmir Kalkınma Ajansı da 13.01.2007 tarihinde resmen faaliyete açılmıştır. Anayasa Mahkemesi'nde Kanun, Danıştay'da da Çalışma Yönetmeliği ve Kuruluş Kararnameleri aleyhine açılan davalar ve yürütmeyi durdurma kararları nedeniyle kurulmuş bulunan ajanslar faaliyetlerini yaklaşık bir yıl süreyle durdurmak zorunda kalmışlardır. Anayasa Mahkemesi'nin, Kanun hakkındaki kararının olumlu olması sonucunda kurulmuş bulunan İzmir ve Çukurova Kalkınma Ajansları Mart 2008'de yeniden faaliyetlerine başlamış ve yeni ajansların kurulmasının önünde herhangi bir hukuki engel kalmamıştır. 22 Kasım 2008 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 10 Kasım 2008 tarih ve 2008/14306 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile İstanbul, Samsun, Diyarbakır, Konya, Erzurum, Gaziantep, Mardin ve Van illerinin merkez olduğu, 23 ile hizmet edecek sekiz kalkınma ajansı daha kurulmuştur. 25 Temmuz 2009 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 14.7.2009 tarih ve 2009/15236 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile 55 ili kapsayan 16 yeni ajans kurulmuştur. Yeni kurulanlarla birlikte toplam ajans sayısı 26 olmuştur.

Ajansın görev ve yetkileri kısaca şöyle özetlenebilir. Yerel yönetimlerin plânlama çalışmalarına teknik destek sağlamak. Bölge plân ve programlarının uygulanmasını sağlayıcı faaliyet ve projelere destek olmak; bu kapsamda desteklenen faaliyet ve projelerin uygulama sürecini izlemek, değerlendirmek ve sonuçlarını Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına bildirmek. Bölge plân ve programlarına uygun olarak bölgenin kırsal ve yerel kalkınma ile ilgili kapasitesinin geliştirilmesine katkıda bulunmak ve bu kapsamdaki projelere destek sağlamak. Bölgede kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları tarafından yürütülen ve bölge plân ve programları açısından önemli görülen diğer projeleri izlemek. Bölgesel gelişme hedeflerini gerçekleştirmeye yönelik olarak; kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek. Bölge Kalkınma Ajanslarına tahsis edilen kaynakları, bölge plân ve programlarına uygun olarak kullanmak veya kullandırmak. Bölgenin kaynak ve olanaklarını tespit etmeye, ekonomik ve sosyal gelişmeyi hızlandırmaya ve rekabet gücünü artırmaya yönelik araştırmalar yapmak, yaptırmak, başka kişi, kurum ve kuruluşların yaptığı araştırmaları desteklemek. Bölgenin iş ve yatırım imkânlarının, ilgili kuruluşlarla işbirliği halinde ulusal ve uluslararası düzeyde tanıtımını yapmak veya yaptırmak. Bölge illerinde yatırımcıların, kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve yetki alanına giren izin ve ruhsat işlemleri ile diğer idarî iş ve işlemlerini, ilgili mevzuatta belirtilen süre içinde sonuçlandırmak üzere tek elden takip ve koordine etmek. Yönetim, üretim, tanıtım, pazarlama, teknoloji, finansman, örgütlenme ve işgücü eğitimi gibi konularda, ilgili kuruluşlarla işbirliği sağlayarak küçük ve orta ölçekli işletmelerle yeni girişimcileri desteklemek. Türkiye'nin katıldığı ikili veya çok taraflı uluslararası

programlara ilişkin faaliyetlerin bölgede tanıtımını yapmak ve bu programlar kapsamında proje geliştirilmesine katkı sağlamak. Ajansın faaliyetleri, malî yapısı ve ajansla ilgili diğer hususların güncel olarak yayınlanacağı bir internet sitesi oluşturmak. Ajans, görevleri kapsamında gerekli gördüğü bilgileri kurum ve kuruluşlardan istemeye yetkilidir. Kendilerinden bilgi istenilenler bu bilgileri zamanında vermekle yükümlüdür (Toprak, 2014:119-120).

Ajanslarının yerinden yönetim birimleri olup olmadığı tartışma konusu yapılmaktadır. Yerinden yönetim; yer bakımından yerinden yönetim (mahalli idareler) ve hizmet bakımından yerinden yönetim olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Mahalli idareler ve özellikleri de Anayasa'nın 127. maddesinde hükme bağlanmıştır: "Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir". Bu maddeden anlaşılmaktadır ki kalkınma ajansları mahalli idare değildir. Çünkü ne kuruldukları bölgedeki halkın mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak için oluşturulmuşlar ne de karar organları o bölgedeki seçmenlerin oyu ile iş başına gelmiştir (Atay, 2009: 349-350).

Kalkınma ajanslarının hizmet yerinden yönetim kuruluşu olarak kabul edilip edilemeyeceği hususuna gelince, bu noktada önce hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının ne olduğuna ve özelliklerine kısaca değinmekte ve ona göre bir değerlendirme yapmakta fayda vardır.

Hizmet yerinden yönetim kuruluşları, Anayasanın 123. maddesinde yer alan yerinden yönetim ilkesinin belli kamu hizmetlerinin yürütülmesi anlamında kullanılması sonucu oluşur. Hizmet yerinden yönetim kuruluşlarında coğrafi bir sınırlama değil, sunulan hizmetin teknik bilgi ve uzmanlık özelliği dolayısıyla ayrı bir kamu tüzel kişilik tanınarak devlet ve mahalli idareler dışında örgütlenmesi söz konusudur (Eroğlu ve Kum, 2010:191). Bu kuruluşlar, bazıları anayasada açıkça düzenlenmiş, bazıları kanunla, bazıları da devlet ya da mahalli idarelerce kurulmuş, devlet ya da kendisini kuran mahalli idarenin tüzel kişiliğinden ayrı bir tüzel kişiliği, malvarlığı, bütçesi ve personeli bulunan, hiyerarşik denetimin dışında olan ancak idarenin bütünlüğü ilkesi gereğince vesayet denetimine tabi olan, teknik ve uzmanlık gerektiren belirli bir alanda faaliyet gösteren kamu tüzel kişileridir (Atay, 2009: 349-350).

Hizmet yerinden yönetim kuruluşu kavramı, hukuki açıdan aralarında önemli farklılıklar bulunan kuruluşları kapsayan esnek bir kavram olduğu için tanımı yapılırken zorluk çekilmektedir. Bu nedenle de negatif tanımlama yoluna gidilerek, devlet, yerel idareler ve düzenleyici denetleyici kurumlar/kurullar dışında kalan kamu tüzel kişileri olarak tanımlanmaktadır (Gözübüyük ve Tan, 2001: 281; Atay, 2009:350).

## SONUÇ

Özellikle gelişmiş ülkelerde yaşanan ekonomik, teknolojik, değişme ve gelişmelerle birlikte, bilgi teknolojisindeki gelişme bilginin stratejik kaynak haline gelmesi, toplumda yerelliğin ve katılımçılık ilkesinin öne çıkması biçiminde gözlemlenen toplumsal değişimler, bölgesel gelişme politikalarında önemli değişimlere yol açarak yerel ekonomileri daha da ön plana çıkarmıştır.

Temel çizgileri ile Türkiye'de, bugüne kadar uygulanan ya da uygulanmaya konulmak istenen "bölge yönetim"lerini değerlendirmek gerekirse; Genel Müfettişlik uygulamasının hem ekonomik hem de güvenlik amaçları olduğu; Bölge Valiliği düşüncesinde, kamu hizmetlerinde verim ve uyum sağlanması amaçlanmış ise de daha önce de belirtildiği gibi, burada daha çok ülke güvenliğine ve ülkenin daha sıkı bir şekilde denetim altında tutmaya yönelik bir amaç olduğu söylenebilir. Olağanüstü Hal Bölge Valiliği uygulamasının tamamen güvenlikle ilgili olduğunu, GAP yönetim modeli ise, birden fazla ili içine almakta, genel olarak yerel yönetimlerin görev alanına giren bazı hizmetleri yerine getirmekte ve bölgesel kalkınmaya yönelik kimi işlevleri yerine getirmektedir. (örneğin, bölge planlamasını yapmak, tarım, sanayi, enerji gibi hizmetleri yapmak). GAP modelinde temel eksikliğin, yerel halkın bu model içinde yerinin olmaması olduğu söylenebilir.

Genel olarak değerlendirildiğinde, GAP, DAP ve KOP Bölge idareleri merkezîyetçi bir anlayışla ele alındığını söylemek mümkündür. Bu yaklaşımın yerine, kurumsallaşmanın teşvik edilerek yerel kuruluşlar ve baskı gruplarıyla eşgüdümlü şekilde çalışılıp, halk katılımının üst düzeyde sağlandığı bir yaklaşımın benimsenmesi görüşü savunulmaktadır (Toprak, 2014: 134-135).

Günümüzde, bölgesel gelişme alanında, giderek kompleks hale gelen bölgesel ve yerel sorunlar haritasına uygun yaklaşımlar, geleneksel politika yaklaşımları yanı sıra yeni bölgecilik, kurumsal katmanlaşma ve içsel gelişme anlayışı çerçevesinde geliştirilmektedir. Bu nedenle hem bölgesel kapasitenin geliştirilmesine hem de sosyo-kültürel ve ekonomik ortamın iyileştirilmesine yönelik daha kapsamlı yaklaşımlar geliştirmek zorundadır.

Ayrıca bölgesel gelişme politikalarının temelde sürdürülebilir bir kalkınma anlayışına da uygun olması gerekmektedir. Başka bir ifade ile sürdürülebilir bir kalkınmanın; yaşam kalitesinin iyileştirilmesini dikkate alan, sosyal ve ekonomik dengelerin sağlanmasına yardımcı olan, kültürel çeşitlilik ve fırsat eşitliğini göz ardı etmeyen, sosyal, ekonomik ve siyasal katılımcılık sağlayan, çevreye önem veren ve gelecek nesillere yaşanabilir bir dünya bırakmayı amaçlayan bir strateji olması gerekmektedir.

Türkiye için bölgesel örgütlenme biçimlerinden, Yasama ve Yürütme gibi ileri düzeyde bir özerklikten yararlanan İspanyol özerk toplulukları gibi bir bölgeselleşmenin Türkiye için işlevsel olamayacağı söylenebilir; çünkü bu özerk topluluklar zaten tarihi süreç içerisinde ortaya çıkmış olguları ve dilsel, kültürel, etnik özellikleriyle tarihsel süreçte belirginleşmiş bir coğrafyaya sahiptiler. Burada şunu da vurgulamakta yarar var ki, her ileri düzeyde bir özerklikten yararlanan bölgelerin, etnik, dilsel, kültürel farklılık temelinde ortaya çıktığı söylenemez; aksi takdirde Alman eyaletlerinin bugün hala var olmaya devam etmelerini açıklamak olanaksız olurdu.

## KAYNAKÇA

- ANABRİTANİCA, C.4, Bölge maddesi.
- ATAY, E. Etem (2009), **İdare Hukuku, Güncelleştirilmiş 2. Baskı**, Turhan Kitabevi, Ankara.
- ATİK, Saffet (1995), “Çukurova Bölgesi Planlama Deneyimleri”, **Planlama, TMMOB Şehir Plancıları Odası Yayını**, S.13, ss.54-63.
- DEMİRCİ, Aytül (2005), “Farklı Ülkelerde BKA”, **Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir.**, (Ed. Menaf Turan), Paragraf Yay., Ankara.
- DEMİRÖZ, A.Nazif (1990), “Bölge Valiliği Üzerine”, **Amme İdaresi Dergisi**, S.23(4), ss.55-70.
- DEMİREL, Fazlı (1984), “Merkezi İdare’nin Taşra Kuruluş ve Yönetimi Üzerine Bir İnceleme ve Düşünceler”, **Amme İdaresi Dergisi**, S.56(365), ss.1-19.
- DOĞANAY, Filiz (1995), **Güneydoğu Anadolu Proje Bölgesinde Sosyal ve Kültürel Yapı**, DPT Yayınları, Ankara.
- Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) (2000), "Japonya Uluslararası İşbirliği Ajansı (JICA)", **Doğu Karadeniz Bölgesi Bölgesel Gelişme Planı (DOKAP) Nihai Raporu**, Cilt I, Yönetici Özeti, Ankara.
- DPT (2000), **Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, DPT Yayınları, Ankara.
- DPT (2000), **Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Programı 2001–2005**, DPT Yayınları, Ankara.
- DPT (2002), **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, DPT Yayınları, Ankara.
- ERAYDIN, Ayda (2004), “Bölgesel Kalkınma Kavramı, Kuram ve Politikalarda Yaşanan Değişimler”, **Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu**, DPT-PAÜ.
- ERKAN, Hüsnü (1995), “**Bölgesel Kalkınma**”, **Gelişme İktisadi**, Beta Yayınları, İstanbul.
- EROĞLU, Müzeyyen ve KUM, Melike (2010), “Türkiye’de Kalkınma Ajanslarının İdari Teşkilat İçindeki Yeri”, **Erciyes Üniversitesi İİBF Dergisi**, S.35, ss.175-198.
- GAP (2001), İdaresi ile AB Arasında İşbirliği “GAP Bölgesel Kalkınma Programı”, **GAP Review**, S.15.
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref- TAN, Turgut (2001), **İdare Hukuku Genel Esaslar**, C.1, Güncelleştirilmiş 2. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara.
- ILDIRAR, Mustafa (2004), **Bölgesel Kalkınma ve Gelişme stratejileri**, Nobel Yayınları, Ankara.
- İMAR VE İSKÂN BAKANLIĞI (1963), **Antalya Bölgesi’nde Yapılmakta Olan Planlama Çalışmalarına Bölgesel Yaklaşım ve Bununla İlgili Davranışlar Hakkında Düşünceler**, Ankara.
- İSBİR, Eyüp (2002), **Doğu Anadolu Projesi (DAP)**, Avrasya-Bir Vakfı, Avrasya Stratejik Araştırmalar Merkezi. Ankara.
- KEATING, Michael (1998), **The New Regionalism in Western Europe**, Edward Elgar Publishing, Celtenham.
- KELEŞ, Ruşen(1994), **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem yayınevi, genişletilmiş 2.basım, İstanbul.
- KELEŞ, Ruşen ve MENGİ, Ayşegül (2017), **Avrupa Birliğinin Bölge Politikaları**, Cem Yayınevi, İstanbul.
- KUMRAL, Neşe (1993), **Bölgesel Gelişme Politikası Aracı Olarak Ekonomik Kalkınma Ajansları ve Girişimciliğin Teşviki**, Doktora Tezi, DEÜ.SBE., İktisat Anabilim Dalı, İzmir.
- ÖZCAN, Ümit (1997),“Zonguldak-Bartın-Karabük Gelişme Projesinin Öteki Yüzü”, **İletkent Kent Planlamacıları İletişim Dergisi**, Sayı 2-3.
- ÖZGÜVEN, Ali (1988), **İktisadi Büyüme, İktisadi Kalkınma, Sosyal Kalkınma, Planlama ve Japon Kalkınması**, Filiz Kitabevi, İstanbul.

- POLATOĞLU, Aykut (1985), “İl Yönetiminde Eşgüdüm Sorunu ve Yeni Bir Yönetim Modeli”, **Amme İdaresi Dergisi**, S.18(4), ss.27-40.
- SEZEN, Seriya – BOZKURT, Ömer ve ERGUN, Turgay (1998), **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, TODAİE Yayınları, Ankara.
- SEZER, Yasin (1999), “Merkezi Yönetimin İl ve Bölge Ölçeğinde Örgütlenmesi”, **Afyon Kocatepe Üniversitesi İİBF Dergisi**, S.1(1), ss.203-218.
- TEKELİ, İlhan (1972), **Bölge Planlama Üzerine**, İstanbul: İTÜ Mimarlık Fakültesi Yayını.
- TOPRAK, Zerrin (2014), **Yerel Yönetimler** 9.Baskı, Siyasal Kitabevi, Ankara.
- TOPRAK, Zerrin (2016), **Kent Yönetimi ve Politikası**, Siyasal Kitabevi, Ankara.
- WANNOP, Uralan (1995), **The Regional Imperative. Regional Governance in Britain, Europe and the United States**, London.
- YILDIRIM, Ramazan (1995), “*İdare Hukuku Açısından Bölge Kalkınması ve GAP Modeli*”, Yayınlanmamış **Doktora tezi**, İ.Ü. SBF, İstanbul.

# Kurumsal Yönetimin Teorik Temelleri

## Theoretical Foundations of Corporate Governance

**Mesut DOĞAN**

Dr. Öğr. Gör., Afyon Kocatepe Üniversitesi, Bayat MYO  
mesutdogan07@gmail.com

Makale Başvuru Tarihi: 21.03.2018

Makale Kabul Tarihi: 24.04.2018

### ÖZET

#### Anahtar

#### Kelimeler:

Kurumsal Yönetim

Teoriler

Yönetim Kurulu ve  
Sahiplik Yapısı

*Bu çalışmanın amacı; kurumsal yönetimin teorik temellerini ortaya koymaktır. Bu çalışma kurumsal yönetim teorilerinin tamamını ortaya koyması ile birlikte, bundan sonraki bu alandaki araştırmalara yol göstermesi açısından da son derece önemlidir. Araştırmada kurumsal yönetimin teorik alt yapısını oluşturan çalışmalar ve bunlar arasından en çok kabul gören yedi teori incelenmiştir. Bu teoriler Vekâlet Teorisi, Paydaş Teorisi, Temsil Teorisi, Yönetimsel Egemenlik Teorisi, Miyop Piyasa Teorisi, İşlem Maliyeti Teorisi ve Kaynak Bağımlılığı Teorisi olmak üzere yedi gruba ayrılarak irdelenmiştir. Bu teoriler, yönetim kurulu sahiplik yapısı, görev ve sorumlulukların nasıl olması konularını da kapsamaktadır.*

### ABSTRACT

#### Keywords:

Corporate  
Governance

Theories

Board and  
Ownership Structure

*The purpose of this study is; theoretical foundations of corporate governance. This study is extremely important in terms of showing the complete theories of corporate governance, as well as leading to further research in this area. In the study, the studies that constitute the theoretical sub-structure of corporate governance and the seven most accepted theories are examined. These theories have been examined by dividing into seven groups: Agency theory, Stakeholder Theory, Stewardship Theory, Managerial Hegemony Theory, Myopic Market Theory, Transaction Cost Theory and Resource Dependence Theory. These theories also include the issues of how board of directors ownership, duties and responsibilities should be addressed.*



## 1. GİRİŞ

Kurumsal yönetim 90'lı yıllardan itibaren önemini artıran ve tartışılan bir kavram haline gelmiştir. Yaşanan şirket skandallarının ve uluslararası finansal krizlerin arkasında yatan en önemli sebeplerden birisi, özel ve kamu sektörünün kurumsal yönetim politikalarının yetersiz olduğu görüşü ise kavramın önemini daha da artırmıştır (SPK, 2011). Yaşanan şirket skandallarından sonra şirketlerin çıkar gruplarının güvenini kaybetmesi, kurumsal yönetimi bir bilgi sistemi ve haberleşme yaklaşımı olarak günümüze getirmiştir. Özellikle son yıllarda uluslararası alanda kurumsal yatırımcıların rolünün artması, bu bilgi sistemi ve haberleşme sayesinde olmuştur. Bu doğrultuda, dünya genelinde finansal bilgi hazırlayıcılarının güvenilirliklerinin yeniden sağlanması için çalışmalar yapılmaktadır. Kurumsal yönetim, amaçların gerçekleştirilmesi çerçevesinde kurumları bir bilgi sistemi ve haberleşme sürecinde profesyonelce yönetildikleri ve kontrol edildikleri bir yapıya dönüştüreceklerdir (Abdioğlu, 2007: 16).

Kurumsal yönetim çok yönlü bir kavramdır. Kurumsal yönetimin önemli bir kısmı hesap verebilme, temsili görev, denetleme ve kontrol mekanizmaları oluşturur. Bu anlamda herhangi bir kurumsal yönetim sisteminde yer alan bireyler, o sistemin tüm paydaşlarının çıkarları ve iyiliği için oyunun kurallarına uymak zorundadırlar. Diğer önemli nokta ise ekonomik verimlilik (Alacaklıoğlu, 2009: 47-48).

Kurumsal yönetim, modern şirketin ortaya çıkarmış olduğu sahiplik ve kontrolün ayrışması gerçeği ve bu ayrışmanın yarattığı yöneticiler, yatırımcılar ve kreditorler arasındaki çıkar farklılaşması ve enformasyon asimetrisi (information asymmetries) neticesinde oluşan ortak hareket problemini ve bu problemin yaratmış olduğu maliyetleri (işlem ve enformasyon maliyetleri) azaltmayı amaçlamaktadır (Kıyılar ve Belen, 2005). O halde şirketlerde kurumsal yönetimin genel kabul görmüş, doğru ve iyi kurumsal yönetim ilkelerine göre gereklilikleri; şirketlerin hesap verebilir olması, yayınlanan finansal raporların yeterince bilgi içermesi ve şeffaf olması, yönetim kurullarının bağımsız olması ve yönetim kurulunun yarısından fazlasının icracı olmayan bağımsız üyelerden oluşmasıdır. Bunun yanı sıra hissedarlarla beraber, kredi verenler, çalışanlar, şirketle her türlü iş ilişkisi içinde olanlar gibi diğer çıkar sahiplerinin haklarının korunması, şirketlerin sosyal sorumluluk bilincinde olmaları ve etik değerlere önem vermeleri de gereklidir (Abdioğlu, 2007: 14-15).

Kurumsal yönetim uygulamasının birçok sebebi ve amaçları vardır. Kurumsal yönetimin temel amaçlarını şöylebilir (Aktan, 2014; Çatıkkaş, 2013: 6).

- Şirket üst yönetiminin sahip olduğu güç ve yetkilerin keyfi kullanımının ortadan kaldırılması, başka bir deyişle yönetimin güç ve yetkilerini kötüye kullanarak bireysel çıkarlar sağlamalarının engellenmesi,
- Yatırımcı menfaatlerinin korunması,
- Şirket ortaklarının eşit ve adil muameleye tabi tutulmasının temin edilmesi,
- Şirketle doğrudan ilişki içerisinde bulunan tüm paydaşların haklarının korunması ve bu doğrultuda azınlık haklarının korunması,
- Şirket faaliyetleri ve mali durumu ile ilgili olarak kamuoyunun bilgilendirilmesi ve şeffaf olunması, bu doğrultuda hisse senetleri borsada faaliyet gösteren şirketlerin, şeffaf olmaları ve kurumsal yatırımcılar ve diğer paydaşlar için önem taşıyan bilgiyi zamanında ve tam olarak kamuoyuna açıklamaları,
- Yönetim kurulunun görev ve sorumluluklarının net bir şekilde belirlenmesi,
- Şirket üst yönetiminin, karar ve eylemleri dolayısıyla hissedarlara ve diğer menfaat sahiplerine hesap verme yükümlülüğünün sağlanması,
- Vekâlet maliyetlerinin düşürülmesi,
- Şirket kazancının hissedarlara ve tüm paydaşlara hakları oranında geri dönüşünün sağlanması,
- Büyük ortakların azınlık hisselerine el koyma riskinin engellenmesi,
- Uzun vadeli yatırım yapan kurumsal yatırımcılar bakımından güvenin elde edilmesi ve sermaye maliyetinin azaltılması, şirketin hisse senedi ihracı yoluyla finansman kaynaklarına daha kolay erişim olanaklarının artırılması.

Bu araştırmada kurumsal yönetimin teorik temelleri ortaya konmuştur. Bu araştırmada kurumsal yönetimin teorik alt yapısını oluşturan çalışmalar ve bunlar arasından en çok kabul gören yedi teori incelenmiştir. Bu teoriler Vekâlet Teorisi (Agency theory), Paydaş Teorisi (Stakeholder Theory), Temsil Teorisi (Stewardship Theory), Yönetimsel Egemenlik Teorisi (Managerial Hegemony Theory), Miyop Piyasa Teorisi (Myopic Market Theory), İşlem Maliyeti Teorisi (Transaction Cost Theory) ve Kaynak Bağımlılığı Teorisi (Resource

Dependence Theory) olmak üzere yedi gruba ayrılmıştır. Bu teoriler, yönetim kurulu sahiplik yapısı, görev ve sorumlulukların nasıl olması konularını da kapsamaktadır.

## 2. KURUMSAL YÖNETİM

İngilizce literatürde “corporate governance” olarak ifade edilen kurumsal yönetim genel olarak “Şirketin üst yönetiminin yönetilmesi” biçiminde açıklanmaktadır. Bu kavram konusunda Türkçe’de bazı karışıklıklar yaşanmasının yanında; “yönetişim”, “kurumsal yönetim”, “kurumsal egemenlik” gibi terimlerle ifade edilmekte, kimi zaman “kurumsallaşma” ile de karıştırılmaktadır. Aslında kurumsal yönetimde “yönetim” kavramı, bir tarafın diğer tarafı yönettiği bir ilişkiden, karşılıklı etkileşimlerin ön plana çıktığı bir ilişkiler bütününe doğru dönüşümü ifade etmektedir (Baraz, 2004: 764).

Kurumsal yönetim kavramının dünyada genel kabul gören tek bir tanımı bulunmamaktadır. Kurumsal yönetim; nerede ne amaçla ve kim tarafından kullanıldığına veya buna ilişkin prensiplerin hangi kuruluş ve örgüt tarafından yayımlandığına bağlı olarak farklı biçimlerde açıklanmaktadır. Bu tanımları, odaklandığı unsurlara göre üç ana sınıfta gruplandırmak mümkündür (Alp ve Kılıç, 2014: 23).

- Şirket ile şirketin hissedarları arasındaki ilişkilerinin düzenlenmesini esas alan tanımlar,
- Kurumsal yönetimle hangi çıktının elde edilmek istendiğini esas alan tanımlar,
- Belli amaç ve ilkelere dayalı yönetim anlayışını esas alan tanımlar,

Şirket ile şirketin hissedarları arasındaki ilişkilerinin düzenlenmesini esas alan tanımlara örnek olarak; Cadbury Raporu’nda (1992) kurumsal yönetim, şirketlerin yönetildiği ve kontrol edildiği sistem olarak açıklanarak, kurumsal yönetimin ilk tanımlamalarından birisi yapılmıştır. Kurumsal yönetimle hangi çıktının elde edilmek istendiğini esas alan tanımlama olarak Gregory ve Lillien (2000) kurumsal yönetimi hissedarlar ile diğer paydaşların menfaatlerini koruyan ve firma değerinin artmasına neden olan düzenlemeler olarak ifade etmişlerdir. Belli amaç ve ilkelere dayalı yönetim anlayışını esas alan tanımlardan Gill (2002) ise kurumsal yönetimin özünü; disiplin, bağımsızlık, doğruluk ve dürüstlük, şeffaflık, eşitlik, hesap verebilirlik ve sosyal bilincin oluşturduğunu belirtmiştir.

Yukarıda tanımlamalara ilave olarak Koçel (2014) kurumsal yönetimi devlet, hissedarlar, müşteriler, kreditorler ve çalışanlar nezdinde işletmelerin doğru bilgiler vermesi ve şeffaf olması şeklinde ifade etmiştir. Başka bir tanıma göre kurumsal yönetim, işletmelerin sermayeyi ve insan kaynaklarını cezp etmesine, etkin ve yüksek bir performans göstermesine, amaçlarına ulaşmasında, hukuki zorunluluklarını ve toplumsal beklentilerine yönelik, yasa, düzenleme ve özel sektör uygulamalarını içermektedir (TKYD, 2010: 12). Morin ve Jarrell (2001) ise piyasadaki farklı oyuncuların menfaatlerinin korunduğu ve kontrol edildiği bir durum ile ilişkilendirmişlerdir. Mathiesen (2002) ise işletme yönetiminin faaliyete geçiren sözleşme, organizasyon yapısı vs. teşvik uygulamalarını kullanan ekonominin bir alanı olarak ifade etmiştir. Söz konusu tanımlamalardan farklı olarak Nelson (2005) kurumsal yönetimi, yöneticiler ile hissedarların firma değerini nasıl dağıtacaklarına karar verdikleri kısıtlar olarak belirtmiştir. Başka bir ifade ile kurumsal yönetimin firma performansını etkileyebilecek önemli olgu olduğunu vurgulamışlardır.

Bu kapsamda kurumsal yönetim, ortaklarca işletme yöneticilerinin kullanımına verilen varlıklar ve değerlerin verimli sonuç verecek biçimde kullanılmasını ve yöneticilerin bu kullanım biçimi ile alınan sonuçlar hakkında ortaklara hesap verecek durumda bulunmalarını amaçlayan bir sistemler topluluğudur. Bu özelliğiyle kurumsal yönetim, dar anlamda bir işletmenin, ortaklarıyla ilişkilerini düzenleyen sistemler topluluğu, geniş anlamda da işletme ile toplumun ilişkilerini düzenleyen sistemler topluluğu biçiminde ifade edilebilir (Aysan, 2007: 18). Kurumsal yönetimin en başta gelen gayelerinden birisi hissedarlarının çıkarlarını korumaktır. Kurumsal yönetim, işletmelere sermaye akışını sağlayan kişilerin yatırımlarının geri dönüşünü garanti altına almanın yolları ile ilgilenmektedir (Shleifer ve Vishny, 1997). Yatırımcılar, yatırımın geri dönüşünün sağlandığı ve yasalarda korunduğu durumlarda kendini güvende hissederler. Böylelikle işletmeler kendini güvende hisseden yatırımcılardan elde edecekleri düşük maliyetli sermaye ile yapacağı yatırımlar sayesinde ülke ekonomisine katkı sağlayacak ve ülkenin ekonomik kalkınmasına da yardımcı olacaktır (Claessens ve Fan, 2002).

Yukarıda bahsi geçen amaçlar çerçevesinde kurumsal yönetim prensiplerini en iyi şekilde uygulayan şirketlerin, hiç şüphesiz, diğer şirketlere göre finansal performans ve firma değeri açısından daha iyi konumda olabilecekleri söylenebilmektedir. Ayrıca literatürde kurumsal yönetimin önemi, şirketlere sağladığı faydalar açısından da incelendiğinde maliyet minimizasyonu, rekabet üstünlüğü, şirket imajının sağlanması gibi birçok faydalar vurgulanmaktadır. Kurumsal yönetimin önemi ve faydalarını vurgulayan çalışmalarda, iyi

kurumsal yönetime sahip şirketlerin, diğer şirketlere göre daha iyi imaja sahip oldukları söylenmektedir (İzçiler, 2014: 6-7).

Kurumsal yönetimin işletmelere sağladığı birçok yararı olmasının yanında bir ülkenin kurumsal yönetim ortamını, ülkenin içerisinde bulunduğu ortam, finansal piyasaların gelişmişlik seviyesi ve işletme uygulamaları belirlemektedir. Ülke ile ilgili faktörler genel olarak, finansal ve ekonomik ortam, rekabetin yapısı ve yoğunluğu, mülkiyet haklarının gelişmişlik seviyesi, bankacılık sistemi ve düzenlemeleri ve benzeri faktörlerden oluşmaktadır. Sermaye piyasası ile ilgili faktörleri ise; piyasanın alt yapısı ve piyasaya ile ilgili yasal düzenlemeler, piyasa likiditesi, büyük yatırımcıların olması ve muhasebe standartlarının, uluslararası standartların uygulanma seviyesi oluşturmaktadır. İşletme uygulamaları ile ilgili faktörler ise; mali ve mali olmayan bilgilerin tam ve zamanında paylaşılarak şeffaf olunması, ortakların eşitliği, yönetim kurullarının faaliyetleri ve bağımsızlık seviyesi ve yönetim kuruluna sağlanan maddi çıkarlar, halka açılma seviyeleri, hisse senetlerinin likiditesi, sermaye yapısı, tüm paydaşların alınacak kararlara katılım seviyesi, işletmenin çevreye duyarlılığı ve sosyal sorumluluk seviyesidir (SPK, 2014).

Sonuç olarak kurumsal yönetim; işletmeye birçok yarar sağlamaktadır. Tüm bu yararların yanı sıra; iyi bir kurumsal yönetim uygulamaları, firma değerini ve finansal performansını olumlu bir şekilde etkilemektedir. Başka bir ifade ile kurumsal yönetim genel olarak işletmelerin performanslarını, etkinliklerini ve verimliliklerini en üst düzeye ulaşmasına yardımcı olması beklenen mekanizmalar bütünüdür (Akdoğan ve Boyacıoğlu, 2010: 12).

### 3. KURUMSAL YÖNETİMİN TEORİK TEMELLERİ

Kurumsal yönetime etki eden teorik yaklaşımlar; ekonomi, muhasebe, finans, sosyoloji, psikoloji, hukuk, yönetim ve organizasyon gibi farklı alanlardan kaynaklanmaktadır (Ergyun, 2013: 6). Kurumsal yönetimin teorik temelleri, firma sahipliği ile yönetimin birbirinden ayrılması neticesinde ortaya çıkan çıkar çatışmaları üzerine yapılan çalışmalara dayanmaktadır (Zahra ve Pearce, 1989). Bu çalışmada kurumsal yönetimin teorik alt yapısını oluşturan çalışmalar ve bunlar arasından en çok kabul gören yedi teori incelenmiştir. Bu teoriler Vekâlet Teorisi (Agency theory), Paydaş Teorisi (Stakeholder Theory), Temsil Teorisi (Stewardship Theory), Yönetimsel Egemenlik Teorisi (Managerial Hegemony Theory), Miyop Piyasa Teorisi (Myopic Market Theory), İşlem Maliyeti Teorisi (Transaction Cost Theory) ve Kaynak Bağımlılığı Teorisi (Resource Dependence Theory) olmak üzere yedi gruba ayrılmıştır. Bu teoriler, yönetim kurulu sahiplik yapısı, görev ve sorumlulukların nasıl olması konularını da kapsamaktadır.

Bu teorilerden her birinin kurumsal yönetimin teorik yönden gelişmesine önemli derecede katkısı olmakla beraber, hiçbiri kurumsal yönetimin arkasındaki olguyu tek başına açıklayamamaktadır. Bu sebeple genel ve geçerli bir kurumsal yönetim teorisi geliştirmek mümkün olamamıştır. Bu durum, büyük ölçüde konunun karmaşık olmasından kaynaklanmaktadır. Konuyu karmaşıklaştıran durumlardan birisi, işletmelerin hem ekonomik hem de sosyal rollerinin olmasıdır. Dolayısıyla, kurumsal yönetim, ekonomik faktörlerin yanı sıra sosyal bilimlere ilişkin yaklaşımların da dikkate alınmasını gerektirmektedir. Karmaşıklığa neden olan ikinci faktör ise, dünyada uygulanan yönetim sistemlerinin ve süreçlerinin çokluğudur. Kurumsal yönetim biçimleri, ülkelerin ekonomik, siyasi ve yasal geçmişlerine, finansman kaynaklarına ve olanaklarına, ilgili oldukları tarih ve kültüre göre ulusal düzeyde şekillenmektedir (Clarke, 2004; akt. Alp ve Kılıç, 2014: 38-39).

#### 3.1. Vekâlet Teorisi

Vekâlet Teorisi'nin (Agency theory) temelleri Alchian ve Demsets (1972) Jensen ve Meckling (1976) tarafından yapılan araştırmalara dayanmaktadır (Clarke, 2004: 79). Daha sonra ise işletme alanında sahiplik yapısının değişmesi ve paydaşların artması ile birlikte "ortaklıklar" oluşmaya başlamış, büyüyen bu firmalarda ortaklık ve kontrol ayrımı açık bir hale gelmiş ve "kontrol edebilme olanağına sahip olmayan paydaşlar" ve "önemli bir hisse payı miktarına sahip olmadan kontrol hakkını elde edebilenler" durumu ortaya çıkmıştır. Böylelikle firmaların belirli ortaklık sahibi grupları, ellerinde bulundurdukları yönetim hakkını vekâlet ilişkisi kurdukları yöneticilere devretmişlerdir. Dolayısıyla kontrol hakkına sahip asıl malikler ve yöneten vekiller ortaya çıkmıştır (Ülgen ve Mirze, 2007: 427).

Vekâlet teorisi, amaçları ve çıkarları farklı olan kişilerin birbirleriyle belirli sonuçları elde edebilmek için yardımlaşması halinde ortaya çıkan sorunları inceleyen ve bu sorunlara çözüm önerileri getiren bir yaklaşımdır. Ortak amaçlara ulaşmak isteyen taraflardan biri vekâlet veren diğeri de vekildir. Vekâlet veren belirli sonuçlara ulaşabilmek için vekilin yardımını almakta, vekil ise, istenen sonuçları gerçekleştirmek üzere faaliyete

geçmektedir. Bir işin gerçekleştirilmesinin başkasına devredildiği durumlarda vekâlet ilişkisi söz konusu olmaktadır. Vekâlet ilişkisi; genellikle halka açık anonim ortaklıklarda, ortaklar ile yöneticiler arasında görülmekte, şahıs ortaklıkları ve halka kapalı aile işletmelerinde temsil ilişkisi söz konusu olmamaktadır. Çünkü işletmenin sahibi ile yöneticisi aynı kişiden oluşmaktadır (KGK, 2014). Vekâlet teorisine göre, kişiler her zaman kendi menfaatleri açısından en iyi durumu isteyeceklerinden ortak yapılan işlerde çıkar çatışması kaçınılmaz bir durumdur. Ayrıca bu gibi durumlar sadece ticari ortaklıklarda değil, her türlü organizasyonel yapıda ve hatta aile üyeleri arasında bile görülebilmektedir (Jensen, 2005: 32).

Vekâlet teorisi vekâlet ilişkisini kontrat metaforunu kullanarak ifade etmektedir. Vekâlet teorisinde, kontrata uygun bir şekilde yönetici ile hissedar arasında bir kontrol ilişkisi bulunmaktadır. Buradan hareketle vekâlet teorisinde hem hissedarların çıkarlarını korumak hem de vekâlet maliyetlerini düşürmek için vekil-işveren ilişkisine paralel bir şekilde ücret planlaması ve kademeli yönetim yapıları gibi farklı uygulamalar geliştirilmiştir. Buna göre, ilk uygulama yönetici (vekil), hissedarın beklediği amaç ve hedefleri etkin bir biçimde yerine getirebiliyorsa, karşılığında belli bir ücret kazanabilmeleri gerekmektedir. Bunun neticesi, hissedarların beklentilerini yerine getiren ve hissedar ile uyumlu bir yönetsel ilişki gösteren yöneticiler motive olmaktadır. Bununla birlikte yönetici, teşvik planları sayesinde işletmenin yaşamını sürdürmeye ve devamlılığını korumaya daha hevesli olmaktadır. İkinci mekanizma ise, firma ya da hissedarlarının, performans amaçları ve performans kriterlerini göz önünde bulundurarak yöneticileri kontrol etmelerinin var olmasıdır (Akin, 2004: 132).

Bilgi asimetrisi, yöneticilerin şirket faaliyetleriyle ilgili hissedarlara nazaran daha çok bilgiye sahip olmasını ifade etmektedir. Hissedarlar, tam bilgiye sahip olmaları halinde, kendileri adına şirketi yöneten vekillerin sözleşme koşullarını yerine getirip getirmediğini gözlemleyebilir. Ancak eksiksiz bilgiye sahip olmak için uygulanması gereken doğrudan gözlemi uygulamak çok fazla vakit alacağından, vekâlet ilişkisinin kurulduğu hemen hemen her durumda vekillerin lehine bilgi asimetrisi oluşacağı açıktır. Bu yüzden vekâlet teorisi, bilgi asimetrisinden kaynaklanacak problemleri önlemek amacıyla çeşitli mekanizmalar gerektiğini vurgulamaktadır (Koçer, 2006: 12). Risk alabilme yönüyle vekâlet sorunu ise, bireysel hissedarların farklı sektörlerdeki işletmelerin hisse senetlerinden oluşturdukları portföy ile risklerini dağıtmaları sonucu, işletme yönetimlerine ve karşılaşılabilecekleri risklere karşı duyarsız kalmalarından kaynaklanmaktadır. Böylelikle hissedarlar risk alabilen davranışlar gösterebilirken, yöneticiler sadece çalıştıkları işletmeden gelir elde ettikleri için, riskten kaçarak veya riski azaltarak iş güvencelerini ve kişisel çıkarlarını güvence altına almayı tercih edebilmektedirler (Ülgen ve Mirze, 2007: 429).

Sonuç olarak vekâlet teorisi, sahiplik ve yönetim ayrılığını vurgulayarak, üç sorun yoluyla yönetimde başarısızlığa ve nihayetinde de firma finansal performansının azalmasına neden olduğunu öne sürülmektedir. Birincisi yöneticilerin firma sahiplerinin refahlarını en üst noktaya çıkarma amacına yönelik olarak yeterli gayreti gösterip göstermedikleri ile ilgilidir. İkinci sorun ise varlıkların kullanımı ile ilgilidir. Yöneticilerin, kontrol ettikleri firma varlıklarını kötüye kullanmaları riski vardır. Üçüncüsü firma sahiplerinin firma yöneticilerinden farklı risk tercihlerine sahip olmalarından kaynaklanmaktadır (Alp ve Kılıç, 2014: 40).

İşletme yapısının içerisinde bulunan yöneticilerin yalnızca sadece maddi menfaatlere dayalı olarak motive edilebildiği için vekâlet teorisi eleştirilmiştir. Motivasyon ile ilgili hiçbir faktör dikkate alınmamıştır (Barney ve Ouchi, 1986: 99). Ayrıca teorisinin perspektifini biraz taraflı tutulduğu ve olaylara sadece hissedar tarafından bakıldığı şeklinde vekâlet teorisi eleştirilmiştir (Perrow, 1986: 17).

### **3.2. Temsil (Hizmetkârlık) Teorisi**

Temsil teorisini ilk kez Jensen ve Meckling (1976); Alchian ve Demsetz (1972) şirketi bir sözleşmeler bütünü olarak görmekte ve sözleşme olarak temsil ilişkisini, bir veya birkaç kişinin/grubun bir başka kişiyi/grubu, bazı kararlar almak üzere yetkilendirerek kendi faydasına faaliyette bulunmaya yönlendirmesi olarak ifade etmişlerdir.

Vekâlet Teorisi'nin yöneticilerin kişisel menfaatlerini ön planda tuttuğunu ve çıkar odaklı davranan yönetici tanımlamasını sınırlı bulan bazı akademisyenler, yönetici davranışlarını açıklamak için bu yaklaşıma alternatif bir teori geliştirmişlerdir. Temsil/Hizmetkârlık Teorisi (Stewardship Theory) olan bu teori, varsayımları bakımından Vekâlet Teorisi'nin tam zıttı olduğu söylenebilir (Koçer, 2010: 20). Temsil teorisi, temelini psikoloji ve sosyolojiden alan ve araştırmacılar için, sahiplerinin öncelikli menfaatlerine uygun şekilde hareket etmek için motive olan yöneticilerin durumunu açıklayıcı biçimde planlayan bir yaklaşımdır. Bu teori, organizasyondan yana olan, kolektivist davranışları, bireysellik ve kendine hizmet davranışlarından üstün gören hizmetkâr insan modelini temel almaktadır. Bu teoriye göre, kendine hizmet davranışları ve



organizasyona hizmet davranışları arasında seçim yapılması istendiğinde hizmetkârın davranışları, örgütün çıkarlarından ayrılmayacaktır (Akin, 2004: 133). Temsil teorisine göre, organizasyonlarda şirket sahibi ve yönetici arasında her iki tarafın menfaatlerinden kaynaklanan bir çatışma yoktur. Yönetici şirket sahibinin hizmetkârı olarak organizasyonun menfaatlerini kendi kişisel menfaatlerinin üzerinde tutar ve organizasyonun başarısı onu motive etmek için yeterlidir (Donaldson ve Davis, 1991). Bu teoriye göre, yöneticiler çalıştıkları şirkete sadakatle bağlıdırlar ve şirketin değerinin artırılması için hizmet ederler (Muth ve Donaldson, 1998). Bu durumda, hissedarların menfaatleri için çalışan yönetici bakımından motive olma, yönetme ve sorumluluk alma bir ilke halini almaktadır. Yaklaşımın özünde profesyonel yöneticilerce, hissedarların kazançlarını koruma gayretleri ön plana çıkmaktadır (Akin, 2004: 133; KGK, 2014: 14).

Temsil teorisinde, vekil olan yöneticiler işletme sahipleri ile ortak amaçlara sahiptirler. Vekâlet teorisinin aksine temsil teorisi, söz konusu iki grup arasında menfaat çatışması olduğunu değil ortak amaçların oluşturduğu bir birlikteliği desteklemektedir. Bunun arkasında yönetici açısından motive edici olarak görülen; en iyi biçimde performans gösterme, başarı gösterme, zorlukların üstesinden gelme, yapılan işlerde yetkili ve sorumlu olma ve en önemlisi tüm bunların karşılığında takdir edilme gibi sosyolojik ve psikolojik beklentiler içerisinde bulunmaktadır (Alp ve Kılıç, 2014: 43-44).

Yönetime tek taraflı bakış açısında olan temsil teorisi yaklaşımı, yönetim kurulu başkanları ile genel müdürlerin rollerini ayırma konusuna da daha rahat yaklaşmaktadırlar. Temsil teorisi, bununla birlikte hissedarların ilgi ve birikimlerini uygun bir şekilde yön vermek için motive olan yöneticilerin davranışlarını açıklayan, özünde psikoloji ve sosyolojiye dayanan bir yaklaşımdır. Özünde, menfaat davranışları kriter olarak alan bu teori bireycilikten çok, faydacı bir yaklaşımla kolektif ve örgütsel davranışları tercih eden yönetici modelinin varlığı görülmektedir (Topcu, 2007: 25).

Patron çıkarlarını maksimum seviyeye çıkaracak en uygun sözleşmelerin yapılması temsil teorisinin temelini oluşturmaktadır (Usul, 2005: 423). Bu teoriye göre yöneticilerin kişisel amaçları geri planda kalır, onları şirketin psikolojik sahipleri olarak tanımlamak mümkündür. Bu yüzden şirket sahiplerinin menfaatleri çerçevesinde davranırlar, amaç birliği oluşturmaya çalışırlar ve işletmeyi sahibi yönetiyormuş gibi özenle yönetirler (Ataay, 2006: 66-67).

Temsil Teorisi, vekâlet sorununa farklı bir bakış açısı getirirse de, mülkiyet ve kontrol ayrımı sonucunda ortaya çıkabilecek bazı çıkar çatışmalarını göz ardı etmektedir. Örneğin, taraflardan birinin hissedar diğerinin ise yönetici konumunda olması, risk almaya karşı tutumlarındaki farklılığı vekâlet ilişkisinin vazgeçilmez bir sonucu haline getirmektedir. Ayrıca bazı yazarlar yöneticilerin her zaman hissedar menfaatlerine uygun hareket ederek kendi yararlarını maksimum seviyeye çıkarabileceği önerisine karşı çıkararak, hissedar ve yöneticilerin fayda fonksiyonlarının zaman zaman örtüştüğünü zaman zaman ise ayrı düştüğünü ifade etmektedir. Başka bir ifade ile bir süre "vekil" konumunda olan bir yönetici, daha sonra "hizmetkâr", "hizmetkâr" konumunda olan bir yönetici ise "vekil" konumuna geçebilmektedir (Koçer, 2006: 20).

### 3.3. Kaynak Bağımlılığı Teorisi

Kaynak bağımlılığı teorisi (Resource Dependence theory) ilk kez 1970'lerin ilk yarısında Pfeffer'in tek başına ve diğer akademisyen arkadaşlarıyla yazdığı makaleler aracılığıyla adını duyurmuştur. Aldrich ve Pfeffer'in 1976'da yayınladığı makalede, kaynak bağımlılığı hususunda diğer makalelerde ortaya atılan çoğu fikir sınanarak bir araya getirilmiş, Pfeffer ve Salancik'in 1978 yılında yayınlanan kitabıyla yaklaşımın perspektifi daha net ve tam olarak ortaya konmuş, ilgili deneysel çalışmalar tartışılmış ve örgütsel tasarım için fikirler geliştirilmiştir (Özder, 2011: 15).

Örgüt teorisi ve sosyolojiden kaynaklanan kaynak bağımlılığı teorisi, sistem yaklaşımının bir uzantısıdır. Fakat örgütün çevresi ile olan ilişkilerini sorgulayan durumsallık yaklaşımı ve popülasyon ekolojisi yaklaşımı gibi diğer açık sistem kuramlarından farklı olarak kaynak bağımlılığı teorisi, sosyal sistem içindeki aktörlerin (örneğin örgüt yöneticilerinin) çevresel ve yapısal koşulları etkileyebileceğini ileri sürmektedir. Kaynak bağımlılığı teorisi, işletmenin çevresi ile olan ilişkilerini güçlülük-bağımlılık ekseninde irdelemektedir. İşletmeler başka örgütleri de içinde barındıran ilişkiler ağının bir parçasıdırlar. Varlıklarını devam ettirebilmek için hammadde, emek, sermaye, bilgi ve teknoloji gibi kaynaklara bağımlı olduklarından; bu kaynakları kontrol edenlerle ilişkiye girmek zorundalar. Örgüt ihtiyaç duyduğu kaynakları kontrol edemediğinden, kaynakları elde etmek sorunlu ve belirsiz bir süreçtir (Ergyun, 2013: 18). Bu bağlamda kaynak bağımlılığı teorisyenleri, yönetim kurullarının organizasyon ile çevresi arasındaki iletişimi sağlayan mekanizmalardan en önemlisi olduğundan yola çıkarak, yönetim kurullarının organizasyona yaşamının devamı için ihtiyaç duyduğu kritik kaynakların elde edilmesinde katkı sağlayacağını ileri sürmektedirler (Zahra ve Pearce, 1989).

Kaynak Bağımlılığı Teorisi örgütsel başarı ve yaşamı devam ettirmede kritik değere sahip olan kaynakları elde etme amaçlı örgüt içi ve örgütler arası davranışları açıklama gayreti üzerine kurgulanmış bir teoridir. Bu teoride örgütlerin diğer örgütlerle olan ilişkilerinin bağımlılık perspektifinden değerlendirilmektedir. Böylelikle bu teorinin ilişki yönetimini doğrudan gündeminde tuttuğu iddiası yanlış olmayacaktır ve bu sebeple diğer örgüt teorilerinden farklılaşmaktadır (Çiftçi, 2011: 35).

Kaynak bağımlılığı teorisi, şirketin yönetim kurulunun dışa bağımlılığını, çevresel etkenlerin karmaşıklığını ve çevresel ilişkilerden kaynaklanan işlem ücretlerini yönetmeyi hedeflemektedir. Başka bir ifade ile yönetim kurulu, işletme için kayda değer dış gruplarla ilişkisinde karar verici rol oynamaktadır (Hillman, Cannella ve Paetzold, 2000). Bu noktada yönetim kurulu üyelerinin rolü son derece önem taşımaktadır, çünkü işletmenin devamlılığı için dış kaynaklara bağımlıdır. Bu kaynakların piyasada farklı miktarlarda ve türlerde var olması sebebiyle yönetim kurulu üyelerinin ilişkileri de karmaşıklaşabilir. Ayrıca yönetim kurulunu oluşturan üyelerin uzmanlıkları ve birikimleri dış kaynaklara ulaşımın sürekliliğinde önemli bir etkidir (Karşlıoğlu, 2014: 8).

Bu bağlamda kaynak bağımlılığı teorisi, vekâlet teorisinin yönetim kurullarının yapısına ilişkin önerilerini vekâlet teorisinin ileri sürdüğü nedenlerden farklı nedenlere dayandırarak savunmaktadır. Vekâlet teorisi yönetim kurullarında dış üye sayısının baskın olması gerektiğini “yönetimin kontrolünün sağlanması” bağlamında savunurken, kaynak bağımlılığı teorisi bunu “dış üyelerin firmanın ihtiyaç duyduğu kaynakları firmaya taşıyabilme özelliklerinden” dolayı savunmaktadır. Sonuç olarak kaynak bağımlılığı teorisi, yönetim kurullarındaki dış üye sayısının artmasının işletmenin daha fazla kaynağa erişmesini sağlayacağını, böylece firma performansını olumlu yönde etkileyeceğini savunmaktadır (Kalaycıoğlu, 2011: 69).

### 3.4. Paydaş (Çıkar Ortaklığı) Teorisi

Paydaş teriminin ilk kez kullanımı Standford Araştırma Enstitüsü'nün 1960'lı yıllardaki araştırmaların öncüllüğünde ortaya çıkmıştır. Daha sonra bu kavram, İgor Ansoff ve Robert Steward'ın araştırmaları ile daha da geliştirilmiştir. Paydaş teorisinin (Stakeholder theory) temelleri ise vekâlet teorisine getirilen eleştirilere dayanmaktadır. Bu teoride bir işletmenin amacı, sahiplerinin refahını en üst noktaya çıkarma amacından daha geniş bir biçimde açıklanmaktadır. Bir işletmenin amacı tespit edilirken, uzun dönemde işletmenin başarısını etkileyen ve başarısından etkilenecek bütün kesimlerin varlığı dikkate alınmaktadır. İşletmenin faaliyetlerini etkileyen veya faaliyetlerinden etkilenen bu kesimler; işletmenin çalışanları, tedarikçileri, kreditorleri, müşterileri, devlet ve toplum gibi paydaşlardan meydana gelmektedir. İşletme, ortaklarının yanı sıra bu paydaşlar için refah yaratan bir sosyo-ekonomik organizasyondur. İşletmelerdeki yönetim sorunlarının sebebi, işletme amaçlarının bu dar bakış açısıyla belirlenmesi olup, buna çözüm olarak kurumsal yönetim anlayışı, yöneticilerin işletme ile ilgili tüm paydaşların refahını dikkate alacak biçimde işletme yönetimini dizayn etmeleri sağlamalıdır (Alp ve Kılıç, 2014: 42).

Vekâlet Teorisi, işletmeyi kontrol eden yöneticilerin işletmenin sahibi durumundaki hissedarlara karşı sorumluluklarını inceleyerek, bu sorumlulukların yerine getirilmesine olanak verecek çeşitli kurumsal yönetim mekanizmalarını taşımaktadır. Fakat işletmenin varlığını sürdürebilmesi üzerinde meşru menfaatleri olan başka grupların da olması bu teorinin çeşitli akademisyenlerce sorgulanmasına sebep olmuştur. Dolayısıyla işletmenin hissedarlar dışındaki gruplara karşı sorumluluklarının neler olduğu literatürde oldukça fazlaca yer alan bir tartışma konusudur. Paydaşlık teorisi olarak tanımlanan yaklaşımı bu konu üzerine yoğunlaşan çalışmalar ortaya çıkarmıştır. Bu yaklaşımda işletme ile çıkar ilişkisi olan tüm gruplar, “paydaş” olarak adlandırılmakta ve yöneticilerin paydaşlara karşı sorumlulukları incelenmektedir (Koçer, 2006: 21; KGK, 2014).

Paydaş teorisinde işletmenin yönetsel kontrolü menfaat ortakları arasında onların lehine olacak biçimde paylaştırılmıştır. Buna paralel olarak paydaş teorisi kaynak elde edilmesini yönetim açısından ana görev olduğunu vurgulamaktadır. Bu teoriye göre, yönetim kurulu işletmenin başarısı için önemli olan tüm paydaşların yetkililerinden meydana gelmelidir. Bu durumda işletmenin bütün kritik paydaşlar arasında fikir birliğine varabilmesi sonucunu yaratacaktır. Bu teoride, yönetim kurulu çatışan çıkarların ortak yolunun bulunduğu, gerekli birliğin sağlandığı yer olarak görülmektedir (Donaldson ve Preston, 1995; akt. Akıncı, 2011: 24). Başka bir ifade ile bu teori, işletme ve işletmenin diğer paydaşları arasındaki ilişkiyi ve bu ilişkinin girdisiyle çıktısını araştırmaktadır. Bu teori araştırmacılara ve yöneticilere değişken dış çevresini biçimlendiren stratejik sorulara nasıl cevap verilmesi hususu ile ilgili ana bir yapı sunmakta ve daha önceki yönetim ve ekonomi teorilerine kıyasla yöneticilerin nasıl çalışmaları gerektiği konusunda daha fazla görüş ifade etmektedir. Bugünün iktisadi gerçekliği ile paydaş teorisinin felsefesi uyumaktadır. Ekonomik değer, gönüllü gruplar ve herkesin içerisinde bulunduğu koşulları iyileştirmeyi amaçladığı gruplar tarafından oluşturulmaktadır. Buradan hareketle paydaşların işletmenin sunacağı değere karşılık olarak işletmenin yararına gayret edeceği ve işletmenin de hem toplumsal meşruiyetini yükseltme hem de ekonomik getiri elde edebilme



noktasında karşılıklı olumlu ilişkilerden yarar sağlamaktadır. Yöneticileri, hissedarlar ve diğer paydaşlarıyla güven esasına dayalı ilişkiler kuran ve bu ilişkileri sürdüren işletmeler önemli derecede avantaj sağlayacaklardır (Ertuğrul, 2008: 220).

Paydaşlık teorisi, genelde işletmenin tüm paydaşlarının çıkarlarını gözetmesi gerektiğini ifade etmektedir. Buna göre, tüm yasal paydaşların çıkarları anlamlıdır ve tek başına hiçbir paydaşın çıkarı bir diğerine üstün olamaz. Fakat paydaş teorisi işletme yönetiminin çıkarları birbirinden farklı olan çeşitli paydaş grupları arasında dengeyi nasıl sağlayacağı sorusuna açık bir yanıt vermemektedir (Ergyun, 2013: 17). Başka bir ifade ile literatürde tüm paydaşlar arasında dengenin sağlanmasının oldukça zor olmasından dolayı eleştirilmektedir. Büyük bir çoğunluğunun birbiri ile rekabet eden paydaşların menfaatlerinin nasıl önceliklendirileceği hususunda yönetim kuruluna ve üst yönetime yardımcı olacak bir rehber bulunmadığı gibi, işletmenin sosyal yükümlülüklerini yerine getirmede olduğu durumda, onlara uygulanabilecek yaptırımlar da belli değildir (Alp ve Kılıç, 2014: 43).

### 3.5. Yönetimsel Egemenlik Teorisi

Yönetim hegemonyası teorisi (Managerial Hegemony Theory) mülkiyetin tabana yayılmasıyla şirketin büyük hissedarlarının yönetimi kontrol etme gücünün ortadan kalktığı ve böylelikle kendi menfaatlerini ön planda tutan profesyonel yöneticilerin, kendi amaçları doğrultusunda şirketi yönettikleri düşüncesine dayanmaktadır (Mizruchi, 1993).

Yönetimsel egemenlik teorisi, yönetim kurulunu işletmenin yasal olarak yönetici organı olarak değerlendirmekte, fakat yönetim kurulunu üst düzey yöneticiler tarafından baskılanmıştır. Bu sebeple yönetim kurulu üst düzey yönetimi denetleme ve kontrol etmede başarısız bir durum almıştır. Burada ifade edilmek istenen yönetim kurulunun hissedarları tarafından kendisine verilen yetkiyi üst düzey yöneticiler tarafından kullanılmasından doğan çelişkili durumdur. Elindeki yetki gücünü kaybeden yönetim kurulu üst yöneticilere bağımlı hale gelmesinden dolayı işletmenin hissedarlarının haklarını ve menfaatlerini koruma gücünü kaybederek yalnızca üst yönetimin kararlarını onaylayan bir kurum haline gelmiş sayılır (Çakalı, 2008, s. 23-24). Sonuç olarak yönetimsel egemenlik teorisi; kurumsal yönetim problemlerini, üst düzey yöneticilere çok fazla yetki verilmesi ve üst yönetimin de bu yetkiyi kendi menfaatleri çerçevesinde kullanmaları nedeniyle ortaya çıkmaktadır (Keasey, Thompson ve Wright, 1997).

Yönetimsel egemenlik teorisi CEO'ların neredeyse yönetim kurulu üyelerinin seçilmesinde ve belirmesinde bile etkisi olduğu durumdur. Bu durumda yönetim kurulunun neleri yapıp neleri yapmamasına genel müdür karar verebilmektedir. Yönetim kurulu üyeleri kendilerinden beklenen bağımsız karar alma özelliğini kaybetmiş olmaktadır. 1960'larda ABD'de faaliyette bulunan işletmelerde sıkça görülmüştür. Bağımsız yönetim kurulları 1990'larda piyasadaki çöküşlerle birlikte hükümet ve kurumsal yatırımcıların daha yaygın bir biçimde aktif olması ile birlikte ortaya çıkmaya başlamıştır. Bu teoriye göre operasyonel yöneticilerin günlük aktiviteleri yürütmeleri ve kontrol etmeleri onlara işletmenin faaliyetleri hakkında sınırsız bir bilgi birikimi sağlamaları olanağı tanımaktadır. Bununla birlikte karlı işletmelerde CEO'lar yatırımları dağıtılmamış karlar ile finanse etme olanağı bularak, sermaye için hissedarlara bağımlılıkları da zayıflamaktadır. Yönetimsel egemenlik teorisi, kararlarda etkisi olmayan zayıf ve pasif yönetim kurullarına işaret etmektedir ve bu kurulların yönetim üzerinde de etkisi çok azdır (Topcu, 2007: 24).

Görüldüğü üzere, bu teori, ortakların menfaatlerini gözetmekle yükümlü olan yönetim kurulunun fiiliyatta yöneticilerin egemenliği altına girdiklerinden, işletme yönetimde sınırlı bir etkiye sahip olduğunu bu sebeple bu görevlerini layıkıyla yerine getiremediklerini öne sürmektedir. Bu da, ortakların beklentilerinin göz ardı edilerek yöneticilerin kendi menfaatlerini düşündüğü, kontrol mekanizmasının bulunmadığı kurumsal yönetim zafiyetlerine sebep olmaktadır. Bu problemlere çözüm olarak, yönetim kurulunda bağımsız üyelerin yer alması, bazı faaliyetlerin veya işlerin bu üyelerin onayına tabi tutulması ve etkin ve verimli denetim modelleri geliştirilmesi kurumsal yönetim önerilerinde bulunmaktadır (Alp ve Kılıç, 2014: 45).

### 3.6. İşlem Maliyeti Teorisi

İlk kez Cyert ve March (1963) tarafından hazırlanan "A Behavioral Theory of the Firm" isimli araştırmasıyla oluşan bu teori daha sonraki yıllarda finans teorisinde önemli bir yere sahip olmuştur.

Mücadele, kişiler ve/veya örgütler arasında malların ve hizmetlerin değiş tokuşu anlamına gelmektedir. Bütün kaynakların potansiyel olarak piyasadaki mücadele ilişkileri yoluyla elde edildiğinden yola çıkarak, örgütleri bu kaynaklara sahip olan ve bunları kontrol eden mekanizmalar olarak ifade edilebilir. İşlem maliyeti teorisi örgütü bir dizi işlemler ilişkisi olarak görmektedir. Piyasada yapılan mübadelede, arz ve talep çerçevesinde fiyatın

belirleyicisidir. Taraflar açısından kabul edilebilir bir fiyat oluştuğunda mübadele gerçekleşecek ve alıcı ile satıcı arasındaki ilişki bitecektir. Örgüt; tedarikçilerle, işgücüyü ve müşterilerle mübadele yapmaktadır. Bu mübadelelerden bir kısmı örgütün sınırları dışında diğer kısmı ise sınırlar içinde gerçekleşebilir. İşlem maliyeti teorisine göre; hem örgüt içinde, hem de örgüt dışında gerçekleşen mübadele ilişkisi örgütsel analiz açısından önemlidir (Ergün, 2013: 10).

Örgütleri açık sistem olarak kabul eden İşlem Maliyeti Teorisi (Transaction Theory) ağırlığını, üretilen mal ve hizmetlerin sistemin dışındaki kişilerle değiştirilmesi işlemine kaydıran bir yaklaşımdır. Başka bir ifade ile bu teori, temel kritik önem taşıyan faaliyetin üretimden ziyade, üretilen mal ve hizmetlerin değişimi ve bu değişimi yönlendirenin örgüt yapıları olduğunu ileri sürmektedir. Bu teorinin ana fikri; örgütler ürettikleri mal ve hizmetlerin değişim işlemlerini, maliyeti en ekonomik olacak biçimde organize etmek istemeleridir. Ekonomiklik bir taraftan karar verenlerin sınırlı rasyonelliğe sahip olmalarından, diğer taraftan da değişimle ilgili olan kimselerin kendi menfaatlerine uygun bir şekilde hareket etmelerinden etkilenebilir (Demirel, 2005: 109-110; KGK, 2014).

İşlem maliyetleri teorisinin temelinde rasyonellik ve etkinlik anlayışı bulunmaktadır. Williamson'a göre bu teori, stratejik yönetim gibi karmaşık ve disiplinler arası bir alanda kullanılacak bir yaklaşımdır. Çünkü ekonomi en iyi stratejidir. İşlem maliyeti teorisinin en önemli mesajı budur. İşletmeler arası ilişkilere ve yardımlaşma konularına bu teori farklı bir bakış açısı getirmiştir (Koçel, 2014: 59).

Diğer bir taraftan kurumsal yönetim işletme ile ilgili tüm paydaşların menfaatlerinin korunması ve bununla birlikte bu paydaşlar arasındaki ilişkileri düzenleyen bir sistemdir. Bu anlamda işletme ve ilgili paydaşlar arasında farklı biçimlerde karşılıklı işlemler ortaya çıkmaktadır. Hammadde elde edilmesinde, hazır ürünün satışında veya hisse senedi ihracında gibi faaliyetlerde değişim söz konusu olmaktadır. Kurumsal yönetim anlayışı da bu karşılıklı ilişki içinde olan ilgili paydaşlarla işletmenin ilişkilerini düzenleme amacı taşıdığı için, kurumsal yönetim anlayışının ortaya çıkmasında etkili olan teorilerden birinin İşlem Maliyeti Teorisi olduğu söylenebilmektedir (İsmaliyov, 2007: 23; KGK, 2014: 16).

### 3.7. Miyop Piyasa Teorisi

Miyop Piyasa Teorisine (Myopic Market Theory) göre, piyasanın kısa vadeli getirilere yoğun ilgisi, kurumsal yönetim başarısızlıklarına ve problemlerine yol açmaktadır (Keasey, Thompson ve Wright, 1997).

Piyasa sistemi uzun süreli yatırımları düşük değerlemeye meyilli olduğundan, ortakların refahının en üst noktaya çıkarılması ile hisse fiyatının piyasada en üst noktaya çıkarılması aynı şey değildir. Ortakların refahı uzun soluklu yatırımlarla maksimize edilir. Ancak, piyasanın miyop bakışı, yöneticileri kısa sürede sonuç verecek ve geri dönüşü sağlanacak kararlar alarak hisse fiyatını şişirmeye yöneltmektedir. Aksi halde, şirket ele geçirilme riski ile karşı karşıya kalmaktadır. Miyop piyasa, bankacılık finansmanının yoğun olduğu Almanya ve Japonya gibi ülkelere nazaran ABD ve İngiltere gibi Anglo-Sakson sistemlerinde daha sık görülmektedir (Alp ve Kılıç, 2014: 45). Yöneticiler, kendi performansları kısa vadeye bakılarak değerlendirildiğinden, oldukça rekabetçi bir işgücü piyasasında varlıklarını sürdürebilmek için yüksek getiri getiren veyahut kısa sürede geri dönüş sağlayan projelere yatırım yapmaktadırlar. Piyasa bu projelere göre şirketleri analiz ettiğinden, kısa vadede yüksek getiri sağlayan bu projeler nedeniyle şirket hisselerinin fiyatları yükselmektedir. Oysa aslında uzun vadeli refah artışından ödün verilmiş olmaktadır. Kurumsal yönetim sorunları, bu şekilde uzun vadeli refah artışından ödün verilerek kısa süreli getirilere yönelme sonucunda orta çıkmaktadır (Keasey, Thompson ve Wright, 1997; akt. Alp ve Kılıç, 2014: 45).

## 4. SONUÇ

Kurumsal yönetim 2000'li yılların başından itibaren önemini artıran bir kavram haline gelmiştir. Özellikle rekabet gücünün artırılmasında kurumsal yönetim uygulamaları önem kazanmıştır. Yaşanan muhasebe skandalları (Enron, Parmalat vb.) nedeniyle kurumsal yönetim uygulamalarının yetersiz olduğu ortaya çıkmıştır. Bu yaşanan skandalların nedenleri arasında bağımsız denetim ve iç denetim kavramlarının iç içe geçmiş olmasının yanı sıra; önemli sebeplerden biri de işletme yöneticilerinin verdikleri kararlarda hatalı-yanlı davranışlarıdır. Tüm bu yaşananlar firmaların yönetim kurulu ve sahiplik yapısını daha da önemli hale getirmiştir

Bu çalışmada kurumsal yönetimin teorik temelleri ortaya konmuştur. Çalışmada kurumsal yönetimin teorik alt yapısını oluşturan çalışmalar ve bunlar arasından en çok kabul gören yedi teori incelenmiştir. Bu teoriler Vekâlet Teorisi, Paydaş Teorisi, Temsil Teorisi, Yönetimsel Egemenlik Teorisi, Miyop Piyasa Teorisi, İşlem

Maliyeti Teorisi ve Kaynak Bağımlılığı Teorisi olmak üzere yedi gruba ayrılarak irdelenmiştir. Bu teoriler, yönetim kurulu sahiplik yapısı, görev ve sorumlulukların nasıl olması konularını da kapsamaktadır. Bu çalışma kurumsal yönetim teorilerinin tamamını ortaya koyması ile birlikte, bundan sonraki bu alandaki araştırmalara yol göstermesi açısından son derece önemlidir.

## KAYNAKÇA

- Abdioğlu, H. (2007). *İşletmelerde Kurumsal Yönetim Anlayışı Kapsamında İç Denetimin Rolü Ve İMKB – 100 Örneği*. (Yayınlanmamış Doktora Tezi). Marmara Üniversitesi, İstanbul.
- Akdoğan, Y. E. ve Boyacıoğlu, M. A. (2010). Corporate Governance In Turkey: An Overview. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, S.24, ss.11-30.
- Akın, A. (2004). Mülkiyet Sahipliğinden Kaynaklanan Yönetim Hakkının Devri Açısından Post-Modern Yönetimsel Kontrol Yaklaşımları ve Stratejileri. *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, S.22, ss.127-148.
- Aktan, Ç. C. (2014). Kurumsal Şirket Yönetiminin Amaçları, <http://www.canaktan.org/yonetim/kurumsal-yonetim/amaclar.htm>, (erişim tarihi: 01.09.2014).
- Alacaklıoğlu, H. (2009). *Kurumsal yönetim ve Aile Şirketleri* (1.Baskı). İstanbul: Kaizen Resital Yayıncılık.
- Alp, A. ve Kılıç, S. (2014). *Kurumsal Yönetim Nasıl Yönetilmeli* (1.Baskı). İstanbul: Doğan Kitap.
- Ataay, A. (2006). *Aile Şirketlerinde Başkacılık ve Koruma: Vekâlet Maliyetleri*, 2. Aile İşletmeleri Kongre Kitabı, İstanbul Kültür Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Aysan, M. A. (2007). Muhasebe ve Kurumsal Yönetim. *Muhasebe ve Finansman Dergisi*, S.35, ss.17-24.
- Baraz, B. (2004). Yönetim Kurullarının Kurumsal Yönetişim Açısından Kritik Önemi: Eskişehir’de Bir Araştırma. *3.Ulusal Bilgi Ekonomi ve Yönetim Kongresi Bildiriler Kitabı*, Osmangazi Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Yayınları, Eskişehir.
- Barney, J. and Ouchi, W. (1986). *Organizational Economics*, Jossey-Bass, San Francisco.
- Claessens, S. and Fan, J. P. (2002). Corporate Governance in Asia: A Survey. *International Review of Finance*, S.3(2), pp.71-103.
- Clarke, T. (2004). *Theories of Corporate Governance*. The Philosophical Foundations of Corporate Governance, Routledge, Taylor & Francis Group, London, New York.
- Cyert, R. M. and March, J. G. (1963). *A Behavioral Theory of the Firm*, Prentice Hall.
- Çakalı, K. R. (2008). *Role of Internal Auditing in Corporate Governance: Two Case Studies From Turkey*. (Yayımlanmamış Doktora Tezi). Işık Üniversitesi, İstanbul.
- Çatıkkaş, Ö. (2013). *Eğitim Alanı: Kurumsal Yönetim İlkeleri*. Marmara Üniversitesi Sürekli Eğitim Merkezi, [http://www.google.com.tr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCAQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.kgk.gov.tr%2Fcontents%2Ffiles%2Fpdf%2Fegitim%2Fmarmara%2Fkurumsalyonetim.pdf&ei=NkvyVLjHloOsUZ2UgbAD&usq=AFQjCNEmodt4xDMsmlBemaNn6v9IHAbi\\_Q&sig2=FYLn8KyoF\\_6\\_x1luxpYt1Tw](http://www.google.com.tr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCAQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.kgk.gov.tr%2Fcontents%2Ffiles%2Fpdf%2Fegitim%2Fmarmara%2Fkurumsalyonetim.pdf&ei=NkvyVLjHloOsUZ2UgbAD&usq=AFQjCNEmodt4xDMsmlBemaNn6v9IHAbi_Q&sig2=FYLn8KyoF_6_x1luxpYt1Tw), (erişim tarihi: 01.11.2014).
- Çiftçi, U. S. (2011). *Örgüt Teorilerinde Yöneticinin Yeniden Konumlandırılması İçin Bir Araç Olarak Sosyal Ağlar*. (Yayınlanmamış Doktora Tezi). Sakarya Üniversitesi, Sakarya.
- Demirel, D. (2005). Kamusal Retorikte Moda Trend: Yeni Kamu Yönetimi. *Sayıştay Dergisi*, S.58, ss.105-135.
- Donaldson, L. and Davis, J. H. (1991). Stewardship Theory or Agency Theory: CEO Governance and Shareholder Returns. *Australian Journal of Management*, S.16 (1), pp.49- 64.
- Ergyun, S. (2013). *Stratejik İşbirliklerinde Kurumsal Yönetimin Önemi Ve Bir Araştırma*. (Yayınlanmamış Doktora Tezi). Marmara Üniversitesi, İstanbul.
- Ertuğrul, F. (2008). Paydaş Paydaşları Teorisi ve İşletmelerin İle İlişkilerinin Yönetimi. *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, S.31, ss.199-223.
- Gill, A. (2002). Corporate Governance in Emerging Markets- Saints & Sinners: Who’s Got Religion?. *Symposium on Corporate Governance and Disclosure: The Impact of Globalization, The School of Accountancy, The Chinese University of Hong Kong*, [http://info.worldbank.org/etools/docs/library/154716/domestic2003/pdf/CreditLyonnois\\_Gill.pdf](http://info.worldbank.org/etools/docs/library/154716/domestic2003/pdf/CreditLyonnois_Gill.pdf), (erişim tarihi: 01.09.2014).
- Gregory, H. J. and Lilien, J. R. (2000). *Corporate Governance and the Role of the Board of Directors*. Great Britian, Egon Zehnder International.

- Hillman, A. J., Cannella, J. A. and Paetzold, R. L. (2000). The Resource Dependence Role of Corporate Directors: Strategic Adaptation of Board Composition in Response to Environmental Change. *Journal of Management Studies*, S.37(2), pp.235-255.
- İzciler, D. (2014). *Kurumsal Yönetim İlkelerine Uyum Sürecinin Şirketlerin Performansları Üzerine Etkileri*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Marmara Üniversitesi, İstanbul.
- Jensen, M. C. (2005). *Self-Interest, Altruism, Incentives and Agency Theory*. Corporate Governance At The Crossroads, McGraw-Hill Companies, New York.
- Jensen, M.C. and Meckling, W.H. (1976). Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics*, S.3(4), pp.305-359.
- Kalaycıoğlu, O. (2011). *Kurumsal Yönetim Bağlamında Yönetim Kurulu Yapılarının İhracat Performansına Etkileri: Türkiye Örneği*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Karadeniz Teknik Üniversitesi, Trabzon.
- Karlıoğlu, O. (2014). *Borsa İstanbul Kurumsal Yönetim Endeksinde Yer Alan Firmaların Kurumsal Yönetim Derecelendirme Notunun Marka Değeri Üzerindeki Etkisinin Analizi*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). TOBB Ekonomi ve Teknoloji Üniversitesi, Ankara.
- Keasey, K., Thompson, S. and Wright, M. (1997). *Corporate Governance: Economic, Management and Financial Issues*. U.S.A. Oxford University Press.
- KGK, (2014). *Kurumsal Yönetim İlkeleri ve Finansal Yönetim*, <http://eogren.istanbul.edu.tr/bagimsizdenetcilik/kurumsalyonetim.pdf>, (erişim tarihi: 02.11.2014).
- Kıyılar, M. ve Belen, M. (2005). Kurumsal Yönetim Kavramı ve İlkeleri: Bir Kurumsal Yönetim Formu Olarak Türkiye’de Holding Yapılanma Biçimlerinin Değerlendirilmesi. *İSMMM 1. Uluslararası Muhasebe Denetimi ve VII. Türkiye Muhasebe Denetimi Sempozyumu*, Antalya.
- Koçel, T. (2014). *İşletme Yöneticiliği* (15. Baskı). İstanbul: Beta Yayın Dağıtım.
- Koçer, B. (2006). *İçsel Bir Yönetişim Mekanizması Olarak Yönetim Kurulları: İMKB’de İşlem Gören Şirketlerin Yönetim Kurulu Yapısı ve İşlevleri Üzerine Bir Araştırma*. Ankara: Sermaye Piyasası Kurulu Yayınları.
- Mathiesen, H. (2002). *Managerial Ownership and Financial Performance*. Copenhagen Business School, Department of International Economics and Management, Ph.D. Thesis.
- Mizruchi M. S. (1993). Who Controls Whom? An Examination of The Relation Between Management and Boards of Directors In Large American Corporations. *Academy of Management Review*, S.8(3), pp.426-435.
- Morin, R. A. and Jarrell, S. L. (2001). *Driving Shareholder Value: Value-Building Techniques for Creating Shareholder Wealth*. New York: McGraw-Hill.
- Muth, M. and Donaldson, L. (1998). Stewardship Theory and Board Structure: A Contingency Approach. *Corporate Governance: An International Review*, S.6(1), pp.5-28.
- Özder C. G. A. (2011). *Türk Döküm Firmaları ve Yabancı Partnerleri Arasındaki Ortak Girişim Ve Satın Alma Nedenleri: Kaynak Bağımlılığı Teorisi Ve Rakip Görüşler Çerçevesinde Bir Değerlendirme*. (Yayınlanmamış Doktora Tezi). Marmara Üniversitesi, İstanbul.
- Perrow, C. (1986). *Complex Organizations: A Critical Essay*. New York: Random House.
- Pfeffer, J. and Salancik, G. R. (1978). *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*. New York: Harper & Row.
- Shleifer, A. and Vishny, R. W. (1997). A Survey of Corporate Governance. *The Journal of Finance*, S.52(2), pp.737-783.
- SPK (2011). <http://www.spk.gov.tr/apps/teblig/displayteblig.aspx?id=435>. (erişim tarihi: 01.08.2014).
- SPK (2011). SPK Kurumsal Yönetim İlkeleri. <http://www.spk.gov.tr/displayfile.aspx?action=displayfile&pageid=66&fn=66.pdf&submenuheader=nul> l, (erişim tarihi: 01.04.2014).
- TKYD. (2010). Kurumsal Yönetim İlkeleri Işığında Aile Şirketleri Yönetim Rehberi. İstanbul: Türkiye Kurumsal Yönetim Derneği,

[http://www.tkyd.org/files/downloads/Bilgi\\_Merkezi/TKYD\\_Yayinlari/Aile\\_Sirketleri\\_Yonetim\\_Rehberi\\_2013\\_2.pdf](http://www.tkyd.org/files/downloads/Bilgi_Merkezi/TKYD_Yayinlari/Aile_Sirketleri_Yonetim_Rehberi_2013_2.pdf), (erişim tarihi: 03.09.2014).

- Topcu, A. (2007). *Kurumsal Yönetim Uygulamalarının Firma Değeri Üzerine Etkileri*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Yıldız Teknik Üniversitesi, İstanbul.
- Usul, H. (2005). Modern Yönetim Muhasebesi Anlayışına Post-Modern Bir Yaklaşım. *Review of Social, Economic & Business Studies*, S.5/6(4), ss.423- 435.
- Ülgen, H. ve Mirze, S. K. (2007). *İşletmelerde Stratejik Yönetim* (4. Baskı). İstanbul: Arıkan Basım.
- Zahra, S. A. and Pearce, J. A. (1989). Boards of Directors and Corporate Financial Performance: A Review and Integrative Model. *Journal of Management*, S.15, pp.291-334.



## Dayton Barış Antlaşması'nın Günümüzde Bosna-Hersek'te Demokratikleşme Sürecine Etkisi

*The Impact of Dayton Peace Agreement on the Democratization Process of Bosnia and Herzegovina*

**İdil Gülnihal YAZICI**

Öğr. Gör., İstanbul Aydın Üniversitesi  
idilyazici@aydin.edu.tr

Makale Başvuru Tarihi: 14.03.2018

Makale Kabul Tarihi: 19.04.2018

**Anahtar  
Kelimeler:**

Dayton Barış  
Antlaşması

Bosna - Hersek

Demokratikleşme

Milliyetçilik

**ÖZET**

Asıl amacı milliyetçiliği ve milliyetçilikten doğan sonuçları bastırmak ve barış ortamı sağlamak olan Dayton Barış Antlaşması hedefleri ile uygulamadaki hatalar ve var olan uyumsuzluktan dolayı Bosna-Hersek için demokratikleşme sürecinin önünde en büyük engel olarak durmaktadır. Batılı ülkelerin ve uluslararası organizasyonların kaosu engellemek adına günümüzde daha yumuşak bir politika izlediği bölgede barış ve demokratikleşme sürecini anlamak Bosna - Hersek'teki gelişmeleri takip etmek ve reformların uygulamaya konularak sürdürülebilmesini sağlamak adına önemlidir. Avrupa Birliği ile ilişkilerinde yeni gelişmelerin görülmesi 2015 ve sonrasında Bosna-Hersek adına umut vaat etmektedir. Bu sebeple süreci aksatan sorunların ortaya konması ve çözüm odaklı ortak çalışmaların yapılması önemlidir.

**Keywords:**

Dayton Peace Treaty

Bosnia and  
Herzegovina

Democratization

Nationalism

**ABSTRACT**

Dayton Peace Agreement, whose main purpose is to suppress nationalism and the results of it, is actually the main obstacle of democracy process in Bosnia and Herzegovina because of the conflicts between goals and implementations. It is important to understand the process of peace and democratization in the region where a soft political power is implemented to prevent chaos by Western countries and international organizations to follow the developments in Bosnia and Herzegovina and to implement reforms. The future seems promising if the requirements are fulfilled and if Bosnia and Herzegovina manages to overcome the problems caused by the different institutions that are ruled by three ethnic groups.

## 1. GİRİŞ

Balkanlar kültür, yaşam ve ekonomi açısından Avrupa Birliğinden tamamen farklı ancak Avrupa'nın merkezinde bir bölgedir. Hırvatistan'ın üye olmasını takiben diğer Balkan ülkelerinin de Avrupa Birliği ile ilişkilerinde süreci hızlandırma talebi ve çabası gündemin önemli konularından biri haline gelmiştir. Avrupa'nın ortasında Balkanlar, hem gelişmişlik sebebiyle hem de yakın tarihte yaşadıkları savaş ile Avrupa Birliği adına önemli bir soru işareti olarak durmaktadır. İlişkilerini düzeltmek isteyen Balkan ülkeleri savaş sonrasında çözümsüz kalan sebeplerden dolayı süreçte sıkıntı yaşamaktadır. Bu sebepler Sırbistan'ın savaş suçlusu sayılması ve cezai yaptırımları; Kosova'nın İspanya, Yunanistan, Romanya, Slovakya ve Güney Kıbrıs tarafından tanınmaması; Makedonya'nın Yunanistan ile yaşadığı ülke adı tartışmalarının ve Avrupa Birliği'nin ekonomik kriz sonrası Birlik içinde ekonomik ve sosyal politikalarda reformlara giderek küresel ekonomide bölgelerini kalkındırma çalışmaları olarak sıralanabilir.

Balkan ülkelerinden Bosna-Hersek, II. Dünya Savaşından sonra sanayileşme ve gelişmeye yönelen Avrupa'nın gördüğü en büyük yıkıma, yozlaşmaya ve etnik çatışmaya şahit olmuş ve milyonların ölümü ile sonuçlanan savaştan ülke olarak ağır yaralar alarak çıkmıştır. Bosna-Hersek yozlaşma, etnik sorunlar, yoksulluk ve işsizlik gibi temel problemlerin yer aldığı ve geçtiğimiz yıllarda bu sürecin olumsuz olarak yürüdüğü bir ülke haline gelmiştir. Dayton Barış Antlaşması ile kurulan sistem demokrasi sürecini öngörmüş olsa da süreç bunu tersine işleyerek bugün Bosna-Hersek'in Birliğin ortasında, gelişmekten uzak bir yardım bölgesi ve dış ekonomilere bağlı bir ülke haline gelmesine neden olmuştur. Akıllı, sürdürülebilir ve kapsayıcı büyüme idealleri ile Üye Devletler, aday ülkeler, potansiyel aday ve komşu ülkeler ile ilişkileri düzenlemeye çalışan Avrupa Birliği için Bosna-Hersek ciddi bir sorun gibi görünmektedir.

Dayton Barış Antlaşması uluslararası müdahale ile demokratikleşme sürecinin başlatıldığı ender bir vakadır. Dolayısıyla demokratikleşme ve barış adına en önemli politik olaylardan biri olarak nitelendirilebilirdi. Ancak Yugoslavya'nın dağılması ile ortaya çıkan ve demokratikleşme süreci ile yok edilmesi planlanan etnik savaşlar bitirme konusunda başarılı olamamıştır. Güçlü ülkelerin – Fransa, İtalya, Almanya ve Rusya gibi – katılımı ve yine birbirinden bağımsız kuruluşların – NATO, BM gibi – müdahaleleri sonucunda kurulması planlanan demokratik düzenin yerini karmaşık bir devlet yapısı almıştır. Kurulan yeni düzende artan milliyetçi söylemler Bosna-Hersek'in gelişmesini durdurduğu gibi Avrupa adına bir açmaz ve tehdit olarak görülebilmektedir. Bu sebeple sürecin dikkatlice incelenmesi ve gerekirse yeni reformlar ve önlemler ile askeri ve siyasi müdahalelerin çemberinde kalan Bosna-Hersek adına yapıcı kararların alınması ve en önemlisi bu kararların ortak bir hedefle uygulamaya konması gerekmektedir. Bu sebeple Bosna-Hersek'in kurucu antlaşması olan Dayton Barış Antlaşması incelenmeli ve sürecin geldiği noktada tıkanma sebeplerine yapıcı çözümler üretilmelidir. Sistemdeki açmazlar yüzünden Avrupa Birliği potansiyel aday ülkesi olan Bosna-Hersek için daha kalıcı çözümlerin üretilmesi zorunlu hale gelmiştir. Bu çözümler için Antlaşma metni incelenmeli ve Avrupa Birliği raporları doğrultusunda hareket edilememesinin sebepleri araştırılmalıdır.

## 2. BOSNA - HERSEK VE MİLLİYETÇİLİK

### 2.1. Sosyalizmden Demokrasiye Geçiş

Yugoslavya döneminde “aynı etnik kökenden gelen üç ulus, Sırp, Hırvat ve Boşnaklar, temelini dinden alan bir ayrım ve onun üzerine farklı kültürel, ekonomik ve tarihsel etkenlerin eklenmesiyle ayrı ulusal kimlikler geliştirmişlerdir” (Uzgel,1992:128). Tito döneminde farklı milliyetlerin tanındığı sosyalizm anlayışına rağmen Yugoslavya'nın yıkılması sonrasında da ulusçuluk anlayışından vazgeçilmediği görülmektedir. Bu sebeple dağılan Yugoslavya ve ortaya çıkan yeni devletlerde millet

olgusunun baskın olduğunu söylemek yanlış olmaz. Yugoslavya'nın dağılması döneminde oluşan boşluktan yararlanan siyasetçiler yıkımın suçunu diğer gruplara atarak bölgede milliyetçilik akımının tetiklenmesine yol açtılar. Milliyetçilik bölgede savaşı tetiklerken sosyalizmden çıkan devletler kendilerini kargaşa ve şiddet ortamında buldular (Sancaktar, 2010: 184). Sosyalist sistemden çıkan devletler bir kargaşa ortamına girerek milyonların ölmesi ile sonuçlanan ve milliyetçilik akımlarının desteklediği savaş dönemi başlattılar. Sosyalizm sonrası bu süreçte ulusçuluk yeni bir hız kazandı (Uzgel, 1992: 217) ve yeni devletlerin kurulma aşamasında en önemli unsurlardan biri haline geldi.

Farklı etnik grupların bir arada yaşadığı ve söz sahibi olmak istediği Bosna-Hersek'te 100.000 kişinin öldüğü, 40.000 kadının tecavüze uğradığı ve 2 milyon insanın iç ya da dış göçe zorlandığı (Korkut ve Mulalic, 2009: 110) savaş müdahale ile sonlandırılmıştır. Bu müdahale, yönetim sisteminde değişikliğe gidilen Balkan ülkeleri adına barışın ve demokrasi kavramının çökmesi anlamına gelmektedir. Savaş sonrası dönemde yapılan yardımlara rağmen Bosna-Hersek etnik temizlik, göç, tecavüz ve ölüm bölgesi haline gelmiştir. Askeri güç ile barışın sağlandığı bölgede 1995 yılında imzalan Dayton Barış Antlaşması ile "bağımsız ve işlevsel" Bosna-Hersek devleti kurulmuştur. Bu süreçte milletlerin yeniden yapılanma sürecinin yavaş işlemesi savaşın kaldığı yerden devam etmesine ve uzamasına ve ölümlerin artmasına neden olmuştur (Korkut ve Mulalic, 2009: 110). Süreç ölümleri ve yıkımları sistematik olarak durdurmuş olsa da müdahaleler etnik-milliyetçi savaşları sona erdirecek uzlaşmaya ulaşamamıştır.

1992 yılında bağımsızlığı ilan etmesi ile başlayan savaşlardan 1995 yılı Dayton Barış Antlaşması'na kadar olan süreçte farklı barış girişimleri olmuştur ancak bunlar başarılı olamamıştır. Avrupa Birliği, ABD ve Birleşmiş Milletlerin öncü olduğu bu görüşmelerde bölgede yaşayan etnik grupların bir sistem kurması adına çeşitli görüşler bildirilmiştir. Ancak hiçbirisi başarılı olamamıştır. Birleşmiş Milletler'in bir araya getirdiği Aliya Izetbegovic (Bosna-Hersek Devlet Başkanı), Franjo Tudjman (Hırvatistan Devlet Başkanı) ve Slobodan Milosevic (Sırbistan Devlet Başkanı) ile Dayton Barış Antlaşması imzalamıştır. Sonucunda Bosna-Hersek, bölgenin %49 alanında kontrol sahibi olan Sırp Cumhuriyeti, %51'inde kontrol sahibi olan Bosna-Hersek Federasyonu olmak üzere iki farklı ve zayıf hükümetler tarafından yönetilen karmaşık bir sisteme adım atmıştır (Korkut ve Mulalic, 2009: 109-110). Bu antlaşmanın temel hedefleri göçe zorlanan vatandaşların dönmesi, yıkımın etkilerinin yok edilmesi ve bir devlet için gerekli sistemlerin en kısa zamanda kurulması şeklinde sıralanabilir. Ancak temelinde milliyete bağlı bölgelere ayrılan federasyonda bağımsız ve demokratik bir sistem ütopyik bir eylem olarak kalmıştır.

## 2.2. Milliyetçilik

İşsizlik, yolsuzluk ve belirsizlik/güvensizlik ortamında politikacıların milliyetçiliği koz olarak kullanmaları ve siyasi çıkarlar sebebiyle sosyalist devletlerin bir anda milli değerlerine dönmeleri sonucunda milletler kendilerine "güvenli" bir ortam arama sürecine girdiler. Bu sebeple de millet tabanlı devletler kurulmuştur (Sancaktar, 2010: 178-179). Sancaktar, Balkanlarda aşırı milliyetçiliğin nedenlerini;

- Geçiş sürecinde işsizlik ve yoksulluğun artması ile kitleselleşmesi,
- Geçiş sürecinde belirsizlik ve güvensizlik ortamının oluşması ile yaygınlaşması,
- Geçiş sürecinde politikacıların artan "milliyetçi söylemleri", olarak açıklamıştır (Sancaktar, 2010: 178-179).

Balkanlar ve özellikle birçok etnik yapıyı barındıran Bosna-Hersek incelendiğinde bu milliyetçilik anlayışının kaybolmadığı, Dayton Barış Antlaşması ile getirilen zoraki barışın sürecin iyileştirilmesi ve etnik grupların bir araya gelmesi adına çok zayıf kaldığı görülmektedir. 1980'lerde Balkanların sosyalizmden kapitalizme geçme hareketi ile başlayan kritik sürecin milliyetçilik politikaları, Bosna-Hersek için etnik temizleme, savaş suçu ve zoraki göç anlamına gelen süreçten Batılı ülkelerin ve uluslararası organizasyonların geç kalan müdahalelerine kadar ve sonrasında Dayton Barış Antlaşmasının da imzalanması ile devam eden bir politika olarak görülmektedir. Milliyetçilik akımının bölgede güç kazanmasına ve etnik grupların birbirine düşman olmasına neden olan sebeplerden biri de sivil işbirliği eksikliğidir (Sancaktar, 2010: 183). Ekonomik, siyasi, sosyal ve kültürel çalışmaların demokratik bir süreçte devam edebilmesi adına gerekli olan sivil toplumun bölgede eksik olması sonucunda kutuplaşma ortaya çıkmıştır.

*“Dış yardım ve kredilerin yerel iktidar çevrelerince özel servet edinme kaynakları olarak kullanılması, siyasetin ve sivil toplumun etnik veya dinsel temelde parçalanması, rüşvetin yaygınlaşması, eğitim, sağlık, güvenlik gibi kamu hizmetlerinin bozulması ve yozlaşması, organize suç örgütlerinin gelişip güçlenmesi, kayıt dışı ekonominin yaygınlık kazanması, enflasyonun yükselmesi, işsizliğin artması, reel ücretlerin düşmesi, üretken yatırımların azalması, üretimin daralması, dış ticaret ve bütçe açıklarının artması, fuhuş ve uyuşturucu madde kullanımının yaygınlaşması gibi sıkıntılar büyük ekonomik, politik ve toplumsal sıkıntılara”* (Sancaktar, 2010: 179)

yol açarak milliyetçiliğin tetiklenmesine neden olmuştur.

### **2.3. Dayton Barış Antlaşması ve Demokrasi**

Bosna-Hersek bölgede süren savaşıardan sonra imzalanan Dayton Barış Antlaşması ile demokrasi sürecine girmiştir. Bosna-Hersek Federasyonu, Sırp Cumhuriyeti ve Özerk Brčko Bölgesinden oluşan bir devlet oluşturulmuştur. Dayton Barış Antlaşması sürdürülebilir bir devlet kurma hedefi ile imzalanmıştır. Kısa vadede savaşın durdurulması, ölümlerin ve yıkımların önüne geçilmesi hedeflenmiştir. Daha uzun vadede ise, kalıcı barış ve istikrar için gerekli ortamın yaratılması amaçlanmıştır” (Türbedar, 2010: 1). Bağımsız bir devlet olarak sınırlarının çizilmesi ve Boşnak, Bosnalı Sırp ve Bosnalı Hırvatların tanınması bölge adına önemlidir. Siyasi bir birlik kurmak yerine etnik ayrışmayı daha da tetikleyen bir yapının oluşturulması çatışmaların siyasi boyuta taşınmasına neden olmuştur ve 1995 yılından bu yana ulusal siyasi partilerin seçim kampanyalarında “korku, etnik düşmanlık, aşırı milliyetçilik” vurgusu yapmaları karışık bir sistemi olan Bosna-Hersek’te demokratikleşme sürecinin takılmasına ve mültecilerin ve yerinden edilen kişilerin geri dönmesi uygulamasının engellenmesine neden olmaktadır (Bojkov, 2003: 51).

Boşnak, Sırp ve Hırvat siyasetçiler arasındaki anlaşmazlıklar, Dayton ile sona ermemiş ve Dayton sürecinin inşa ettiği yeni siyasal düzeninde, yeni bir güç mücadelesinin başlangıcı olmuştur. Uluslararası örgütlerin ve devletlerin katkılarıyla hazırlanan anlaşma itibari ile Bosna-Hersek ortak karar almanın imkânsız olduğu “karmaşık siyasi ve kurumsal yapılardan” oluşmuştur (Korkut ve Mulalic, 2009: 111).

14 Aralık 1995’te Birleşmiş Milletler Yüksek Temsilciliği (OHR) kurularak Dayton Barış Antlaşmasının denetlenmesi hedeflenmiştir. Kanun çıkarılmasından antlaşma hükümlerine uygun hareket etmeye kadar her alanda denetim yapması mümkün olan Temsilcilik barışın sivil görevlerini yürütmekle yükümlüdür (Yürür, 2007: 107-108). Burada amaç yine uzlaşma ortamı sağlamak gibi görünse de kararların devlet üstü bir makam tarafından yönetiliyor olması demokratikleşme süreci için negatif bir etki yaratmaktadır. Özellikle OHR için yöneltilen iki temel sorun bulunmaktadır. Bu sorunların ilki OHR’nin kullandığı olağanüstü yetkililerdir. Asıl amaçlarından biri olan ılımlı partilerin siyasete katılması sürecini görece iyi yönetememiş olması, milliyetçilik akımının baskın kalmasına neden olmuştur (Yürür, 2007: 136-137). Bu sebeple asıl hedefi Bosna-Hersek’e bir yol haritası çizmek olan OHR’nin müdahaleci yaklaşımları süreci yavaşlatarak milliyetçilik gibi ülke adına büyük bir tehdit olan süreci hızlandırmıştır.

“Demokratikleşme” politikası çatışmalı toplumlarda kullanılan ve uzun vadeli siyasal çözümler üretmeye dayanan bir politika olarak da görülmektedir. Bu anlayış ile Bosna-Hersek milliyetçilik çatışmalarının devam ettiği bir ortamda demokratikleşme ve Avrupalılaştırma politikaları geliştirmeye çalışarak AB ile ilişkilerinde ileriye gitmek hedefini ortaya koymuştur. Ancak askeri bir müdahale ile kurulan Bosna-Hersek demokratikleşme süreci, “insan hakları, ifade özgürlüğü, ulusal anıtların korunması, devlet-kamu işbirliği, sivil çalışmalar ve polis kuvvetleri” (Chandler, 2006: 1) gibi birçok alanda farklı uygulamaların yapılması ile açmaza girmiştir. Etnik grupların serbest yaşamını öngören Dayton Barış Antlaşmasına rağmen bireyleri entitelere hapseden seçim yapısı süreci yavaşlatmış ve gelişmenin önünde engel olarak durmuştur. Bu sebeple bireyler bir ülkenin değil bir bölgenin vatandaşı olarak gruplaşma içine girmekte (Türbedar, 2010: 3) ve demokrasi kavramının pekiştirilmesinde çok milliyetçilik kavramının ön plana çıktığı, reformların uygulanmasında geç kalınan, üç etnik grup vatandaşların ve azınlıkların haklarının bölgelere göre farklılık gösterdiği bir sistem ile Bosna-Hersek ayakta kalmaya çalışmaktadır. Bu anlaşma sorunu çözmediği gibi önemli bir süreci geçici olarak dondurmıştır. Sonuçlarının nasıl olacağı ise açmazı çözümlenmeye çalışmadan ortaya çıkmayacaktır.

### 3. BOSNA - HERSEK VE AVRUPA BİRLİĞİ

#### 3.1. Dayton Barış Antlaşmasının 20. Yılında Bosna - Hersek ve AB

##### 3.1.1. Avrupalılaştırma ve Bosna - Hersek

Yugoslavya'nın yıkılma döneminde Avrupa Birliği Maaschriet sürecinde olduğu için ortak bir dış politikası olmayan Birlik, Balkanlarda oluşan kaosa müdahale etmekte gecikti ve süreç ABD ve uluslararası organizasyonların müdahalesi ile sonuçlandı (Şahin, 2013: 3). Değişen dünya düzeninde küreselleşmenin de etkisi ile birlikte Bosna-Hersek'te bulunan askeri güç ve NATO kuvvetlerinin etkisi azalarak yerini ekonomik, siyasi ve sosyal gelişmelere zemin hazırlayan Avrupa Birliği politikalarına bırakmıştır. Avrupa Birliği ile ABD ve NATO arasındaki en büyük fark AB'nin temel hak ve özgürlükler, demokratikleşme, ifade özgürlüğü, kıstaslarıdır (Sancaktar, 2010: 181). Bu sebeple ekonomik çıkarlar Avrupa Birliği lehine hareket ediyor gibi görünse de daha demokratik bir sistemin işletilebilmesi adına Bosna-Hersek ve Avrupa Birliği ilişkileri önem arz etmektedir.

Bosna-Hersek ve Avrupa Birliği arasındaki ilk görüşmeler 1995 yılında bölgede savaşın bitmesi ile başlamıştır. Fransa'nın dönem başkanlığını yaptığı 1996 yılında Royaumont Süreci adı verilen görüşmeler Batı Balkanlarla ilişkileri geliştirme adına atılan ilk adımlar olarak kabul edilmektedir (Brljavac, 2011: 4). Yıkıcı bir savaş döneminden ve sonrasında gelen Dayton Barış Antlaşması ve askeri güçlerin müdahaleci yaklaşımından sonra Avrupa Birliği'nin bu girişimi siyasi ve ekonomik olarak bölgede atılan ilk adım olarak görülebilir. Burada Birliğin daha aktif bir rol oynayarak bölgede demokrasi, insan hakları, ifade özgürlüğü, serbest ticaret konularında olumlu adımlar atılması adına bir güç olarak ortaya çıktığını göstermektedir. 1998 yılında kurulan Danışman Güç Kuvveti hukuk, eğitim, medya, yönetim ve ekonomi alanlarında AB-Bosna-Hersek arasında bir danışma aracı olarak görev yapmıştır (Brljavac, 2011: 4). Bu sürecin devamında yapılan tüm çalışmalar Bosna-Hersek'te kurulması amaçlanan sistemin başarılı bir şekilde devamı sağlamak amacı ile sürdürülmüştür.

**Tablo 1.** Bosna-Hersek – Avrupa Birliği süreci

1999	AB Güneydoğu Avrupa ülkeleri – İstikrar ve Ortaklık sürecinin sunumu (Stability and Association Process)
Haziran 2000	Tüm İstikrar ve Ortaklık Antlaşması ülkelerinin AB üyeliği için potansiyel aday ülke ilan edilmesi
Haziran 2003	Selanik Zirvesi – AB Batı Balkan perspektifi onaylanması
Haziran 2008	Ticaret ve ticaret ile ilgili konularda İstikrar ve Ortaklık Antlaşması ve Geçici Sözleşmenin (Interim Agreement) imzalanması
Aralık 2010	Bosna-Hersek vatandaşlarının Schengen bölgesine vize serbestisi
Haziran 2011	Yargıda Yapısal Diyalogunu başlatma – Bosna-Hersek yargı sistemini sağlamlaştırmak için
Eylül 2011	AB Özel Temsilcisi – Yüksek Temsilcilik Ofisinden ayrı atanmaya başladı – AB'nin rolünün güçlendirilmesi
Haziran 2012	AB Katılım Süreci için Yüksek Seviye Diyalog başlatılması – AB gerekliliklerine vurgu için
Haziran 2015	İstikrar ve Ortaklık Antlaşmasının uygulamaya konması
Şubat 2016	AB Başvurusu

**Kaynak:** [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/detailed-country-information/bosnia-herzegovina\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/detailed-country-information/bosnia-herzegovina_en)



Avrupa Birliği, Bosna-Hersek ile ilişkilerini bir dönem askıya almıştı. Bosna-Hersek'te devam eden yolsuzluk, hukukun üstünlüğü ilkesinin benimsenememesi ve insan hakları ve azınlık haklarının göz ardı edilmesi gibi sorunların çözüme kavuşmaması Avrupa Birliği standartlarının çok uzağında bir ülke profili çizmektedir. Bosna-Hersek Dayton Barış Antlaşmasında karşılaştığı etnik ve milliyetçi sorunlarla günümüzde de mücadele etmeye çalışmaktadır ancak Bosna-Hersek Federasyonu, Sırp Cumhuriyeti ve Brcko özerk bölgesinden oluşan devlet süreci devam ettirmekte başarılı olamamaktadır.

2015 Avrupa Birliği Bosna-Hersek Raporu incelendiğinde Bosna-Hersek adına alınan kararları ve sürecin devamını sağlayacak AB politikalarını gözlemek mümkündür. Avrupa Birliği, Bosna-Hersek'teki sosyoekonomik sorunlarla başa çıkmak için 2014 yılında görüşmelere tekrar başlamıştır. 2008 yılından beri uygulanmakta olan Geçici Sözleşme (Interim Agreement) yerine 1 Haziran 2015 tarihi ile İstikrar ve Ortaklık Antlaşması yürürlüğe girdi.

1999'da sunulan ve 2000 yılında tüm Batı Balkan ülkelerinin kabul ettiği AB müzakereleri çerçevesi uyarınca İstikrar ve Ortaklık Antlaşmasının üç temel amacı vardır: "1) ülkelerde istikrar sağlamak ve piyasa ekonomisine geçişi desteklemek; 2) bölgesel işbirliğini teşvik etmek; 3) ülkeleri AB üyeliğine hazırlamak." (Delegation of the EU to Bosnia and Herzegovina, 2015). İstikrar ve Ortaklık Antlaşması, demokratik ulusların bir topluluk oluşturma; uluslararası hukuka ve hukukun üstünlüğü ilkesine saygı duyma; insan hakları ve basın özgürlüğü ve demokratik haklara saygı duyma; piyasa ekonomisi geliştirme; bölgesel işbirliğini teşvik etme; ekonomik büyüme rekabeti tetikleme; suç ve yolsuzlukla mücadele etme; vatandaşların yaşam kalitesini artırma; daha iyi iş ve eğitim imkânları sunma; bölgenin enerji ve ulaşım altyapısını geliştirme amacı taşımaktadır.

AB-Bosna-Hersek ilişkilerinde atılan en önemli adımlardan biri Reform Gündemidir. Ancak sosyoekonomik reformlar için hazırlanan bu Gündemin devlet, entitelerde ve özerk Brcko bölgesinde uygulanması için mecliste görüşme yapılmalıdır (Avrupa Komisyonu, 2015: 4). Komisyon, 2015 yılına gelindiğinde Dayton Barış Antlaşması itibari ile devletin karmaşık yapısının etkisiz olması ve yetersiz kalması ve farklı kademelerde yanlış anlaşılmaya müsait bir halde olmasının reformların kabul edilmesine rağmen uygulama sürecinde sıkıntı yarattığını belirtmektedir. Demokratik, insan haklarına saygılı, düşünce ve medya özgürlüğünü savunan bir ülke için devletin tüm kademelerinde işbirliği yapılmalıdır. Yine de AB bütünleşmesinin bir parçası olarak Mecliste bulunan 14 temsilci partinin antlaşma imzalaması ve 2014 seçimi sonrası kurulan Bakanlar Kurulu'nun adapte ettiği 2015 Çalışma Planında 65 yasanın AB ile doğrudan ilgili olması sürecin işleyişi adına önemli bir adımdır (Avrupa Komisyonu, 2015: 4-5).

Dayton Barış Antlaşması ile alınan kararlardan biri Üçlü Cumhurbaşkanlığı Konseyi ve Halklar Meclisi'nin üyelerinin sadece Boşnak, Sırp ve Hırvatlar arasından seçilmesi kararıdır. Azınlık haklarının ihlal edildiği bu karara itiraz olarak Bosnalı Roman Dervo Sejdić ve Bosnalı Musevi Jakob Finci'nin Bosna-Hersek'e karşı açtıkları dava sonucunda AIHM, 2009 yılında bu düzenlemenin değiştirilmesini ve uygulamaya konmasını istemiştir ancak Bosna-Hersek bu konuda bir ilerleme kaydedememiştir. Avrupa Birliği, cumhurbaşkanlığı ve Halklar Meclisi'ne seçilmek üzere aday olmak isteyenlere etnik kökene dayalı ayrımcılık yaptığına hükmederek, bu iki göreve seçilecek adayların etnik kökenine ve inancına bakılmaksızın eşit muameleye tabi tutulmaları gerektiğinin altını çizdi." (Şahin, 2013: 60). Buna benzer bir başka karar da Boşnak, Bosnalı Sırp ve Bosnalı Hırvatların ancak kendi bölgelerinde seçimlerde aday olma hakkının bulunmasıdır. Farklı bölgelerde ya da entitelerde kendilerini ifade etme özgürlüğü olmayan etnik gruplar gayri resmi bir şekilde bölgeselleşmeye ve milliyetçiliğe yöneltilmektedir. Bu durum Yugoslavya'nın yıkılmasında büyük rol oynayan milliyetçilik akımının güçlenerek bölgede sorun teşkil etmesine neden olmaktadır.

2015 yılı itibari ile 2015-2019 Yolsuzlukla Mücadele Stratejisi kapsamın varlıklara el koyma oranlarında yüksek görülse de yolsuzluk halen çok yaygındır ve siyasi açıdan somut adımların atılmıyor olması yapılan reformların uygulamaya konması adına sorun teşkil etmektedir (Avrupa Komisyonu, 2015: 4). Yapılan reformlar uygulamaya konmadığı takdirde ve bölgeler arası uygulama farkları devam ettiği sürece yolsuzluk, polis güçleri, etnik ayrımcılık adına bir ilerleme kaydetmek mümkün değildir. Bunun bir sebebi olarak cezaların yaptırım kuvvetinin olmaması ve yolsuzlukla mücadele için yeterli olmamasıdır. Organize Suçla Mücadele reformu hazırlanmış ve geçtiğimiz yılda büyük operasyonlar yapılmıştır (Avrupa Komisyonu, 2015: 4). Ancak yasa, polis uygulamaları, verilen



kararlar ve uygulamalarının ortak bir operasyonla yürütülememesi ve kurumlar arasındaki işbirliği eksikliği bu sürecin de tıkanmasına ve yavaşlamasına neden olmaktadır.

Sivil toplum çalışmaları için bir çalışma yapılmaması demokratik bir sistem oluşturulmasının önünde en büyük engellerden biridir. Merkezi bir bilgi sistemi ve veri oluşturmak adına çalışmaların yapılması önemli olmasına rağmen sosyal diyalog ve AB bütünleşme süreci ile ilgili çalışmaların siyasi boyutunun olmaması ve devlet düzeyine çıkarılamaması sürecin aksamasının nedenlerinden biri olarak görülmektedir (Avrupa Komisyonu, 2015: 8-9).

Demokratikleşme sürecinin başarılı bir şekilde tamamlamak için insan hakları, azınlık hakları, ayırım karşıtı uygulamalar, ifade özgürlüğü, eğitim ve istihdam alanında yapılan ya da yapılması planlanan çalışmaların ve alınan kararların ülke genelinde ortak politikalar ile uygulanması henüz mümkün görünmüyor. Komşuları ile ilişkilerini düzelterken Bosna-Hersek işleyen pazar ekonomisi oluşturma sürecinin çok başında. Ekonomisi kendini toparlamaya başlamış olsa bile ülkede işsizlik oranı %27,6 ve genç işsizler %62,7 oranında. Yüksek işsizlik ve az katılım oranını arttırmak için emek piyasası gevşetilmeli ve fiyatta vergi farklılıkları engellenmelidir (Avrupa Komisyonu, 2015: 8-9).

Rekabet olgusu AB stratejileri açısından çok önemlidir. Bu sebeple etkileşim halinde olduğu tüm devletlerin güçlü bir pazar oluşturması, rekabet politikaları geliştirmesi ve küreselleşme ve neo-liberalizmin ekonomik politikaların bir parçası olması Avrupa standartlarına ulaşmak için önemlidir. Ancak bu süreç Bosna-Hersek açısından henüz başlangıç seviyesindedir ve AB müktesebatının gerekliliklerinin tamamlanması için karar mekanizmalarında değişikliğe gidilmesi ya da sürecin hızlandırılması gerekmektedir.

### **3.2. Avrupa Birliği ve Bosna-Hersek İlişkilerinde Milliyetçilik ve Demokrasi**

Dayton Antlaşması savaşı sona erdirmek üzere tasarlanmış ve tarafların barış ile birleşmesini amaçlamıştır. Ancak yaşanan süreç ve Bosna'nın bugün geldiği durum göz önünde bulundurulduğunda çizilen çerçevenin bir hayalden ibaret olup olmadığı tartışması gündeme gelmektedir. Sürecin devamı için gereken çalışmalar Bosna-Hersek'in de yakın ilişkiler içinde olmayı ümit ettiği Avrupa Birliği tarafından raporlarda belirtilmektedir. Uygulama alanının üçe bölünmüş olması ve Hırvat, Sırp ve Boşnaklardan oluşan bu az nüfuslu ülkede çok fazla idari organın bulunması sadece süreci yavaşlatmamakta aynı zamanda yozlaşmaya ve milliyetçilik kavramının demokratikleşme sürecine zarar vermesine neden olmaktadır.

Avrupa Birliği açısından düşünüldüğünde demokratik, insan haklarına saygılı, sosyal, siyasi ve ekonomik politikaları AB kriterleri ile uyum içinde bir aday ya da komşu ülke konumunda olmak Bosna-Hersek için bir hayal gibi görünüyor. Süreç uluslararası bir boyutta yapıcı politikalarla başlatıldı. Küreselleşme, rekabet ve dış politikalarda değişim sebebi ile Bosna-Hersek içinde tutarlı ve sürdürülebilir büyüme önem arz etti. Ancak sistemin üçayaklı olması savaş döneminde ve sonrasında ortaya çıkan sorunları gidermediği gibi süreci olumsuz olarak etkilemiş ve Bosna-Hersek, Avrupa'nın ortasında farklı bir dünya haline gelmiştir.

Avrupa Birliği'nin ekonomik ve siyasi bütünleşme sürecinin en önemli parçası demokratikleşme sürecidir. 12 Ekim 2014 tarihinde yapılan genel seçimler politik ve sosyoekonomik şartların zor olduğu bir çevrede gerçekleşmiştir. Seçim kampanyaları özgür ve rekabetçi bir ortamda yapılmıştır ancak seçim eşitliği adına oy verme hakkı için etnik ve bölgesel limitin kaldırılması ve kampanya finansmanı ile aday olabilmek çerçevelerinin AIHM kararına uygun olarak değiştirilmesi gerekmektedir (Avrupa Komisyonu, 2015: 6).

## **SONUÇ**

Dayton Barış Antlaşması sınırların çizilmesi, Bosna-Hersek'in bir ülke olarak tanınması açısından önemli bir antlaşmadır. Bu sayede devlet-toplum sınırları çizilerek katliamlar son bulmuştur ve göç ve yolsuzluk adına önemli adımlar atılmıştır. Ancak, Yugoslavya sonrası ortaya çıkan yolsuzluk, rüşvet, ekonomik kriz ve en önemlisi etnik ayrışmanın savaş sahnesinden siyasi boyuta taşınmış olması

savaşın boyutunun değiştiğini ancak devam ettiğini göstermektedir. Bosna-Hersek yapısı itibari ile tam bir bütünleşmeden uzak, işbirliğinin zorla yapıldığı ve çoğu açıdan çöktüğü, yozlaşmanın giderek arttığı ve en önemlisi milliyetçiliğin halen önem taşıdığı bir ülke konumundadır. Avrupa Birliği ile yakın ilişkiler kurmak istese de istediklerini vermesi mümkün görünmüyor.

Ekonomik ve siyasi reformlar açısından Bosna-Hersek-Avrupa Birliği ilişkilerinin geliştirilmesi çok önemlidir ancak bu süreç Bosna için bir çözüm anlamına gelmiyor. 4 milyona yakın nüfusuna oranla sahip olduğu kamu kuruluşları, etnik bölünme, ifade özgürlüğünün kısıtlanması gibi süreçlerle milliyetçilik körüklendiği sürece reformlar sadece tasarı olarak kalacaktır. Güvensizlik sebebi ile etnik gruplara bölünen Bosna-Hersek, aksi olmadıkça bu gruplarda kaldığı gibi bir sonraki dönemde yeniden bir savaş ortamına girmez demek mümkün değildir. Dışa bağımlı ve sınırlı yasaların uygulanabildiği bir çerçeve çizen Bosna-Hersek, Avrupa Birliği ile ilişkilerinde tek taraflı bir süreçte olabilir. Birliğin genişleme politikalarına paralel olarak ortaya çıkan stratejileri, artan göç sorunu, küresel ekonomi ile mücadele etme sürecini kolaylaştırma amacı Bosna-Hersek ile ilişki içinde olma zorunluluğu taşıyor gibi görünmektedir. Geliştirilen stratejiler ya da reformlar uygulama alanı bulmadığı takdirde kâğıt üzerinde birer plan olarak kalacaktır. Bölge halkı ile yapılacak sivil diyalog ve siyasi yapının yeniden yapılandırılması söz konusu olmadığı sürece çok başlı Bosna-Hersek dış yardımlarla ayakta kalan bir ülke olarak kalacaktır.

Dayton Barış Antlaşması, etnik bölünmeyi yasallaştıran yapısıyla yerleşimde homojen dağılımı engellemektedir ve bölgelerin giderek daha etnik odaklı yerleşim bölgelerine ayrılmasına neden olmaktadır. OHR'ye tanınan hakların demokratikleşme süreci ile tutarsız olması da sürecin doğallığını bozmaktadır. Müdahale ile sadece barışın sağlandığı ancak ilerlemek için gerekli politikaların yürütülemediği görülmektedir. Entitelerin devlet kurumlarından daha güçlü olması ve entite bölünmelerinin etnik kökene dayanması milliyetçilik akımını güçlendirmektedir. Bu, süreç demokratik bir şekilde ilerlese bile sonuçların değişmeyeceğinin ve etnik temelli sonuçların ötesine geçilemeyeceğinin göstergesidir. Siyasi partilerin de benzer bir şekilde yapılanması ve ılımlı partilerin sonuç alamaması yine demokrasinin milliyetçi yönde ilerlemesine ve gelişimin tıkanmasına neden olmaktadır. Aynı zamanda devam eden yolsuzluklar, dış yardımların yerinde kullanılmaması ve yolsuzluk ve işsizlik sorunlarının artması güven ortamının bozulmasına ve bu belirsizliğin topluma milliyetçilik olarak yansımaya neden olmaktadır.

Uluslararası bir demokratikleşme baskısı altında kalan Bosna-Hersek sivil toplum çalışmalarına yer vererek uzlaşmacı bir politika izlemelidir. Demokrasi adına ekonomik tutarlılık ve siyasal bütünlük süreçlerinin hızla tamamlanması, Avrupa Birliği ile üretilen reformların uygulamaya konması gerekmektedir. ABD'nin askeri gücü ile AB'nin politik baskısı arasında kalan Bosna-Hersek'te milliyetçilik akımının liderleri tarafından imzalanan Dayton Barış Antlaşması geçerli olduğu sürece istenilen gelişmelerin gerçekleşmesi mümkün görülmemektedir. Ekonomik, politik ve toplumsal düzenin oturması için Dayton ve Dayton ile gelen müdahaleler düzenlenmeli ve sivil işbirliğinin homojen olarak arttırılmasıyla sürecin doğal halini alması sağlanmalıdır.

## KAYNAKÇA

- Avrupa Komisyonu, (2015), "*Bosnia and Herzegovina 2015 Report - EU Enlargement Strategy*".
- Bojkov, Victor D. (2003), "*Democracy in Bosnia and Herzegovina: Post-1995 Political System and Its Functioning*", **Southeast European Politics**, s.IV(1), ss. 41-67.
- Brljavac, Bedrudin (2011), "*Europeanisation Process of Bosnia and Herzegovina: Responsibility of the European Union?*", **Balkanologie**.
- Chandler, David (2006), "*State-Building In Bosnia: The Limits Of 'Informal Trusteeship'*". **International Journal of Peace Studies**, s. 11(1).
- Delegation of the EU to Bosnia and Herzegovina (2015), *Key Dates to Bosnia and Herzegovina*.  
<http://europa.ba/?p=37699> (erişim tarihi: 22.01.2018).
- Delegation of the EU to Bosnia and Herzegovina. (2015). *Stabilisation And Association Process*.  
[http://europa.ba/?page\\_id=490](http://europa.ba/?page_id=490) (erişim tarihi: 22.01.2018).
- Korkut, Hasan ve Mulalic, Muhidin (2009), "*Implications of Dayton Agreement on Current Political Issues in Bosnia-Herzegovania*", **SDU Faculty of Arts and Sciences Journal of Social Sciences Special Issue on Balkans**, s.2, ss. 107-117.
- Sancaktar, Caner, (2010), "*Balkanlarda İşbirliğine Engel Olarak Aşırı Milliyetçilik*", **Uluslararası Balkanlar Kongresi**, <http://www.bilgesam.org/Images/Dokumanlar/0-133-2015021531balkankongresikitabi-28.pdf> (erişim tarihi: 22.01.2018).
- Şahin, Yeliz, (2013), "*Batı Balkanlar Yolunda AB*", **İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları**.
- Türbedar, Erhan (2010), "*Barışın 15. Yıldönümünde Bosna-Hersek: Dayton Barış Anlaşması'nın Neticelerinin Değerlendirmesi*", TEPAV Web Sitesi: [http://www.tepav.org.tr/upload/files/1292831752-6.Barisinin\\_15.\\_Yildonumunde\\_Bosna\\_Hersek.pdf](http://www.tepav.org.tr/upload/files/1292831752-6.Barisinin_15._Yildonumunde_Bosna_Hersek.pdf) adresinden alındı
- Uzgel, İlhan (1992), "*Sosyalizmden Ulusçuluğa: Yugoslavya'da Ulusçuluğu Yeniden Canlanması*", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, s.47(1), ss.217-248.
- Yürür, Pınar (2007), "*Uluslararası Toplumun Bosna-Hersek'i Yeniden Yapılandırma Süreci ve Modeli*", **Doktora Tezi**, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

# Kuvvet ve Mücadele Teorisine Göre Mezopotamya'da Devletin Ortaya Çıkışı

## *The Emergence of The State in Mesopotamia According to The Force and Struggle Theory*

**Serhat DÜVENÇİ**

Yüksek Lisans Öğrencisi, Kocaeli Üniversitesi, Siyaset ve Sosyal Bilimler ABD  
serhatduvenci@gmail.com

Makale Başvuru Tarihi: 17.04.2018

Makale Kabul Tarihi: 26.04.2018

### ÖZET

#### Anahtar

#### Kelimeler:

Devlet

Mezopotamya

Devletin Doğuşu

Kuvvet ve  
Mücadele

"Kuvvet ve Mücadele Teorisine Göre Mezopotamya'da Devletin Ortaya çıkışı" isimli bu çalışmada ilk olarak bu teorinin ne olduğu açıklanmaktadır. İnsanlık tarihinde düşünceleri ile yer edinmiş öncü isimlerin söylemlerinden faydalanılarak teorik olarak "kuvvet ve mücadele" kavramları izah edilmektedir. Özellikle Franz Oppenheimer'in bu düşüncenin en önemli savunucusu olduğu ve kısaca tarihin başlangıcından beri güçlü olanın kurallarının geçerli olduğunu savunan bu düşüncenin etkisi bütün dünya üzerinde hâkimdir. Doğada sürü hâlinde yaşayan hayvanların ya da bir ormada güçlü olan ağacın ayakta kalmasının temelinde yatan sebeplerin aynı şekilde insan hayatında da etkili olduğunu ve devlet kavramının da bu temeller üzerine ortaya çıktığını savunan "kuvvet ve mücadele teorisi"nin etkisi, Mezopotamya'da da kendisini göstermiştir. Çobanların ve çiftçilerin yaşadığı bilinen ve dünyanın en eski yerleşim alanlarından birisi olan Mezopotamya'da da ilk devletin ortaya çıkışı bu teorinin ifade ettiği düşüncelerle örtüşmektedir. Kaynaklara bakıldığında çobanların çiftçilere karşı kuvvet ve mücadele ile üstünlük kurması ile başlayan devlet düşüncesinin ortaya çıkışı, çobanların çiftçiler olmadan yaşayamayacaklarını anlamalarıyla temel formunu kazanmıştır. İlerleyen süreç ile çobanların kurdukları bu sistemi korumak ve kendi kontrolü altındaki insanları bir arada tutabilmek için zamanla diğer topluluklara da baskı kurması ile devlet tamamen meydana gelmiştir. Kısaca kendi refahı ve menfaati için güç kullanarak zafer elde eden çobanların çiftçilere karşı uyguladıkları kuvvet ve mücadele Mezopotamya'da devlet fikrini ortaya çıkartmıştır. Bu çalışmada da bilimsel temellerle kuvvet ve mücadelenin Mezopotamya'daki etkisi araştırılmış ve araştırma sonucunda bölgede güçlü olanın hakim olduğu ilkel devletlerin ortaya çıkışı anlatılmıştır.

### ABSTRACT

#### Keywords:

State

Mesopotamia

The Emergence of  
States

Power and Struggle

In this study titled "The Emergence of The State in Mesopotamia According to The Force and Struggle Theory", firstly, the theory is explained. The concepts of "Power and Struggle" are explained theoretically by referring to the discourses of leading figures who have taken place with their thoughts in human history. In particular, Franz Oppenheimer is the greatest advocate of this thought, and the influence of this thought, which in short argues that the rules of the powerful prevail since the beginning of history, is dominant over the entire world. The impact of the "theory of power and struggle", which argues that the same reasons underlying the survival of animals living in flocks in nature, or a tree that is strong in a forest, are also influential in human life and that the concept of the State also emerges on these bases, also demonstrates itself in Mesopotamia. The emergence of the first state in Mesopotamia overlaps with the thought expressed by this theory. Given the sources, the emergence of the idea of the state, which started with the shepherds' superiority against the farmers by use of power and struggle, gained its basic form when the shepherds understood that they were not able to live without farmers. In the course of the process, the state has come to a full completion with the shepherds' exercising power over other communities over time to keep people under their control together. In short, the power and the struggle exercised by the shepherds who gained a victory over the farmers by using power and struggle for their own welfare and benefit, brought forth the idea of the state in Mesopotamia. In this study, the impact of power and struggle on Mesopotamia was investigated on a scientific basis, and the emergence of primitive states in which the strongest prevailed in the region was explained as the result of the study.

## 1. GİRİŞ

Devletin kökenine dair ortaya konulmuş kuvvet ve mücadele teorisi ve bu teoriyi savunan düşünürler ele alındıktan sonra ilk devletleri ortaya çıkaran etmenler bu araştırmada incelenecektir. Bu etmenler devletin kökenine dair ileri sürülen kuvvet ve mücadele teorisine göre değerlendirilecektir. Bu konunun seçilmesindeki sebep devletin kökenine dair kuvvet ve mücadele teorisini yorumlamak, bilimsel gerçeklerle örtüşen yanlarını tespit etmektir.

Devletin kökenine dair ortaya konulan teoriler arasından kuvvet ve mücadele teorisi seçilerek teorinin açıklamasını yapmak ve bu teoriyle ilgili bilimsel verileri bir potada eriterek konuya yeni bir bakış açısı getirecek bir yoruma ulaşmak bu araştırmanın amacıdır.

Konu ile ilgili yapılan çalışmalarda sistemli ve kapsamlı olarak yazarların ve düşünürlerin fikirleri ele alınarak incelenmemiştir. Bu çalışmada bu eksikliği gidererek konu ile ilgili fikir belirtmiş her yazar ve düşünür belli bir sistematik içerisinde ele alınarak konuya açıklık getirilecek ve bunu bilim dünyasının hizmetine sunacak bir çalışma ortaya koyulacaktır. Devlet konusu, çok çalışılmış bir alan olmakla birlikte devlet teorisi içerisinde çalışılmamış, göz ardı edilmiş bir alan doldurulacaktır.

Bu çalışmada, devletin ortaya çıkışını güç esasına göre açıklayan kuvvet ve mücadele teorisi açıklandıktan sonra Thrasymakhos, Polybios, Seneca, İbn-i Haldun, Vida, Bossuet, Montesquieu, Duguit ve Oppenheimer gibi devletin ortaya çıkışını kuvvet ve mücadele teorisine dayandıran düşünürlerin konu hakkındaki fikirlerine yer verilecektir.

Devleti ortaya çıkaran faktörler arasında en gerçekçi yaklaşım kuvvet ve mücadele teorisidir. Devlet toplumda iş bölümü olgusunun ortaya çıkıp toplumsal farklılaşma ile birlikte farklılaşan kesimler arasındaki mücadelenin sonucunda kazananların kaybedenler üzerindeki baskısının bir sonucu olarak ve bu baskının zaman içerisinde meşru hâle gelip sorgulanmamaya başlaması ile birlikte ortaya çıkmıştır. Ancak her teorinin doğru yanları olmakla birlikte çözüme ulaşmayan eksik yanlarının da olduğu unutulmamalıdır.

Tarihte bilinen ilk devletler Mezopotamya bölgesinde çiftçiler ile çobanlar arasındaki mücadelenin sonucunda yani kuvvet ve mücadele teorisini kanıtlar nitelikte doğmuştur. Çobanlar temel ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla yerleşik hayat süren çiftçilerin yaşadıkları bölgelere yağmalama girişimiyle çeşitli saldırılarda bulunmuşlardır. Bu saldırılar sonucunda ortaya çıkan mücadeleyi çiftçiler kazansaydı toplumsal yapıda bir değişiklik meydana gelmezdi. Ancak çobanların kazanması ile birlikte çiftçiler çobanların egemenliği altına girmişlerdir. Çobanların otoritesi birkaç kuşak sonra sorgulanmamaya başlanmıştır. İşte ilk devletler bu şekilde ortaya çıkmıştır. Tarihte ilk devletin nasıl kurulduğu konusunda farklı görüşler ileri sürülmüştür. Bu görüşler arasında devlet düşüncesinin bir toplumun ekonomik ve toplumsal yapılarındaki gelişmelerden ve değişimlerden doğduğunu savunan görüşler ve kuvvet ve mücadele teorisine dayanan düşünceler yer almaktadır. Bu düşüncelerin haricinde devletin temelinde dini inançların ve düşüncelerin olduğunu savunan görüşler de bulunmaktadır.

Devletlerin ortaya çıkışı hakkında ileri sürülen bazı teoriler şu şekildedir:

*Aile Teorisi:* Bu teoriye göre devlet gücünü, ataerkil toplumlardaki aile reisinden babadan almaktadır. Babanın otoritesi zamanla yerini kralın otoritesine bırakmıştır. Babaya nasıl itaat ediliyorsa krala da aynı şekilde itaat edilmektedir (Gözler, 2013: 44).

*Biyolojik Teori (Organizmacı Teori):* Bu teoriye göre devlet yaşayan bir organizmadır. Devlet de diğer canlılar gibi kendiliğinden meydana gelir, büyür, gelişir ve ölür. Devlet insan doğasının gelişmesinin sonucunda ortaya çıkmıştır. İnsan nasıl organlardan meydana gelmişse devlet de birtakım organların bir araya gelmesiyle oluşmuştur. Kan dolaşımı, devletteki mal ve para dolaşımına; damarlar, kara, hava ve deniz yollarına; akyuvarlar, jandarma ve polise; sınırlar haberleşme ve iletişim araçlarına; beyin hükümete benzetilir (Gözler, 2011: 387).

*Kuvvet ve Mücadele Teorisi:* Bu teoriye göre devlet, güçlüler ile zayıflar arasında ortaya çıkan kuvvet kullanımı ve bir mücadelenin sonucunda doğmuştur. Devlet, güçlülerin zayıflar üzerinde zorla kurdukları bir baskı aracıdır. Hukuk da bu baskı ve sömürü düzenini sürdürmek ve her türlü başkaldırının önüne geçebilmek için konulmuş kurallar bütünüdür (Gözler, 2009: 32).

*Ekonomik Teori:* Devlet ekonominin sosyal ve siyasal alana hâkim olması neticesinde ortaya çıkmıştır. Bu teorinin en önemli düşünürü Karl Marx'a göre dünya ekonomik çıkarlar tarafından yönetilir. Marx'a göre sosyal kurumlar arasında alt yapı ve üst yapı ayrımı vardır. Alt yapı, üst yapının oluşturucusudur. Üst yapı, alt yapının



görünümleridir. Alt yapı, geçim veya üretim biçimlerini temsil etmektedir. Siyaset, ahlak, din, hukuk kültür, sanat üst yapıyı temsil eder. Her dönemin kendine özgü üretim ilişkileri ve bunun oluşturduğu hukuk, ahlak, kültür vs. unsurları mevcuttur. Devlet de diğer üst yapı unsurları gibi ekonomik ilişkiler tarafından oluşturulur (Gözler, 2013: 45-46).

Marksist teoride sınıf mücadelesi önemli bir kavramdır. Tarih boyunca üretim araçlarını elinde tutan sınıf ile bunlara sahip olmayan sınıf arasında bir mücadele olmuştur. Üretim araçlarına sahip olan egemen sınıfın bu iktidarını sürdürebilmesi için zora başvurması gerekir. Zor kullanma için gerekli olan teşkilatlanma ise devlettir. Feodal sistemin ardından toprak sahiplerinin gücü, burjuvaya geçmiştir. Kapitalist üretim biçiminde burjuva egemen sınıf olarak proletaryayı sömürmek için devlete ihtiyaç duyar. Devlet, egemen burjuva sınıfının icra komitesidir (Gözler, 2009: 35).

*Devletin Kaynağını İnsan Aklına ve İradesine Dayandıran Teori (Sosyal Sözleşme Teorisi):* İnsanlar devlet oluşumundan önce “doğa durumu” denilen bir dönemde yaşamaktaydılar. İnsanlar bu doğa durumunda yaşarken çeşitli nedenlerle bu dönemden çıkmaya kendi akıl ve iradeleriyle karar verdiler. İnsanlar bu dönemden çıkmak için aralarında bir anlaşma yaptılar. İşte devletin kökeninde yatan bu anlaşma, toplumsal sözleşmedir. Dolayısıyla devlet, insan aklının ve iradesinin bir ürünüdür (Gözler, 2013: 47).

Bu teorilerin arasından “kuvvet ve mücadele” teorisi araştırmanın temelini oluşturmaktadır. Mezopotamya bölgesinde ortaya çıkan devlet ve devlet anlayışının bu teori ile olan alakası ve bu teorinin bölgedeki etkisinin tespit edilmesi araştırmanın esas problemidir. Bu teoriyi destekleyen düşünürlerin fikirleri ve bu teorinin esaslarının neler olduğu aşağıda izah edilmektedir.

## 2. KUVVET VE MÜCADELE TEORİSİ

Kuvvet ve mücadele teorisi, devletin ortaya çıkışını, insanlar arasındaki mücadeleye, güçlü olanın zayıflara dayattığı yetke ve güce, zor ve baskı yoluyla kabul ettirdiği düzene dayandırır. Bu durumda devletin ortaya çıkışının güçlülerin zayıfları sömürmek ve istediklerini yaparak kendi çıkarlarını korumak fikrinden yola çıkarak oluştuğunu söyleyebiliriz (Okandan, 1976: 37-38). Devletin ortaya çıkış sürecinin ilk aşamasını güç kullanımı oluşturmaktadır.

Tarihte bilinen ilk devletlerin ortaya çıkışında kuvvet ve mücadele faktörü önemli bir etkiye sahiptir. Bu teori birçok düşünür tarafından dile getirilmiştir. Franz Oppenheimer, bugün en etkili ve akla en yakın güç ve mücadele teorisini ortaya koyan düşünürdür (Daver, 1968: 175).

Oppenheimer’a göre devlet kavramının ortaya çıkışında ilkel dönemlerde yaşayan zafer kazanmış bir insan topluluğunun mağlup ettikleri topluluk üzerindeki otoritesini bir düzene koymak ve bu kurulan düzeni içeriden ya da dışarıdan gelebilecek tehditlere ve saldırılara karşı korumak gayesi vardır. Bu amaçla devlet kavramını kısaca “kazananların mağlup edilen topluluğa karşı zor ve baskı yoluyla kabul ettirdikleri toplumsal kurumdur” şeklinde açıklayabiliriz. Burada kurulan düzenin asıl maksadı ise kaybedenlerin ekonomik, sosyal ve bedenen sömürülmesidir. Bilinen ilk ilkel devletler bu şekilde doğmuştur (Oppenheimer, 1997: 43). İlk ilkel devletlerin kuruluşu ve kuruluşunun hemen ardından gelen gelişim süreçleri de sömürü düzeni etrafında şekillenmiştir.

İnsanlığın başlangıcından itibaren kuvvet kullanımı ve mücadele devlet kavramının ortaya çıkışında en önemli yapı taşlarından olmuştur. Tarihte gerçekleşen savaşların, fetihlerin ve istilaların bir sonucu olarak bazı devletlerin kurulduğu hatta ilk ilkel devletler öncesi dönemde bazı çiftçi ve çoban grupları arasındaki savaşların ve mücadelelerin bir sonucu olarak çobanların çiftçilerin ürünlerini yağmaladıkları, onlar üzerinde otorite kurdukları yapılan çalışmalar ile birlikte açığa çıkmıştır (Gözler, 2009: 33). Çobanların çiftçiler ile olan mücadelesi ve bu mücadele sonucunda ortaya çıkan yeni toplumsal düzen devletleşmeyi de beraberinde getirmiştir.

İlk devletlerin oluşmasında etkisinin önemli olduğu bilinen “kuvvet ve mücadele teorisi”ni savunan düşünürler ve bu teori hakkındaki düşünceleri ise şu şekildedir:

### 2.1. Thrasymakhos

Fikirlerine Platon’un Devlet adlı çalışmasında yer verilen Thrasymakhos’un devletin kökeni hakkındaki düşüncelerini kuvvet ve mücadele teorisine dayandırdığı bilinmektedir. Thrasymakhos’a göre devlet, yönetimdeki söz sahibi olan güçlülerin kendi koydukları yasaları kullanarak çıkarlarını korumak ve geliştirmek maksadıyla kullandığı bir mekanizmadır. Thrasymakhos bu düşüncesini şu şekilde belirtmektedir:



*"Doğruluk güçlüünün işine gelendir. Her toplumda yönetim kimdeyse güçlü odur. Her yönetim, kanunlarını işine geldiği gibi koyar. Demokratlık demokratiğe uygun kanunlar, zorbalık zorbalığa uygun kanunlar, ötekiler de öyle. Bu kanunları koyarken kendi işine gelen şeylerin yönetilenler için de doğru olduğunu söylerler; kendi işlerine gelenden ayrılanları da kanuna doğruluğa aykırı diye cezalandırırlar. Doğruluk her yerde birdir: Yönetenin işine gelendir. Güç de yönetende olduğuna göre doğruluk güçlüünün işine gelendir"* (Platon, 2017: 17-18).

Devlet, güçlülerin çıkarlarına hizmet etmesi için güçlüler tarafından kurulmuş ve güçsüzlere zorla kabul ettirilmiş bir yapıdır. Devleti kuran güçlüler yöneticilerdir ve yasaları yapanlar da bu mekanizmada güç durumundadır. Güçlüler bu şekilde kendi çıkarlarını koruma, güçlendirme ve devam ettirme amaçlarını gerçekleştirebilmişlerdir.

## 2.2. Polybios

M.Ö. 204-120 yılları arasında yaşamış Yunan düşünür ve tarihçi Polybios devletin doğuşunu kuvvet ve mücadele teorisine dayandırmıştır. Polybios ilk anayasanın nasıl yapıldığı sorusuna cevap ararken toplumsal yapının nasıl ortaya çıktığı ve sonrasında ise devletin nasıl doğduğunu da cevaplamaya çalışmıştır. Bu cevapları ararken ilk anayasanın nasıl ortaya çıktığını anlatmak için bir varsayımdan yola çıkmıştır. Polybios; sel, kuraklık, çeşitli hastalıklar ve felaketler gibi olumsuzluklar sebebiyle dünya üzerinde çok az sayıda insanın hayatta kaldığını varsayar. Polybios, bu az sayıda insanın hayatta kaldıktan sonra ise hayvanlar gibi sürü hâlinde yaşadığını düşünür. Ancak ilerleyen zamanlarda çeşitli zayıflıklardan kurtulmak için ve insanların kendi kendilerine yetememelerinden dolayı ayrı gruplar hâlinde yaşayan insanlar bir araya gelerek bir toplumsal yapı meydana getirirler. Toplumsal yapının bu şekilde oluşmasının ardından ortaya çıkan yeni problemleri ortadan kaldırmak için devletin doğuşu da şu şekilde gerçekleşmiştir (Şenel, 2017: 209):

*"Yine tıpkı hayvanlarda olduğu gibi bir insan sürüsünün de yürekçe daha zengin ve bedence daha güçlü olanlar tarafından yönetilmesi, güdülmesi beklenir. Öküz, keçi, horoz gibi akil yürütme yetisine sahip olmayan hayvanlarda da görüleceği gibi önderlik en güçlü olandadır ve doğanın gerçek öğretisi budur."*

Polybios, devletin doğuşunu kuvvet ve mücadele teorisine dayandırmış ve verdiği örneklerle de bu durumu açıklamıştır (Şenel, 2017: 209). Düşünürü göre güçlü olan hükmetmesi gerektir. Hükmeden ise yöneticidir ve bu durum doğa yasalarına uygundur. Devletin ortaya çıkışını güçlü olanın hükmetmesinde ve gücü elinde bulundurmasında aramak gerekir.

## 2.3. Lucius Annaeus Seneca

M.Ö. 4 ve M.S. 65 yılları arasında yaşamış olan ünlü Romalı düşünür ve devlet adamı Lucius Annaeus Seneca da devletin kökeni hakkındaki düşüncelerini kuvvet ve mücadele teorisine dayandırarak açıklamıştır. Lucius Annaeus Seneca'ya göre insanlar devlet öncesi yaşantılarında doğa durumunda birbirleriyle eşit bir hâlde mutlu, huzurlu ve temiz duygulu bir hayat sürmüşlerdir. Bu dönemde insanlar mülkiyetten ve sahip olmaktan bihaberdirler. İnsanlar toplumsal hayatın düzenlenmesi ve belli bir düzen oluşturulması için onlara emir veren kişilere ve çeşitli kanunlara yani devletlere ihtiyaç duymamışlardır. Kendi aralarındaki en akli selim ve en zeki olan kişinin yol göstericiliğine kendi istekleri ile uymuşlardır. Bu akli selim ve zeki insanlar ise bu durumu kendi çıkarları doğrultusunda kötüye kullanmamışlardır. Ancak insanlar mülkiyet ve sahip olma düşünceleri ile tanıştıktan sonra durum değişmiştir. İnsanların birbirleri ile eşit, mutlu ve huzurlu hayatları artık geçmişte kalmıştır. Toplumda çeşitli zanaatların ilerlemesi ve belli bir nitelik kazanması sonrasında ise insanlar lüks yaşama isteği duymuşlar ve buna bağlı olarak bir ahlaki çöküntü amansız bir hastalık gibi yayılmıştır. Devam eden zaman içerisinde de insanların otorite sahibi olma ve başkalarını zorla ve şiddet yoluyla kontrol altına alma çabalarının bir sonucu olarak toplumsal yaşamın uyum içerisinde sürdürülebilmesi, insanların hayatlarını mutlu, huzurlu ve eşitlik içerisinde devam ettirebilmesi imkansız hale gelmiştir. İnsanların birbirlerine karşı acımasız ve zalimce davranışlarının önüne geçmek için çeşitli kurallar ile birlikte bir siyasi sisteme ihtiyaç duyulmuştur. Devlet yapısı da bu şekilde ortaya çıkmıştır (Şenel, 2017: 218-219). Seneca'ya göre devletin ortaya çıkışını toplumlarda ortaya çıkan, gelişip büyüyen baskı ve şiddet kullanma duygusunda bulmak mümkündür. Toplumsal hayatın zaman içerisinde değişime uğraması sonucunda insan davranışları da bir değişim geçirmiştir. Toplum içerisinde ortaya çıkan baskı ve şiddet kullanımı, insanların güç vasıtasıyla diğer insanları otoriteleri altına almaları devletin ortaya çıkışı ile sonuçlanmıştır.

## 2.4. İbn-i Haldun

1332 ve 1406 yılları arasında yaşamış olan İslam düşünürlerinden İbn-i Haldun, düşüncelerini, kuvvet ve mücadele teorisine dayandırarak devlet düşüncesinin kökenini izah etmiştir. Devleti insanın doğal bir yükselme aşaması olarak düşünen İbn-i Haldun; insanların hayatta kalabilmelerinin, yiyecek ve içecek gibi gündelik hayati ihtiyaçlarını karşılayabilmelerinin ancak bir araya gelerek birbirleri arasındaki karşılıklı dayanışma ve yardımlaşma ile birlikte mümkün olabileceğini ifade etmiştir. İnsanlar bu sebeplerden ötürü bir araya gelerek yaşamaya başladıklarında ise ortaya çıkan zorunlu durumlar; insanları aralarında iş birliği yapmaya, karşılıklı yardımlaşmaya ve çeşitli iş ilişkileri kurmaya itmiştir. Böylece insanlar ihtiyaçlarını karşılıklı bir dayanışma ile sağlamaya çalışmışlardır. Bu süreçte haksızlığa ve kötülüğe maruz kalan insanlar, bu durumlara duydukları öfkeyle ve içgüdülerinde bulunan saldırma duygusu ile karşılık vermişlerdir. Bu durum ölümle sonuçlanabilecek kadar ciddi kavgaların ve karışıklıkların çıkması sonucunu doğurmuştur. Bu ise insanların kargaşa içine düşmesine neden olmuş ve bu durum insanları birbirlerini yok etmeye kadar götürerek ciddi sonuçlar ortaya çıkarmıştır. Oysaki insanlar Allah'ın özellikle koruyup kollamak isteği mahluklardır. Bu koruma durumu dünyada egemen bir güç olmadıkça ve bu güç ile insanlara liderlik edilmedikçe mümkün değildir. İşte bu sebep ile insanlar başlarında bir koruyucu güce, bir otoriteye ihtiyaç duymuşlardır. Bu otorite, insanların doğal niteliklerine uygun olarak hareket eden, ezici ve hüküm verici, hükmedici bir hükümdardır, devlettir (Haldun, 2017: 47). Düşünürüne göre devlet ihtiyaç duyulan ve gerekli bir kurumdur.

İbn-i Haldun'a göre devlet ancak başkalarına karşı güçlü olma yoluyla ve başkaları karşısında üstün olma ve onlara karşı bir zafer kazanma vasıtasıyla kurulabilir. Başkaları karşısında zafer kazanmak ise birilerine ya da bir şeye taraftar olma ve ortak bir amaç etrafında bir araya gelme ile gerçekleşebilir (Haldun, 2016: 7). İbn-i Haldun'a göre kabileler arasındaki mücadelelerin ve savaşların bir sonucu olarak çeşitli iç içe geçme durumları ortaya çıkar ve nüfus çoğalmaya başlar. Toplumsal yapı içerisindeki güç eksenini etrafında gelişen çatışmaların önlenmesi için ve huzurun ve güvenin sağlanabilmesi için devlet mekanizması gibi bir güce ihtiyaç duyulmaya başlanılır. Devlet, İbn-i Haldun'a göre böyle bir ihtiyacın sonucu olarak ve güçlülerin güçsüzlere kabul ettirdikleri bir kurum olarak güç vasıtasıyla doğmuştur (Aktan, 2003: 7). İbn-i Haldun'a göre devletin kuruluşu güç olgusu ile gerçekleşmiştir. Ancak devlet insanlar arasında ihtiyaç duyulan, olması gereken bir kurum niteliğindedir.

## 2.5. Marco Girolamo Vida

Devletin kökenini kuvvet ve mücadele teorisine dayandıran bir başka düşünür de İtalyan Marco Girolamo Vida'dır. Marco Girolamo Vida'ya göre tarihte bilinen bütün devletlerin ortaya çıkışında kurnazlık, şiddet ve zorbalık bulunmaktadır. Çünkü insanlar kurnazlık, şiddet ve zorbalık olmadan özgür, huzurlu ve sakin hayatlarından vazgeçmezler. İşte bu sebepten ötürü devletlerin hiçbiri meşru bir temele ve dayanağa sahip değildir. Ortaya çıkışında şiddet ve zorbalık bulunan bir yapının meşru temellere dayandırılması da mümkün değildir (Mosca, 1963: 117). Vida'ya göre meşru bir temelden yoksun olan devletin ortaya çıkışının altında yatan en önemli sebep güç kullanımıdır. Devlet gibi bir kurumun oluşmasının başka bir şekilde gerçekleşmesi mümkün değildir. Çünkü hiçbir insan başka bir yol ile huzurlu, mutlu ve sakin hayatlarından vazgeçerek daha zor bir hayata kendisini mahkum etmez.

## 2.6. Jacques Bénigne Bossuet

Devletin kökenini kuvvet ve mücadele teorisi ile açıklamaya çalışan bir başka düşünür de Fransız din adamlarından Jacques-Bénigne Bossuet'tir. Jacques-Bénigne Bossuet "Kutsal Kitaba göre Politika" adlı eserinde, devletin belli bir varlık ve şekil kazanmasından önce insanlar arasında bir doğa hâli bulunduğunu belirtmiştir. Bu doğa hâli denilen dönemde bir kargaşa ve kaos yaşanmaktadır. Hiçbir insanın güvenliği yoktur, hiçbir insan hak ve güvenceye de sahip değildir. Bu dönemde insanlar bir sürü hâlinde hayatlarını devam ettirmektedirler. İlerleyen zamanlarda doğa hâli olarak adlandırılan durumdan kurtulmak, kaos ve kargaşayı önlemek, insanların birbirlerine karşı kötü eylemlerini önleyebilmek ve güvenliklerini temin edebilmek için halk kendisini siyasi olarak teşkilatlanmış, en yüksek otoriteyi ifade eden bir yönetici ile onun meşru çocuklarına emanet etmiştir. Bu emanet etme durumu bir mücadele sonucunda ortaya çıkmış ve topluma yerleşmiştir. Devlet yapısı bu şekilde ortaya çıkmış ve şekil kazanmıştır (Mosca, 1963: 164). Bossuet'e göre toplum içerisinde güçlü olanlar zaman içerisinde yönetici durumuna, güçsüz olanlar ise yönetilen durumuna gelmişlerdir. Devlet, toplumda güçlü olanın güçsüz olana kendi otoritesini kabul ettirmesinin ardından ortaya çıkmış bir mekanizmadır.

## 2.7. Charles Baron De Montesquieu

On sekizinci yüzyıl Fransız düşünürlerinden Charles Baron De Montesquieu da devletin kökeni hakkındaki düşüncelerini ifade ederken kuvvet ve mücadele teorisinden faydalanmıştır. Charles Baron De Montesquieu'ya göre toplum hayatından önce insan, yalnızca içgüdüleri gereği varlığını devam ettirme amacına sahiptir. Varlığını devam ettirmeye yönelik insan, içerisinde bütün duygulardan önce zayıflık duygusunu hisseder. Bu insan her şeyden korkan ve korku duygusunu içinde hisseden insandır (Tunçay, 2014: 336).

Montesquieu'ya göre insanlar bir toplum hâline geldikleri zaman içlerinde bulunan korku ve zayıflık duygusunu kaybetmeye başlarlar. İnsanlar arasındaki eşitlik hâli zaman içerisinde yok olarak yerini insanlar arasında savaş ve mücadele hâline bırakır. Toplum hâlinde yaşamaya başlayan insanlar, toplum olarak güçlerinin farkına vardıkları andan itibaren kendileri gibi olan diğer toplumlar ile savaş ve mücadele durumuna geçerler. Toplum içerisinde yaşayan bireyler zaman içerisinde kendi güçlerini fark etmeye başlarlar. Toplumsal hayattan kaynaklanan çeşitli faydaları kendi çıkarları doğrultusunda kullanmaya çalışırlar. Bunu yapmaya çalışan diğer bireyler ile karşı karşıya gelerek aralarında bir mücadele ve savaş durumunun oluşmasına neden olurlar. Toplumların diğer toplumlar ile ve bireylerin diğer bireyler ile aralarındaki bu mücadele ve savaş hâli insanlar arasında bir yasanın gerekli hâle gelmesine sebebiyet verir. Yeryüzünde başka toplumlar ile ve bireyler ile yaşayan insanların aralarındaki savaş hâlini ortadan kaldıracak ve aralarındaki ilişkileri düzenleyebilme ihtiyacından dolayı çeşitli mücadeleler sonucunda devletler ortaya çıkmış ve büyüyüp gelişmişlerdir (Tunçay, 2014: 337). Devlet, toplum içerisindeki savaş ve mücadele hâlini ortadan kaldıracak için gerekli bir mekanizmadır. Devlet, toplum içerisindeki savaş ve mücadele hâlini ortadan kaldıracak bir mücadelenin sonucunda bu mücadeleyi kazananlar tarafından kurulmuş bir yapıdır.

## 2.8. Léon Duguit

Fransız hukukçu Léon Duguit de devletin kökeni hakkındaki düşüncelerini, kuvvet ve mücadele teorisini benimseyerek bu teori etrafında açıklamıştır. Léon Duguit'e göre devlet, güç esasına göre teşkilatlanmış sosyal bir olgudur. Toplum içindeki bireylerden bazıları diğerlerine göre güç, nüfuzlu olma ya da ekonomik olarak güçlü olma vasıtasıyla üstünlük elde etmiştir. Bu üstünlük ile güçlü olanlar zayıf olanlar üzerinde otorite kurmuşlar ve bu otoritelerini sürekli hâle getirmek istemişlerdir. Devletin ortaya çıkışında güçlülerin güçlerini kullanarak zayıflara kendi iradelerini zorla dayatmaları temel oluşturmuştur (Okandan, 1976: 45). Bu dayatma toplumsal hayat içerisinde bir yöneten ve yönetilen tarzındaki farklılaşmayı da beraberinde getirmiştir. Léon Duguit'e göre devletin ortaya çıkışı, toplumda yöneten ve yönetilen şeklinde bir ayrımın ortaya çıkmasıyla başlamıştır. Toplum içerisindeki yöneten ve yönetilen şeklindeki farklılaşma süreci ise kademe kademe zaman içerisinde yayılarak gerçekleşmiştir. Toplumdaki bu farklılaşmanın bir sonucu olarak güçlülerin zayıflar üzerinde kurduğu otorite devleti ortaya çıkarmıştır (Duguit, 1954: 71). Devlet nihayetinde yöneten bir güçtür. Yönetenin olabilmesi için yönetilenin olması gerekmektedir. Toplumsal yapı içerisinde yöneten ve yönetilen ayrımının ortaya çıkarak gelişmeye başladığı andan itibaren devletin ortaya çıkması için gerekli ilk basamak sağlanmaktadır. Yönetenler toplum içerisinde gücü elinde tutan insan ya da insanlardır. Güçlü olan insanların toplum içerisinde yaşayan ve güçsüz olan insanlara kendi yöneticiliklerini ve otoritelerini kabul ettirdikleri an devlet ortaya çıkmaktadır. Devletin ortaya çıkışında güç sonucu elde edilen yönetici konum kilit noktadır.

## 2.9. Franz Oppenheimer

Franz Oppenheimer, devletin ortaya çıkışında en önemli etkenin güç kullanımı olduğundan yola çıkarak devletin ortaya çıkışını kuvvet ve mücadele teorisine dayandırarak açıklamıştır. Oppenheimer'e göre dünkü ya da bugünkü devletler bir sınıf devleti durumundadırlar. Devletlerin bu niteliği, devletin en önemli tarafını oluşturmakta ve devletlerin ortaya çıkışı bu nitelikten yola çıkarak ifade edilebilmektedir. Oppenheimer sınıfsal bakış açısı ile oluşturulmuş sınıfsal kuramları açıklayarak öncelikle devletin ne olmadığını ortaya koymaya çalışmıştır. Oppenheimer'a göre devlet Platon'un iddia ettiği gibi bir arada yaşama mecburiyetinden ortaya çıkmamıştır. Devlet, Aristoteles'in Platon'un argümanına karşı olarak iddia ettiği gibi doğal bir oluşum ya da Ancillon'un iddia ettiği gibi dil ile aynı kökenden meydana gelen, kaynaklanan bir yapı da değildir. Devlet, Bodin'in iddia ettiği gibi çok sayıda ailenin ve bu ailelerin birlikte sahip olduklarının güçlü olan otorite tarafından yönetimi de olamaz. Hobbes'un iddia ettiği gibi herkesin birbirine karşı olan savaşını sonlandırmak amacıyla da meydana gelmemiştir ya da Rousseau, Spinoza, Grotius, Locke'un iddia ettiği gibi bir toplumsal sözleşme sonucunda ortaya çıkmış bir yapı da değildir. Devlet, Fichte'in iddia ettiği gibi "*ulus içindeki 'saf insanca olanın' sonsuza dek gelişmesi yüce amacının bir aracı*" olabilir ancak devlet böyle bir amacı gerçekleştirmek için de ortaya çıkmamıştır. Schelling'in ifade ettiği gibi mutlak olan da devlet değildir. Devlet, Hegel'in iddia ettiği gibi "*ahlakî idenin gerçekleşmesi, besbelli ve kendisi için belirgin olan, kendini düşünen, bilen ve bildiğini gerçekleştiren tözel irade olarak ahlaksal tin*" veya Stahl'in iddia ettiği gibi toplumun ahlakî

imparatorluğu ve tanrısal bir kurum da değildir. Oppenheimer, Cicero'nun toplum hukuk toplumu değilse o toplumda bir devletin var olmadığı ve Von Savigny'nin devletin ortaya çıkışını hukukî bir eser olarak gören düşüncelerine de katılmamaktadır. Bluntschli'nin organizmacı görüşü ve Sir Henry Maine'nin devletin kökenini aileye dayandıran görüşleri de bu iddiaları kanıtlayacak kanıtlardan yoksun durumdadır. Devlet, Jellinek'in iddia ettiği gibi "*korparatif birlik*" de değildir (Oppenheimer, 1997: 34-35).

Oppenheimer, Böhmer'in kuvvet kullanma hakkını ellerine bir şekilde geçiren ve bunu koruyarak gelişme yakalamış siyasi güç tarafından yapılan gasp ve yağma gibi olaylar vasıtasıyla krallıkların ortaya çıktığı yönündeki görüşlerine kısmi olarak katılmakta ancak eksik bulmaktadır. Oppenheimer'e göre farklı düşünürler tarafından iddia edilen farklı düşüncelerde kısmi olarak doğruluk payı olsa bile bunların hiçbiri gerçeği tam anlamıyla yansıtmamakta ve çoğu ise gerçeği yanlış biçimde yansıtmaktadır (Oppenheimer, 1997: 36).

Oppenheimer, "*Sosyolojik kavram olarak devlet ne anlama gelmektedir?*" diye bir soru sorar ve hemen ardından bu soruyu cevaplar. Ona göre devlet kelimesinin tarihi bu soruya cevap vermektedir. Devlet kelimesinin kökeni, İtalya'nın Rönesans'ı yaşadığı zamana dayanmaktadır. Devlet kelimesi iktidarı zorla ele geçirmeyi başaran hükümdarlar ile hükümdarların çevresini ifade etmek için kullanılmaktadır. Devlet, ortaya çıkış sürecinde ve varlığının ilk zamanlarında özünde zafer kazanmış bir insan topluluğunun mağlup olanlar üzerindeki otoritesini bir sisteme oturtmak ve mevcut düzenini içeriden ya da dışarıdan gelebilecek tehdit ve saldırılara karşı korumak amacıyla zayıf olan topluluğa karşı zor ve baskı yoluyla kabul ettirdikleri toplumsal kurumdur. Bu şekilde ortaya çıkan otoritenin amacı ise kaybedenlerin kazananlar tarafından ekonomik olarak sömürülmesidir. Tarihte bilinen ilkel devlet bu şekilde doğmuştur (Oppenheimer, 1997: 43).

Hayatını devam ettirmek isteyen insan için iki yol bulunmaktadır. Bunlardan ilki ihtiyaçlarını karşılamak için çalışmak, ikincisi ise soygunculuk yapmaktır (Oppenheimer, 1997: 48). Bu durumda devletin ortaya çıkması için mülkiyetin oluşması ve bu mülkiyeti soymak isteyen bir grubun varlığına ihtiyaç vardır. Devlet gerçekte soygunculuk amacının teşkilatlı hâle gelmesinden ibarettir (Okandan, 1976: 46). Devlet bu durumda bir mücadele sonucunda kazananın kaybedene dayattığı bir düzendir.

### 3. DEVLET ÖNCESİ TOPLUM-İLKEL TOPLUM

İlkel toplumlar insanın emek faktörünü kullanarak diğer bütün canlı varlıklardan kendini ayıran beceriler kazanması sonucunda ortaya çıkmıştır (Sencer, 2005: 33). Bazı düşünürlere göre ilkel toplumlar, doğal dünya ile olan bağları kuvvetli, devletleri olmayan devlet öncesi toplumlardır (Aygün ve Mutlu, 2006: 5).

İlkel toplumlar, kabile hâlinde yaşayan, beslenme alışkanlıkları, barınma ve korunma gibi fizyolojik gerekliliklerinin karşılanmasına yönelik yaşam biçimleri olan sürülerdir. Genel olarak deneme yanılma ve doğal gözlemle edinilen bilgiler neticesinde beslenme için avlanma, barınma için ağaç kovuklarının kullanılması ve korunmak içinse bazı araçların kullanımı söz konusu olmaktadır (Fındıkçı, 1996: 41).

İlkel toplumun bir üyesi olan insanların malzeme olarak hayvan postu ve taşları kullandığı görülmektedir. Ulaşım ise yürüme ile gerçekleştirilmektedir. Sosyal hayat, küçük gruplar ve aşiretler şeklindedir. Siyasi sistemde ise aşiret yer almaktadır. Temel paradigmasına bakıldığında dünyanın doğal hâli ile gözlenmesi karşımıza çıkmaktadır (Erkan, 1997: 110).

İlkel toplumlarda

1. Ekonomi: Asalak bir ekonomidir.
2. Temel üretim etkeni: Avcılık ve toplayıcılıktır.
3. Enerji kaynağı: İnsandır.
4. Temel yerleşim birimi: Göçebe hayat şeklidir.
5. Dünya görüşü: Skolastik dünya görüşüdür.
6. Eğitim biçimi: Yoktur.
7. İş bölümü: Soylular, askerler, köleler ve serflerden oluşmaktadır.
8. Temel güvence: Ailedir.
9. İletişim biçimi: Sözlüdür (Yurtseven, 2015: 19).

İlkel toplum yapısındaki en önemli özellikler ise eşitçilik ve komünal paylaşım anlayışının egemen olmasıdır. Bunun altında yatan en önemli sebepler arasında;

1. Rekabeti ve grup içi saldırgan davranışları reddeden,
2. Serbest biçimde hayat kaynaklarını paylaşan,



3. İş birliği temelinde eşitçiliğe önem veren, bir anlayışın bulunması vardır (Aygün ve Mutlu, 2006: 6).

Toplumsal eşitsizliklere sahip olmayan ilkel toplumlarda ekonomik ve siyasi tarzda eşitsizlikler bulunmamaktadır. İkel toplumlarda günlük ihtiyaçlardan fazla bir üretim olmadığı gibi toplumsal yapının karakteri artı ürünlere el koyacak başka bir grubu da ortaya çıkarmamıştır (Şenel, 2014: 137). İkel toplumda üretim sadece duyulan ihtiyaç kadar olmakla birlikte daha fazla olmamıştır. İkel toplum insanı için onu hayatta tutmada gerekli olan, ihtiyaç duyduğu ürünleri elde ettikten sonra hiçbir etken onu daha fazla üretim yapmaya itemez (Clastres, 2016: 181). Bu da ilkel toplumun eşitlikçi yapısının korunmasında önemli bir etken konumundadır.

İnsanların temel geçim şekli doğada hazır bulunan ürünleri elde etmek olan avcılık ve toplayıcılıktır. Doğadaki bitkisel ve hayvansal hazır ürünleri besin elde etmek için kollektif bir şekilde toplayan ya da avlayan ilkel toplum, bu eşitlikçi yapılarından yola çıkılarak “ikel komünal toplum” olarak adlandırılmaktadır (Şenel, 2014: 137).

### 3.1. İkel Toplumun Eksiklikleri

İkel toplumlar pazarın, yazının, sayının ve devletin olmadığı toplumlardır. İkel toplumun eksiklikleri olarak ele alınan bu konular devletli-devlet sonrası toplumlar da ortaya çıkmış olgulardır. İkel toplumlar pazar, yazı, sayı ve devlet gibi olgulara ihtiyaç duymayan ve bu olguları ortaya çıkaracak gerekli mekanizmalara sahip olmayan toplumlardır.

#### 3.1.1. İkel Toplumda Pazarın Yokluğu

İkel toplumlar içerisinde herhangi bir pazarın varlığı söz konusu değildir. Çünkü pazarın var olabilmesi için insanların ihtiyaç fazlası üretim yapmaları ve bu ihtiyaç fazlası ürünleri çeşitli yollar ile ellerinden çıkarmaları gerekmektedir. İkel toplum içerisinde yaşayan insanlar üzerine yapılan araştırmalarda; bu insanların hayatta kalabilmek için doğa ile uyumlu bir şekilde yaşadıkları, doğa ile aralarındaki denge unsurunu gözettikleri, beslenmelerinin yeterli olduğu ve güçlü çocuklar yetiştirebildikleri görülmektedir (Sahlins, 2010, 13-24).

Günümüzün modern toplumlarında yaşayan insanlar bir hafta içerisinde 60-80 saat arasında çalışırken avcı toplayıcı ilkel bir hayat biçimine sahip olan insanlar mesela Kalahari Çölü'nde bir haftada 35-45 saat arasında çalışmışlar ve yalnızca üçer günlük aralıklar da avlanmışlardır. Bu insanlar bir gün içerisinde toplayıcılık işine ise yalnızca 3-6 saat vakit harcamışlardır. Burada Kalahari Çölü'nün dünyanın yaşamaya elverişli olmayan bölgelerinden biri olduğu unutulmamalıdır (Harari, 2015: 62). Kalahari Çölü'ne göre yaşamaya daha elverişli bölgelerde yaşayan insanlar ise hayatlarını devam ettirebilmek için ihtiyaç duydukları bütün ihtiyaçlarını günde yalnızca 3-4 saat çalışarak karşılayabilmişlerdir. Geri kalan vakitlerini ise dinlenerek ya da çeşitli aktiviteler ile uğraşarak geçirmişlerdir (Uygun, 2015: 15).

İkel toplumlarda insanlar, taş balta yerine metal balta kullanmaya başladıklarında daha fazla üretim yapmak yerine günlük çalışma vakitlerini daha da kısaltma yoluna gitmişlerdir. Bir pazarın oluşabilmesi için ihtiyaçtan daha fazlasını üretme gerekliliği ilkel toplumlarda görülmezken bunun oluşabilmesi devletli toplumlara özgüdür. Çünkü ilkel toplum içerisinde insanlar, günlük ihtiyaçlarını kendileri karşılarlarken devletli toplumlarda üretime katılmayan yöneticiler ve askerler için de üretim yapılması gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Bu da yönetici ve asker sınıfın zorlaması yoluyla gerçekleşmektedir. İkel toplumlar devletsiz toplumlar oldukları için ilkel toplumlarda, insanları zorlama yoluyla daha fazla üretim yapmaya mecbur bırakacak bir yönetici ya da askeri sınıf bulunmamaktadır (Uygun, 2015: 15). İkel toplumda yaşayan insan için üretimin miktarı yalnızca ihtiyaçlarının karşılanmasını sağlayacak miktardır (Clastres, 2016: 181). Bütün bu sebeplerden dolayı ilkel toplumlarda bir pazarın oluşması için gerekli mekanizmalar yoktur. İkel toplumlar pazzarsız toplumlardır.

#### 3.1.2. İkel Toplumda Sayının Yokluğu

İkel toplumlarda sayıların icat edilebilmesi için herhangi bir ihtiyaç yoktur. Avcı ve toplayıcı hayat biçimine sahip insanlar, büyük matematiksel verileri toplama ve biriktirme ihtiyacı hissetmemişlerdir. Avcı ve toplayıcı insanlar için ağaçta kaç adet meyvenin olduğu önemli değildir. Onlar için önemli olan ihtiyaç duyduğu anda ağaçta dalından koparıp yiyebileceği meyvenin var olup olmamasıdır. İşte bu yüzden insan beyninin gelişimi, insanın sayıları işleyip biriktirmesi üzerine ilerlememiştir. Fakat büyük bir devlet içerisinde büyük miktarda olan nüfusun kayıt altına alınıp vergilendirme yapılabilmesi için sayılara ihtiyaç vardır. Sayılar olmadan devlet yöneticileri mevcut kaynakların miktarının ne olduğunu bilemeyeceği gibi bu kaynakların nasıl işletilebileceği konusunda da herhangi bir fikre sahip olamazlar (Harari, 2015: 129). Sayıların ortaya çıkışı devletlerin

vergilendirme yapabilmek için kayıt altına alınmış verilere ihtiyaç duyması sebebiyle devletin ortaya çıkışından sonraya tekabül etmektedir. İlkel toplumlarda sayılar ve sayı benzeri semboller bulunmamaktadır.

### 3.1.3. İlkel Toplumda Yazının Yokluğu

Yazı, bazı semboller kullanılarak var olan bilginin biriktirilmesi yöntemidir. İlkel toplumlarda insanların yazı yazmak gibi bir ihtiyacı olmamıştır. Yazı M.Ö. 3500-3000 yılları arasında Sümerliler tarafından icat edilmiştir. Mezopotamya bölgesinde verimli topraklar üzerinde yaşayan Sümerlilerin yazıyı icat etmeleri bir tesadüf sonucunda değil bir ihtiyaç sonucunda gerçekleşmiştir. Büyük tarımsal üretim yapan ve dönemine göre gelişmiş şehirlere sahip olan Sümerlilerin nüfus büyüklükleri artıkça faaliyetlerini eşgüdümlü yürütebilmek için gereken bilgi miktarı da insan beyninin ve hafızasının sınırlarının üzerine çıkmıştır. İşte bu ihtiyacı karşılamak amacıyla yazı, bilgileri insan beyninin ve hafızasının dışında kayıt altına almak için bir semboller sistemi olarak icat edilmiştir (Harari, 2015: 130). Sümerliler yazıyı ilk olarak depolarında stokladıkları ürünleri kayıt altına almak için kullanmışlardır (McNeil, 2015: 39). Yazı insanın yaşamsal biçiminin gerektirdiği bir ihtiyaç sonucunda ortaya çıktığı için ilkel toplumda yazının ortaya çıkmasını gerektirecek bir ihtiyaç oluşmamıştır. İlkel toplumlar, yazı ya da yazı benzeri bir sistemi olmayan toplumdur.

### 3.1.4. İlkel Toplumda Devletin Yokluğu

İlkel toplumlar devletsiz bir başka deyişle devlet öncesi toplumdur. Devlet, yönetenler ve yönetilenler ayrımına dayanan ve toplumsal yapıdaki bu ayırmadan kaynaklanan eşitlikçi yapıya aykırı bir yapıdır. Oysaki ilkel toplum eşitlikçi karakterde yapılmış bir toplumdur. İlkel toplumda yaşayan insanlar arasında yöneten ve yönetilen farklılaşmasına neden olabilecek herhangi bir dinamik, ilkel toplum içerisinde bulunmamaktadır (Uygun, 2015: 16). İlkel toplumların temel karakteristikleri göz önünde bulundurulduğunda ise devletin ortaya çıkması ve büyüüp gelişmesi mümkün değildir. Herhangi bir devlet mekanizmasına sahip olmayan her toplum ilkel toplumdur. Bu olguya tersten bakıldığı zaman ise ilkel olmayan her toplum ise aynı zamanda devletli toplum durumundadır (Clastres, 2016: 188).

## 4. DEVLETİN ORTAYA ÇIKIŞI

Antropologlar tarihte bilinen ilk devletlerin kurulduğu yerin verimli topraklara ve su kaynaklarına sahip Mezopotamya bölgesi olduğu konusunda ortak fikir belirtmektedirler. Bugün Irak toprakları içerisinde kalan Fırat ve Dicle nehirleri arasındaki bölgede 5.300 yıl önce ilk devletlerin kurulduğu bilinmektedir. Bu ilk devletlerin nüfusu 40.000 civarında olmakla birlikte bu bölgede yaklaşık 14 devletin kurulduğu sonucuna varılmaktadır (Uygun, 2015: 38).

### 4.1. Devletin Mezopotamya'da Ortaya Çıkışı

Oppenheimer *“bütün devletlerin doğuş nedeninin köylüler ile çobanlar, çalışanlar ile soyguncular, alçak vadilerdeki topraklarla yüksekteki yaylalar arasındaki zıtlık olduğunu söyleyebiliriz”* demektedir (Oppenheimer, 1997: 66). Oppenheimer, devletin ortaya çıkışını tetikleyen en önemli etkenin güç kullanımı olduğu hususuna dikkat çekmektedir.

Hemen hemen günümüzden 10.000 yıl öncesinde Mezopotamya bölgesinde; tarımsal üretim faaliyetlerinin başlaması, toplumsal yapının hiyerarşik bir yapıya dönüşmesi, toplumsal yapı içerisindeki gücün ve refahın farklı oranlarda bölünmesi, toplumdaki bireylerin güce sahip olması gibi değişiklikler görülmeye başlanmıştır. Ancak ilkel toplumun en önemli ve en belirgin özelliği olan eşitlikçi yapısına tamamen ters olan bu gelişmeler devleti ortaya çıkarmak için yeterli olmamıştır. Devletin ortaya çıkması bu gelişmelerden çok daha sonra gerçekleşmiştir. Devletin ortaya çıkabilmesi için daha farklı çevresel ve toplumsal şartların varlığına gerek vardır. Mezopotamya bölgesinde devletin ortaya çıkışındaki en önemli etken çiftçiler ve çobanlar olmak üzere aynı anda, aynı coğrafyada iki değişik toplum biçimine sahip olması ve bu farklı toplum biçimlerinin aralarındaki ilişkilerin savaşı karakterde olmasıdır. Mezopotamya bölgesindeki çiftçiler verimli topraklar üzerinde yaşamakta, çiftçi yaşam biçiminin bir gereği olarak da toprağa bağımlı olarak bütün ihtiyaçlarını kendileri karşılamakta ve yerleşik bir hayat sürmektedirler. Bölgedeki çobanlar ise hayat biçimlerinin gereği olarak hayvan sürülerini otlatılmak için göçebe olarak bölgedeki tepelerde yaşamaktadırlar. Ancak çobanları çiftçilerden ayıran en temel nokta kendi ihtiyaçlarının tamamını karşılayamamalarıdır (Uygun, 2015: 40). Çiftçiler toplumsal artı üretme potansiyeline sahipken çobanlar toplumsal artı üretmek bir yana kendi ihtiyaçlarını bile tam anlamıyla karşılayamayacak noktadadırlar. Burada bahsedilen toplumsal artı üretim, insanların tükettiklerinden daha fazlasını yani ihtiyaçlarından daha fazlasını üretmeleridir (Şenel, 2017: 25-26). Olumsuz mevsim şartları da devreye girdiği anda temel besin maddelerini dahi kendi meslekleri ile



karşılayamayan çobanlar, çiftçilerin ürünlerini ele geçirmeye çalışmışlardır. Mezopotamya bölgesinde yapılan çoğu arkeolojik çalışma sonucunda tarımsal faaliyetlerin yürütüldüğü bu alanlar etrafında büyük çukurlar ve duvarlar tespit edilmiştir. Büyük çukurların kazılmasının ve surların çiftçiler tarafından inşa edilmesinin altında yatan sebep ise çobanların saldırılarına karşı koymak amacı taşımaktadır (Uygun, 2015: 40). Çiftçiler, çobanların saldırılarına karşı çeşitli önlemler almış olsalar da başarılı olamamışlardır.

Çobanlar ile çiftçiler arasındaki savaşçı ilişkiler, bölgede devlete giden ilk aşama konumundadır. Bu savaşçı ilişkiler sonucunda savaşçı çiftçilerin kazanması toplumsal yapıda herhangi bir değişikliği beraberinde getirmez. Toplumsal yapıda bir değişiklik olabilmesi için savaşçı çobanların kazanması gerekmektedir. Ancak bu da tek başına yeterli değildir. Çobanlar, ihtiyaçlarını yağma yoluyla elde edip kendi hayat bölgelerine döndüklerinde yine toplumsal yapıda bir değişiklik meydana gelmez. Çobanlar, savaşta bütün çiftçileri ve yakınlarını öldürürlerse kendileri tarım yapmayı bilmedikleri için o bölgede hayatlarını devam ettirmeleri mümkün olmaz. Bu bölgede devletin ortaya çıkışı çiftçiler ile çobanlar arasındaki savaşçı çobanların kazanması ve çobanların çiftçilerin yaşadıkları bölgelere yerleşerek kendi ihtiyaçlarını da karşılayabilmek maksadıyla çiftçileri daha fazla üretim yapmaya zorlamaları ile birlikte gerçekleşmiştir. Çobanlar bu sayede çiftçiler üzerinde elde ettikleri otoriteyi koruyabilmek için başka çoban gruplarının saldırıları karşısında yaşadıkları bölgeleri korumak zorunda kalmışlardır. Bu da zamanla çobanların yönetici ve askeri sınıf konumuna gelmelerine neden olarak Mezopotamya bölgesinde devletin ortaya çıkması sonucunu doğurmuştur (Uygun, 2015: 40).

Çiftçiler ve çobanlar arasındaki ilişkilerin savaşçı niteliği Mezopotamya'da devletin ortaya çıkışının altında yatan en önemli sebeptir. Mezopotamya bölgesinde devletin ortaya çıkışı kuvvet ve mücadele teorisini doğrular niteliktedir. Toplumsal yapı içerisindeki mesleki anlamda bir farklılaşma zaman içerisinde çatışma haline dönüşmüştür. Bu çatışmanın bir sonucu olarak da kazananın kaybeden üzerinde kurduğu otorite devlet yapısının ortaya çıkışının en önemli sebebi olmuştur.

## 5. SONUÇ

Kuvvet ve mücadele teorisi ele alındığında bu teoriyi savunan en önemli düşünür olan Oppenheimer'in düşünceleri diğer düşünürlerin düşüncelerini de kapsamaktadır. Teoriyi destekleyen bütün düşünürlerin savunduğu ortak fikir kuvvet ve mücadelenin devlet olgusunun ortaya çıkmasındaki en büyük etken olduğudur.

Mezopotamya bölgesinde devlet olgusunun ortaya çıkışının incelendiği bu çalışmada; incelenen kaynaklar göz önünde bulundurulduğunda çobanlar ve çiftçiler arasındaki mücadeleyi kazanan çobanların, çiftçiler üzerinde bir otorite konumunda oldukları dikkati çekmekte ve çiftçilerden daha güçlü olduklarını ispatlayarak zorla koydukları kurallar ile çiftçileri yönetmeye başladıkları görülmektedir. Bu aşamaların ardından ise Mezopotamya topraklarında ilk devletler ortaya çıkmıştır.

Tarihin ilk dönemlerinden başlayarak güçlü olanın zayıf olan üzerinde hak iddia ettiği bilinmektedir. Medeniyetin ilk basamaklarının aşıldığı Mezopotamya topraklarında da mülkiyet ve sahip olma düşüncelerinin etkisi altında kalan insanlar çatışmalar vasıtasıyla güçlü olanların idaresinde devlet oluşumunu gerçekleştirmişlerdir.

Mezopotamya bölgesi sahip olduğu tarım alanları ve verimli toprakları sebebiyle tarihin başlangıcından beri sayısız topluma ev sahipliği yapmıştır. Çoğu toplum burada devletleşmiş ve kendi idarelerini sürekli kılabilmek için de savaşmıştır. Bu savaşlar da kuvvet ve mücadele teorisi ile açıklanmaktadır. Devlet oluşumunun temelini atılmasında çiftçiler olmadan tarım yapamayacaklarını anlayan çobanların sahip oldukları güç ile çiftçileri yönetmeye başlamaları önemli bir etken olmuştur. Ardından çobanların çiftçiler üzerinde bir otorite olarak belirmesi ve zaman içerisinde yönetici ve askeri sınıf hâline gelmeleri ile birlikte toplumsal yapı, yöneten ve yönetilen ayrımına dayanarak devleti ortaya çıkarmıştır. Çobanlar ve çiftçiler arasındaki mücadelenin sonucunda da güçlü olan iradesini ortaya koymuş ve kuvvet ve mücadele teorisi ile örtüşen daha büyük bir devlet yapısının ortaya çıkışı gerçekleşmiştir. Artan ihtiyaçlar, insanların birikimlerinin gelişmesinde öncü olmuştur.

Arkeolojik çalışmalarda ve tarihi yazılı kaynaklarda ifade edilenler ışığında bölgede az olan insanların kalabalıklaştığı zaman çıkar çatışmalarının meydana geldiği bilinmektedir. Sonuç olarak Mezopotamya bölgesinde devlet olgusunun ortaya çıkışı güçlü olanın çıkarlarını korumak ve sürekli kılmak adına attığı adımlar ile gerçekleşmiştir.

## KAYNAKÇA

- AKTAN, Coşkun Can (2003), **Değişim Çağında Devlet**, Çizgi Kitabevi Yayınları, Konya, 1.baskı.
- AYGÜN, B. ve MUTLU, A. (2006), Ekolojik Toplumun Organik Toplumla İlişkisi Üzerine, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, S61(1).
- CLASTRES, Pierre (2016), **Devlete Karşı Toplum**, (Çev. M. Sert, N. Demirtaş), Ayrıntı Yayınları, İstanbul, 4.baskı.
- DAVER, Bülent (1968), **Siyasal Bilime Giriş**, Ankra Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1.baskı.
- DUGUIT, Leon (1954), **Kamu Hukuku Dersleri**, (Çev. S. Derbil), Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 1.baskı.
- ERKAN, Hüsnü (1997), **Bilgi Toplumu ve Ekonomik Gelişme**, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 3.baskı.
- FINDIKÇI, İlhami (1996), **Bilgi Toplumunda Yöneticilerde Kendini Geliştirme**, Kültür Koleji Eğitim Yayınları, İstanbul, 1.baskı.
- GÖZLER, Kemal (2009), **Devletin Genel Teorisi**, Ekin Basım Dağıtım Yayın, Bursa, 2.baskı.
- GÖZLER, Kemal (2011), **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, Ekin Basım Dağıtım Yayın, Bursa, Cilt 1, 1.baskı.
- GÖZLER, Kemal (2013), **Anayasa Hukukuna Giriş: Genel Esaslar ve Türk Anayasa Hukuku**, Ekin Basım Dağıtım Yayın, Bursa, 20.baskı.
- HALDUN, İbni (2016), **Devlet**, (Çev. O. Arpaçukuru), İlke Yayıncılık, İstanbul, 7.baskı.
- HALDUN, İbni (2017), **Mukaddime II**, (Çev. T. Dursun), Kaynak Yayınları, İstanbul, 2017, 7.baskı.
- HARARİ, Yuval Noah (2015), **Hayvanlardan Tanrılara Sapiens**, (Çev. E. Genç), Kolektif Kitap, İstanbul, 6.baskı.
- MCNEILL, William H. (2015), **Dünya Tarihi**, (Çev. A. Şenel), İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, 16.baskı.
- MOSCA, Gaetano (1963), **Siyasi Doktrinler Tarihi**, (Çev. S. Tiryakioğlu), Varlık Yayınları, İstanbul, 1.baskı.
- OKANDAN, Recai Galip (1976), **Umumi Amme Hukuku**, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- OPPENHEIMER, Franz (1997), **Devlet**, (Çev. A. Şenel, Y. Sabuncu), Engin Yayıncılık, İstanbul, 1.baskı.
- PLATON (2017), **Devlet**, (Çev. S. Eyüboğlu, M. A. Cimcoz), Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 33.baskı.
- TUNÇAY, Mete (2014), **Batı'da Siyasal Düşünceler Tarihi: Seçilmiş Yazılar**, Yeni Çağ, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 5.baskı.
- SAHLINS, Marshall (2010), **Taş Devri Ekonomisi**, (Çev. T. Doğan, Ş.Özgün), Bgst Yayınları, İstanbul, 1.baskı.
- SENCER, Muzaffer (2005), **Toplumların Evrimi**, [http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/f7a9d5bad50cd36\\_ek.pdf?dergi=Amme%20Idaresi%20Dergisi](http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/f7a9d5bad50cd36_ek.pdf?dergi=Amme%20Idaresi%20Dergisi), (erişim tarihi: 08.05.2017).
- ŞENEL, Alaeddin (2014), **Kemirgenlerden Sömürgenlere İnsanlık Tarihi**, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, 3.baskı.

ŞENEL, Alaeddin (2017), **Siyasal Düşünceler Tarihi: Tarihöncesinde İlkçağda ve Yeniçağda Toplum ve Siyasal Düşünüş**, Dafne Kitap, Ankara, 6.baskı.

UYGUN, Oktay (2015), **Devlet Teorisi**, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2.baskı.

YURTSEVEN, Müslüm (2015), Bilgi Toplumu Olma Yolunda Kütüphane ve Sivil Toplum Kuruluşu Etkileşimi, Türk Kütüphaneciler Derneği (TKD) Örneği, Marmara Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Enstitüsü, **Yüksek Lisans Tezi**, İstanbul.



Uluslararası  
Yönetim Akademisi Dergisi  
International Journal Of Management Academy