



ISSN: 2636-8048

ULUSLARARASI  
YÖNETİM AKADEMİSİ DERGİSİ  
International Journal Of Management Academy

Yıl / Year: 2018 - Cilt / Volume:1 - Sayı / Issue:3



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

**Cilt 1, Sayı 3, Yıl 2018**  
**Volume 1, Issue 3, Year 2018**  
**ISSN: 2636-8048**

**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 : Prof. Dr. Neslihan SAM**

**Kırsal & Dağlık Alan Yönetimi / Rural & Mountainside Management : Prof. Dr. Zerrin TOPRAK KARAMAN**

**Özel Çevre Koruma Bölgeleri Yönetimi / Special Environmental Protection Zones Management :**

**Assoc. Prof. Dr. A.Menaf TURAN**

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

**Kamu Politikaları / Public Policies : Prof. Dr. Hamza ATEŞ**

**Güvenlik Yönetimi ve Politikaları / Security Politics and Management : Assoc. Prof. Dr. Ali Fuat GÖKÇE**

**Çevre Yönetimi ve Politikaları / Environmental Politics and Management : Assoc. Prof. Dr. Elif ÇOLAKOĞLU**

**Göç Yönetimi ve Politikaları / Immigration Politics and Management : Assoc. Prof. Dr. Mithat Arman KARASU**

**Afet Yönetimi ve Politikaları / Disaster Politics and Management : Prof. Dr. Zerrin TOPRAK KARAMAN**

**Sağlık Yönetimi ve Politikaları / Health Politics and Management : Assoc. Prof. Dr. Oğuz IŞIK**

**Turizm Yönetimi ve Politikaları / Turism Politics and Management : Prof. Dr. Akyay UYGUR**

**Teknoloji Yönetimi ve Politikaları / Technology Politics and Management : Prof. Dr. Murat OKÇU**

**Eğitim Yönetimi ve Politikaları / Edicational Politics and Management : Prof. Dr. Ercan YILMAZ**

**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**

**Avrupa Birliği / European Union : Prof. Dr. Hüsamettin İNAÇ**

**Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri / Labor Economics And Industrial Relations : Prof. Dr. Özlem ÇAKIR**

**Sosyal Hizmetler / Social Services : Prof. Dr. Ali Fuat ERSOY**

**Büro Yönetimi ve Yönetici Asistanlığı / Office Management and Executive Assistance : Prof. Dr. Akyay UYGUR**

## 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 / Süreç Yönetimi ve Tanıtım**

**Asst. Prof. Dr. Selman Sacit BOZ : Member / Process Management and Publicity Officer**

**Dr. Öğr. Grv. Özge KOCAKULA : ÜYE / Yayın Değerlendirme Ön Kontrol Sorumlusu**

**Asst. Prof. Dr. Özge KOCAKULA : Member / Release Evaluation Pre-Control Officer**

**Dr. Öğr. Grv. Vedat YILMAZ : ÜYE / Yayın Değerlendirme Son Kontrol Sorumlusu**

**Asst. Prof. Dr. Vedat YILMAZ : Member / Release Evaluation Last-Control Officer**

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

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

**Y.L. Öğr. Gülsevil MECEK : ÜYE / Dizgi Sorumlusu**

**Master Student. Gülsevil MECEK : Member / Layout Officer**

**Öğr. Grv. Mehmet Akif AĞTAŞ : ÜYE / Logo Tasarım Yöneticisi**

**Lect. Mehmet Akif AĞTAŞ : Member / Logo Designing Manager**

**Doktorant. Serhat DÜVENCİ : ÜYE / İndeks Başvuru ve Değerlendirme Sorumlusu**

**PhD Student. Serhat DÜVENCİ : Member / Index Application and Evaluation Officer**

**Umut ASLAN : ÜYE / İndeks Veri Girişi Sorumlusu**

**Umut ASLAN : Member / Index Data Entry Officer**

**Prof. Dr. Bekir PARLAK : TÜRKİYE (TURKEY)**

**Prof. Dr. Emin ATASOY : TÜRKİYE (TURKEY)**

**Prof. Dr. Eric James STRAUSS : ABD (USA)**

**Prof. Dr. Jan A. WENDT : POLONYA (POLAND)**

**Prof. Dr. Snezana M. SERBULA : SIRBİSTAN (SIRBIA)**

**Assoc. Prof. Dr. Neringa SLAVINSKAITE : LİTVANYA (TURKEY)**

**Assoc. Prof. Dr. Murtaza HASANOV : AZERBAYCAN (AZERBAIJAN)**

**Assoc. Prof. Dr. Zharas BERDENOV : KAZAKİSTAN (KAZAKHSTAN)**

**Assoc. Prof. Dr. Igor JELEN : İTALYA (ITALY)**

**Assoc. Prof. Dr. Elena GALAY : BEYAZ RUSYA (BELARUS)**

**Assoc. Prof. Dr. Liudmyla RADOVETSKA : UKRAYNA (UKRAINE)**

## 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

(Social Sciences University For Ankara, TURKEY)

Prof. Dr. Akyay UYGUR

(Ankara Hacı Bayram Veli University, TURKEY)

Prof. Dr. Ali Fuat ERSOY

(Karabük 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 James STRAUSS

(Michigan State University, USA)

Prof. Dr. Fatma Neval GENÇ

(Adnan Menderes 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

(İstanbul Gelişim University, TURKEY)

Prof. Dr. Hüsamettin İNAÇ

(Dumlupınar University, TURKEY)

Prof. Dr. Jan A. WENDT

(Gdansk University, POLAND)

Prof. Dr. Kemal GÖRMEZ

(Ankara Hacı Bayram Veli University, TURKEY)

Prof. Dr. M. Kemal ÖKTEM

(Hacettepe University, TURKEY)

Prof. Dr. Mehmet ERYILMAZ

(Uludağ University, TURKEY)

Prof. Dr. Mehmet SEYİTDANLIOĞLU

(Hacettepe University, TURKEY)

Prof. Dr. Mete YILDIZ

(Hacettepe University, TURKEY)

Prof. Dr. Murat OKÇU

(Süleyman Demirel University, TURKEY)

Prof. Dr. Musa EKEN

(Uludağ University, TURKEY)

Prof. Dr. Neslihan SAM

(Uludağ University, TURKEY)

## Bilim ve Danışma Kurulu / Advisory Board

|   |   |
|---|---|
| Prof. Dr. Özhan ÇETİNKAYA<br>(Uludağ University, TURKEY)                          | Assoc. Prof. Dr. Igor JELEN<br>(Trieste University, ITALY)                                |
| Prof. Dr. Özlem ÇAKIR<br>(Dokuz Eylül University, TURKEY)                         | Assoc. Prof. Dr. Kadir Caner DOĞAN<br>(Gümüşhane University, TURKEY)                      |
| Prof. Dr. Selma KARATEPE<br>(İstanbul Gelişim University, TURKEY)                 | Assoc. Prof. Dr. Liudmyla RADOVETSKA<br>(National Academy of Security Service of Ukraine) |
| Prof. Dr. Tomasz MICHALSKI<br>(Gdansk University, POLAND)                         | Assoc. Prof. Dr. Mehmet Zahid SOBACI<br>(Uludağ University, TURKEY)                       |
| Prof. Dr. Turgay UZUN<br>(Muğla Sıtkı Koçman University, TURKEY)                  | Assoc. Prof. Dr. Mithat Arman KARASU<br>(Harran University, TURKEY)                       |
| Prof. Dr. Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN<br>(Hacettepe University, TURKEY)                     | Assoc. Prof. Dr. Murtaza HASANOV<br>(The Academy of Public Administration of AZERBAIJAN)  |
| Prof. Dr. Veysel EREN<br>(Mustafa Kemal University, TURKEY)                       | Assoc. Prof. Dr. Mustafa KOCAOĞLU<br>(Konya Necmettin Erbakan University, TURKEY)         |
| Prof. Dr. Yakup BULUT<br>(Mustafa Kemal University, TURKEY)                       | Assoc. Prof. Dr. Oğuz IŞIK<br>(Hacettepe University, TURKEY)                              |
| Prof. Dr. Zerrin TOPRAK KARAMAN<br>(Dokuz Eylül University, TURKEY)               | Assoc. Prof. Dr. Savaş Zafer ŞAHİN<br>(Atılım University, TURKEY)                         |
| Assoc. Prof. Dr. A. Menaf TURAN<br>(Van Yüzüncü Yıl University, TURKEY)           | Assoc. Prof. Dr. Sefa USTA<br>(Karamanoğlu Mehmetbey University, TURKEY)                  |
| Assoc. Prof. Dr. Ali Fuat GÖKÇE<br>(Gaziantep University, TURKEY)                 | Assoc. Prof. Dr. Şafak KAYPAK<br>(Mustafa Kemal University, TURKEY)                       |
| Assoc. Prof. Dr. Cenay BABAOĞLU<br>(Niğde Ömer Halisdemir University, TURKEY)     | Assoc. Prof. Dr. Yunus Emre ÖZER<br>(Dokuz Eylül University, TURKEY)                      |
| Assoc. Prof. Dr. Elena GALAY<br>(Belarusian State University, BELARUS)            | Asst. Prof. Dr. Begüm İSBİR<br>(Ankara Hacı Bayram Veli University, TURKEY)               |
| Assoc. Prof. Dr. Elif ÇOLAKOĞLU<br>(Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi, TURKEY) | Asst. Prof. Dr. Demet DÖNMEZ<br>(Mustafa Kemal University, TURKEY)                        |

## Bilim ve Danışma Kurulu / Advisory Board

|  |  |
|--|--|
| Asst. Prof. Dr. Elvettin AKMAN<br>(Süleyman Demirel University, TURKEY)    | Asst. Prof. Dr. Veysel ERAT<br>(Bitlis Eren University, TURKEY)          |
| Asst. Prof. Dr. Özge KOCAKULA<br>(Aydın Adnan Menderes University, TURKEY) | Asst. Prof. Dr. Yasemin KAYA<br>(Uludağ University, TURKEY)              |
| Asst. Prof. Dr. Recep TEMEL<br>(Bozok University, TURKEY)                  | Asst. Prof. Dr. Yusuf UYSAL<br>(Dumlupınar University, TURKEY)           |
| Asst. Prof. Dr. Selman Sacit BOZ<br>(Selçuk University, TURKEY)            | Dr. Adam SZYMANSKI<br>(Warszawa University, POLAN)                       |
| Asst. Prof. Dr. Sezai ÖZTOP<br>(Mehmet Akif Ersoy University, TURKEY)      | Dr. Antonina VATRAL<br>(National Academy of Security Service of UKRAINE) |
| Asst. Prof. Dr. Vedat YILMAZ<br>(Bitlis Eren University, TURKEY)           |  |

## Sayı Hakem Kurulu / Rewiever Board

|  |   |
|--|---|
| Prof. Dr. Abdullah ÇELİK<br>(Harran University)                        | Prof. Dr. Barış ÖZDAL<br>(Uludağ University)                          |
| Prof. Dr. Erol ESEN<br>(Akdeniz University)                            | Prof. Dr. Hacer Tuğba EROĞLU<br>(Selcuk University)                   |
| Prof. Dr. Halil KALABALIK<br>(Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu) | Prof. Dr. Hatice Birsen HEKİMOĞLU<br>(Istanbul University)            |
| Prof. Dr. Hüsamettin İNAÇ<br>(Kütahya Dumlupınar University)           | Prof. Dr. Kıvanç ULUSOY<br>(İstanbul University)                      |
| Prof. Dr. Mehmet Akif ÖZER<br>(Ankara Hacı Bayram Veli University)     | Prof. Dr. Mustafa Kemal ÖKTEM<br>(Hacettepe University)               |
| Prof. Dr. Önder KUTLU<br>(Necmettin Erbakan University)                | Prof. Dr. Saadet Gül den AYMAN<br>(İstanbul University)               |
| Prof. Dr. Semih Mustafa ÖNEN<br>(İnönü University)                     | Prof. Dr. Turgay UZUN<br>(Muğla Sıtkı Kocman University)              |
| Assoc. Prof. Dr. Betül ALTAY TOPCU<br>(Erciyes University)             | Assoc. Prof. Dr. Cenay BABAOĞLU<br>(Niğde Ömer Halisdemir University) |
| Assoc. Prof. Dr. Esra Banu SİPAHİ<br>(Necmettin Erbakan University)    | Assoc. Prof. Dr. Hayriye ŞENGÜN<br>(Bayburt University)               |

Assoc. Prof. Dr. M. Fatih Bilal ALODALI  
(Necmettin Erbakan University)

Assoc. Prof. Dr. Mithat Arman KARASU  
(Harran University)

Assoc. Prof. Dr. Pinar YÜRÜR  
(Mugla Sıtkı Kocman University)

Assoc. Prof. Dr. Sefa USTA  
(Karamanoglu Mehmetbey University)

Asst. Prof. Dr. Hasan YILMAZ  
(İnönü University)

Asst. Prof. Dr. Selman Sacit BOZ  
(Selcuk University)

Assoc. Prof. Dr. Mesut DOĞAN  
(Afyon Kocatepe University)

Assoc. Prof. Dr. Mustafa KOCAOĞLU  
(Necmettin Erbakan University)

Assoc. Prof. Dr. Sabit MENTEŞE  
(Munzur University)

Assoc. Prof. Dr. Şafak KAYPAK  
(Hatay Mustafa Kemal University)

Asst. Prof. Dr. Nazlı NALCI ARIBAŞ  
(İnönü University)

Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi (UYAD) 15 adet ulusal ve uluslararası dizin / veri tabanı tarafından indekslenmektedir. Tarandığımız dizinler / veri tabanları:

Journal of International Management Academy (JIMA) is indexed by 15 national and international indexes / databases. Indexes / databases which we scanned:

Google Scholar, Rootindexing, ResearchBib, ESJI (Eurasian Scientific Journal Index), COSMOS IF, Jurix Hukuk Dizini, Türkiye Turizm Dizini, İdealonline, Kaynakça.info, OpenAIRE, BASE (Bielefeld Academic Search Engine), ROAD, Sindex, CiteFactor, Index Copernicus





# ULUSLARARASI YÖNETİM AKADEMİSİ DERGİSİ

## INTERNATIONAL JOURNAL OF MANAGEMENT ACADEMY

Yıl / Year: 2018 - Cilt / Volume: 1 - Sayı / Issue: 3

ISSN: 2636-8048

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 çalışmalarını yayınlayan hakemli bir dergidir. Dergi ile multidisipliner bir çalışma alanı tesis edilerek literatüre ve uygulamaya katkı sağlanması 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 - Aralık) 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

**Selma KARATEPE, Mehmet Seyda OZAN, A.Muhammet BANAZILI**

**En İyi Değer (Best Value) Yaklaşımı ve Toplam Kalite Yönetimi İlişkisi: Türkiye’de Yerel Yönetimler İçin Bir Değerlendirme /**

**291-302**

*Best Value Approach and Total Quality Management Relationship: An Assessment for Local Governments in Turkey*

Araştırma Makalesi / Research Article

**Ömer Faruk GENÇKAYA, Kemal KAYA**

**İstanbul İlçe Belediyelerinin Dış İlişkileri /**

**303-316**

*International Relations of İstanbul Township Municipalities*

Araştırma Makalesi / Research Article

**Hüsamettin İNAÇ, İbrahim YACAN**

**Ülkelerin Markalaşma Süreci ve Marka Kavramı /**

**317-331**

*The Branding Process Of Countries And The Concept Brand*

Araştırma Makalesi / Research Article

**Mithat Arman KARASU**

**Suç Korkusu, Göç ve Suriyeli Sığınmacılar: Şanlıurfa Örneği /**

**332-347**

*Fear of Crime, Immigration and Syrian Asylum Seekers: Şanlıurfa Case*

Araştırma Makalesi / Research Article

**Elvettin AKMAN, Tuğçe BAYRAM**

**Özel Kolluk Kuvveti Olarak Belediye Zabıtası: Zabıtalının Temel Sorunlarının Isparta Ölçeğinde Nitel Bir Analizi /**

**348-356**

*Municipal Police as Private Law Enforcement Force: A Qualitative Analysis of Basic Problems of Municipal Police in Isparta Scale*

Araştırma Makalesi / Research Article

**Volkan GÖÇOĞLU, İpek Didem KURT**

**Kamu Kurumlarında İnsan Kaynakları Yönetimi ve Teknoloji: Gelecek Odaklı Bir Değerlendirme /**

**357-367**

*Human Resources Management and Technology in Public Institutions: A Future-Oriented Assessment*

Araştırma Makalesi / Research Article

---

**Hüsamettin İNAÇ, Betül YAZICI**

**Kentleşme ve Markalaşma Olguları Bağlamında Kent Yönetimi /**

*City Government In The Context Of Urbanization And Branding Facts*

Araştırma Makalesi / Research Article

---

**368-377**

**Mehmet BOZTEPE**

**Olağanüstü Hal Rejiminde Yürütmenin Düzenleyici Bir İşlemi olarak Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve OHAL Kanun Hükmünde Kararnameleri ile Mukayesesi /**

*The Comparison of Enforcement as a Regulative Process During the State of Emergency with Presidential Decrees and State of Emergency Decrees*

Araştırma Makalesi / Research Article

---

**378-395**

**Çiğdem AKMAN**

**Kent Konseylerinde Kadın Eli: Söke Kent Konseyi Kadın Meclisi Üzerinden Bir Değerlendirme /**

*Women's Touch on the City Councils: An Evaluation of Söke City Council in Term of Women's Assembly*

Araştırma Makalesi / Research Article

---

**396-410**

**Yusuf UYSAL, Yıldız ATMACA**

**Türkiye'deki Merkezi ve Yerel Yönetim İlişkilerinin Yönetişim Modeli Çerçevesinde Değerlendirilmesi /**

*Evaluation Of Central And Local Government Relations In Turkey Within The Framework Of Governance Model*

Araştırma Makalesi / Research Article

---

**411-424**

**Sevgi SÜMERLİ SARIGÜL**

**Pazarlama Muhasebesi ve Müşteri Kârlılık Yönetimine Yönelik Genel Bir Değerlendirme**

*General Assessment For Marketing Accounting and Customer Response Management*

Araştırma Makalesi / Research Article

---

**425-435**

**İdil Gülnihal YAZICI**

**Lizbon Stratejisi ve Avrupa 2020 Hedeflerinde Bölgesel Kalkınma ve Sosyal Politikalar /**

*Regional Development and Social Policies in Lisbon Strategy and Europe 2020 Targets*

Araştırma Makalesi / Research Article

---

**436-451**

---

---

**Kaan AKMAN**

**Göç Yönetiminde Yerel Yönetimler ve STK İşbirliği /**

*Local Governments and NGO Cooperation in Migration Management*

Araştırma Makalesi / Research Article

---

**452-466**

---

**Ahmet UYAR**

**Marka Şehir Kavramı ve Türkiye ile Dünyadaki Marka Şehir Çalışmaları Üzerine Bir Araştırma /**

*A Research on the Concept of Brand City and Brand City Studies in Turkey and Around the World*

Araştırma Makalesi / Research Article

---

**467-479**

---

**Fatma AKAR**

**Yeni Kamu İşletmeciliği Paradigmasının Türk Kamu Bürokrasisinde Kamu Personeli İstihdam Şekilleri Üzerine Etkileri /**

*The Effects of New Public Management Paradigm on the Public Personnel Employment Types in Turkish Public Bureaucracy*

Araştırma Makalesi / Research Article

---

**480-495**

---



## En İyi Değer (Best Value) Yaklaşımı ve Toplam Kalite Yönetimi İlişkisi: Türkiye’de Yerel Yönetimler İçin Bir Değerlendirme

*Best Value Approach and Total Quality Management Relationship: An Assessment for Local Governments in Turkey*

**Selma KARATEPE**

Prof. Dr., İstanbul Gelişim Üniversitesi,  
İİSBF, Havacılık Yönetimi Bölümü,  
skaratepe@gelisim.edu.tr  
https://orcid.org/0000-0003-3853-1408

Makale Başvuru Tarihi: 11.12.2018

Makale Kabul Tarihi: 05.01.2019

Makale Türü: Araştırma Makalesi

**Mehmet Seyda OZAN**

Doktorant, İnönü Üniversitesi, SBE,  
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi A.B.D.,  
mseymdozan@gmail.com  
https://orcid.org/0000-0003-1821-0287

**A. Muhammet BANAZILI**

Doktorant, İstanbul Medeniyet Üniversitesi, SBE,  
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi A.B.D.,  
a.muhammetbnzl@gmail.com  
https://orcid.org/0000-0002-5088-9587

### Anahtar Kelimeler:

En İyi Değer  
Yaklaşımı,  
Toplam Kalite  
Yönetimi,  
Yerel Yönetimler,  
Yeni Kamu  
Yönetimi

### ÖZET

İngiltere’de “Yeni Kamu Yönetimi (YKY)” kavramına yüklenen anlam kamu hizmetlerinin sürekli geliştirilmesidir. Bu kapsamda ortaya çıkan En İyi Değer (Best Value) Yaklaşımı, İngiltere’de 2000’li yıllarda kamu ve yerel yönetimlerin hizmet sunumlarında benimsenmiş olup, yaklaşımın temelinde kamu-vatandaş ilişkisi bağlamında hizmetlerin vatandaş talepleri ve beklentilerine göre yeniden şekillendirilmesi esası yatmaktadır. Yaklaşım uygulamaya konulduğu yılların başlarında yavaş ve bürokratik bir süreç izlemesine karşın izleyen yıllarda, yerel yönetimlerdeki bürokrasiyi azaltmaya ve sürekli iyileştirme kapsamında daha yüksek standartlara odaklanmıştır. Yaklaşımın müşteri/vatandaş odaklılık, sürekli iyileştirme ve takım çalışması gibi ilkeleri Toplam Kalite Yönetimi (TKY) ilkeleri ile uyumluluk göstermektedir. Bu çalışmada Toplam Kalite Yönetiminin bir kamu sektörü formu olduğu düşünülen En İyi Değer (Best Value) Yaklaşımı irdelenmiş ve Türkiye’deki yerel yönetimlerin yeniden yapılanma kapsamında bu modelden belirli ölçüde faydalanabileceği konusu tartışılmıştır.

### Keywords:

Best Value  
Approach,  
Total Quality  
Management,  
Local Governments,  
New Public  
Management

### ABSTRACT

The meaning of the “New Public Management (NPM)” in England is the continuous improvement of public services. The Best Value Approach in this context has been adopted in the service delivery of public and local governments in the UK in the 2000s and the basis of the approach lies in the reshaping of services in the context of public-citizen relations in accordance with citizen demands and expectations. Although the approach followed a slow and bureaucratic process in the early years of implementation, it focused on higher standards in order to reduce bureaucracy in local governments and to improve continuously. Principles such as customer / citizen orientation, continuous improvement and teamwork are consistent with Total Quality Management (TQM) principles. In this study, the Best Value approach, which is considered to be a public sector form of total quality management, was examined and scope of the restructuring of local governments in Turkey issues that would benefit to the extent specified in this model was discussed.

\* Mevcut makale; 1-3 Kasım 2018 tarihleri arasında Alanya’da (Antalya) gerçekleştirilen Alanya Uluslararası Yerel Yönetimler Sempozyumu’da sunulan “Yerel Yönetimlerde Toplam Kalite Yönetimi Kapsamında “En İyi Değer (Best Value)” Yaklaşımı: Türkiye İçin Bir Değerlendirme” adlı tebliğin geliştirilmesi ve güncellenmesi sonucu oluşturulmuştur.

## 1. GİRİŞ

Günümüz kamu kurumlarının ve yerel yönetimlerin yeniden yapılanma ivmesi, çağdaş yaklaşımları benimsemelerini ve bu kapsamda uyumlaştırma faaliyetleri gerçekleştirmelerini zorunlu kılmaktadır. Yönetişimci bir anlayışa hizmet eden bu yaklaşımlar katılımcılığı, şeffaflığı ve verimliliği esas alarak vatandaş/müşteri odağına vurgu yapmaktadır. İfade edilen çeşitli yaklaşımların mevcut yönetim sistemlerine adaptasyonunda halka en yakın birimler olan yerel yönetimlerin rolü oldukça önemlidir. 2000’li yılların başlarında İngiltere’de kamu ve yerel yönetimlerin hizmet sunumlarında benimsenen bu yaklaşım kamu-vatandaş ilişkisi kapsamında vatandaş talepleri ve beklentileri doğrultusunda hizmetlerin yeniden şekillendirilmesi esasına dayanmaktadır. Yaklaşımın müşteri/vatandaş odaklılık, sürekli iyileştirme ve takım çalışması gibi ilkeleri TKY ilkeleri ile uyumluluk göstermektedir.

Bu çalışmada En İyi Değer (Best Value) Yaklaşımı ve Toplam Kalite Yönetimi irdelenmiş olup “En İyi Değer (Best Value) Yaklaşımı TKY’nin bir kamu sektörü formu mudur?” ve “Türkiye’deki yerel yönetimler yeniden yapılanma kapsamında bu anlayış/modelden faydalanabilir mi?” sorularına cevap aranmıştır. Bu kapsamda sırasıyla En İyi Değer (Best Value) Yaklaşımı ve Toplam Kalite Yönetimine dair kavramsal çerçeveye değinilmiş ve Türkiye’deki yerel yönetimler için uygulanabilirliği değerlendirilmiştir. Ayrıca bu çalışma ile Türk Kamu Yönetimi literatürüne neredeyse girmemiş En İyi Değer (Best Value) yaklaşımın/rejimin temel çizgilerle tanıtılması da hedeflenmiştir.

## 2. EN İYİ DEĞER YAKLAŞIMI VE TOPLAM KALİTE YÖNETİMİ

Bu başlık altında öncelikle En İyi Değer Yaklaşımına ilişkin literatüre değinilmiş, ardından Toplam Kalite Yönetimine dair kuramsal çerçeve ifade edilerek her iki kavram ilişkilendirilmiştir.

### 2.1. En İyi Değer (Best Value) Yaklaşımı

İngiltere’de “Yeni Kamu Yönetimi (YKY)” kavramına yüklenen anlam kamu hizmetlerinin sürekli iyileştirilmesidir (McLaughlin vd., 2002:1). Bu anlam, genel bir vizyondan yola çıkarak yerel yönetimlerin hizmet seviyelerine kadar olan; hedef, önlem ve çerçeveleri içermektedir. Kamu yönetimi reformları İngiltere’de 1980’li yıllardan itibaren hız kazanmış olup “mükemmel ve en iyi organizasyon” arayışıyla etkinlik ve verimlilik gibi kavramlara odaklanmıştır (Hood, 1995:99). Bu süreçte KYK, reform hareketlerini sembolleştiren kilit bir unsur olarak görülmüştür. Bu kapsamda ortaya çıkan En İyi Değer yaklaşımı 2000’li yılların başlarında İngiltere’de yerel kamu hizmetlerine yönelik modernleştirme hareketinin esası ve asli unsuru niteliğindedir (Demirkaya, 2006:60). KYK, En İyi Değer yaklaşımının geliştirilmesine temel teşkil etmiştir. Bu kapsamda birçok yazar için En İyi Değer; potansiyel olarak yerel yönetimde ortaya çıkan ve Yeni Kamu Yönetiminin dönüştürücü araçlarından biri olarak görülmektedir.

Bu yaklaşım sürekli iyileştirme ilkesinin yanında performans ölçüm ve analizleri doğrultusunda hizmetlerin yeniden şekillenmesi esasına dayanmaktadır (Geddes ve Martin, 2000:380). En İyi Değer, İngiltere’de modern ve çağdaş hükümet gündeminin temellerinden biridir. Ayrıca İngiltere Çevre, Ulaştırma ve Bölgeler Dairesi Başkanlığı (DETR) En İyi Değer yaklaşımını; “yerel yönetimler için işlevsel ve organizasyonel süreçlerin ekonomik çıkarlar, etkinlik ve verimlilik kavramları bağlamında geliştirilmesi ve sürekli iyileştirme için düzenlemeler yapılması” olarak tanımlamıştır. Bu yaklaşımın amacı yerel yönetimlerce sağlanan hizmetlerde kalite, etkinlik, standart, maliyet, etkililik ve tutumluluk gibi ilkeleri esas alarak sistematik bir yönetim oluşturmaktır (DETR, 1999).

1999 yılında İngiltere’de çıkarılan Yerel Yönetimler Yasası ile bu yaklaşımın ilkeleri yasalaşmış ve 2000 yılından bu yana tüm yerel yönetimlere uygulama yükümlülüğü getirilmiştir. Bu rejim veya sistem herhangi bir ayırım gözetilmeksizin tüm kamu hizmetleri için uygulanmış ve yerel yönetimlerce temin edilen bütün kamu hizmetlerinin beşer yılda bir gözden geçirilerek “En İyi Değer Performans Yönetimi” çerçevesi altında değerlendirilmesi öngörülmüştür. Yerel yönetimler, hizmet standartı ve hizmet maliyeti hususunda vatandaşların görüşlerini almakla yükümlü kılınmıştır (Boyne vd., 2002:13). Bu değerlendirme ve denetim işlevi, hükümet tarafından görevlendirilen Denetim Komisyonu ile sağlanmaktadır. Ayrıca yerel yönetimlerin performans planlarının değerlendirilmesi kapsamında bir müfettişlik de kurulmuştur. Bu denetim komisyonu ve müfettişliğin görevi; yerel yönetimlerin hizmet ve işleyiş konularındaki iyileştirmelerini takip edip değerlendirmektir. Bunun yanında değerlendirme için yerel yönetimlerden talep edilen verilerde bağımsız ve doğrulanabilir nitelikler aranmaktadır (Audit Commission, 1998). Yerel yönetimlerin vatandaş görüşlerini

almakla yükümlü kılınması ile amaçların gelen talepler doğrultusunda belirlenmesi ve bu kapsamda hizmet kalitesinin artırılması hedeflenmiştir.

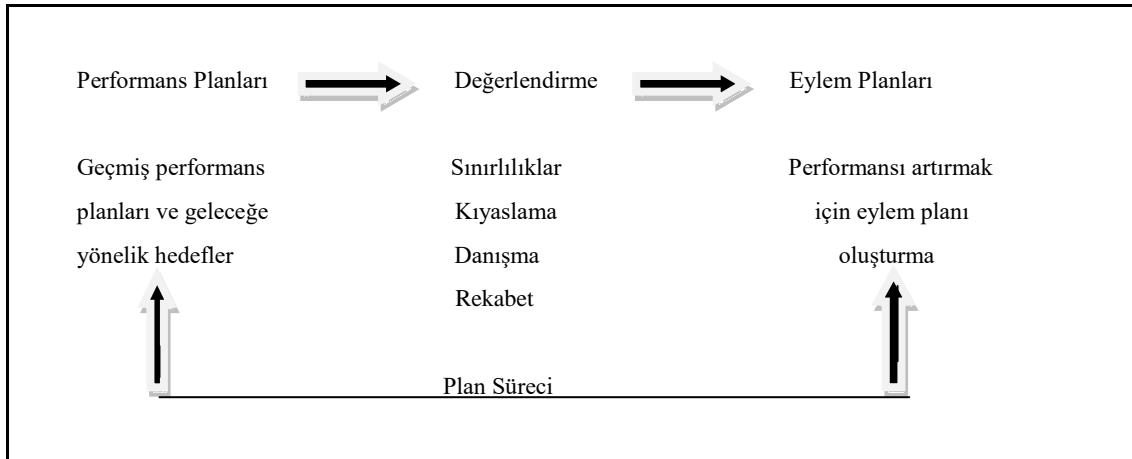
Daha iyi bir kamu hizmet sunumu için performans göstergelerinin kamuoyu ve kamu kurumları ile paylaşılması önemlidir. Bununla beraber sunulan hizmetlerin iyileştirilmesi ve artan vatandaş beklentileri verimli kaynak kullanımını gündeme getirmektedir. Bu kapsamda Massey (1999:10), hizmetlerin eş zamanlı olarak geliştirilmesi ve kaynakların daha verimli kullanılması adına Kalite ve İş Mükemmelliği yaklaşımlarının benimsenmesi gerektiğini öne sürmüştür. Bu görüşleri yansıtan En İyi Değer yaklaşımında da “kalite” kilit bir unsurdur. Lewis ve Hartley (2001:478) kalitenin En İyi Değer kavramının merkezinde yer aldığını ifade etmişlerdir. Ayrıca En İyi Değer rejiminde kalite hususundaki sorunları tanıma, gözden geçirme, önerilerde bulunma ve sentezlenmiş veriler hakkında karar alma gibi organizasyonel faaliyetler için hizmet içi ve hizmet dışı personelden oluşan geçici bir inceleme ekibi kurulması öngörülmektedir (Magd ve Curry, 2003:275). Bu doğrultuda En İyi Değer’in matriks organizasyonlardan da faydalandığını söylemek mümkündür.

Hükümet, Benchmarking’in yanında İş Mükemmellik Modeli, ISO 9000 ve İnsani Yatırımlar (IIP) gibi kalite modelleri ile İngiltere’deki kamu kuruluşlarının kamusal hizmetlerini kalite bağlamında değerlendirip ödüllendiren “Charter Mark” kamu sektörü ödüllerinin de yerel yönetimlerce benimsenmesini teşvik etmektedir (McAdam ve Walker, 2003:875). Bu modellerin her birinin hizmet kalitesinin farklı yönlerine odaklandığı görülmektedir.

Diğer merkezi unsur sürekli iyileştirme ilkesidir. Bu kapsamda performans iyileştirmeleri için üretim ve operasyonel yönetim ile ilgili bir takım sert teknikler mevcuttur. Bu teknikler aynı zamanda performans iyileştirmeleri için bazı kilit noktalarını tespit etmektedir. Performans ve eylem planları, performans ölçütlerini ve hizmetlerin başarısını ya da iyileştirme stratejilerini ortaya koymaktadır. Sürekli iyileştirme ilkesi gereği En İyi Değer yaklaşımında yumuşak teknikler de mevcuttur. Yumuşak teknikler, sunulan hizmetleri iyileştirmek için personel etkileşimi ve yatay iletişim gibi hususlara önem verilmesidir (Martin ve Boaz, 2000:49). Bu kapsamda sert tekniklerin organizasyonel performansın artırılmasına, yumuşak tekniklerin ise personel motivasyonuna yönelik olduğunu söylemek mümkündür.

En İyi Değer sürecinin bir diğer merkezi yönü müşteri/vatandaş odaklılıktır. Bu kapsamda müşteri danışmanlığı ve etkileşimi, En İyi Değer rejiminin temel bir prensibidir. Organizasyonu içe dönük olan odak noktasından yerel hizmetten faydalananlara doğru açık sistemler haline getirmek nihai hedeftir. Anket ya da çeşitli metodolojiler kullanılarak iç ve dış paydaş görüşlerinin toplanması da önemlidir. Ayrıca iletişim süreci tek yönlü olmaktan ziyade karşılıklılık esasına dayanmaktadır (Bovaird ve Halachmi, 2001:452). Bu iletişim ve etkileşim döngüsü sonunda arzu edilen sonuç; yerel hizmetlerin sunumunda kaliteyi sağlamaktır.

**Tablo 1.** En İyi Değer Yaklaşımının İşleyiş Süreci



Kaynak: Boyne vd., 2012:12.

En İyi Değer rejiminde yerel kuruluşlar, aynı hizmeti sağlayan hem özel hem de diğer yerel örgütlenmelerle kendi hizmetlerini karşılaştırmakta ve rekabet faktörünü sürekli iyileştirme ilkesi için bir araç olarak görmektedirler. Bu sistem için, gönüllülük esasına dayalı rekabetçi piyasa modeli kabul edilirken, yerel yönetimlerin ikinci ya da üçüncü sektör kurumları ile iş birliği yapması teşvik edilmiş ve hizmet sunumunda “karma yöntem” öngörülmüştür (DETR, 1998).

En İyi Değer daha önceki yıllarda yapılan yerel yönetim reformlarına bir tamamlayıcı olarak düşünülmüştür (Boyne, 1998:45). Ayrıca kurumların geçmiş başarıları ve gelecek hedeflerinin yıllık performans planları özetleri ile detaylı bir şekilde yayınlanması ve Denetim Komisyonunca belirlenmiş performans kriterleriyle hizmet sunumunda elde edilen başarıların ölçülmesi öngörülmüştür (Audit Commission, 1998). Yerel yönetimlerce sağlanan hizmetlerin çağa uygun şekilde sunumu ve özel sektör hizmetleri ile aynı seviyelere getirilme arzusu bu sistemin amaçlarından biri olarak görülebilir. Ayrıca sunulan hizmetlerde kurumsal çıkarı ön plana çıkararak ölçeklerden ziyade vatandaş öncelikleri ön plandadır (Demirkaya, 2006:59). Bu yaklaşım ve sistemde yerel yönetimlerce sağlanan hizmet kalitesinin iyileştirilmesi ile birlikte sürekli yenilenme de hedeflenmiştir (Çetin, 2008:47). Yerel yönetimlerin yeniden yapılanma kapsamında benimsemiş oldukları bu sistem yerel otoritelerce farklı boyutlarda kabul edilmiş ve bu otoritelerin bir kısmı mevcut sistemlerini ve performanslarını yeterli bulurken diğerleri altyapı ve adaptasyon faaliyetlerine ağırlık vermişlerdir (Boyne vd., 2012:13). Daha önce de belirtildiği üzere yıl sonlarında hedeflenen performansa ulaşmak için eylem planları oluşturulması ve uygulanması zorunluluğu getiren En İyi Değer (Best Value) sistemi 2000 yılında İngiltere’de tüm yerel otoritelerce uygulanmaya başlanmış ve beşer yıllık süreçlerde kapsamlı performans değerlendirmeleri yapılmıştır. Yerel yönetimlerce sağlanan kamu hizmetlerinde sürekli iyileştirmeyi hedefleyen hizmet değerlendirmesi, sağlanan hizmetlere yönelik gözden geçirme ve gerekli olup olmadığını sorgulama üzerinedir (DETR, 1998). Bu kapsamda amaç; yerel otoritelerin sağlamış olduğu hizmetlerin hedef ve işlevselliğini gözden geçirmek ve belirlenmiş performans standartları ile öngörülmuş hedefler doğrultusunda ulaşılan performans durumunu ortaya koyarak değerlendirmektir (HMSO, 1999). Sağlanan hizmetlerin değerlendirilmesinde ekonomi, etkinlik ve etkililik unsurları ön plana çıkmaktadır (Audit Commission 1983).

Sunulan kamusal hizmetlerde hızlı ve ölçülebilir gelişmeler elde etmek ve bu gelişmeleri sürdürmek performans yönetiminin odak noktası kabul edilmektedir. Bu kapsamda yasal düzenleme ile her yerel otoritenin beş yıl içerisinde hizmet sunumu konusunda en iyi 1/4’lük pay içerisinde yer alan yerel otoriteler seviyesine yükselmesi desteklenmiş, sunulan hizmetlerde performans ölçümü En İyi Değer için önemli bir unsur haline getirilmiştir. Bu düzenlemede merkezi hükümet, yerel kamu hizmetleri performansını üst seviyelere çekebilmek ve sürekli iyileştirmeyi sağlamak için bazı hedefler ortaya koymuştur. Bunlar kalite ve maliyet hedefleri ile yıllık hedeflerin beş yıllık hedeflerle uyumlu olması şeklindedir. (DETR, 1998). Boyne, bu hedeflerin özellikle kalite hususunda yetersiz kalan yerel otoriteler için bir baskı unsuru olabileceğini belirterek bazı problemlere işaret etmiştir. Bu problemler; her yerel otorite için kalite-maliyet ölçümlerinin etkili ve optimum şekilde yapılamayacağı, farklı koşulların uygun bir karşılaştırmayı sekteye uğratması ve belirlenmiş performans hedeflerine beş yıl içerisinde ulaşılabilirliğini düşük performanslı/yetersiz yerel otoriteler için soru işareti olmasıdır. Merkez tarafından belirlenen hedeflerin bir diğer sakıncası ise En İyi Değer yaklaşımındaki “vatandaş taleplerine göre yeniden yapılanma” ve “vatandaş odaklılık” ilkeleri ile ters düşmesidir. (Boyne, 1999:14). Bu kapsamda Boyne, En İyi Değer rejiminin genel geçer ilke ve hedeflerinin her yerel otorite için uygun olamayacağı hususuna dikkat çekerek, özellikle “durumsallık” ve “vatandaş odaklılık” ilkesine vurgu yaptığı görülmektedir.

## 2.2. Toplam Kalite Yönetimi

Toplam Kalite Yönetimi (TKY), hizmet sunulan müşteri ihtiyaçlarının tedarikinde kullanılan insan, süreç, ürün/hizmet kalitesinin sistematik ve sürekli bir anlayış ile iç paydaşların katılımı/katkısıyla sağlanmasıdır (Kanji, 2006:4). TKY 1980’li yıllardan itibaren başta özel sektör olmak üzere yönetsel süreçlerin iyileştirilmesinde kilit bir rol oynamıştır (Powell, 1995:17). Kamu kurumlarınca da benimsenen TKY dünyanın dört bir yanındaki kamu kurumları tarafından benimsenmiştir (Pollitt ve Bouckaert, 2000:5). TKY’nin kurumlarca benimsenmesindeki amaç; kurumsal sürecin sürekli iyileştirilmesi, kurum personelinin bu süreçte aktif olarak rol alması ve nihai olarak bütüncül şekilde gelişimin sağlanmasıdır (Özer ve Önen: 2017:103). Bununla birlikte, TKY’yi benimseyen ve uygulayan kamu ve özel sektör kurumlarının deneyimleri daima olumlu sonuçlanmamıştır. Bazı kurumlar TKY ile ciddi iyileştirmeler ve başarılar sağlayabilirken bazıları başarısızlıkla karşılaşmıştır (Taylor ve Wright, 2003:98). Hackman ve Wageman (1995:319) bu başarısızlığı TKY teorisinden ziyade uygulama safhasında ortaya çıkan problemlere bağlamaktadır. Druckman (1997:41) ise TKY uygulamalarının örgütsel anlamda başarıya ulaşabilmesi için temkinli ve yavaş bir gelişim sürecinin gerekliliğine vurgu yapmıştır.



**Tablo 2.** Toplam Kalite Yönetimi Üzerine Popüler Perspektifler

| <i>Deming'in 14 İlkesi</i>       | <i>Juran Üçlemesi</i>             | <i>Crosby'nin 14 Kalite Adımı</i> |
|----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|
| 1. Hedef kararlılığı             | I. <i>Kalite planlaması</i>       | 1. Yönetim taahhüdü               |
| 2. Felsefenin benimsenmesi       | Hedeflerin belirlenmesi           | 2. Kalite iyileştirme ekibi       |
| 3. Sıkı denetimin kaldırılması   | Ürün ve süreçlerin geliştirilmesi | 3. Kalite ölçümleri               |
| 4. Performansa göre fiyat        |                                   | 4. Kalite ölçüm maliyeti          |
| 5. Sürekli iyileştirme           |                                   | 5. Kalite farkındalığı            |
| 6. Eğitim                        | II. <i>Kalite kontrolü</i>        | 6. Düzenleyici eylemler           |
| 7. Liderlik                      | Performans değerlendirmesi        | 7. Sıfır hata                     |
| 8. Endişeyi kontrol altına alma  | Hedeflerin uyumlulaştırılması     | 8. Üst yöneticiler için eğitim    |
| 9. Engellerin aşılması           |                                   | 9. Sıfır hata toplantıları        |
| 10. Kaosun ortadan kaldırılması  | III. <i>Kalite iyileştirmesi</i>  | 10. Hedeflerin tasnifi            |
| 11. Sınırlılıkların kaldırılması | Altyapının kurulması              | 11. Sıfır hata inceleme birimi    |
| 12. Performansla gurur duyma     | Proje ve takımları tanımlama      | 12. Süreçleri tanıma              |
| 13. Sürekli eğitim               | Kaynak temini ve eğitim           | 13. Kalite kurulları              |
| 14. Eylem planları               | Karar/kontrol mekanizması         | 14. Sürekli yenilenen döngü       |

Kaynak: Powell 1995:18.

**Tablo 3.** ABD Baldrige Ulusal Ödül Kriterleri

|   |   |
|---|---|
| 1. Liderlik (125 puan)                      | 5. İnsan kaynaklarına odaklanma (85 puan) |
| 1.1. Organizasyonel liderlik                | 5.1. Çalışma sistemleri                   |
| 1.2. Kurumsal sorumluluk                    | 5.2. Çalışan eğitimi ve gelişimi          |
| 2. Stratejik planlama (85 puan)             | 5.3. Çalışan moral ve motivasyonu         |
| 2.1. Strateji geliştirme                    | 6. Süreç yönetimi (85 puan)               |
| 2.2. Strateji tasnifi                       | 6.1. Üretim ve hizmet süreci              |
| 3. Müşteri ve pazar odağı (85 puan)         | 6.2. Süreçlerin desteklenmesi             |
| 3.1. Müşteri ve market bilgisi              | 6.3. Tedarik ve ortaklık süreci           |
| 3.2. Müşteri ilişkileri ve memnuniyeti      | 7. İş raporları (450 puan)                |
| 4. Bilgi toplama ve analiz                  | 7.1. Müşteri memnuniyeti raporları        |
| 4.1. Organizasyonel faaliyetlerin ölçülmesi | 7.2. Finansal raporlar                    |
| 4.2. Performans analizi                     | 7.3. İnsan kaynakları raporları           |
|   | 7.4. Tedarik ve ortaklık raporları        |
|   | 7.5. Örgüte ait spesifik raporlar         |

Kaynak: Powell, 1995:18.

Tablo 1'de Deming, Juran ve Crosby tarafından ifade edilen başlıca TKY ilkeleri ve Tablo 2'de ABD'deki Baldrige Ulusal Ödülleri adaylarını değerlendirmek için kullanılan puanlama sistemi yer almaktadır. Bu modeller, müşteri odaklılık, bilgi ve veri kullanımı, sürekli iyileştirme, kalite taahhüdü, çalışan katılımı ve liderlik gibi çeşitli teknik ve organizasyonel yaklaşımları kapsamaktadır. Tablo 1'de ifade edilen yaklaşımların çeşitliliği, TKY'nin tek bir tanımı olmadığı ve farklı sistemlerde farklı ilkelerin ön planda olabileceği tartışmalarına yol açmıştır (Hill ve Wilkinson, 1995:8). Örneğin Reeves ve Bednar (1994:419) kalite terimini farklı olarak; mükemmellik, değer katma, usul ve esaslara tam uygunluk ve beklentilerin ötesine geçebilme olarak dört boyutta vurgulamaktadır. Daha farklı bir perspektiften TKY yaklaşımları, sert ve yumuşak tekniklere ayrılmıştır. Sert teknikler üretim ve operasyonel yönetim ile ilişkili, çalışanlara yönelik takdir yetkisinin az olduğu tekniklerdir. Yumuşak teknikler; müşteri odaklılık, takım çalışması, eğitim ve çalışan katılımı gibi

nitelik odağındaki teknikleri içermektedir (Wilkinson vd., 1992:3). Bu kapsamda sert tekniklerin performansa yumuşak tekniklerin motivasyona vurgu yaptığını söylemek mümkündür.

TKY’yi yaygınlaştırmanın alternatif bir yolu mevcut örgütlenmelerden gelen sinyalleri alan ve bunları kapsamlı bir şekilde kullanmak için metodoloji sağlayan bütünsel yönetim yaklaşımıdır (Spencer, 1994:468). Bu yaklaşım TKY uygulayıcılarının süreç hakkındaki görüşlerini yansıtmaktadır. Örneğin, Juran (1989:5) TKY ile ilgili deneyimleri sonucunda müşteri odaklılık, süreç oryantasyonu ve sürekli iyileştirme ilkelerinin TKY’nin temelini teşkil ettiğini savunmuştur. Dean ve Bowen (1994:47) tarafından da müşteri odaklılık, sürekli iyileştirme ve takım çalışması ilkeleri ile benzer bir teorik yaklaşım ortaya konulmuştur. Bu kapsamda farklı teorisyenler tarafından vurgu yapılan ilkelerin ortak olanları TKY’nin temel prensiplerini oluşturmuştur.

**Tablo 4.** Toplam Kalite Yönetiminin Prensip, Pratik ve Yöntemleri

|            | Müşteri odaklılık  | Sürekli iyileştirme   | Takım çalışması  |
|------------|--|---|--|
| Prensipler | Müşteri ihtiyaçları doğrultusunda ürün ve hizmet üretmek ve organizasyonel anlamda müşteriye odaklanma | Müşteri memnuniyeti hususunda kararlılık gösterme ve bu kapsamda sürekli iyileştirmelerde bulunma | Müşteri odaklılık ve sürekli iyileştirmenin en iyi seviyelerde yapılması için takım çalışmasında bulunma |
| Pratikler  | Doğrudan iletişim ile müşteri ihtiyaçları hakkında bilgi toplama ve bu bilgileri kullanma              | Süreç analizi, yeniden yapılanma, problem çözme, plan yapılması/denetlenmesi/uygulanması          | Bütün birimlerin işlevsel şekilde çalışmasını sağlayan düzenlemelerin yapılması, grup eğitimleri         |
| Yöntemler  | Müşteri araştırması ve gruplara odaklanma, hizmetlerin müşteriye göre şekillenmesi                     | Sürekli döngünün sağlanması, istatistiksel verilerin kullanılması, süreç kontrolünün sağlanması   | Takım çalışmasını geliştirecek organizasyonel tekniklerin kullanılması                                   |

Kaynak: Dean ve Bowen, 1994:395.

Dean ve Bowen her bir ilkenin, müşteriler veya vatandaşlardan çeşitli bilgiler toplanarak ya da süreçler analiz edilerek dizi uygulama yoluyla geliştiğini iddia etmektedirler. Bu üç ilkenin kamu yönetimi ve kurumlarında da benimsendiği görülmektedir. Örneğin, İsviçre hükümeti TKY modelini müşteri geribildirimi, denetim ve sürekli iyileştirme ilkelerine dayandırmaktadır (Boyne vd., 2002:10). Bu tanımlamaların özel ve kamu sektörü için ortak yönleri olsa da TKY’nin tanımı hususunda ortak bir görüş mevcut değildir. TKY’nin tanımı ile ilgili tartışmalar teorik temelden ziyade yönetsel anlamdaki uygulanmasından kaynaklanmaktadır. Bu kapsamda TKY’nin yönetim teorisi ile açık bir şekilde ilişkili olduğuna dair birçok çalışma yapıldığı görülmektedir (Grant vd.,1994:27). Dean ve Bowen (1994:47) TKY perspektifinin, üst yönetim liderliği, çalışanların katılımı, takımların kullanımı, eğitim ihtiyaç analizi/değerlendirmesi ve kariyer yönetimi gibi İnsan Kaynakları Yönetimi (İKY) uygulamaları alanlarına ve yönetim teorisine dayandığını ifade etmişlerdir. TKY ilkelerinin evrensel olarak tüm organizasyonlar için geçerli olduğunu savunan teorisyenler olmasının yanında bu ilkelerin organizasyonların yapısı ve kapsamına göre değişebileceği yönünde görüş bildiren teorisyenler de mevcuttur (Lenz, 1981:131). Bu bağlamda TKY’nin uygulanması ya da hangi ilkelerin ön planda olacağı bir örgütün performansını etkileyen değişkenlerin sayısı/karmaşıklığı, bu değişkenlerdeki değişim oranı (dinamizmi), değişikliklerin öngörülebilir olup olmadığı (belirsizliği) ve çevrenin organizasyonel büyümeye elverişli olup olmadığını içerir (Radin ve Coffee, 1993:45). Bu nedenle evrensel TKY ilkeleri ve durumsallık yaklaşımı odaklı yönetim teorileri arasında bir çatışma söz konusudur.

### 3. EN İYİ DEĞER YAKLAŞIMININ TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERE UYGULANABİLİRLİĞİ KAPSAMINDA TOPLAM KALİTE YÖNETİMİ İLE İLİŞKİLENDİRİLMESİ

Daha önceki bölümden hareketle görülmektedir ki; En İyi Değer Yaklaşımı ile Toplam Kalite Yönetimin ilkeleri ve problemleri benzerlik göstermektedir. Bu bölümde, ifade edilen bu benzerliğin uygulanabilirlik bağlamında değerlendirilmesi için öncelikle Türkiye'de Toplam Kalite Yönetimi Uygulamalarına değinilmiş, ardından En İyi Değer Yaklaşımı ve Toplam Kalite Yönetimi ilişkilendirilerek En İyi Değer Yaklaşımının Türkiye'de Yerel Yönetimler için Uygulanabilirliği değerlendirilmiştir.

#### 3.1. Yerel Yönetimlerde Toplam Kalite Yönetimi ve Uygulamaları

Tüm kamu otoritelerinin sürdürülebilirliklerini sağlaması yenilikçi, rekabetçi ve değişime açık bir anlayışla mümkündür. Bu anlayış ise bilgi toplumunun bir gereği olarak sürekli iyileştirme ve gelişimi zorunlu kılmaktadır (Ozan, 2018:55). Bu kapsamda Türkiye'de 2004 yılından itibaren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ile ivme kazanan Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı, küresel çaptaki ekonomik kriz durumlarında kamu kurumlarını koruma ve sürdürülebilirliklerini sağlama adına tedbirleri içermektedir. Kamu yönetimindeki merkezîyetçi, statik ve bürokratik yapılar kaynak maliyetlerini olumsuz yönde etkilerken halkın karar alma mekanizmalarına katılımını engellemektedir. Kamu yönetiminde yaşanan bu gelişmeler, köklü yapısal değişikliklere zemin hazırlamaktadır.

Bir ülkedeki kamu sektörünün temel başarı göstergesi; kamu hizmetlerinin en iyi şekilde, kesintisiz ve vatandaş talepleri doğrultusunda sunulmasıdır (Önen ve Kurnaz, 2017:51). Bu kapsamda yerel yönetimler içerisinde özellikle belediyelerden beklenen hizmetlerin ve genel bilinçlenmenin artması, ancak klasik belediyeçiliğin bu konuda yetersiz kalması TKY'yi ve kalite odağında çağdaş belediyeçiliğin benimsenmesi zorunlu kılmaktadır (Nohutçu, 2005:1). TKY'nin belediyeler için önemine bakıldığında iş analizi, görev/sorumluluk tanımları, organizasyonel yapının kontrolü ve sürekli geliştirilmesi gibi hususlar göze çarpmaktadır. Belediyelerde TKY'nin benimsenmesini gerekli kılan nedenler ise yeniden yapılanma arzusu, etkinlik/verimlilik/kalite problemleri, vatandaşların kamu hizmetlerine yönelik beklentilerinin artması, şeffaflık, katılım ve hizmetlerde sürekliliğin sağlanması olarak ifade edilebilir (Yatkın, 2004:20). Kamu kurumlarında ve belediyelerde TKY anlayışının yerleşmesi için köklü yapısal değişim ile birlikte bir süreç de gerekmektedir. Bu kapsamda somut ve farkedilebilen sonuçlara uzun vadede kararlılıkla ulaşılabilmektedir. Her ne kadar uzun vade gerektiren bir süreç olsa da TKY uygulamalarının belediye hizmetlerinde kaliteyi artıracığı bir gerçektir. Ayrıca vatandaş odaklılık ile memnuniyet düzeyleri artarken belediyelere karşı güven oluşmaktadır (Korkusuz, 2005:79). Vatandaş odaklı olmak ve her türlü hizmette yerel halkın isteklerini gözetmek ile sağlanan bu güven; belediyelerin kurumsal itibarını da olumlu yönde etkilemektedir (Karatepe ve Ozan, 2017:93). Bu kapsamda yapısal dönüşümler yaşayan belediyeler yerel hizmet sunumlarında kalite unsuruna gün geçtikçe önem vermektedir. Hizmet sunum süreçlerinde yaşanan verimsizlik, kaynakların israfı, belediye birimleri arasındaki eş güdüm problemleri ve hantallığın kalite çalışmaları ile aşılması hedeflenmektedir. Bugün Türkiye'de şehir, büyükşehir veya ilçe belediyelerinin büyük bir kısmı TKY uygulamalarına geçmişlerdir ya da geçmek üzeredirler. Buna karşın Türkiye'deki belediyelerin TKY uygulamalarına geçiş sürecinde karşılaşılabilecekleri önemli problemler mevcuttur. Bunlar merkezi yönetimden, bürokratik problemlerden, mali kaynakların yetersizliğinden, üst yönetim ile personelin hazır olmamasından ve belediyelerin birer kamu kuruluşu olmalarından kaynaklanabilmektedir (Özeroğlu, 2015:578). Bu kapsamda TKY'nin özel sektör orijininde ortaya çıkması kamu kurumları için bir uyarlanma sürecini işaret etmektedir. Bu süreç ise kamu kurumları ve belediyeler için uygulama zorlukları anlamına gelebilmektedir.

Bu bağlamda, örnek teşkil etmesi açısından Türkiye'deki bazı belediyelerin TKY kapsamındaki çalışmaları aşağıda kısaca belirtilmiştir;

- *İstanbul Büyükşehir Belediyesi (Gelirler Müdürlüğü) Örneği:* İstanbul Büyükşehir Belediyesi Gelirler Müdürlüğü'nün 2009 yılında başlatmış olduğu kalite iyileştirme çalışmaları kapsamında Mükemmellikte Kararlılık, Mükemmellikte Yetkinlik 3 Yıldız ve Mükemmellikte Yetkinlik 4 Yıldız belgelerini aldığı görülmektedir. Müdürlükte EFQM modeli kapsamında yürütülen kalite iyileştirme çalışmaları müdür, kalite yöneticisi konumunda bir müdür yardımcısı ve tüm personelin katılımı ile sağlanmıştır. Müdürlük bu süreçte bazı zorluklar yaşamasına karşın başarılı olmuş ve bu başarıda güçlü liderlik ve personel katılımı dikkat çekmiştir. Toplum algısı ölçüm anketi ile müşteri, çalışan ve paydaş memnuniyetine yönelik anketler yıllık olarak uygulanmış ve anket sonuçları kapsamında hazırlanan iyileştirme planları ile birçok iyileştirme gerçekleştirilmiştir (Arıkboğa, 2016: 72).

- *Üsküdar Belediyesi Örneği:* Üsküdar Belediyesinin kalite iyileştirme kapsamında TS EN ISO 9001:2008 standardı referans alınarak oluşturduğu Kalite Yönetim Sisteminin bütün belediye birimlerinde mevcut olduğu görülmektedir. Üsküdar Belediyesi Kalite Yönetim Sistemi aracılığıyla TKY anlayış ve ilkeleri doğrultusunda çalışmalar yapmakta ve kalite sistemlerini/belgelerini vatandaş memnuniyetini sağlama adına önemli unsurlar olarak görmektedir (Nalbant, 2014:138). Ancak, bu süreçlerde çoğu belediyede yaşanan örgütsel düzeyde değişime karşı direnç ve üst yönetimin süreci sahiplenmemesi gibi problemler Üsküdar Belediyesinde de hissedilmiştir (Nalbant, 2014:146).
- *Pendik Belediyesi Örneği:* Pendik Belediyesinde kalite iyileştirme kapsamında TKY ve ISO 9001:2000 kalite standartları ile ilgili çalışmalar yapılmaktadır. Yine TKY kapsamında gerçekleştirilmiş uygulamalara bakıldığında iç ve dış paydaş memnuniyetinin önemsendiği görülmektedir. İç paydaş memnuniyeti çalışma ortamı ve motivasyonu artırma iyileştirmeleri ile sağlanırken dış paydaş yani müşteri memnuniyeti istek, öneri ve şikayet mekanizması olan Beyaz Masa uygulamasıyla sağlanmıştır (Coşgun, 2010:95-96).
- *Antalya Büyükşehir Belediyesi Örneği:* Antalya Büyükşehir Belediyesi kalite iyileştirme ve TKY ilkelerinin uygulanması kapsamında TS-ISO belgeleri ile mevcut kalite düzeylerini belgelendirmiştir. Ayrıca kalite sürecinde liderlik, paydaş katılımının sağlanması, müşteri odaklılık, strateji belirleme gibi hususlarda çalışmalar yapılmıştır. Yine TKY kapsamında istatistiğe dayalı veriler ile kalitenin ölçülerek iyileştirilmesi hususlarında anketler oluşturulmuştur (Çetintürk, 2011:74-88).

Örnekleri çoğaltmak mümkün olmakla birlikte verilen örneklerden anlaşılmaktadır ki; belediyeler TKY ile hizmet kalitelerini artıracaklarının bilincindedirler. Bu kapsamda yerel yönetimler içinde özellikle belediyelerin TKY felsefesini benimsediğini ve bu doğrultuda faaliyetlerde bulduklarını söylebiliriz.

Özetlemek gerekirse yerel yönetimler için TKY uygulamaları hizmet kalitesinin artırılmasına adına önemli araçlardan biridir. Özellikle belediyelerde stratejilerin tespit edilmesi, stratejik planların hazırlanması, sunulan hizmetlerin analizleri ve iş tanımları doğrultusundaki gerçekleştirilen mali analizler TKY ile ilişkilendirilmektedir. Yine yerel yönetimler içerisinde belediyelerde, TKY gereği etkin, verimli ve ekonomik yönetim anlayışı benimsenmektedir. Verimlilik ilkesi sınırlı kaynaklara sahip yerel yönetimler ve kamu kurumları için oldukça önemli bir tasarruf aracıdır. Bu kapsamda mevcut hizmet maliyetlerinin azaltılması ile daha çok müşteri/vatandaşa ulaşılması mümkündür. Bu anlayış, personelin ve organizasyonel süreçlerin müşteri odağında şekillendirilmesini ilke edinmiş yönetim anlayışını gerekli kılmaktadır. TKY bu görevi üstlenirken örgüt içi kalite standartları ile personelin sürece adaptasyonunu sağlamaktadır. Bu süreç yerel yönetimler içinde belediyeleri kapalı birer sistem olmaktan çıkarmaktadır.

### **3.2. En İyi Değer Yaklaşımının Toplam Kalite Yönetimi ile İlişkisi ve Türkiye’de Yerel Yönetimlere Uygulanabilirliği**

Günümüzde kalite ve memnuniyet kavramları her alan ve hususta etkilidir. Bütün kurumlar hızla küreselleşen siyaset ve ekonomi dünyasında rekabeti sürdürebilme adına stratejiler ortaya koyarak verimliliği artırma yükümlülüğü altındadır. Bu kapsamda bir yönetim yaklaşımı ve rejimi olan En İyi Değer, yerel yönetimlerin örgütsel düzeyde rekabet içinde kalmasını öngören bir sistemdir. Çalışmanın önceki bölümlerinde ifade edildiği gibi En İyi Değer’in amacı hizmetlerin vatandaş odağında şekillendirilmesi ve sürekli iyileştirme ile verimliliğin sağlanmasıdır. Bu verimlilik önceden belirlenmiş süreçler doğrultusunda gerçekleşirken değerlendirme ve denetim safhaları ile birlikte sistemin eksik ve hatalı yönleri tespit edilip iyileştirilerek sürekli gelişim sağlanmaktadır. Bu kapsamda En İyi Değer’in başarısı tüm süreçlerin doğru şekilde gerçekleşmesine bağlıdır. Personelin süreçlere aktif katılımı sayesinde şekillenen kalite ve iyileştirme çalışmaları, vatandaş taleplerinin bir yansımasıdır.

Sınırların ortadan kalktığı küreselleşme ile birlikte dünya genelindeki yerel yönetimler çeşitli yaklaşım ve yönetim teorilerinden etkilenmekte, bu doğrultuda yeniden şekillenmektedir. Ayrıca yönetim anlayışları, organizasyonel süreçler, iş yöntemleri ve süreçler insan odağına yönelmektedir. Bu kapsamda En İyi Değer, yerel yönetim hizmetlerinde kalite, sürekli iyileştirme ve müşteri/vatandaş odaklılık ilkelerini benimsemekte ve hedeflemektedir. En İyi Değer yaklaşımı TKY’nin kalite vurgusu, paydaş katılımının sağlanması, müşteri odaklılık, sürekli iyileştirme, sürekli eğitim, strateji/hedef belirleme, takım çalışması, performans, etkinlik, verimlilik, üst yönetim eğitimi ve istatistiki verilerin kullanılması gibi bir çok ilkesine vurgu yapmaktadır. Bu doğrultuda bir önceki alt başlıkta örnek verilen belediyelerin aslında En İyi Değer yaklaşım ve ilkelerini de

benimsediğini söylemek mümkündür. Her iki yaklaşımın ilkeleri ortak olduğu gibi uygulama safhasındaki olası problemleri de ortaktır. Bunlar merkezi yönetimden, yerel yönetimlerin yapısından, personelden, vatandaştan, kaynak yetersizliğinden, değişime karşı dirençten kaynaklı problemler olarak özetlenebilir. Ayrıca uzun vadede sonuç alma iki yaklaşımda da ortak olan bir diğer unsurdur.

En İyi Değer TKY'den farklı olarak özel sektör orijininde değil kamu ve yerel yönetimler orijininde ortaya çıkmıştır. Bu açıdan bakıldığında En İyi Değer'in TKY'nin bir kamu sektörü formu olduğu söylenebilir. TKY açısından düşünüldüğünde ise TKY'nin özel sektör orijininde ortaya çıkması kamu kurumları için bir uyarılma sürecini işaret etmektedir. Bu süreç kamu kurumları ile yerel yönetimler için uygulama zorlukları ve zaman kaybı anlamına gelebilmektedir. Türkiye'de de bu uyarılma sürecinde bazı problemler yaşanmaktadır. Bu kapsamda En İyi Değer'in, yerel yönetimler yani kamu orijininde ortaya çıkmasının bu uyarılma sürecini yumuşatacak/hızlandıracak bir unsur olabileceği ve Türkiye'de yerel yönetimlerin modelden belirli ölçülerde faydalanılabileceği düşünülmektedir.

## SONUÇ

İngiltere'de 2000'li yılların başlarında kamu ve yerel yönetimlerin hizmet sunumlarında benimsenen ve sonrasında yasallaşan En İyi Değer yaklaşımının temelinde vatandaş talepleri doğrultusunda yönetsel işleyişin ve sunulan hizmetlerin yeniden şekillendirilmesi esas yatmaktadır. Yeni Kamu Yönetimi anlayışı ile ortaya çıkan ve çağdaş hareketlerden biri olan yaklaşım, uygulamaya konulduğu yılların başlarında yavaş ve bürokratik bir süreç izlemesine karşın izleyen yıllarda, yerel yönetimlerdeki bürokrasiyi azaltmaya ve sürekli iyileştirme kapsamında daha yüksek standartlara ulaşmaya odaklanmıştır. Bu standartlar sırasıyla kalite, müşteri/vatandaş odaklılık, performans vurgusu ve takım çalışması olarak sıralanmaktadır. Bu kapsamda yaklaşımın kalite, müşteri/vatandaş odaklılık, sürekli iyileştirme, performans vurgusu ve takım çalışması gibi ilkeleri Toplam Kalite Yönetimi ilkeleri ile uyumluluk göstermektedir. Ayrıca örgütsel performansı artırmaya yönelik kullanılan sert ve yumuşak teknik ayrımları her iki yaklaşımda da mevcuttur. Toplam Kalite Yönetimi ve En İyi Değer yaklaşımlarının problemleri de benzerlik göstermektedir. Uygulama safhasının zaman alması, temel örgütsel süreçlerinin karmaşık olması, örgüt kültürünün büyük ölçekte değişmesi, arzu edilen sonuçlara uzun vadede ulaşılması ve evrensel ilkeler ile durumsallık odağındaki ilkelerin çatışması bu problemlere örnek olarak gösterilebilir. En İyi Değer yaklaşımının her yönü, TKY'ye benzer bir dizi uygulama ve tekniğe sahiptir. Bu kapsamda En İyi Değer yaklaşımının Toplam Kalite Yönetiminin bir kamu sektörü formu olduğunu söylemek mümkündür.

Bunların yanı sıra TKY ile tecrübe edilmiş bazı hususlar En İyi Değer yaklaşımına bir dizi önemli dersler sunmaktadır. Bunlar (Boyne vd. 2002:15);

- TKY'nin uygulanmasının zor olduğu düşünüldüğünde, En İyi Değer çalışmalarının amaçladığı yerel yönetimlerdeki önemli iyileştirmelerin ve hedeflenen sonuçların zaman alması muhtemeldir ve kararlılık gerektirir.
- En İyi Değer'in kapsamlı bir yaklaşım benimseyen ve uygulayan kuruluşlarda başarılı olması daha fazla muhtemeldir.
- Ekip çalışması ile personel katılımının vurgulanması ve yerel otoritelerin mevcut uzmanlığına dayanarak artırılması gerekmektedir.

Sonuç olarak buraya kadar anlatılanlar doğrultusunda, gerek konuya ilişkin literatür ve yapılmış araştırmalardan gerekse bu konudaki izlenim ve uygulamalardan elde edilen sonuçlara göre; En İyi Değer Yaklaşımının TKY'nin bir kamu sektörü formu olduğu anlaşılmalı, dolayısıyla TKY'nin Türkiye'de bazı yerel yönetimlerce uygulandığı düşünüldüğünde, esasında bu yerel yönetimlerin En İyi Değer (Best Value) modelinden de belirli ölçülerde yararlandığı / yararlanabileceği anlaşılmaktadır. Ayrıca, bu yaklaşıma ilişkin yönetim ilkelerinin, yerel yönetim hizmetlerinde kalite, sürekli iyileştirme ve vatandaş odaklılık üzerine kurulmuş olması nedeniyle, ülkemizdeki tüm yerel yönetim kurumlarınca teknik anlamda, bilinçli ve sistemli bir biçimde uygulamada kullanılması önerilmektedir.

## KAYNAKÇA

- ARIKBOĞA, Ülkü (2006), “*Belediyelerde Toplam Kalite Yönetimi İstanbul Büyükşehir Belediyesi Gelirler Müdürlüğü Örneği*”, **Strategic Public Management Journal**, S.2(3), ss.53-75.
- AUDIT COMMISSION (1983), **Performance Review in Local Government: A Handbook for Auditors and Local Authorities**, HMSO, London (ENGLAND).
- AUDIT COMMISSION (1998), **Consultation on Local Authority Performance Indicators**, Audit Commission, London (ENGLAND).
- BOVAIRD, Tony ve HALACHMI, Arie (2001), “*Learning from International Approaches to Best Value*”, **Policy & Politics**, S.29(4), ss.451-463.
- BOYNE, George (1998), “*Public Services Under New Labour: Back to Bureaucracy?*”, **Public Money and Management**, S.18(3), ss.43-50.
- BOYNE, George (1999), “*Processes, Performance and Best Value in Local Government*”, **Local Government Studies**, S.25(3), ss.1-15.
- BOYNE, George, GOULD–WILLIAMS, Julian, LAW, Jennifer ve WALKER, Richard (2002), “*Core Articles: Best Value—Total Quality Management for Local Government?*”, **Public Money and Management**, S.22(3), ss.9-16.
- ÇETİN, Sefa (2008), “*İngiltere’de ‘En İyi Değer’ Rejimi Ve Denetim Sistemi*”, **Sayıştay Dergisi**, S.19(68), ss.47-63.
- ÇETİNTÜRK, Veli Ercan (2011), “*Belediyelerde Toplam Kalite Yönetimi: Antalya Büyükşehir Belediyesi Örneği*”, **Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.
- COŞĞUN, Melek (2010), “*Yerel Yönetimlerde Toplam Kalite Yönetimi (Pendik Belediyesi Örneği)*”, **Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya.
- DEAN, James ve BOWEN, David (1994), “*Management Theory and Total Quality: Improving Research and Practice through Theory Development*”, **Academy of Management Review**, S.19(3), ss.392-418.
- DEMİRKAYA, Yüksel (2006), “*The Changing Management of Local Governments Under New Labour in England: Best Value Policy*”, **Public Administration and Management**, S.11(2), ss.44-74.
- DETR (1998), **Modernising Local Government: Improving Local Services through Best Value**, DETR, London (ENGLAND).
- DETR (1999), **Summary of Responses to Modernising Local Government: Improving Services Through Best Value**, DETR, London (ENGLAND).
- DRUCKMAN, Daniel, SINGER, Jerome ve VAN COTT, Herald, (1997), **Enhancing Organizational Performance**, National Academic Press, Washington (USA).
- FRYER, Karen, JIJU, Antony ve DOUGLAS, Alex (2007), “*Critical Success Factors of Continuous Improvement in the Public Sector: A Literature Review and Some Key Findings*”, **The TQM Magazine**, S.19(5), ss.497-517.
- GEDDES, Mike ve MARTIN, Steve (2000), “*The Policy and Politics of Best Value: Currents, Crosscurrents and Undercurrents in the New Regime*”, **Policy & Politics**, S.28(3), ss.379-395.
- GRANT, Robert, SHANI, Rami ve KRISHNAN, Ramayya (1994), “*TQM’s Challenge to Management Theory and Practice*”, **Sloan Management Review**, S. Winter, ss.25–35.
- HACKMAN, Richard ve WAGEMAN, Ruth (1995), “*Total Quality Management: Empirical, Conceptual and Practical Issues*”, **Administrative Science Quarterly**, S.40(2), ss.309–342.
- HILL, Stephen ve WILKINSON, Adrian (1995), “*In search of TQM*”, **Employee Relations**, S.17(3), ss.8–25.
- HMSO (1999), “*Local Government Act. London: The Stationary Office*”, **E-Title**, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1999/27/contents> (Erişim Tarihi: 09.08.2018).

- HOOD, Christopher (1995), “*The ‘New Public Management’ in the 1980s: Variations on A Theme, Accounting, Organizations And Society*, S.20(2-3), ss.93-109.
- JURAN, Joseph (1989), **Juran on Leadership for Quality**, Free Press, New York (USA).
- KANJI, Gopal (2006), “*Total Quality Management: The Second Industrial Revolution*”, **Total Quality Management**, S.1(1), ss.3-12.
- KARATEPE, Selma ve OZAN, Mehmet Seyda (2017), “*Kurumsal Sosyal Sorumluluk ve Kurumsal İtibar Üzerine Bir Değerlendirme*”, **Akademik Yaklaşımlar Uluslararası Hakemli Dergisi**, S.8(2), ss.80-101.
- KORKUSUZ, Dilek (2005), “*Toplam Kalite Yönetimi ve Kamu Yönetiminde Uygulanabilirliği: Sakarya Defterdarlığı Örneği*”, **Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya.
- LENZ, Richard (1981), “*Determinants of Organizational Performance: An Interdisciplinary Review*”, **Strategic Management Journal**, S.2(2), ss.131–154.
- LEWIS, Micheal ve HARTLEY, Jean (2001), “*Evolving Forms of Quality Management in Local Government: Lessons from the Best Value Pilot Programme*”, **Policy and Politics**, S.29(4), ss.477–496.
- MAGD, Hesham ve CURRY, Adrienne (2003), “*Benchmarking: Achieving Best Value in Public-Sector Organisations*”, **Benchmarking: An International Journal**, S.10(3), ss.261-286.
- MARCH, Artemis ve GARVIN, David (1996), “*A Note on Quality: The Views of Deming, Juran, and Crosby*”, **IEEE Engineering Management Review**, S.24(1), ss.6-14.
- MARTIN, Steve ve BOAZ, Annette (2000), “*Public Participation and Citizen-Centred Local Government: Lessons from the Best Value and Better Government for Older People Pilot Programmes*”, **Public Money & Management**, S.20(2), ss.47-54.
- MARTINEZ-LORENTE, Angel, DEWHURST, Frank ve DALE, Barrie (1998), “*Total Quality Management: Origins and Evolution of the Term*”, **The TQM Magazine**, S.10(5), ss.378-386.
- MASSEY, Andrew (1999), “*Quality Issues in the Public Service*”, **Public Policy and Administration**, S.14(3), ss.1-14.
- McADAM, Rodney ve WALKER, Timothy (2003), “*An Inquiry into Balanced Scorecards Within Best Value Implementation in UK Local Government*”, **Public Administration**, S.81(4), ss.873-892.
- McLAUGHLIN, Kate, OSBORNE, Stephen ve FERLIE, Ewan (2002), **New Public Management: Current Trends and Future Prospects**, Psychology Press, London (ENGLAND).
- MORGAN, Colin ve MURGATROYD, Stephen (1994), **Total Quality Management in the Public Sector: An International Perspective**, Open University Press, Philadelphia (USA)..
- NALBANT, Fatma (2014), “*Belediyelerde Toplam Kalite Yönetimi: Üsküdar Belediyesi Örneği*”, **Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- NOHUTÇU, Ahmet (2005), “*Toplam Kalite Yönetimi ve Yerel Yönetimler*”, **E-Makele**, <http://www.canaktan.org/politika/kamuda-kalite/nohutcu.pdf>, (Erişim Tarihi: 07.08.2018).
- OZAN, Mehmet Seyda (2018), “*Electronic Processing and Service in the Public Institutions: A Comprehensive Approach*”, **Turansam Uluslararası Hakemli Dergisi**, S.10(37), ss.55-59.
- ÖNEN, S. Mustafa ve KURNAZ, Salim (2017), “*Kamu Yönetimi Reformlarında Yeni Perspektifler ve Arayışlar*”, **ASSAM Uluslararası Hakemli Dergisi**, S.4(8), ss.51-69.
- ÖZER, Mehmet Akif ve ÖNEN, S. Mustafa (2017), **200 Soruda Kamu Yönetimi**, Gazi Kitapevi, Ankara.
- ÖZEROĞLU, Ali İhsan (2015), “*Yerel Yönetimlerde Toplam Kalite Yönetimi*”, **Tarih Okulu Dergisi**, S.8(21), ss.539-581.
- POWELL, Thomas (1995), “*Total Quality Management as Competitive Advantage: A Review and Empirical Study*”, **Strategic Management Journal**, S.16(1), ss.15-37.
- RADIN, Berly ve COFFEE, Joseph (1993), “*A Critique of TQM: Problems of Implementation in the Public Sector*”, **Public Administration Quarterly**, S.17(1), ss.42-54.

- REEVES, Carol ve BEDNAR, David (1994), “*Defining Quality: Alternatives and Implications*”, **Academy of Management Review**, S.19(3), ss.419–445.
- SPENCER, Barbara (1994), “*Models of Organization and Total Quality Management: A Comparison and Critical Evaluation*”, **Academy of Management Review**, S.19(3), ss.446-471.
- SWISS, James (1992), “*Adapting Total Quality Management (TQM) to Government*”, **Public Administration Review**, S.52(4), ss.356-362.
- TAYLOR, Andrew ve WRIGHT, Gillian (2003), “*A Longitudinal Study of TQM Implementation: Factors Influencing Success and Failure*”, **Omega**, S.31(2), ss.97-111.
- WILKINSON, Adrian, MARCHINGTON, Mick, GOODMAN, John ve ACKERS, Peter (1992), “*Total Quality Management and Employee Involvement*”, **Human Resource Management Journal**, S.2(4), ss.1–20.
- YATKIN, Ahmet (2004), **Toplam Kalite Yönetimi**, Nobel Yayınları, Ankara.
- YUSOF, Sha’Ri Mohd ve ASPINWALL, Elaine (1999), “*Critical Success Factors for Total Quality Management Implementation in Small and Medium Enterprises*”, **Total Quality Management**, S.10(5), ss.803-809.



## İstanbul İlçe Belediyelerinin Dış İlişkileri

### *International Relations of İstanbul Township Municipalities*

**Ömer Faruk GENÇKAYA**

*Prof. Dr., Marmara Üniversitesi, SBF,  
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi (Fransızca) Bölümü,  
faruk.genckaya@marmara.edu.tr  
https://orcid.org/0000-0002-5505-3615*

Makale Başvuru Tarihi: 16.12.2018

Makale Kabul Tarihi: 12.01.2019

Makale Türü: Araştırma Makalesi

**Kemal KAYA**

*Doktorant, Marmara Üniversitesi, SBE,  
Yerel Yönetimler ve Kent Politikaları A.B.D.,  
kkaya14@hotmail.com  
https://orcid.org/0000-0002-8797-5980*

#### ÖZET

Günümüzde uluslararası ilişkiler, ulusal olduğu kadar yerel ve bölgesel yönetimlerce de sürdürülmektedir. Bu da yerel diplomasi diye adlandırılmıştır. Yerel yönetimler diğer ülke yerel yönetimleri ile birlikte ortak faaliyetlerde bulunmak amacıyla dış ilişkiler faaliyetlerini yürütmektedir. Belediyeler arasındaki iş birlikleri; eşleştirme, kardeş şehir, ortaklık uygulamaları olarak bilinmektedir. Bu iş birliği şekilleri; Uluslararası ağlar (UCLG (Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler), Eurocities, Sağlıklı Kentler vb.) şeklindeki platformlar, çalışma ziyaretleri (Belediye heyetlerinin karşılıklı ziyaretleri), sınır ötesi iş birlikleri (aynı sınırı paylaşan ülke belediyeleri arasında ortak bir sorunu çözmeye yönelik düzenlemeler-Eurogios), projeler (Belli bir sorunu çözmek için proje bazında ortak çalışmalar yapılması) şeklinde açıklanabilir. Tüm bu tanımlar doğrultusunda, belediyeler, karşılaştıkları sorunlarla ilgili ve kapasitelerini geliştirmek amacıyla, veya uluslararası ortak proje kapsamında farklı bilgilere ve tecrübelere ulaşmak için komşu şehirlerle ortaklıklar kurmuşlardır. Ayrıca, Avrupa Birliği'nin hibe fonlarından yararlanmada iş birliklerinin önemli bir koşul olması, bu konudaki ilginin artmasında etkili olmuştur. Bu çalışma, İstanbul ilçe belediyelerinin özellikle kurumsal kapasite geliştirmeye yönelik dış ilişkilerinin yapısı, boyutları ve elde edilen katkıları değerlendirmeyi amaçlamaktadır. Çalışma, kurumsal resmi kaynaklar yanında, yüz yüze görüşme yöntemi ile toplanan veriler çerçevesinde tamamlanmıştır.

#### **Anahtar Kelimeler:**

*Belediye,  
Dış İlişkiler,  
Kurumsal  
Kapasite,*

#### ABSTRACT

Today, international relations are being carried out by local and regional as well as national governments. This is called local diplomacy. Local governments are engaged in external relations activities in order to carry out joint activities with local governments of other countries. Cooperation among municipalities are known as twinnings, sister cities, and partnerships applications. These forms of cooperation can be explained international networks (UCLG, (United Cities and Local Governments )Eurocities, Healthy Cities, etc.), and similar platforms, study visits (Mutual visits of municipal councils), cross-border co-operation (arrangements to solve a common problem between contry municipalities that share the same border-Eurogios), projects (project-based collaborative work to solve a specific problem). In line with all these definitions, the municipalities have established partnerships with neighboring cities to reach different knowledge and experiences within the scope of an international joint project or in order to improve their Furthermore, the fact that the European Union's cooperation in the utilization of grant funds is an important condition has been influential in increasing the interest in this issue. capacities and about the problems they face. This study aims to evaluate the structure, dimensions and outcomes of the external relations of İstanbul township municipalities especially for improve their institutional capacity building. The study was completed within the framework of the data collected through face-to-face interviews method as well as the institutional official resources.

#### **Keywords:**

*Municipality,  
International  
Relations,  
Institutional  
Capacity,*

## 1. GİRİŞ

Şehirler insanlığın ilk ve en kalıcı sabit yerleşimleri ve tartışmasız en eski diplomatik aktörlerdir. Eski Mezopotamya ve Anadolu kentleri, karşılıklı tanıma ve tüccarlar aracılığıyla düzenli olarak alış veriş yapıyorlardı. Ortaçağ ve Rönesans diplomasisi, özellikle, Hansa Birliği'ne bağlı İtalya ve Kuzey Avrupa'daki şehir devletleri tarafından yönetiliyordu. Bunlar arasındaki yoğun diplomatik rekabet ve etkileşimler Kutsal Roma İmparatorluğu'nun zayıflamasına yol açarken, ticari devrimine ve Atlantik'ten Asya'ya kadarki keşif seferlerine neden olmuştur. Büyük ölçüde, egemen ulus devletlere geçiş olarak adlandırılan 1648 tarihli Vestefalya Antlaşması'ndan sonra diplomasi, Napolyon sonrasında imzalanan 1815 Viyana Diplomatik İlişkiler Konvansiyonu'na kadar bütünüyle karmaşık bir sorun olarak kalmıştır. “Şehir” bakış açısından, ulus-devletler (neredeyse) iki yüzyılı aşkın süredir seçkin diplomatik aktörler olmuştur (Quartz, 2013).

Tarihsel-toplumbilimsel yaklaşım çerçevesinde, şehir ve belediye gibi kavramların benzerlik taşıdığı görülse de, zaman içerisinde bu kavramların kapsam ve içeriğinin değiştiğini söylemek olanaklıdır. Vestefalya Düzeni'nden önce, şehirler, imparatorluklar ve bölgesel devletler kendi kural, kurum ve değerleri ile oluşmuş yapılarıdır (Watson, 1992:151). Tapınak merkezli Sümer şehir devletlerinde, tapınaklar şehirlerarasındaki diplomasi ağını oluştururken, kralların temel görevi şehirlerin su, toprak ve ticarete ilişkin ihtilaflarını çözmektir (Watson, 1992:25). Bugünkü uluslararası yapıları geçmişten ve gelecekteki gelişmeleri de bugünden bağımsız düşünülemez (Hobson, 2002:7-8). Bununla birlikte, günümüz şehirleri en azından değer yargısal olarak geçmişin şehirlerine benzemediği gibi geleceğin küresel aktörü olacak şehirler de tarihsel şehirlere benzemeyecektir (Nijman, 2014).

Çağdaş kapitalizmin ekonomik etkinliklerin mekânsal dağılımı, ancak piyasaların küresel bütünleşmesi ikiliğine dayanır (Sassen, 1991). Dünyanın en büyük 40 bölgesi, dünya nüfusunun yalnızca yüzde 18'ini barındırırken, küresel ekonomik çıktının üçte ikisi ve küresel inovasyonun yüzde 90'ını üretmektedir (Florida, 2018). Küresel kapitalizmin yeni sürücüleri ileri hizmet üreticisi şehirler olmuştur. Bu bağlamda, bazı şehirler ya da şehir bölgeleri küresel ekonomik güç merkezleri oluşturmaktadırlar. Yeni sınıflandırmada, “Küresel Devler”, “Bilgi Başkentleri”, “Asya Çıpaları” gibi temel gruplar yanında, İstanbul'un da aralarında bulunduğu bazı şehirleri kapsayan “Gelişmekte Olan Geçitler” yer almaktadır (Trujillo ve Parillo, 2016). Şehirler ya da kentsel alanlar belli ulus devletlerin belirlediği politikaları tarafından açık bir biçimde sınırlanırken, bu şehirler ülkenin diğer bölgelerinden farklı olarak öteki ülkelerin şehirleri ile yoğun bağlantı ve iletişim içerisinde. Bu durum, şehirlerin kendi aralarında oluşturacakları uluslararası ilişkiler ile karşı karşıya oldukları ulusal zorlayıcı koşulların üstesinden gelme girişimlerine yol açmıştır (Nijman, 2014).

Şehirler popülizmin tehlikeli yükselişine karşı bir denge siyasetini oluşturacak, gündelik siyasetin tasarlandığı, tartışıldığı ve yaşandığı mekânlardır. Eşitlik, adalet ve kamu yararı gibi temel soruları gerçekleştirmek için en uygun ortamı sağlar. Bir başka deyişle, şehirler demokratik tartışmaları yeniden sağlamanın mekânlarıdır. 20. yüzyılın ulus devletlerin çağı olduğu ileri sürülürken, 21. yüzyılda şehirlerin öne çıkacağı vurgulanmaktadır. 2016'da dünya nüfusunun yaklaşık %55'i şehirlerde yaşarken, 2030'da bu oranın %60'a çıkacağı belirtilmektedir (BM, 2016). Bir başka deyişle, her üç insandan biri nüfusu 500 bin olan şehirlerde yaşayacaktır. Bu yüzyılın başından bu yana, özellikle gelişmekte olan ülkelerde, şehirlerde gerçek bir patlama yaşanmaktadır. Küreselleşme ve kentleşme insanlığın geleceğini oluşturan ortak iki gelişmedir (Castells, 1997:224-231). Bu gelişmelerin olumlu olduğu kadar olumsuz sonuçları beklenmektedir. Ekonomik, mali, teknolojik, kültürel gelişmenin merkezleri olacak mega (10 milyon ve üzeri nüfus) ve hiper (20 milyon ve üzeri nüfus) şehirlerde yoksulluk, her türlü çevresel kirlilik, suç oranları ve farklı toplumsal dengesizlikler yaygınlaşacaktır.

Kısaca ekonomik, politik ve kültürel yaşamın giderek uluslararasılaşmaktadır. Hızla değişen küresel ekonomi yerel ekonomiler üzerinde büyük bir etki yapmaktadır. Vatandaşların etkin katılımına artan oranda duyulan gereksinim siyasetin doğasındaki değişikliklerle giderek daha fazla kabul görmektedir. Toplumun tüm alanları arasındaki iletişimin ve etkileşimin doğasını dönüştüren bilgi ya da ağ toplumu gelişmektedir. Bu unsurlar dışında, öteki şehirler ile dayanışma, önemli kişiler ile işbirliği ve kişisel nedenlerin – itibar, sivil toplum, ekonomi ve alış veriş gibi- bu tür süreçlerde etkili olduğu düşünülmektedir.

Tüm bu gelişmeler, küreselleşme sürecinde yerelin önemini artırmıştır (Dursun, 2003:38-40). Küreselleşme dinamiklerinin toplumların, ekonomilerin ve siyasal kurumların yapısında meydana getirdiği çok yönlü ve çok boyutlu değişimler, yerel yönetimleri de sürecin koşulları ve gereksinimleriyle uyumlu yaklaşımlar geliştirmelerini kaçınılmaz hale getirmiştir. Bununla birlikte, küresel kaynaklı sorunlar yerel düzeyde çözümleri zorunlu kılmaktadır. Bir başka deyişle, kentsel yönetim küresel yönetiminin yaşamsal bir düzeyi olarak ortaya çıkmaktadır. Kentsel yönetim merkeziyetçilik yerine adem-i merkeziyetçi bir yaklaşımı gerektirmektedir.

Böylece, yerel refahın gelişmesi, demokrasi, kamu hizmetlerine erişebilirlik, meşruiyet, hesap verebilirlik ve güven unsurlarının etkin bir biçimde uygulanması sağlanabilir. Farklı devlet kurumlarının artan gereksinimlerini ve kapasitelerini ulusal sınırlarının ötesinde genellikle yabancı benzer kurumlar ile işbirliğine girerek karşılamaları, küreselleşme, kentleşme ve adem-i merkezîyetçilik sürecinde bir seçenek olarak görülmektedir (Slaughter, 2009:12). Öte yandan, yerel yönetim birimlerinin mali ve idari kaynak yetersizlikleri, yerel hizmetlere olan taleplerin nitelik ve nicelik olarak artması ve çeşitlenmesi, hizmet sunumunda bilgi ve deneyim paylaşımının etkinliği ve kaliteyi artırması gereksinimi bulunmaktadır (Gül, 2010:231-234). Belediyelerin aynı ya da farklı ülkelerden benzer demografik yapıları, kültürleri, sorunlara ya da dinamiklere sahip belediyeler ile arasında kurduğu ortaklıklar söz konusu yerel yönetimler arasında politika alışverişine olanak sağlamaktadır. Özellikle, farklı ülke belediyeleri arasında ortaklıklar sonucunda, uygulayıcı belediyelerin uluslararasılaşma yoluyla yerel politika transferleri gerçekleştirdiği düşünülmektedir (Birch, Wachter ve Keating, 2011).

Çağdaş dünyada şehirler arasındaki toplumsal birlikler ilk olarak I. Dünya Savaşı'ndan sonra Birleşik Krallık, Almanya, Fransa ve İtalya arasında kurulmuştur, ancak II. Dünya Savaşı sonrasında kadar ciddi bir gelişme olmamıştır (Handley, 2006:4). Avrupa devletleri bir yandan eski kolonilerindeki şehirler ile ilişkilerini geliştirirken, öte yandan Avrupa şehirleri arasındaki yakın işbirlikleri ile Avrupa bütünleşmesi kolaylaştırılmıştır. "İkinci nesil" şehir ortaklıkları dönemi olarak bilinen bu gelişmeler 20. yüzyılın ikinci yarısında hızlanmıştır. Berlin Duvarı'nın yıkılmasını izleyen yıllarda Doğu ve Batı Avrupa şehirleri arasında gelişen ilişkiler "üçüncü nesil" ortaklıklar olarak nitelendirilmektedir. Bu süreçte, Avrupa şehirleri daha geniş kapsamlı, jeopolitik ve kalkınma amaçlı roller üstlenmişlerdir (Fishbone, 2015:5). Bu gelişmeler, şehirlerin oluşturduğu ortaklıkların kurumsal bir nitelik kazanmasını birlikte getirmiştir. Avrupa şehirlerinin üye olduğu Eurocities 1990'da oluşturulmuş; Avrupa Konseyi Bölgeler Komitesi 1994'te kurulmuştur. Bu gelişmeler, şehirler arasında proje olanakları sağlama konusunda kolaylıklar sağlamıştır. "Dördüncü nesil" ekonomik hedefli işbirlikleri Avrupa ve Amerika şehirleri yanında, yükselen ekonomiler olarak tanımlanan Hindistan, Brezilya gibi ülkelerin şehirlerini de kapsamaktadır.

Belediyelerin dış ilişkileri, "şehir diplomasisi", "diplomasi", "para-diplomasi", "iç ve dış politika ile ilgili etkinlikler", "hükümetler arası ilişkiler", "federatif diplomasi" ve "kent diplomasisi" terimleri ile anlatılmaktadır (Tavares, 2016). Uluslararası ilişkiler, yerel yönetimlerce de gerçekleştirilmektedir ve bu da "yerel diplomasi" olarak adlandırılmıştır. Belediyelerin uluslararası iş birliği stratejisini açıklamak üzere kullanılan 'dış politika' kavramını içeren yaklaşımlarda 'yerel dış politika' terimi kullanılmaktadır. Yaygın olarak kullanılan diğer bir terim ise, "şehirler diplomasisidir". Şehirler diplomasisi, yerel yönetimleri, kurumlarını ve çıkarlarını temsil etmek amacıyla uluslararası siyasi alandaki aktörlerle temas haline getiren kurum ve süreçlerdir. Şehir diplomasisi altı başlık halinde 'incelenmektedir:güvenlik, kültür, ekonomi, kalkınma, ağ oluşturma (networking) ve temsildir (Pluijm ve Melissen, 2007:3). Şehir diplomasisinin yeniden ortaya çıkması farklı nedenlere dayanmaktadır (Marchetti, 2016). İçerden bakıldığında yerel politikacıların seçimlere yönelik kampanyaları için açık siyasi olanaklar yaratmaktadır. Bununla birlikte, para-diplomasi, nükleer enerjiye karşı şehirlerde olduğu gibi, vatandaşların aktivizminin aşağıdan yukarıya baskısından da kaynaklanabilir. Şehir diplomasisi, Tayvan, Filistin şehirleri veya Katalonya örneklerinde olduğu gibi uluslararası düzeyde tanınma işlevi ile ulusal diplomasi yerine ikame görevi görebilir. Son olarak, para-diplomasi hemşerilerin beklentilerine daha iyi hizmet etmek üzere bir araç olabilir. Örneğin, Amsterdam, Gana, Surinam ve Türkiye'de bu ülkelerden gelen göçmenler nedeni ile daha fazla etkinlikte bulunur.

Zaman içerisinde farklı belediyeler farklı uluslararası ilişkileri türleri geliştirmiştir. Bu ilişkiler daha çok uygulamaya yönelik sorunlara yanıt olarak geliştirilmiştir. Son yıllarda büyük uluslararası düzeyde *belediye derneklerinin* sayısı ve önemi artmıştır. Özel konulara odaklanmış kuruluşlar arasında Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği (IULA) ve Birleşik İller Örgütü (UTO) en önemli uluslararası dernekleridir. Kültürel ilişkilerin, dostluk ve ekonomik ilişkilerin desteklenmesi amacı ile şehir ve ilçelerin uluslararası düzeyde *eşleştirilmesi ve ortaklıklar* belediyeler arası ilişkilerde geleneksel araçlar olarak görülmektedir. Belediye ortaklığı üzerine yapılan araştırmalara göre; son 40 yıl içerisinde, 159 ülkede 11.000 şehir ortaklığı kurulmuş olduğu ortaya çıkmıştır (Clarke, 2011). Öte yandan, yerel yönetimlerin 125 çok taraflı antlaşma yaptıkları ifade edilmektedir (Tavares, 2016:15).

Belediye uluslararası işbirliklerinin odağı, eşleştirme sürecinden daha akıcı bir yapıya doğru yönelmektedir. Böylece, belediye grupları ortak proje uygulamak amacı ile daha esnek yapılı *ağ sistemlerine* bağlanmışlardır. Örneğin, araştırma ve öğrenim, bilgi ve teknoloji gibi ortak programlar, yönetim geliştirme, ortak sorunlar üzerinde koordineli eylem, ekonomik işbirliği geliştirme ve benzer ağlar.

Özellikle büyük şehirler ve metropol alanlar başta olmak üzere birçok belediye, kendilerini "dünya şehirleri" olarak pazarlamaya yönelerek genel olarak yatırım ve turizm kaynakları aramaktadır. Pazarlama, uluslararası bir

toplantıya ev sahipliği yapmak, fuar ev sergi düzenlemek, lobicilik ve medya tanıtımını gibi etkinlikleri içermektedir.

Belediyelerin uluslararası ilişkileri yerel kalkınma sürecinde stratejik bir araç olarak önem taşımaktadır. Belediyelerin bu ilişkileri önemli bir kalkınma ve stratejik araç olarak kullanılması teşvik edilmeli ve desteklenmelidir. Bu süreç, yerel yönetimlerin öncelikleri çerçevesinde, stratejinin başarılı bir şekilde uygulanmasını desteklemeye odaklanmalıdır. Yerel kalkınmaya ve sonuç odaklı olmaya önem vererek, belediye programlarına değer katacak bir yol izlenmelidir.

Belediyelerin ulusal ve uluslararası sürdürülebilir iş birliklerini geliştirmeleri belediyelerin teknik ve idari kapasite geliştirme gereksiniminin karşılanmasında önemli rol oynaması beklenmektedir. Belediyelerin ulusal ve uluslararası iş birlikleriyle, yerel yönetimlerdeki iyi uygulama örneklerini öğrenmesi, paylaşması ve kendi bünyesinde hayata geçirmesi ve böylelikle, kapasitelerini artırmaları beklenmektedir. Aynı zamanda, kurulacak iş birlikleriyle geliştirilecek yeni projeler ile belediyelerin kaynaklarını daha verimli kullanmalarının sağlanabileceği beklenebilir (TBB, 2010).

İş birlikleri ister aynı ülke sınırlarındaki diğer belediyelerle, ister farklı ülkelerdeki benzer sorunları paylaşan diğer belediyelerle veya kamu kurum ve kuruluşlarının katkı ve katılımları ile oluşturulmaktadır. Ortaklıklar, mevcut mali ve idari yapının zenginleşerek, çok daha etkinleştirilmesine, bilgi ve deneyimlerin paylaşımına, kıt kaynakların etkin kullanımına, katkı ve katılımlara açık yapısıyla finansman ve insan gücü kaynağı yaratma yeteneğinin geliştirilmesini olumlu etkilemektedir. Ayrıca, ortaklıklar, güçlü idari yapılar oluşturulması yoluyla, belediyelerin görev ve yetki alanlarının genişletilerek bu alanlarda sürdürülebilir eylemlerin gerçekleştirilmesini kolaylaştırabilir.

Belediyeler arasında ortaklıkların kurulması; kıt kaynakların etkin kullanılması ilkesinden hareketle, idari ve mali sürdürülebilirliği olan, kentsel hizmet kalitesini geliştirmenin yanı sıra hizmet çeşitlenmesini de sağlamak amacıyla yönelik güçlü yapılar eli ile ortak faaliyetlerin gerçekleştirilmesine olanak sağlar. Bu bağlamda, belediyeler arasında ortaklıklar, mevcut yapıları esas alarak onların güçlendirilmesi yolu ile belli etkinliklere yönelik idari ve mali yapının yeniden örgütlenmesine yöneliktir (Özcan, 2017:8).

Bu çalışmada, belediyelerin dış ilişkileri alanındaki işbirlikleri ve yerel politika transferi konusuna ilişkin temel kavramlar, tarihsel gelişmeler, bu süreçlerin amaç ve yararları açıklandıktan sonra, belediyelerin dış ilişkilerinin hukuki dayanakları ve Avrupa Konseyi kararları özetlenmiştir. Son bölümde, İstanbul'daki ilçe belediyelerinin dış ilişkiler alanında yapmış oldukları faaliyetlere yer verilmiştir.

## 2. TÜRKİYE'DE BELEDİYELERİN ULUSLARARASI İLİŞKİLERİNİN HUKUKİ ÇERÇEVESİ

Belediyelerin uluslararası ilişkilerinin hukuki dayanağını, 5 Mayıs 1969 tarih ve 1173 sayılı Milletlerarası Münasebetlerin Yürütülmesi ve Koordinasyonu Hakkında Kanun, 26 Mart 1987 tarih ve 3335 sayılı Uluslararası Nitelikteki Teşekküllerin Kurulması Hakkında Kanun, 13 Temmuz 2005 tarih 5393 sayılı Belediye Kanunu, 23 Temmuz 2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile 5565 sayılı 2007 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu oluşturmaktadır. Buna göre;

1. 5393 sayılı Belediye Kanunu (Madde 74) ; “Belediye, belediye meclisinin kararına bağlı olarak görev alanıyla ilgili konularda faaliyet gösteren uluslararası teşekkül ve organizasyonlara, kurucu üye veya üye olabilirler.

Belediye bu teşekkül, organizasyon ve yabancı mahalli idarelerle ortak faaliyet ve hizmet projeleri gerçekleştirebilir veya kardeş kent ilişkisi kurabilir.

Birinci ve ikinci fıkra gereğince yapılacak faaliyetlerin dış politikaya ve uluslararası anlaşmalara uygun olarak yürütülmesi ve önceden İçişleri Bakanlığının izninin alınması zorunludur”.

2. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununda, büyükşehir, büyükşehir ilçe ve belde belediyelerinin yurt dışı ilişkileri ile ilgili herhangi bir hüküm bulunmamasıyla birlikte, 5216 sayılı Kanunun “Diğer Hükümler” başlıklı 28 inci maddesindeki; “Belediye Kanunu ve diğer ilgili Kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümleri ilgisine göre Büyükşehir, Büyükşehir ilçe ve belde belediyeleri hakkında da uygulanır.” hükmü gereği, 5393 sayılı Belediye Kanununun yurt dışı ilişkilerle ilgili 74 üncü maddesi büyükşehir, büyükşehir ilçe ve belde belediyeleri hakkında da uygulanmaktadır.
3. 1173 sayılı Milletlerarası Münasebetlerin Yürütülmesi ve Koordinasyonu Hakkında Kanun (Madde 6): Genel ve katma bütçeli bakanlık, daire ve kuruluşların, mahalli idarelerin,... yabancı Devlet büyükelçilik,

elçilik, başkonsolosluk, konsolosluk, fahri başkonsolosluk ve fahri konsoloslukları ve sair misyonları ile ve milletlerarası kurullar temsilcilikleri ve misyonları ile ve bunlara bağlı müşavirlik, ataşelik, büro ve sair mercilerle temasları, milletlerarası hukuk kurallarına ve usullerine uygun olarak yapılır.

4. 3335 sayılı Uluslararası Nitelikteki Teşekküllerin Kurulması Hakkında Kanun (Madde 1):Uluslararası alanda beraberlik ve işbirliği yapılmasında fayda görülen hallerde, Türk ve yabancı hakiki veya hükmi şahısların veya yalnız hükmi şahısların, kazanç paylaşma amacı dışında ve kanunlarla yasaklanmamış olmak kaydıyla ekonomik ve teknik alanlarda işbirliğini geliştirmek, bu konularda bilgi, görgü ve karşılıklı teknolojilerinden yararlanmak amacıyla Türkiye'de veya yurt dışında:

- a) En az yedisinin; uluslararası nitelikte birlik, federasyon veya benzeri teşekküller kurmaları veya kurulmuş bu gibi teşekküllerin şubelerini açmaları,
- b) Uluslararası faaliyette bulunmaları,
- c) Mevcut kuruluş ve benzeri derneklere katılmaları veya bunlarla işbirliğinde bulunmaları,

Cumhurbaşkanının iznine tabidir. (a) bendine göre Türkiye'de kurulan teşekküller, kuruluş bildirisini ve eklerini, merkezlerinin bulunduğu mahallin en büyük mülki amirliğine vermek suretiyle tüzelkişilik kazanırlar. Bunlardan kuruluş, amaç ve şartlarını kaybedenlerle, kanun ve statülerinin öngördüğü yükümlülükleri yerine getirmeyenler, kendiliğinden dağılmış sayılırlar. Kamu kurum ve kuruluşları da, Cumhurbaşkanınca izin verildiği takdirde, birinci fıkradaki amaç doğrultusunda faaliyet gösteren kendi konularıyla ilgili uluslararası birlik, federasyon veya benzeri teşekküllere iştirak edebilirler.

5) 5565 sayılı 2007 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu E Cetveli (Madde 52):Maliye Bakanlığı bütçesinin 12.01.31.00-01.8.8.00-1-07.1 tertibinde yer alan ödeneği, özel sektör kuruluşları ile kamu kurum ve kuruluşları, üniversiteler, meslek kuruluşları, sivil toplum örgütleri ve mahallî idarelerin; yüksek katma değerli ürünlerin geliştirilmesi ve ihracata yönelik uluslararası rekabet gücünün artırılması amacıyla yürüttükleri araştırma projelerini desteklemek üzere Bakanlıkça belirlenecek esas ve usuller çerçevesinde kullandırmaya Maliye Bakanı yetkilidir.

### 3. AVRUPA KONSEYİ KARARLARI VE YEREL YÖNETİMLER

Avrupa Konseyi Avrupa Yerel Yönetimler özerklik şartında, yerel yönetimlerin güçlendirilmesini “Ulusal Reform Tetikleyicisi” olduğunu belirtmiş ve sözleşme metninin 10. maddesinde yerel yönetimlerin, birlik kurma ve birliklere katılma hakkında yurtdışı ilişkilerini destekleyici mahiyette ilkeler belirlenmiştir. Bu ilkeler üç madde halinde şöyle sıralanmıştır (Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, 1992);

- 1) Yerel makamlar yetkilerini kullanırken, ortak ilgi alanlarındaki görevlerini yerine getirebilmek amacıyla, başka yerel makamlarla iş birliği yapabilecekler ve kanunlar çerçevesinde birlikler kurabileceklerdir.
- 2) Her devlet, yerel makamların ortak çıkarlarının korunması, geliştirilmesi için birliklere üye olma ve uluslararası yerel makamlar birliklerine katılma hakkını tanıyacaktır.
- 3) Yerel makamlar, kanunlarla muhtemelen öngörülen şartlar dâhilinde, başka devletlerin yerel makamlarıyla iş birliği yapabilirler.

Yerel Yönetimler Özerklik Şartının 9. Maddesinde ise, yerel makamların mali kaynakları ele alınmış ve bu Maddenin 7. paragrafında “mümkün olduğu ölçüde, yerel makamlara yapılan hibeler belli projelerin finansmanına tahsis edilme koşulu taşımayacaktır ve hibe verilmesi yerel makamların kendi yetki alanları içinde kendi politikalarına ilişkin olarak takdir hakkı kullanmadaki temel özgürlüklerine halel getirmeyecektir” denilerek yerel yönetimlere mali kaynakların kullanımı konusunda destek olmuştur (Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, 1992).

Ayrıca, tüm üye devletlerde yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve bu amaçla takip edilmesi gereken politikalar oluşturulması üzerine faaliyet gösteren bir meclis olan Avrupa Konseyi, Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi, bu amaca yönelik politika belgeleri arasında yer alan Avrupa Kentsel Şartı ile kentlerde daha kaliteli, sağlıklı, katılımcı bir yapı oluşturmak için, Avrupa Kentli Hakları Bildirgesi 18. Maddesinde, belediyeler arası iş birliği konusunda; “Kişilerin yaşadıkları beldenin, beldeler arası ya da uluslararası ilişkilerine doğrudan katılma konusunda özgür olmaları ve özendirilmeleri ve 19. maddesinde Finansal Yapı ve mekanizmalar başlığında” Bu deklarasyonda tanımlanan hakların saplanması için, gerekli mali kaynakları bulması konusunda yerel yönetimlerin yetkili kalmasını tavsiyeleri arasına almıştır. Ayrıca, Avrupa Kentsel Şartında “Kaynak, ürün

ve insan hareketlerini birbiriyle olan ilişkisini irdeleyerek, sürdürülebilir kalkınma penceresinden, belediye, kurum ve kişilerin gelişmesini amaçlayan, hedef ve hizmetleri belirler” denilerek kentsel politikaları tanımlamıştır (Baş, 2017:13).

Avrupa Kentsel Şartı 2017, “Kentlerin, bölge, ülke, Avrupa ve dünya kültüründeki gelişmelerin temeli olduğu gerçeğinden hareketle kent yönetimleri; kardeşlik, antlaşmalar, uluslararası ve hükümet dışı kuruluşlara üyelikler aracılığıyla çeşitli iş birliği ve alışveriş ilişkileri içine girmelidirler” vurgusu ile yönetimler arasında iş birliğini tavsiye etmiştir.

Avrupa Konseyi’nin kabul ettiği diğer bir sözleşme olan, Yerel Yönetimler ve Yerel topluluklar arasında “Sınır ötesi İş birliği Çerçeve Sözleşmesi” komşu yerel yönetimleri arasında iş birliği projelerinin geliştirilmesinin önündeki yönetsel, tüzel, siyasal ve psikolojik engelleri ortadan kaldırmak ve yerel yönetimler arasında iş birliğini geliştirmek amacıyla yönelik bir çalışma olmuştur (Özgürel, 2010). Belediyeler arası iş birliği, yurtiçinde veya yurtdışından iki ya da daha fazla belediyenin ortaklaşa faaliyet ve proje gerçekleştirmesi anlamına gelmektedir. Belediyelerin sunabileceği tüm hizmetler belediyeler arası iş birliğine konu olabilmektedir.

#### 4. BELEDİYELER ARASI İŞ BİRLİKLERİNİN YARARLARI

Belediyeler ve Belediye Birlikleri arasında kurulan ortaklıkların önemli faydalarını şu şekilde sıralanabilir (TBB, 2012);

- Belediyelerin kurumsal olarak yapılarının güçlenmesi,
- Bir insan kaynakları yönetimi aracı olarak kullanılabilmesi, çalışanların mesleki gelişimlerine katkı vermesi.
- Dış desteklere ulaşım olanağı sağlanması.
- Ekonomik gelişmeye katkı sağlaması.

Öte yandan, belediye işbirliklerin önünde çeşitli engeller de bulunmaktadır. Bu engellere baktığımızda aşağıdaki durumlar söz konusudur;

- Belediye İşbirliklerin önünde yasal açıdan önemli bir engel olmamasına rağmen, belediyelerin kendi kurumsal kapasite ve personel yapısında gözlemlenen yetersizliklerden kaynaklanan sebepler gibi engeller, belediye iş birliklerinin gerçekleştirilmesinin önündeki zorlukları oluşturmaktadır.
- Ayrıca, belediyelerimizin önemli bir bölümünde dış ilişkilerle ilgili kurumsallaşma eksikliği önemli derecede fazladır. Örneğin, dil becerilerine sahip ve dış destek projesi hazırlayabilecek personellerin bulunmaması vb. Buna sebep olarak da belediyelerin kendilerini geliştirmek için gereken kaynağı bu konuya ayıramaması gibi nedenlerdir. Bu ve benzer sebepler nedeniyle, belediyelerimizin bu konuya belli bir strateji ve sürdürülebilirlik anlayışını da oluşturamadıkları gözlemlenmektedir. Dolayısıyla belediyelerin, eğitim, bilgilendirme, mali yönetim ve danışmanlık gibi alanlarda kurumsal bir desteğe ihtiyaç duydukları aşikârdır.

#### 5. İSTANBUL İLÇE BELEDİYELERİNİN DIŞ İLİŞKİLERÇERÇEVESİNDE SON 5 YIL İÇİNDE GERÇEKLEŞTİRİLMİŞ OLDUKLARI ETKİNLİKLER

Aşağıda İstanbul İlçe Belediyelerinin Faaliyet Raporlarından derlenen 2014’ten bu yana yapılan uluslar arası etkinlikler kategorik olarak tabloleştirilmiştir. Faaliyet raporlarında bu etkinliklerin hangi amaçlar ve stratejik hedefler doğrultusunda yapıldığı belirtilmemektedir. Öte yandan, ilgili stratejik planlar çerçevesinde bir ilişkilendirme yapmak olanaklı değildir. Böyle bir analizin yapılabilmesi, ilgili belediyelerin proje sorumluları ve yöneticileri ile yapılacak derinlemesine bir görüşmeyi zorunlu kılmaktadır. Bununla birlikte, ilçe belediyelerinin çoğunlukla kültürel ilişkileri geliştirmek ve tanıtım amaçlı etkinlikler düzenledikleri görülmektedir. Sınırlı sayıda belediyenin kendi gereksinimleri çerçevesinde hizmete yönelik ortak projeler geliştirdikleri anlaşılmaktadır. Bu projelerin sürdürülebilirliği yanında, verimlilik ve etkinlik yönlerinden irdelenmesi gerekmektedir. Bir başka deyişle, bu tür etkinliklerin belediyelerin kurumsal gelişimine, teknoloji ve bilgi transferine ve benzeri hedeflere ne kadar hizmet ettikleri; yerel yanında ulusal diplomasiye katkılarının değerlendirilmesi açıklayıcı olacaktır.

**Tablo 1.** İstanbul İlçe Belediyelerinin Kardeş Şehir Antlaşmaları ve Ortak Etkinlikleri

| BELEDİYE            | KARDEŞ ŞEHİR ANTLAŞMASI   | KARDEŞ ŞEHİR İLE ORTAK ETKİNLİK   |
|---------------------|---|---|
| <b>Adalar</b>       | Nacka – İsveç,<br>Paleo Faliro– Yunanistan,<br>Veles – Makedonya,<br>Pokhara – Nepal,<br>Çolpon Ata –Kırgızistan<br>Santa Ana - Kostarika |   |
| <b>Atasehir</b>     |   | Uluslararası Kardeş Kültürlerin Festivali, Arnavutluk, Cezayir, Gürcistan, Makedonya, KKTC ile Paraguay’dan gelen ekiplerin katıldığı halk dansları gösterileri yapılmıştır.<br>Uluslararası İhlamur Festivali, Fransa, Küba, Bulgaristan ve Romanya’dan gelen misafir dans topluluklarının da katılımı ile gerçekleştirilmiştir. |
| <b>Avcılar</b>      | Razgard - Bulgaristan   | Bulgaristan’ın Razgard şehrinde düzenlenen yoğurt festivaline kardeş şehircilik ilişkileri kapsamında katılım sağlamıştır.  |
| <b>Bağcılar</b>     | Almatı – Kazakistan<br>Hamm - Almanya   | Ramazan Etkinlikleri kapsamında Kazakistan’ın Almatı ve Almanya’nın Hamm şehrinde iftar programları düzenlemiştir.  |
| <b>Başakşehir</b>   | Alor Setar -Malezya   |   |
| <b>Bayrampaşa</b>   |   | Balkanlar’daki kardeş belediyelerde Ramazan iftar programları düzenlenmiş ve iyi niyet gezileri düzenlemiştir.  |
| <b>Beykoz</b>       | Hilvan- Şanlı Urfa-Türkiye<br>Srebrenitsa - Bosna Hersek  | Srebrenica’da ve Prizren’de iftar programları.<br>Sel felaketiyle karşı karşıya kalan Bosna Hersek’e 4 tır insani yardım malzemesi gönderilmiş ve Ramazan ayında Bosna Hersek’in Srebrenitsa şehrinde 4 bin kişilik iftar sofrası kurulmuş, ayrıca aynı kentte 2.500 kişilik aşure dağıtımı yapılmıştır.                          |
| <b>Beyoğlu</b>      | Cenova-İtalya<br>Bunkya-Japonya<br>Ayadomoun-Lübnan   | Kardeş belediyelerin Kültür Merkezleri ile koordinasyon toplantısı.   |
| <b>Çekmeköy</b>     | Güzelyurt- K.K.T.C<br>Doyran -Makedonya<br>Vogoşça- Bosna Hersek<br>Berrechid -Fas<br>Bilma- Nijer  | Makedonya/Doyran ve Bosna Hersek/Vogoşça’da ortak iftar programları.  |
| <b>Esenyurt</b>     | Inn Gall- Nijer<br>Dakar –Sicap Liberte –Senegal<br>Brcko - Bosna Hersek<br>Üsküp - Makedonya   | Bosna Hersek’in Brcko, Makedonya’nın Üsküp, Kalkandelen (Tetova) ve Gostivar şehirlerinde iftar programları.  |
| <b>Küçükçekmece</b> | Budapeşte Józsefváros-Macaristan  |   |

|                   |  |   |
|-------------------|--|---|
| <b>Maltepe</b>    | Komrat -Gagavuz Yeri<br>Mineralni Bani- Bulgaristan<br>Mrah El Sraj -Lübnan              |   |
| <b>Pendik</b>     | Budapeşte-Kispest - Macaristan   | Pendik’de başarılı olan öğrenciler ile Macaristan-Budapeşte-Kispest’de 10 günlük kamp etkinliği.  |
| <b>Sancaktepe</b> | Cibuti-Cibuti  |   |
| <b>Sarıyer</b>    | Revanna-İtalya   |   |
| <b>Ümraniye</b>   | Fojnica - Bosna Hersek   | Bosna Hersek Fojnica kentinde 2.000 kişiye aşure dağıtılarak Türk gelenekleri paylaşıldı.<br>Bosna Hersek ve civarında yaşanan sel felaketi nedeniyle, 25 bin parça yardım malzemesi desteği verildi. |
| <b>BELEDİYE</b>   | <b>ULUSLAR ARASI BİRLİKLERE ÜYELİK</b>   |   |
| <b>Beylikdüzü</b> | EUROCITIES Sosyal İşler Forumu   |   |
| <b>Kartal</b>     | Sürdürülebilirlik İçin Yerel Yönetimler Birliği (ICLEI)                                  |   |
| <b>Sancaktepe</b> | Avrupa Bilim Merkezleri  |   |
| <b>Sarıyer</b>    | Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler Orta Doğu ve Batı Asya Bölge Teşkilatı (UCLG-MEWA) |   |

Kaynak: Yazarlar tarafından hazırlanmıştır.

**Tablo 2.** Belediye Eğitim Programları

| <b>BELEDİYE</b> | <b>EĞİTİM PROGRAMLARI</b>   |
|-----------------|---|
| <b>Ataşehir</b> | 2014 yılında, Almanya Aile Bakanlığı’na bağlı Hannover Belediyesi Aile ve Gençlik Dairesi uzmanlarından ve Hannover Erkekler Bürosu eğitmenleri tarafından ‘Aile İçi Şiddete Karşı Erkek Eğitimi’ programı düzenlemiştir. |

Kaynak: Yazarlar tarafından hazırlanmıştır.

**Tablo 3.** İlçe Belediyelerinin Festival ve Tanıtım Günleri

| <b>BELEDİYE</b> | <b>FESTİVAL VE TANITIM GÜNLERİ</b>  |
|-----------------|---|
| <b>Beşiktaş</b> | Foto İstanbul Beşiktaş Uluslararası Fotoğraf Festivali  |
| <b>Beyoğlu</b>  | Avrupa’nın Ritmi Sokak Festivali  |
| <b>Esenyurt</b> | Afrika Birliği ve Tanıtım Günleri   |
| <b>Maltepe</b>  | Bosna Sancak, Azerbaycan, İsviçre, Küba, Rusya Geceleri   |
| <b>Pendik</b>   | Uluslararası Geleneksel El Sanatları Festivali  |
| <b>Tuzla</b>    | “Evrensel Barış” temalı 22. Uluslararası Çocuk Filmleri Festivali   |
| <b>Ümraniye</b> | Tatarların Milli Bayramı Sabantuy Günleri, Etiyopya, Habeşistan’da, yoksul ve yetimlere, kıyafet ve kırtasiye malzemesi yardımı, Saraybosna’nın Çanakkale şehitlerini anma etkinliği. |

Kaynak: Yazarlar tarafından hazırlanmıştır.



**Tablo 4.** İlçe Belediyelerinin Uluslararası Kongre, Konferans ve Sempozyumlar

| ULUSLAR ARASI KONGRE, KONFERANS VE SEMPOZYUMLAR |   |  |                                   |  |   |   |
|---|---|--|-----------------------------------|--|---|---|
| BELEDİYE  | SEMPZYUM  | KONGRE   | PANEL                             | KONFERAS   | ÇALIŞTAY  | TOPLANTI  |
| <b>Avclar</b>                                   | Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi Demo Populizm konulu Sempozyumu katılım.                                    | Uluslararası Kadın Belediye Başkanları Zirvesi.  |                                   |  |   |   |
| <b>Beykoz</b>                                   | Türkiye-Polonya İlişkilerinin 600. Yıldönümü Sempozyumu   |  |                                   |  |   |   |
| <b>Beylikdüzü</b>                               |   |  | (UCLG-MEWA) Sosyal İçerme Paneli. | Bisiklet Yolları Ağı farkındalık konferansı                |   | EUROCITIES kültür, ekonomi, sosyal-siyasal politikalar ve çevre Toplantısı, EUROCITIES Sosyal İşler Forumu katılım. |
| <b>Beyoğlu</b>                                  | Japonya-Bunkyo Belediyesi ve JICA (Uluslararası Japon Kalkınma Ajansı) ile ortak yürütülen Afet Bilinci Programı. | Avrupa Diller Günü.  |                                   | Berlin’de “BERLİNİST” Berlin – İstanbul Türk Film Günleri. | Kültürlerarası Sanat Diyalogları Günleri.                   | Dünya Yerel Yönetimler ve Şehirler E-devlet Organizasyonu’nun (WEGO) 2016 Yönetim Kurulu Toplantısı                 |
| <b>Esenyurt</b>                                 | Erasmus + Eğitim seminerleri  |  |                                   | Avrupa ve Gençlik Konferansı.                              |   |   |
| <b>Sarıyer</b>                                  |   |  |                                   |  | Uluslararası Gençlik İstihdamı ve AB Politikaları Çalıştayı |   |
| <b>Şişli</b>                                    | Dün, Bugün, Yarın-Romanlar  |  |                                   |  |   |   |
| <b>Ümraniye</b>                                 | “Uluslararası Kudüs Sempozyumu  | İslam Ülkeleri Finans Zirvesi (ICF Summit İstanbul 2017.<br>Uluslararası Ebru Kongresi |                                   |  |   | İslamofobiye Karşı Avrupa İslam Sofrası Zirvesi” Saraybosna’da Düzenlemiştir  |

Kaynak: Yazarlar tarafından hazırlanmıştır.

**Tablo 5.** İlçe Belediyeleri ve Resmi Ziyaretleri

| BELEDİYE          | RESMİ ZİYARETLER  |
|-------------------|---|
| <b>Bayrampaşa</b> | Bayrampaşa Belediyesi tarafından düzenlenen Kış Pazarına; Karadağ-Plav Belediyesi, Bosna Hersek – Saraybosna belediyesi ve değişik ülkelerden diplomatlar katılım sağlamıştır.<br>Yunanistan, Bosna Hersek, Kosova, Arnavutluk Başkonsolosluklarına nezaket ziyaretinde bulunulmuştur.<br>Balkanlardan Kosova Cumhuriyeti İstanbul Başkonsolosu Rahim MORINA Arnavutluk Cumhuriyeti İstanbul Başkonsolosu Ernal MUCA Sırbistan Cumhuriyeti İstanbul Başkonsolosu Zoran MARKOVİĆ Makedonya Cumhuriyeti Büyükelçisi<br>Shpresa JUSUFI belediyezi ziyaret etmişlerdir. |
| <b>Beylikdüzü</b> | Gürpınar'ı ziyarete gelen Rum Mübadiller, göç ettikleri Yunanistan'ın Vardar-Yenicesi ilçesinde Belediye Başkanı Grigorios Stamkos ile birlikte Beylikdüzü Belediyesi ile uzun vadede ortak yürütülebilecek projeler masaya yatırılmıştır.<br>İlk olarak Vardar-Yenicesi Belediye Başkanı ve mübadiller 2. Beylikdüzü Barış ve Sevgi Buluşmaları'na davet edilmiştir.   |
| <b>Şişli</b>      | İsveç Ulusal Parlamentosu Sosyal Koruma Komitesi, Şile Kuştepe ve İzzetpaşa mahallelerini ziyaret ederek, göç ve entegrasyon konularında gözlemde bulundular.   |

Kaynak: Yazarlar tarafından hazırlanmıştır.

**Tablo 6.** İlçe Belediyelerinin Sergi, Fuar ve Benzeri Etkinlikleri

| BELEDİYE        | SERGI, FUAR VE BENZERİ ETKİNLİKLER  |
|-----------------|---|
| <b>Beşiktaş</b> | İtalya da düzenlenen Hayat ve Işık sergisinin açılışı Floransa Belediye Başkanı Dario Nardella ile birlikte gerçekleştirilmiştir.   |
| <b>Şile</b>     | 2014 yılında başlanan Şile Bezi ve El Sanatları Merkezi oluşumu ile Şile Bezi'nin tanıtımına yönelik dünyanın önde gelen şehirlerinde (New York, Londra, Dubai) sergilenmekte olan the Moving Museum adlı modern sanatların yer aldığı uluslararası sergilere katılım sağlanmıştır. |

Kaynak: Yazarlar tarafından hazırlanmıştır.

**Tablo 7.** İlçe Belediyeleri ve Uluslararası Projeleri

| BELEDİYE          | ULUSLARARASI PROJELER  |
|-------------------|--|
| <b>Başakşehir</b> | "İyilikte bir damla da sen ol" sloganı ile Afrika Kenya'da 150 haneli köyde açılan su kuyusu ile 800 kişinin temiz ve sağlıklı suya kavuşması sağlanmıştır.  |
| <b>Beylikdüzü</b> | Avrupa Birliği tarafından desteklenen "Black Sea Basin Joint Operational Programme – 2014 – 2020" programının "Developing Sustainable Water Culture On The South Black Sea:A Municipal Cooperation For Awareness Raising On Grey Water Reuse /Munico" isimli projesine ortak olunmuştur.   |
| <b>Beyoğlu</b>    | Gençlik Merkezi ve Bregenz Between Gençlik Merkezi'nin müşterek çalışması olan "Avrupa ile Ortak Yönlere" projesi Avrupa'nın çeşitli ülkelerinden 22 kişilik bir grupla İstanbul'da gerçekleştirilmiştir.<br>Dortmund Belediyesi işbirliği ile AB Gençlik Değişimi projesi, Avrupa Diller Günü Etkinliği, Locals Go Europe (Yereller Avrupa'da) AB Hareketlilik Projesi Profesyoneller Değişimi, İstanbul AB'ye Hazırlanıyor Projesi kapsamında Belçika'nın Gent Belediyesi ile Gerçekleştirilen Yolda Projesi gerçekleştirilmiştir.<br>Beyoğlu Belediyesi'nin Kardeş Belediyesi olan Macaristan'ın Pecs şehri ile, "2 Nations 1 Camera" (2 Ulus 1 Kamera) Projesi gerçekleştirilmiştir. |

|                     |  |
|---------------------|--|
|                     | Güney Kore-Yecheon Belediyesi ile Okçuluk alanında iş birliği antlaşması imzalanmıştır.  |
| <b>Kadıköy</b>      | Dünya Mimarlık Festivaline katılarak “bitmiş binalar – okullar” kategorisinde Bahriye Üçök Ekolojik Çocuk Yuvası projesi ile finalistler arasında yer almaya hak kazanmıştır.<br>Katılım öncesi mali yardım aracı (IPA 2013) Kapsamında finanse edilen Türkiye’de iklim değişikliği alanında kapasitesinin geliştirilmesi hibe programı kapsamında Türkiye Avrupa Vakfı ortaklığı ile “Kadıköy Belediyesi Bütüncül ve Katılımcı İklim Eylemi (Integrated and Participatory Climate Action for Kadıköy Municipality ) Projesi uygulanmaya başlanmıştır.   |
| <b>Kartal</b>       | Avrupa Birliği 7.Çerçeve Programı kapsamında yürütülen R2CITIES- Yerleşim Alanlarının Yenilenmesi:Sıfır Enerji Tüketen Şehirlere Doğru Projesi’nde ortak olarak yer almaktadır. Yerleşim alanlarında yeni yalıtım ve alternatif enerji kullanım yöntemleriyle enerji verimliliğini arttırmak ve oluşacak yeni modelin ulusal ve uluslararası ölçekte yaygınlaşmasına katkı sağlamak amacıyla yürütülen daha etkin kullanımlarına yardımcı olmak ve vatandaşların bu süreçlerde yer almasını desteklemek üzere pilot belediye olarak seçilen Kartal Belediyesi’nde çalışmalar yürütülmüştür. R2CITIES Projesi, 3 farklı şehirde (Valladolid/İspanya, Cenova/İtalya ve Kartal/Türkiye) eş zamanlı olarak yürütülmektedir.<br>Türkiye Belediyeler Birliği (TBB) ile İsveç Bölgeler ve Yerel Yönetimler Birliği’nin (SALAR) işbirliği ile yürütülen Türk İsveç Yerel Yönetimler Ortaklığı Programı (TUSELOG) kapsamında; yerel yönetimlerin çalışmalarında, hizmet planlama, karar alma ve uygulama ile izleme-değerlendirme süreçlerinde katılım mekanizmalarını daha etkin kullanımlarına yardımcı olmak ve vatandaşların bu süreçlerde yer almasını desteklemek üzere pilot belediye olarak seçilen Kartal Belediyesi’nde çalışmalar yürütülmüştür. |
| <b>Küçükçekmece</b> | Haziran 2017 de Belfast / Kuzey İrlanda’da gerçekleştirilen 1. Dünya Herkes İçin İstihdam Konferansı’nda Belediyemiz Engelsiz Sosyal Hizmet Merkezi (İş’te Ben) Projesini sunmuştur.   |
| <b>Maltepe</b>      | Türkiye ve İran arasındaki kültürel ve sosyal ilişkilerin gelişmesine katkı sunması amacıyla, İran Kültür Festivali, “Komşunun Komşuya Kültür Seslenişi” projesi gerçekleştirilmiştir.   |
| <b>Pendik</b>       | Erasmus+ Programı kapsamında “3 Diyardan 3 Kültür / 3 Cities 3 Culture (3C)” ve Avrupa Gönüllü Hizmeti konulu “Genç Gönüllüler Yerel Yönetimlerde” projelerini gerçekleştirmiştir.<br>Erasmus+ Hareketlilik Programı kapsamında Almanya Bonn Belediyesi ile ortak olunan “Nice to Work with You” projesi kapsamında gelen 15 kişilik heyet Pendik belediyesinde sosyal işler, kültür, finans, altyapı, çocuklar ve gençlik gibi konularda incelemelerde bulunmuştur.<br>“Colourless and Coolerless Components for low Power Optical Networks (C3P0)” projesinde test aktivitelerinin yürütülmesi için seçilen pilot şehir Pendik olmuştur. Ve proje devam etmektedir.<br>Macaristan Kispest Belediyesi ile yapılan öğrenci değişim programı kapsamında, Macaristan Yunus Emre Enstitüsü işbirliği ile “Türk Dili ve Sanatı” kursları açılmıştır.   |
| <b>Sarıyer</b>      | AB Eğitim ve Gençlik Programları Merkezi Başkanlığı ile ortak yürütülen Avrupa Gönüllü Hizmeti programı kapsamında, Sarıyerli gençler, Bulgaristan – Yunanistan – Slovenya – Malta – İspanya – İngiltere – Ukrayna – Polonya – Portekiz ve Avusturya’ya gönderilmiştir.<br>ERASMUS+ Yetişkin Eğitimi hibe programı kapsamında, “Yerel Yönetimlerde Yetişkin Eğitimi Personelinin Gelişimi” Projesinde İngiltere’de “Avrupa Hareketliliği - Mülteci ve Göçmen Çocuklarla Çalışmak”, “Eğitimde Çeşitliliğin ve Eşitliğin Ele Alınması” ve “Eğitim Kurumlarında Ayrımcılık Yasağı” başlıklarında hak temelli yapılandırılmış eğitim kursları düzenlenmiştir. Eğitim kurslarına 18 SAGEM eğitmeni 3 grup halinde gönderilmiştir.   |
| <b>Sultanbeyli</b>  | “Avrupa Kültür Şöleni Projesi” ile hibe almaya hak kazandı. Sultanbeyli Belediyesi’nin “Avrupa Kültür Şöleni Projesi” üç aşamadan oluşuyor. Birinci aşamada bölgedeki gençlere ulaşarak onların Eurodesk ile tanışmaları sağlanırken, ikinci aşamada gençlerle ortak çalışmalar yapıyor. Üçüncü aşamada ise gençlerin Avrupa kültürünü tanımları için bir “Avrupa Kültür Şöleni” düzenlenecek. Türkiye Ulusal Ajansı tarafından yürütülen AB Eğitim ve Gençlik Programlarının tanıtımı ve Avrupa fırsatlarından bölgedeki gençleri haberdar etmek için “Erasmus+” programının alt dalları tanıtılıyor.   |

|                |  |
|----------------|--|
| <b>Şişli</b>   | “Music Beyond Borders” projesi, Erasmus + Programı kapsamında İngiltere’den gelecek gençlerle Türkiye’nin değişik bölgelerinden gelen Roman gençlerinin ortak müzik çalışmaları yapmalarını, sinemacı gençlerin projeyi filme almalarını ve etkinlik organizasyonu konusunda da tüm gençlerin aktif rol almasını içermektedir.   |
| <b>Üsküdar</b> | Avrupa Birliği’nin en yüksek bütçeli hibe programı olan HORIZON 2020 Çerçeve Programı kapsamında açılan Akıllı, Yeşil ve Entegre Ulaşım başlığında hibe almaya hak kazandı. Toplum için Şehirler (Cities-4-People) Projesi, Haziran 2017 tarihi itibarıyla 5 farklı ülkeden (İngiltere, Belçika, Hollanda, Yunanistan ve Türkiye) bir yerel kamu kurumu ve bir Ar-Ge kurumu olmak üzere toplam 13 ortağın katılımı ile uygulanmaya başladı. Proje, “Toplum Odaklı Ulaşım Sistemleri” konulu bir araştırma ve inovasyon projesidir. Projenin amacı “Akıllı, Yeşil ve Entegre Ulaşım” konusunda yeni yöntemler geliştirmek. Üsküdar Belediyesi, bu proje kapsamında toplum odaklı ulaşım konusunda araştırma ve geliştirme çalışmaları ile şehir profili oluşturacak; vatandaşların ulaşım ile ilgili karşılaştığı temel sorunları belirleyerek proje ortakları ile sürdürülebilir şehirleşme üzerinde çalışmalar yapacak. |

Kaynak: Yazarlar tarafından hazırlanmıştır.

**Tablo 8.** İlçe Belediyelerinin Araştırma ve İnceleme Programları

| BELEDİYE        | ARAŞTIRMA VE İNCELEME PROGRAMLARI  |
|-----------------|--|
| <b>Atasehir</b> | Hogeschool Van Amsterdam Üniversitesi Sosyal Hizmet Bölümü Öğrencileri, Türkiye’de ki sosyal hizmet uygulamaları hakkında bilgi edinmek ve uygulama yöntemlerini incelemek amacıyla, 16 Öğrenci, 2 öğretim görevlisi ve 1 sosyal hizmet uzmanı Türkiye’yi ziyaret etmiştir.  |
| <b>Beyoğlu</b>  | Gençler Dünyayı Dolayıyor projesi kapsamında, 51 gencin yurtdışında, farklı kültürler görüp, farklı hayatları tanıma programı düzenlenmiştir.<br>Almanya’nın Mannheim kentinde gerçekleşen “The Urban Thinkers Campus (Kentsel Düşünürler Kampüsü) etkinliğine katılım sağlanmıştır.<br>Beyoğlu belediyesinin kuruculuğunu üstlendiği Beyoğlu Investors Grubu (BİG) üyeleri ile dünyanın en büyük turizm fuarı olarak gösterilen Berlin ITB Fuarı’na Türkiye’nin tanıtımı amacıyla katılım sağlanmıştır. |
| <b>Esenler</b>  | Araştırma ve İnceleme Gezileri kapsamında, Kazakistan-Astana, Abu Dhabi / Dubai ve Masdar, Umman / Beyrut ve Floransa / İtalya programları gerçekleştirilmiştir.   |
| <b>Pendik</b>   | Almanya’da bulunan geri dönüşüm tesislerine inceleme programları düzenlenmiştir.<br>Finlandiya Helsinki kentinde Isonnity Group Home (Engelli İnsanlar İçin Yaşam Birimi), Atık Getirme Merkezine inceleme programı yapılmıştır.   |
| <b>Sarıyer</b>  | İngiltere Plymouth’daki ilköğretim okullarına, sanat okullarına ve gençlik merkezleri ile yaşam merkezlerine ziyaretler gerçekleştirilmiştir.  |

Kaynak: Yazarlar tarafından hazırlanmıştır.

## DEĞERLENDİRME

Belediyelerin uluslararası ilişkileri belediyelerin stratejik hedefleri ile ilişkilendirilerek açıklanabilir. Bir başka deyişle, belediyelerin farklı alanlarda geliştirdikleri uluslararası etkinlikler, stratejik hedefler ile bütünleşmedikçe sağlanan çıktılar sürdürülebilir olmayacaktır. Yukarıda vurgulandığı gibi günümüzde şehirler yeni işlev ve görevler yüklenmektedir. Bu çerçevede yerel kalkınma, kapasite geliştirme ve tanıtım yanında üretim ve yenilikçi/yaratıcı etkinlikler de önem taşımaktadır. Bu çalışma, küreselleşme ve belediyelerin uluslararasılaşması ilişkisi üzerine genel bir kavramsal tartışma ve İstanbul ilçe belediyelerinin bu alandaki etkinliklerinin bir resmini çizmeyi amaçlamıştır. Bu etkinliklerin, belediyelerin uluslararasılaşması yaklaşımı çerçevesinde daha ayrıntılı olarak değerlendirilmesi gerekmektedir.

Bu çalışmanın genel bir sonucu, belediyelerin “yumuşak sınır” (soft-border) yaklaşımı ile yerel kuruluşların yayılması amacı ile daha fazla fırsat sunan, özel ve yararlı bir yerel uluslararası yönetim stratejisi ile hareket ettikleridir. Türkiye’de olduğu gibi ulus-devletin bu süreçte doğrudan desteği ve denetimi her zaman zorunlu değildir. Yerel uluslararası yönetim anlayışı, belediyelerin yeni örgütsel stratejiler geliştirmelerine işaret etmektedir. Bu konuda özellikle altyapı uygulamaları açısından teknik / yerel yönetim ortaklıkları, kalkınma için yardım ve işbirliği yanında, yerelde kurumsal kapasite geliştirme önemli bir rol oynamaktadır.

## KAYNAKÇA

- Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (1992), <https://www.yerelnet.org.tr> (Erişim Tarihi: 03.07.2018).
- Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Onaylanmasına Dair Karar (03.10.1992 tarih ve 21364 sayılı Resmi Gazete).
- BAŞ, Cemal (2017), **Avrupa Kentsel Şartı**, TBB Yayını, Ankara.
- Birch, Eugenie L., WACHTER, Susan M. ve KEATING, Alexander M. (2011), “*Changing Cities: Challenges And Opportunities For The 21st Century Sustainable*”, **Changing Cities Linking Global Knowledge to Local Action, Seminar Discussion Papers**, East-West Center and Penn Institute for Urban Research (PennUIR), ss.1-3.
- BM - BİRLEŞMİŞ MİLLETLER (2016), “*The World’s Cities Data Booklet*”, **E-Title**, [http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/urbanization/the\\_worlds\\_cities\\_in\\_2016\\_data\\_booklet.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/urbanization/the_worlds_cities_in_2016_data_booklet.pdf) (Erişim Tarihi: 03.07.2018).
- CASTELLS, Manuel (1997), **End of Millennium: The Information Age: Economy, Society and Culture**, Blackwell Publishers, Inc. Cambridge, MA.
- CLARKE, Nick (2011), “*Globalising Care? Town Twinning In Britain Since 1945*”, **Geoforum 42**, <http://eprints.soton.ac.uk> (Erişim Tarihi: 06.09.2017).
- DURŞUN, Davut (2003), “*AB Üyelik Sürecinde Merkezîyetçilikten Yerelleşmeye*”, **Pendik Toplantıları 2**, ss.38-40.
- FISHBONE, Aaron (2015), “*Municipal Foreign Affairs A Study Of The Offices Of International Affairs In Europe And The USA*”, **E-Title**, <http://www.boschalumni.org/wp-content/uploads/2016/03/Fishbone-1.pdf> (Erişim Tarihi: 03.07.2018).
- GÜL, Hüseyin, KİRİŞ, Hakan Mehmet, NEGİZ, Nilüfer ve GÖKDAYI, İsmail (2014), **Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Yerel Siyaset**, Detay Yayıncılık, Ankara.
- HANDLEY, Susan (2006), “*Take Your Partners: The Local Authority Handbook on International Partnerships*”, **LGIB International Reports Number 10**, Local Government International Bureau, London. [http://lymingtontwinning.weebly.com/uploads/6/7/5/2/6752968/take\\_your\\_partners.pdf](http://lymingtontwinning.weebly.com/uploads/6/7/5/2/6752968/take_your_partners.pdf) (Erişim Tarihi: 03.07.2018).
- HOBSON, John M. (2002), “*What’s at Stake in Bringing Historical Sociology Back into International Relations?*”, **Historical Sociology of International Relations** (Der. Stephen Hobden and John Hobson), Cambridge University Press., Cambridge, ss.3-41.
- MARCHETTI, Raffaele (2016), **Global Strategic Engagement: States and Non-State Actors in Global Governance**, Lexington Books-Rowman & Littlefield.

- NIJMAN, Janne E. (2016), “*Renaissance of the City as Global Actor: The Role of Foreign Policy and International Law Practices in the Construction of Cities as Global Actors*”, **The Transformation of Foreign Policy: Drawing and Managing Boundaries from Antiquity to the Present** (Der. Gunther Hellmann, Andreas Fahrmeir, Miloš Vec), Oxford University Press, Oxford ve New York, ss.209-241.
- ÖZCAN, Ümit (2017), **Yerel Yönetimler Arasında Ortaklıklar ve Kardeş Şehir İlişkileri El Kitabı**, <http://www.dapaturk.com/> (Erişim Tarihi: 03.07.2018).
- ÖZGÜREL, Ece (2010), “5393 sayılı Belediye Kanunu 74. Madde uyarınca Belediyelerin Uluslararası İlişkileri”, **E-Haber**, <http://www.yerelyonetimhaberleri.com> (Erişim Tarihi: 02.10.2017).
- SASKIA, Sassen (1991), **The Global City: New York, London, Tokyo**, Princeton University Press, Princeton, NJ.
- SLAUGHTER, Anne-Marie (2009), **A New World Order**, Princeton University Press, Princeton, NJ.
- TAVARES, Rodrigo (2016), **Paradiplomacy: Cities And States As Global Players**, Oxford University Press, New York.
- TBB - TÜRKİYE BELEDİYELER BİRLİĞİ (2010), “*Türkiye’de Belediye İşbirliklerinin Geliştirilmesi Alt Stratejisi*”, **2010 Yılı Faaliyet Raporu**, TBB Yayını, Ankara, ss.82.
- TBB - TÜRKİYE BELEDİYELER BİRLİĞİ (2012), “*Kardeş Şehirler*”, **İller ve Belediyeler Dergisi**, S.776, ss.4-5.
- TRUJILLO, Jesus Leal ve PARILLA, Joseph (2016), “*Redefining Global Cities The Seven Types of Global Metro Economies*”, **Global Cities Initiative A Joint Project of Brookings and JPMorgan Chase**, The Brooking Institutions, New York.
- VAN DER PLUÏJM, Roger ve MELISSEN, Jan (2007), “*City Diplomacy: The Expanding role of Cities in International Politics*”, **The Netharlands Institute of International Relations Clingendael**,
- WATSON, Adam (1992), **The Evolution Of International Society A Comparative Historical Analysis**, Routledge, London.
- WIJNEN, Emmy (2010), “*City Diplomacy: A Case Study of Velsen’s Activities in Galle, Sri Lanka*”, **Master’s thesis in Conflicts, Territories, and Identities at the Radboud University Nijmegen**. <http://gpm.ruhosting.nl/mt/2010MASG45WijnenEmmy.pdf> (Erişim Tarihi: 03.07.2018).

## Ülkelerin Markalaşma Süreci ve Marka Kavramı

### *The Branding Process Of Countries And The Concept Brand*

**Hüsamettin İNAÇ**

*Prof. Dr., Dumlupınar Üniversitesi, İİBF  
Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü  
husamettininac@yahoo.com  
https://orcid.org/0000-0002-6922-2010*

Makale Başvuru Tarihi: 21.11.2018

Makale Kabul Tarihi: 28.12.2018

Makale Türü: Araştırma Makalesi

**İbrahim YACAN**

*Bilim Uzmanı  
ibrahimyacan@hotmail.com  
https://orcid.org/0000-0002-2971-5849*

#### ÖZET

##### **Anahtar**

##### **Kelimeler:**

Marka,  
Markalaşma,  
Marka Değeri,  
Bilişsel Marka,  
Ülke İmajı,

Marka kavramı pek çok bakımdan işlevsel nitelik taşımaktadır. Bunlardan ilki materyal ve ürünlerin kaynağını, nerede üretildiklerini ifade etmektir. İkinci amaç, ürünlerin temel fonksiyonlarını ve hangi durumlarda kullanılmak için üretildiklerini ifade edebilmektir. Son olarak da, ilkel anlamda markaların ürünün niteliğini, sağlamlığını ve kalitesini yansıtabilmeyi amaçladığı görülmektedir. Endüstrileşme hem yerel ve hem de küresel piyasalarda markalar arasında rekabetçi bir atmosfer yaratmıştır. Bununla birlikte son yıllarda küreselleşmenin istikrar kazanması nedeniyle bu rekabetçi büyüme iş dünyası alanından ülkeler arası boyuta dönüşmüştür. Bu durum, ülkelerin kendilerinin de birer marka olduğu söylemini şekillendirmiştir. Markaların kökenleri ve piyasa değerleri incelendiğinde ülkenin marka değerinin, ürünün marka değeri üzerinde de göz büyük bir etkiye sahip olduğu görülmektedir. Bu bağlamda bu çalışma Türkiye'nin marka değer analizini yapmayı ve Türkiye'nin gelecek dönemlere yönelik marka stratejilerinin tasarlanmasına katkı sunmayı amaçlamaktadır.

#### ABSTRACT

##### **Keywords:**

Brand,  
Branding,  
Brand Value,  
Mind-share  
branding,  
Country Image,

The concept brand has various functions in many respects. The first of these is to explain where they are produced and the sources of the products and materials. The second objective is to describe the basic functions of the products and the situations in which they are produced. Finally, it is seen that in the primitive sense brands aim to reflect the quality, soundness and quality of the product. Industrialization has created a competitive atmosphere among brands in both global and local markets. Nevertheless, due to the stabilization of globalization in recent years, this competitive growth has turned into a cross-country dimension in the business world. This situation has shaped the discourse that countries themselves are brands. When the origins and the market value of the brands have been examined, it is seen that the brand value of the countries has a big effects on the brand value of the product. In this context, this study aims to analyze the brand value of Turkey and contribute into the design of its brand strategies towards the next periods of Turkey.

## 1. GİRİŞ

Bir ürünün kaliteli bir biçimde üretilmesi kadar, arz biçimi ve pazarlanması da önem taşımaktadır. Ürünün tanıtımı ve reklamı ise ürünün güçlü bir markaya sahip olmasıyla doğrudan ilişkilidir. Bu bakımdan marka, ürünle tüketici arasında bir kimlik, aidiyet ve sadakat üretmektedir. Haddi zatında ürünler, şirketler ve ülkelerin kendilerini doğru ifade edebilmek ve güçlü bir imaj oluşturmak adına özgün ve yaratıcı kimlikler inşa ettiklerine şahit olmaktayız. Öyle ki bu sembolik inşa çalışanları, tüketicileri ve ürün zincirini mitolojiler, gelenekler, düşünüş ve yaşayış biçimleri üzerinden birleştirmekte ve bir saygınlık ve sadakat oluşturmaktadır. İşte marka dediğimiz kavram da bu sembolik kimlik inşasının en önemli unsurlarının başında gelir. Daha doğrusu ürünün kimliği, markasıdır. Markalaşma ise bir sürecin ifadesidir. Bir ürün çok kısa sürede ve kendiliğinden bir marka sahibi olamaz. Ürün ancak piyasada kabul gördükçe, revaç buldukça ve kendine özgü bir alan oluşturdukça markalaşabilir. Markalaşma aynı zamanda farklılaşma anlamına da gelmektedir. Nasıl ki bir kimlik, kendi ve öteki arasındaki çatışmanın bir ürünü ise, ürünün farklılaşmasını yaratan da marka ve markalaşma olgusudur. Hele şirketler ve ülkelerin markalaşma konusu bu farklılaşmanın zirve noktasını oluşturur. Aslında bu ötekilik imajla doğrudan alakalıdır. İmaj sizin nasıl olduğunuzdan ziyade karşınızdaki tarafından nasıl algılandığının bir ifadesidir. Kimlik ise sizin ne olduğunuzu ve mahiyetinizi ortaya koyar. Marka kavramı ise özellikle endüstriyel dönemle ve Endüstriyel Devrim ile başlayan fabrikalaşma ve toplu üretimin yaygınlaşması sürecinin bir sonucu olarak, daha önceleri gözde olan yerel ürünlerin yerini paketlenmiş ürünler almaya başlayınca; fabrikaların kendi ürünleri için özel bir takım sembol ve işaretleri olarak algılanmaya başlanmıştır. Gelişen pazar ve rekabet stratejileri ile firmalar fazlasıyla büyüyerek çok sayıda işçi çalıştırabilme durumuna gelmişler ve bununla birlikte üzerlerine aldıkları sorumluluk da artmıştır. Bu durum aynı zamanda firmaların çok sayıda ürün üreterek zamanla maliyet yönetimi konusunda hantallaşması, zorluklar çekmesi ve bu durumlara çözüm bulabilmek için yeni arayışlara girmesine neden olmuştur. Bu yollardan en pratiği olarak görülen, maliyetlerin düşürülme stratejisi, dış ülkelerde ucuza iş gücü arayışına neden olmuş; bunun sonucu olarak da üretime verilen önemin yerini pazarlama ve marka imajı almıştır. Bu bağlamda ülkelerin marka değerlerini ve imajlarını belirleyen pek çok faktör söz konudur.

## 2. MARKA VE MARKALAŞMA KAVRAMI

Marka kavramı, farklı alanlarda çalışan uzmanlar tarafından pek çok farklı şekillerde tanımlanmış ve açıklanmıştır. Ancak marka kavramının anlaşılmasında, tarihsel olarak ortaya çıkış sürecini ve dilsel kökenini yorumlamak önem taşımaktadır. İngiltercede, marka kelimesinin karşılığı “brand” olup, yanan veya sıcak olan herhangi bir şey için kullanılagelmiştir (Rajaram and Shelly, 2012:100). Kelimenin kökeni olan “brandr” ise, eski bir Kuzey İskandinav dilinden gelmekte olup; yakmak, damgalamak anlamlarına gelmektedir (Khan ve Mufti, 2007: 75). Bu sembollerin ilk kullanım alanına örnek olarak, yüzyıllar önce insanların kendilerine ait olan büyükbaş hayvanlara sıcak demir damgalarla kendilerine özel sembollerin izini bırakmaları verilebilir. Bu bağlamda, marka kavramının zaman içerisinde, üreticilerin ürünlerine kendileri tarafından üretilmiş olduklarını anlatan bir işaret kazımaları, oymaları veya yakarak damga oluşturmaları şeklinde geliştiği söylenebilir (Briciu ve Briciu, 2016:137). İngilizce’deki “mark” kelimesi ise, halk arasında “brand” ile aynı anlama sahip olarak düşünülse de, Yang (2012)’a göre bu benzerlik yüzeysel olmakla beraber, “mark”ın geçmişi çok daha eskilere; M.Ö 5000’lere dayanmaktadır. Bu yüzden, markaların ve markalaşmanın insanlık tarihi kadar eski bir geçmişe sahip olduğu söylenebilir (Moore ve Raid, 2008:10).

Marka kavramının pek çok farklı kültürde, aynı fonksiyonla ortaya çıkmaya başladığı görülmektedir. Bu duruma, en eski uygarlıklardan biri olarak sayılabilecek Çinlilerin ürettikleri seramikler için kullandıkları semboller gelmektedir. Öte yandan Yunanların vazolarına koydukları simge ve işaretler, Romalıların çömleklerine kazıdıkları damgalar ve Mezopotamya, Mısır, Türkiye coğrafyasında arkeolojik kazılarda ortaya çıkan pek çok farklı materyal üzerindeki “marka” olarak sayılabilecek izler örnek ve kanıt olarak sunulabilir (Briciu ve Briciu, 2016:138). Dramatik bir anekdot olarak, eski zamanlarda kölelerin, kaçakların, mültecilerin, çingenelerin; yani insanların bile taşıdıkları bir takım özelliklerin dışarıdan kolaylıkla anlaşılabilmesi maksadıyla damgalandığı, yani bir tür markalanma işlemine tabi tutulduğu görülmektedir. Buna benzer olarak, suçluların da farklı kültürlerde bu işleme maruz kaldığı görülmektedir (Rajaram ve Shelly, 2012:101).

Briciu ve Briciu (2016)’nın ifadesine göre, yukarıda bahsedilen dönemlerde kullanılan marka sembolleri, başlıca üç amaca hizmet etmekteydi. Bunlardan ilki materyal ve ürünlerin kaynağını, nerede üretildiklerini ifade etmekte. İkinci amaç, ürünlerin temel fonksiyonlarını ve hangi durumlarda kullanılmak için üretildiklerini ifade



edebilmektir. Son olarak da, ilkel anlamda markaların ürünün niteliğini, sağlamlığını ve kalitesini yansıtabilmeyi amaçladığı görülmektedir. Belfanti (2017:2)'ye göre, markalanma sürecinde ürün hakkındaki birtakım bilgilerin karşı tarafa aktarılma amacı ortak olsa da, De Munck (2011:106)'a göre bu amaç; öze ait değeri yükseltmek olup, bunun için kullanılan yöntem ve materyaller bölgeden bölgeye ve zamandan zamana göre farklılık göstermektedir. Tarihi perspektif göz önünde bulundurulduğunda markanın kullanım amacının, aidiyet veya hammadde belirtme fonksiyonundan kalite belirtme yönünde bir değişim süreci geçirmiş olduğu görülmektedir (Yang, 2012). Marka ve markalaşma tarihinin daha yakın zaman dilimlerine göz atalım. Bu bağlamda Khan ve Mufti (2007: 78)'nin ifadelerine göre, Endüstriyel Devrim ile başlayan fabrikalaşma ve toplu üretimin yaygınlaşması sürecinin bir sonucu olarak, daha önceleri gözde olan yerel ürünlerin yerini paketlenmiş ürünler almaya başlayınca; fabrikalar kendi ürünleri için özel bir takım sembol ve işaretler kullanma gereği duydular.

Bu durumda firmalar, hem ürünlerini diğer firmaların ürünlerinden ayırt etmiş hem de ürünlerin taşınması sırasında da kendi ürünlerini pazardaki insanlara tanıtmış oluyorlardı (Rajaram ve Shelly, 2012:102). Bu örnekler, modern anlamda "marka" kavramının ortaya çıktığı ilk zamanlar olarak değerlendirilebilir. Marka hakkında yapılan açıklamalar ve tanımlar içerisinde daha da modern zamanlara gelinecek olunursa yine karşımıza pek çok farklı yorum çıkmaktadır. Deniz (2010:28)'in anlatımına göre, eskiden bazen bir saat, bazen bir araba, bazen bir içecek kılığında karşımıza çıkabildiği için "bukalemun"a benzeyen ve bir dönem boyunca halk nezdinde eski olan ile yeni olanın ayırt ediciliğini üstlenen marka kavramı; bir girişimin ürettiği mal veya hizmetlerinin diğer girişimlerin mal veya hizmetlerinden ayırt edebilmesi için kullandığı kelime, şekil, sayı veya çeşitli çizimlerle ifade edilebilen özgün işaretler olarak tanımlanabilir. Chiaravelle (2014) bu tanımları, ürün ve tüketici bağlamından müşteri ve firma ilişkisi bağlamına taşıyarak, markaların; firmaların potansiyel müşterilere, kim olduklarına ve onlarla çalışmanın ne gibi avantajlar getireceklerine dair verdikleri söz yerine geçtiğini ifade etmiştir. Bruce ve Harvey (2010:5)'in görüşlerine göre ise, sembol ve işaretlerin de ötesinde, markalar; ilk zamanlarda tüketim malları için ortaya çıkmış bir kavram olsa dahi günümüzde herhangi bir sektör için bağlılık yaratıcı, değer katıcı, büyümenin temel faktörü olan ve firmayı yeniliğe zorlayan adeta ruha sahip bir varlık gibidirler. Marka ve markalaşma kavramları, modern ekonomik sistemde, rekabet kavramının kaçınılmaz bir sonucu olarak, firmanın bütün organizasyonel yapısını ilgilendirir hale gelmiştir (Çelikel, 2008).

## 2.1. Markalaşma Özellikleri

Uygun bir markalaşmanın taşınması gerek bir takım özellikler olduğu belirtilmiştir. Söylenmesi ve hatırlanması kolay, her dilde kolay telaffuz edilebilen, ulusal, coğrafi veya genel ad olmayan, çok yönlü, yasalara uygun, dikkat çekici, ürün hakkında aldatıcı olmayan, ayırt edici ve üretilen ürüne paralel bir isme sahip olmalı, bu isim farklı alanlarda kullanılmamalıdır. Markalaşma sürecinde dikkate alınması gereken ilk adımlardan biri de marka isminin (otantik veya orjinal olarak da ifade edilebilen) özgünlüğe sahip olmasıdır. Özgünlüğün, sosyal olarak inşa edilmiş (Carroll ve Wheaton, 2009:267), modernitenin olmazsa olmazı, kalite ve orijinalliğin göstergesi (Taylor, 1992:51), bilişsel düzeyde samimiyet, masumiyet, dürüstlikle ilişkili (Fine, 2003), antropolojik olarak "gerçek olmak" ile ilişkilendirilen (Handler, 1986), psikolojik olarak ise kişinin öznel iç deneyimleriyle başlayan (Kernis ve Goldman, 2006) bir kavram olduğu görülmektedir. Pazarlama alanında yapılan çalışmalarda ise özgünlük, yaklaşım tarzının (Hennig-Thurau vd., 2006:62) ve konunun kendi özgünlüğü (Beverland, 2006:252) olmak üzere iki ana akımda incelenmiştir.

Müşteriler tarafından markanın otantik olarak algılanıp algılanmaması ve bunun müşteri üzerindeki etkileri konusu, pazarlama alanında pek çok araştırmaya konu olmuş ve sistematik olarak incelenmiştir (Grayson ve Martinec, 2004; Morhart vd., 2015; Bruhn vd., 2012; Napoli vd., 2014). Araştırmalar sonucunda, müşterilerin özgün ve farklı olanı çok daha ilgi çekici bulduğu (Fritz vd., 2017:326) ve benzersiz bir marka ismine sahip olmanın hayati öneme sahip olduğunu ortaya konulmuştur (Ries, 2010). Markanın otantik olarak algılanıp algılanmaması üzerinde ise farklı açılardan pek çok olgunun etkili olduğu ileri sürülmüştür. Markanın köklü bir geçmişe sahip olmasının müşteri üzerinde olumlu etkiler bıraktığı bulunmuştur (Liao ve Ma, 2015:107). Diğer bir faktör olarak firmanın erdemli olarak algılanıp algılanmaması karşımıza çıkmaktadır (Kates, 2004:456). Bunlara ek olarak markanın isim ve imajı ile müşteri tarafından içselleştirilmesinin de büyük bir etkiye sahip olduğu gözlemlenmiştir (Rifon vd., 2004:31).

Bir diğer konu da çalışanların davranış ve tutumlarıdır. Müşterilerin gözünde firma çalışanlarının hizmetini sundukları markayı yansıtır olmasının, markayı orijinal kıldığı ortaya konmuştur (Paul vd., 2015:1069; Sirriani, 2013). Marka isimlerinin sahip olması gerektiği özellikler konusunda farklı teori ve taktikler ortaya sürülmüştür. Markalar; Neskafe, Nesquik gibi "tamamen betimleyici", Wash&Go gibi "hatırlatıcı" veya Sony, Persil gibi "bağımsız" kategorilerde adlandırılabilse de genel olarak, kolay söylenip hatırlanabilen, ürünü

çağrıştıran, ayırt edici ve spesifik dilbilimsel özelliklere sahip olmalıdır. Benzer şekilde markanın logosu da, marka adı kadar öneme sahip olup, eğer firma uluslararası pazara açılacaksa, evrensel olarak anlaşılabilir bir çizime sahip olmalıdır (Aktuğlu, 2016:15). Markalar, ortaya sürdükleri ürün/hizmetler ve bazı özellikleri göz önüne alınarak; malın üreticisini işaret eden “ticaret”, sunulan hizmeti ifade eden “hizmet”, tüzel kişiye ait olan “ferdi”, mal kalitesi hakkında garanti veren “garanti” ve birden çok işletmeceye tescilli “ortak” markalar olarak sınıflara ayrılmaktadırlar (Gemci vd., 2009:112).

## 2.2. Markalaşmanın Önemi

Markalaşma, firmaların pazarlama stratejileri içinde en temel bileşenlerden biri olarak görülmektedir (Gatignon vd., 1990:391). Markalaşmanın önemi hakkında yapılan çalışmalar belli başlı genel sonuçlar ortaya çıkarmıştır. Güçlü bir markalaşma süreci ile diğer rakip firmalar arasından sıyrılabilen mümkün olabileceği düşünülmektedir (Silk ve Urban, 1978:173). Aynı zamanda müşteriye firmaya bağlayabilmenin de olmazsa olmazları arasında sayılmaktadır (Chaudhuri ve Holbrook, 2001:89). Benzer şekilde güçlü bir marka oluşturmanın, şirketle müşteri arasındaki var olan sadakati de artırdığını gösteren pek çok araştırma bulunmaktadır (Hoeffler ve Keller, 2003; Watkins, 2014). Başarılı bir markalaşma sürecinin şirketin elde ettiği kar miktarını artırdığını gösteren çalışmalar da bulunmaktadır (Ailawadi, 2003). Yine firmalar açısından kimi zaman krizlere neden olabilen kritik bir durum olan fiyat dalgalanmalarını durumunda firmaya esneklik kazandırdığı ve durumu tolere edici etkisinin olduğu gösterilmiştir (Guenzi ve Nocco, 2006:112). Konu üzerinde önemli çalışmaları bulunan Keller (2009:140) ise güçlü markalaşmanın ayırt edilebilirliğini kolaylaştırması üzerinde durmuştur.

Tüm bu getiriler sayesinde yaşanan zor durumlarda bile müşteriler gözünde ürün performansı algısının yukarıya çekilebileceği ifade edilmiştir (Tse ve Lee, 2001:31). Bu durumun da yine pazardaki rekabet ve krizlere yüksek direnç sağlayıp pazar onayı almayı ve büyümeyi kolaylaştırdığı ifade edilmiştir (Keller, 2009). Diğer bir önemli araştırmacı olan Smirh ve Park ise (1992) iyi yönetilmiş bir markalaşma süreci sayesinde hem müşteri ile hem diğer firmalarla olan pazar iletişimini kolaylaştırdığını ileri sürmüştür. Markalaşma yetenekleri ve pazar performansı arasındaki ilişki pek çok araştırmaya konu olmuş ve iş performansı üzerinde, markalaşma sürecinin iyi yönetilmesinin hayati öneme sahip olduğunu ortaya konulmuştur (Krasnikov ve Jayachandran, 2008; Sok ve O’Cass, 2011). Odoom ise markalaşma yeteneklerinin kobilerin iş performansı ve sektördeki başarısı üzerindeki etkisini araştırmış ve benzer şekilde markalaşmanın iş başarısı üzerindeki kritik önemini ortaya koymuştur (Odoom, 2017). Yapılan pek çok çalışma özellikle eğitilmiş müşterilerin, markalı ürünleri tercih ettiklerini ve bu ürünler için oldukça yüksek miktarda bile olsa para harcamaktan çekinmediklerini göstermektedir (Desai ve Keller, 2002:90).

İlk zamanlarda, markalaşmanın önemi işletmeler arası düzlemde ihmal edilip, daha ziyade müşteri-firma ilişkisi bağlamında inceleniyordu (Robinson, 1967). Johnston ve Bonoma (1981) ve Dwyer (1987)’nin çalışmalarıyla konu gündeme taşınmış ve işletmeler arası düzlemde de incelenmeye başlanmıştır. Kotler ve Pfoertsch (2007) de işletmeler arası bağlamda markalaşmanın önemini vurgulamıştır. Benzer şekilde Hakkanson da, işletmeler arasındaki bağın gücü üzerinde markalaşmanın önemini ortaya koymuştur (1982). Örneğin; endüstriyel satın alıcıların, özellikle sektöre yabancı olduğu ve kararsız kaldığı durumda markaya büyük önem verdiği ortaya konmuştur (Shipley ve Howard, 1993:64; Hutton, 1997:435). Markalar, firmaların değerleri içerisinde bir kısım payı kapsamaktadırlar. Völckner ve Sattler’in araştırmasına göre markanın değeri kimi zaman firmanın değerinin %56’sını bile kapsayabilmektedir (2007:159). McDonald da firmanın finansal değerinin büyük oranda marka adı değeri tarafından karşılanabildiğini vurgulamıştır (McDonald, 2010). Bu ve bunun gibi araştırmaların ortaya koyduğu gibi, marka değerinin bazen firmanın değerinin en büyük parçasını kapladığı düşünüldüğünde, markalaşmaya verilecek önemin firmanın geleceği için ne kadar önemli olduğu ortaya çıkmaktadır (Kotler, 2010).

Bruce ve Harvey, markaların yalnızca tüketim pazarlarında değil her türlü ticari faaliyet ortamında şirketlerin zenginliklerinin ayrılmaz bir parçası olduğunu ifade etmiş ve bulunduğumuz bin yılda bir firmanın itici gücü olabilecek kavramları sıralarken, “marka” kavramına da listesinin başında yer vermiştir. Buna ek olarak; bir firmanın enerjisinin, dinamizminin ve örgütsel performansının, hem çalışanlar hem de müşteriler nezdinde marka sayesinde ateşlendiğini söylemiştir (Bruce ve Harvey, 2010:27). Çolak (2014:9)’e göre ise markalaşmanın firmaya pek çok kazandırdığı olgu bulunmaktadır. Bunlar; markanın tüketici zihninde doğru konumlandırılması, büyüme ve gelişme amacıyla dış dünyaya tanıtımı, ürünlerin pazarlanabilmesi ve satışının sağlanması, araştırma ve geliştirme süreçlerini motive etmesi, firmanın imaj, değer, kişilik kazanması ve müşterilerin marka sayesinde firmaya bağlılık hissetmesi olarak sıralanmıştır.

### 2.3. Marka Oluşturma Süreci

Marka oluşturmak uzun ve stratejik bir çalışmanın sonucu olarak kimi zaman yıllar alan bir süreç olarak görülmüştür. Bu yüzden, markalaşma süreci kısa süreli olarak düşünülmemelidir. İyi bir marka yaratabilmek için çok sayıda doğru stratejinin birlikte yürütülmesi gerektiği söylenmiştir (Türkmen, 2009:56). Markalaşma yöntemi olarak, markaların modern anlamda ilk ortaya çıktığı zamandan beri farklı türde yollar geliştirilmiştir. 1970’li yıllarda firma yöneticileri zihinsel çağrışımları kullanmaya dayalı bilişsel bir model benimsemişlerdi (Pryor ve Grossbart, 2007). Bu yöntem, Holt tarafından “mind-share branding”, diğer adıyla “positional-branding” olarak adlandırılmıştı. Marka kavramını bir takım soyut çağrışımlar olarak tanımlayan bu yaklaşım, marka ile ürün arasında tutarlı şekilde çağrışım yaratabilmeyi amaçlamıştır (2004:36). 1990’lı yıllardan sonra bu yöntem uzmanlar tarafından geliştirilmeye başladı ve müşterilerin duygusal yönlerine de hitap edebilmeyi amaçlayan “emotional-branding” yöntemi ortaya çıktı. Bu perspektife göre ise markalar, müşteri ile içsel ve sağlam bir bağ kurmayı amaçlamış olup; daha çok hizmet sektöründe kullanım için fonksiyonel olacağı düşünülmüştür.

Sonraki dönemde ise internet kullanımının yaygınlaşmaya başlaması ile daha çok yeni ve popüler yöntemleri kullanan “viral-branding” kullanılmaya başlandığı görülmektedir (Briciu ve Briciu, 2016:140). Çolak (2014:12) ise daha da güncel bir konu olan sosyal medyada markalaşma süreçlerini incelemiştir. Günümüz insanının sosyal medyaya olan ilgisini vurgulayarak, markaların kendilerini tanıtmada konusunda bu durumu nasıl kullanabileceklerine değinmiştir. Facebook’ta, Twitter’da, lokasyon bazlı uygulamalarda, elektronik posta ile ve linkedin, Youtube gibi diğer sosyal medya kaynakları sayesinde markalaşabilme olanakları üzerinde durmuştur. Aaker’e göre, güçlü bir marka oluşturmak da bu süreci doğru anlamak da kolay değildir (1996:203). Araştırmaların marka yönetiminin işlevlerine odaklanıp, markalaşma sürecini gözden kaçırdığı görülmektedir (Kay, 2004). Keller (2009:141)’e göre bu durum, işlemekte olan pazar akışı sırasında markalaşabilme yolları konusunda fikir birliği oluşmasını zora sokmaktadır. Bennet (2017:164), bu durumun medya gibi daha hareketli sektörlerde markalaşma konusunda sağlam teoriler üretebilmeyi çok daha zorlaştırdığını belirtmiştir. Geleneksel yöntemler, marka yönetimini kontrol etmeye odaklanmışken, modern anlayış markalaşma sürecini iletişimsel ve müşteri-satıcı-kültür bağlamında ele almaktadır (Karreman ve Rylander, 2008).

Markalaşma sürecinin çeşitli motivasyonları ve hedefleri bulunmaktadır. Knapp (2000:9), markalaşmanın temel amacı olarak bir marka kültürü oluşturmayı ileri sürmüştür. Marka kültürü oluşturarak, markaya ait tüm karakteristik özelliklerin mevcut ve gelecek çalışanlara ve iş ortaklarına doğru şekilde aktarılması gerektiğini söylemiştir. Sonuç olarak, firmaların var olabilmek ve varlıklarını sürdürebilmek için markalaşmaları gerektiği, bunun için de zorlu bir süreç olan marka oluşturma sürecini başarıyla yönetebilmesi gerektiği söylenebilir. Bunu başarabilmek içinse hem pazarda ortaya çıkış sürecinde hem de rekabet bağlamında doğru markalaşma stratejileri uygulanmalıdır.

### 2.4. Pazar Stratejileri

Türkmen (2009:45)’e göre markalaşma sürecine girmeye karar vermiş firmaların önlerindeki en büyük engel olarak, ürünlerin pazara girişi sürecidir. Bu süreçte izlenmesi gereken yöntemler ise pek çok araştırmaya konu olmuştur. Ries ve Ries’e göre güçlü bir marka yaratabilmek için; marka ismi her ürüne koyulmalıdır. Firmalar enerjilerini farklı sektörlerle dağıtmak yerine tek bir hizmet veya sektörde uzmanlaşmaya odaklanmalıdır. Müşteri zihninde olumlu çağrışım yaratabilmelidir. Sağlam referanslara sahip olmak da markalaşma sürecinde önemli etkiye sahiptir. Firmaların esas amacı müşteri zihninde kalite imajı yaratabilmek olmalıdır. Bunun için de jenerik söylemlerden uzak durarak sıradanlıktan kurtulmalıdır. Marka adını ise şirket adının önüne geçirmelidir. Piyasanın durumu sürekli göz önünde bulundurularak doğru zamanda alt markalar oluşturabilmeli, doğru renk seçilmeli, hedef ve sınırlar doğru konulmalı, istikrar ile tüketici zihnine girilmelidir (Ries ve Ries, 2010:27).

Knapp (2000:70-71) ise markalaşma sürecinde reklamın önemini vurgulayan FRED (Familiarity-Tanınırlık, Relevance-İlgililik, Esteem-İtibar, DifferentiationFarklılaşma) ve DREAM (Differentiation-Farklılaşma, Relevance-İlgililik, Esteem-İtibar, Awareness-Farkındalık, Mind’s Eye-İmgelem) stratejilerinden bahsetmiş farklılık ve müşteri ilgisi kazanma konusuna önemli vurgu yapmıştır. Yolaçan (2004:42) ise müşterileri markaya sadakatle bağlama konusunda ise bu metotlara ek olarak firmanın zaman zaman müşteri beklentilerinin üzerine çıkarak zaman zaman onları olumlu anlamda şaşırtması da etkili bulmuştur. Farklılık yaratma konusunda ise; kaliteli bir malı ucuza piyasaya sürebilmenin vurgulandığı “Edison” ve rasyonel, mantıksal, manevi unsurlara dayanan “İlişkilerin Doğası” adında iki temel metot ileri sürülmüştür (Çelikel, 2008). Diğer bir pazarlama stratejisi olarak, tekli olarak geliştirilen ürünlerin, iyi bilinen bir aile markası içinde piyasa sürülmesi öne

çıkılmaktadır (Boone, 1997:76). Kotler'e göre, "aile markaları" adlandırılan bu yöntem; kişisel, geniş kapsamlı, ayrı ayrı veya bireysel-şirket kombinasyonu olarak 4 farklı şekilde ortaya çıkabilmektedir (Kotler, 2010). Piyasada yer edinmiş firmaların bununla yetinmeyip genişlemek istedikleri görülmektedir. Markanın genişletilmesi sürecinde ise aynı üründen birden fazla tipin piyasaya sürüldüğü, farklı avantajlara sahip çok markalı stratejiler bulunmaktadır (Çeliktel, 2008). Yeni marka piyasaya girdiğinde diğerlerinin piyasa payı azalsa da toplam pay artmaktadır ancak pazarlama faaliyetlerinin karşılanamadığı durumda, toplam payın azaldığı da görülebilmektedir (Kozlu, 1982:95) ki; bu durum, marka değerine de zarar verebilmektedir (Pitts ve Katsanis, 1996:169). Gemci vd.'ne göre ise pazarlama stratejileri; üretim, ürün, satış, pazarlama ve etik değerlere önem veren sosyal pazarlama odaklı olmak üzere 5 temel başlıkta incelenebilir (Gemci vd., 2009:105-106).

## 2.5. Rekabet Stratejileri

Ries ve Ries'e göre, bir marka pazara tamamen hakim olamaz; en fazla yarısına hakim olabilir ve piyasaya giren yeni markaların tüketicilerin pazara olan ilgisini artırması, mevcut markalar tarafından olumlu karşılanmalıdır (Ries ve Ries, 2010:13). Ancak, Çeliktel'e göre, günümüzde markalaşma stratejilerinin gelişmesi piyasa rekabetini oldukça artırmıştır (Çeliktel, 2008). Bu durum zamanla markalar arasında temel farklılıklar yaratarak; "ünlü", "silik", "butik", "özel", "lider" ve "dünya" markaları gibi çeşitli liglerin oluşmasına yol açmıştır. Markaların amacı bir üst lige çıkmak veya buldukları ligin en iyisi olabilmektir (Ar, 2007:41). Doğru rekabet stratejilerine sahip olmayan firmaların ise pazarda tutunamadığı veya marka değerini kayb ettikleri görülmektedir (Çeliktel, 2008). Beşirov (2007:96)'a göre; maliyetlerin tüm rakiplerden aşağı çekilerek bunu düşük fiyatlı ürünler şeklinde piyasaya yansıtan "maliyet liderliği", sürekli değişen ihtiyaç ve beklentilere karşılık verebilecek esnekliği sağlayarak müşteri gözünde fark yaratan "farklılaştırma" ve dar bir pazar bölümüne odaklanarak bu alanda uzmanlaşmayı öngören "odaklanma" gibi genel rekabet stratejileri sayesinde sektördeki diğer rakiplerin önüne geçmek ve hatta rakipleri sektör dışı bırakabilmek mümkündür.

Firmanın rekabet ortamında varlığını sürdürebilmesi için; sektörün geleceğinin öngörerek değişim için hazır olmak (Gemci vd., 2009:106), geleneksel rekabet yöntemlerinin yetersiz kaldığı yerde farklı bir bakış ortaya koyabilmek (Pino, 1998:33), dinamik (Mintzberg ve Lampel, 1999:21), değer tabanlı (Bono, 1996:19), küresel vizyona sahip (Papatya, 1998:125) ve müşteri merkezli (Gronstedt, 2000) olmak gerektiği belirtilmiştir. Özellikle rekabetin arttığı dönemlerde pazar doygunluğuna ulaşmak için; rakiplere karşı avantaj sağlayacak ucuz bir yeni markanın piyasaya sürüldüğü, çoklu (rekabetçi) markalaşma stratejisinin izlendiği görülmektedir (Çeliktel, 2008). Örnek olarak, Procter&Gamble firmasının, satışları düşmekte olan "Tide" ürününe rakip olarak "Cheer"i piyasaya sürerek satışlarını yükseltmesi ve zaman içinde ürün sayısını 10'a çıkarması gösterilebilir (Kotler, 2010:265). Çeliktel'e göre; tanıtım ve reklam çalışmaları artan rekabette fark yaratabilmenin en önemli unsurlarından olduğu ve hatta firmaların artık ürünler kadar markalarına yatırım yaptıkları görülmektedir (Çeliktel, 2008). Özellikle dram, korku ve mizah gibi duygulara hitap eden reklamların oldukça etkili olduğu belirtilmiştir. Buna ek olarak, müşterinin ilgisini çekebilecek promosyon ve sponsorluk çalışmaları da tanıtım yoluyla rakipler arasında fark yaratabilmenin yolları olarak değerlendirilmiştir (Erdil ve Uzun, 2009:32). Rekabetin bir diğer boyutu da; aracı kurumların, boşalan rafları kontrol edebilme ve kendi markalarının fiyatlarını doğru zamanlarda düşürebilme inisiyatifi alabilmesi nedeniyle rekabette avantajlı olabilmeleridir (Çeliktel, 2008). Bu bilgilerden yola çıkılarak, marka yaratma sürecini başarıyla tamamlayıp piyasaya girmek kadar, rekabette varlığı sürdürebilmenin ve diğer firmaların önüne geçebilmenin de bir o kadar zorlu bir süreç olduğu söylenebilir.

## 3. Ülkelerin Markalaşma Süreci

### 3.1. Ülke Markalaşması ve Ülke İmajı

Gelişen pazar ve rekabet stratejileri ile firmalar fazlasıyla büyüyerek çok sayıda işçi çalıştırabilme durumuna gelmişler ve bununla birlikte üzerlerine aldıkları sorumluluk da artmıştır. Bu durum aynı zamanda firmaların çok sayıda ürün üretmekle zamanla maliyet yönetimi konusunda hantallaşması, zorluklar çekmesi ve bu durumlara çözüm bulabilmek için yeni arayışlara girmesine neden olmuştur. Bu yollardan en pratiği olarak görülen, maliyetlerin düşürülme stratejisi, dış ülkelerde ucuza iş gücü arayışına neden olmuş; bunun sonucu olarak da üretime verilen önemin yerini pazarlama ve marka imajı almıştır. Az mal ve çalışana sahip olunan ancak güçlü bir marka imajına sahip olmanın değerli olduğu bu yeni anlayışa göre, üçüncü dünya ülkelerinde üretilen ürünler markalandıktan sonra yine bu ülkelere pahalı fiyatlara satılmaktadır (Klein, 2002). Aksoy

(2008:137)'a göre aynı ürünü üreten yerel firmalar bu küresel firmalarla baş edememeye başlamıştır. Sonuç olarak; ülkelerin bu sorunla baş edebilmek için ortaya sürdükleri çözüm yolu yörenin veya ülkenin markalaşması olmuştur. Cemalçılar'a göre modern anlamda pazarlama faaliyetleri, 1.Dünya Savaşı ile gelişmeye başlayıp 2.Dünya Savaşı ile bilimsel pazarlama anlayışına geçilmiştir (Cemalçılar, 1983:8). Küresel ekonomiye geçiş de yöresel pazarı çözümler üretmeye itmiş ve daha önce olmadığı kadar pazarın içine çekmiştir (Kotler, 1993).

Bununla birlikte Kotler ve Levy (1969:10-12)'nin pazarlama pratiklerini hayatın her alanına yayma önerisini ortaya atmasıyla, yöreler de pazarın nesnesi haline dönüşmeye ve diğer ülkelerdeki çeşitli insanların ilgisini kazanabilmek için diğer ülke ve yörelerle rekabete girmeye başlamıştır (Aksoy, 2008:141). Bu durumu, en küçük yöre ve ülkelerin bile zamanla firmalar gibi belli başlı markalaşma stratejilerine başvurarak, kültürel ve sosyal yapılarıyla farklılık yaratmaya çalışmaları izlemektedir (Anholt, 2005:298). Ülke ve yöre markalaşma sürecinde araştırmalara göre ilk ortaya çıkan kavram, ülkenin kaynaklık ettiği ürün kalitesi imajıdır. Buna örnek olarak Mercedes'in "Almanya'da üretildi" gibi ifadeleri söylem olarak kullanması verilebilir (Papadopoulos, 2004:37-38). Benzer olarak, kimi ülkelerin, belli başlı ürünlerde oldukça etkili bir üne sahip oldukları ve bunları pazarda sloganlaştırarak kullandıkları görülmektedir. Japonya denilince akla kaliteli otomobil, elektronik eşyalar; Amerika denilince ileri teknoloji, oyuncak; Fransa denilince şarap, parfüm ve çeşitli lüks tüketim araçlarının geldiği görülmektedir (Kotler, 2000). Bu söylemlerin etkili olduğu ortaya çıktıkça firmalar, sistematik olarak ulusal söylemleri pazarlama kampanyalarına katmış ve bu tür kampanyalarla yerli malı kullanımının teşvik edilmesi pek çok araştırmacı tarafından mercek altına alınmıştır (McDougall ve Rawlings, 1979; Fischer ve Byron, 1997; Nebenzahl, 2001).

Papadopoulos (2004:39)'a göre ülke markalaşmasında ve imaj oluşturulmasında temelde iki sektörün ağırlığı görülmektedir. Bunlardan ilki turizm olup, bu alanda gelişme yaratabilmek için hükümetler tarafından sistematik olarak kampanyalar düzenlenmektedir. Ülkenin markalaşmasında ve ülke imajı oluşturulabilmesinde önde gelen diğer bir sektör ise tarımsal faaliyetler olarak öne sürülmüştür. Yerel besin öğeleriyle ilgili sloganların, "Fransız şarapları" gibi, ürünün kalite imajını olumlu etkilediği görülmüştür. Ülkelerin ve yörelerin zamanla markalaşmasıyla oluşan rekabet durumu, Hindistan ve Çin gibi dışa kapalı ülke ve rejimleri de zamanla liberalleştirerek yabancı sermayeye açmış ve pazarda lider ülkelerin de bu duruma ayak uydurabilmek için çaba içerisine girmesine neden olmuştur (Aksoy, 2008:142). Buna ek olarak, ülkeler de ithal edilen ürün ve mallara karşı bir takım korunma stratejileri üretmek, düzenlemeler getirmek durumunda kalmışlardır. Bunlara örnek olarak; ithalat-ihracat dengesinde ihracatın ve yerli malı kullanımının teşvik edilmesi verilebilir (Papadopoulos, 2004:39). Bahsedilen bu durumların bir sonucu olarak küreselleşen pazarın, yatırımcıları müşteri; ülke ve yöreleri marka konumuna sokarak, yeni pazarlama tekniklerinin geliştirilmesine yol açtığı görülmektedir (Chang ve Huang, 1991:312; Wee vd., 1993:316). Diğer bir konu da, ABD, İngiltere gibi teknoloji alanlarında öncü olup dışarıdan ucuz iş gücünü çekmeye çalışması olarak ortaya çıkmıştır. Buna karşı olarak da İrlanda gibi ülkelerin göçen iş gücünü ülkeye geri kazandırabilme çabası üzerinde durulmuştur. Benzer şekilde ABD, Avustralya, Kanada ve Fransa gibi eğitim imkânları ile başarılı gençleri ülkelerine çekmede rekabete giren ve karşılığında beyin göçünü tersine çevirmek için çabalayan ülkeler düşünülebilir (Papadopoulos, 2004:40).

Ülkelerin markalaşma sürecinde, uluslararası arenada nasıl bir izlenim ve algı yaratmak istediklerini ve bunu ne derece başarabildiklerini ortaya koyan kavram olarak açıklanabilecek, ülke imajı kavramı ise; günümüzde ülkelerin hem ulusal hem de uluslararası bağlamda çıkarlarını belirleyen en temel faktörlerden biri olarak görülmektedir. Daha spesifik bir tanım yapmak gerekirse ülke imajı; bir ülkenin diğer ülkeler tarafından algılanış şekli, küresel bağlamda oluşturduğu algı, sahip olduğu itibar ve saygı, giriştiği küresel faaliyetlerde alabildiği destek ve diğer ülkeler üzerinde oluşturabildiği sempatinin genel bir ifadesidir. Buna ek olarak ülke imajının, bir ülkenin sahip olduğu ekonomik, sosyal ve askeri güçler kadar önemli olduğu vurgulanmıştır. Bu durum da güçlü imaja sahip ülkeleri diğer ülkelerin önünde geçirmekte ve ekonomik bağlamda büyük avantajlar sağlayabilmektedir (Gültekin, 2005:127). Tarihi dokusu ve kültürel yapısı itibarıyla her ülkenin kendine özgü bir ülke imajı geliştirmekte olduğu görülmektedir. Bununla beraber, ülke imajının zaman içerisinde yaşanan olayların da etkisi ile değişime uğrayabildiği ileri sürülmüştür. Ülke imajının değişmesiyle de insanların zihninde o ülke ve ürünlerine karşı yerleşmiş olan tutum ve tavırları da zamanla değişikliğe uğrayabilmektedir. Buna ek olarak, özellikle ürün hakkında deneyim sahibi olunmadığı durumlarda, ülke imajının satın alma kararını oldukça etkilediği düşünüldüğünde; ülke imajının ne denli önemli olduğu ortaya çıkmaktadır (Onay, 2008:103). Sonuç olarak, ülkelerin mevcut ve gelecekteki ekonomik varlıklarını bu denli etkileyen ülke imajı kavramının hangi faktörlerden etkilendiğinin, ülke ve ülkede yaşayan insanlar açısından büyük önem taşıdığı söylenebilir.

### 3.2. Ülke İmajını Etkileyen Faktörler

Ülke imajını hangi faktörlerin etkiliyor olabileceği konusu farklı fikir ve önerilere konu olmuştur. İlk zamanlarda, ülke markalaşması ve imaj oluşturma çabaları; turizm, tarım gibi birbirinden farklı ve bağımsız sektör ve alanlarda ortaya çıkmış olmasına rağmen, ihracatı teşvik etme gibi devlet politikalarına konu olmaları daha yakın bir zamana tekabül etmektedir (Papadopoulos, 2004:40). 21. yüzyıl dönemi göz önüne alındığında birbirinden farklı ve bağımsız ilerleyen sektörlerde ülkelerin markalaşmalarının temel faktörleri, Anholt tarafından bütüncül bir bağlamda ele alınarak kuramsallaştırılmıştır. Anholt (2005:298)'a göre ülke markalaşması turistik faaliyetlerin yaygınlaşmasından ibaret olmayıp, çok daha bağımsız faktörler de ülke imajının geliştirilmesine katkıda bulunabilmektedir. Bu konuda ortaya sürdüğü altıgen modeline göre; başta turizm olmak üzere, ihraç markaları, iç ve dış politika, yatırım ve göç, kültürel miras ve ülkede yaşamakta olan insanlar gibi farklı faktörler ülke markalaşmasının yapıtaşları görevini üstlenmektedir. Bunlara ek olarak; yabancı sermaye ve desteğini ülkeye çekebilmenin, çalışanlar için iş amaçlı göç alabilmenin, ihraç edilen malların küresel pazarda talep bulmasını sağlayabilmenin, havayolu trafiğini artırabilmenin ve uluslararası ittifaklarda önemli yer edinebilmenin önemi vurgulanmıştır.

Ülke imajını etkileyen faktörler içerisinde önemli bir yeri olduğu düşünülen ihraç mallarının potansiyel müşterilerin tercihleri üzerindeki etkilerinin anlaşılmasında "tüketici etnosentrizmi" ve "menşe ülke etkisi" kavramlarının önemli olduğu vurgulanmıştır (Aksoy, 2008:135). Tüketici etnosentrizmi kavramı, ürünlerin kültürden bağımsız olarak düşünülmemeyeceğini ortaya süren, insanların kendi ülke ve kültürlerinin ürünü olan mal veya hizmetleri tüketmeye olan eğilimlerini vurgulamaktadır (Shimp, 1987:287). Ancak Rusya örneğinde olduğu gibi, tüketicilerin kimi zaman ürün kategorisine bağlı olarak, etnosentrizmi geri planda bırakarak, kalite ve uzun ömürlülük kriterlerini esas aldığı da görülmektedir. Buna ek olarak, vatanseverlik, evrensellik ve milliyetçiliğin de etnosentrik tüketim davranışlarına büyük etkisi olduğu ileri sürülmüştür (Aksoy, 2008:136). Menşe ülke kavramı ise, tüketicilerin artan rekabet ortamında yapacakları seçimi etkileyen önemli faktörlerden biri oraya çıkmaktadır. Tanımlamak gerekirse; bir markanın potansiyel müşteri kitlesi tarafından ait olduğu düşünülen ülkeyi ifade etmektedir. Bu tanım ve açıklamalara zaman içerisinde ülkelerin genel durumları, ekonomileri ve kültürel değerlerinin etkisinin de eklendiği görülmektedir (Verlegh, 1999:525).

Shimp'e (1987:288) göre ise ülke imajını etkileyen önemli bir faktör olarak, kitle iletişim araçlarına önem verilmelidir. Buna ek olarak kanaat önderlerinin belli bir ülkeye yönelik tavırlarının da insanların o ülke için zihinlerinde oluşturdukları imaj algısı üzerindeki etkilerini vurgulamıştır. Aksoy (2008:17)'a göre, ülke imajının oluşturulmasında ülke liderlerinin, iktidar partisinin ve hükümetin uygulamakta olduğu dış politikanın önemi oldukça fazladır. Buna örnek olarak, Bush Jr tarafından yönetilen dönemde ABD'nin imajının dünya gözünde kötü yönde değişmesi ve Türkiye'nin AB uyumu sürecine karşı tutum geliştiren Sarkozy döneminde Fransa'nın Türk kamuoyundaki imajının olumsuz etkilenmesi örnek olarak verilebilir. Buradan da anlaşılacağı üzere ülke yöneticileri kendi ülkeleri dışında başka ülkelerin de imajlarına etki edebilmektedir. Özellikle, bir ülkenin kendi imajını belirleyemediği durumlarda, daha etkili konumdaki ülkelerin bu imajı belirleyebildiği ve bunun bir ülke için hiç de arzu edilmeyecek bir durum olduğunu ifade edilmiştir (Onay, 2008:104). Sonuç olarak ülke imajını etkileyen faktörler konusunda çok farklı etmenlerin etkilerinden söz edilmiştir. Kimi etmenlerin ekonomik kaynaklı oldukları görülmektedir. Örnek olarak, kişi başı milli gelir, dış ve iç ticaret istatistikleri verilebilir. Fakat tek başına ekonomik özellikler, ülke imajını belirlemede eksik kalmaktadır. Kotler (2000:81)'in anlatımına göre, diğer ülkelerle olan ilişkiler, siyasi veya askeri düşmanlık durumları, yöresel gelenek ve görenekler, müzik ve dinleti kültürü, yeme içme alışkanlıkları, giyim tarzları, reklam, gazete, radyo, televizyon gibi medya oluşumları da ülke hakkında insanlar tarafından zihinlerde yer edinmekte ve ülke imajını etkilemektedir. Bu duruma örnek olarak, İngiltere'nin klaslıkla, Fransa'nın lüksle, İtalya'nın stil ve estetikle anılması düşünülebilir (Onay, 2008:104-106).

### 3.3. Gelişmekte Olan Ülkeler Açısından Markalaşma

Gelişmekte olan ülkelerin, sınırlı derecede dış ticaret faaliyetlerinde bulunabildikleri bu yüzden küresel bağlamda pazarda nispeten düşük oranda varlık gösterebildikleri ifade edilmiştir. Bu durumun bir sonucu olarak, gelişmekte olan ülkelerin gelişmiş ülkelere kıyasla medyada çok daha az yer alma şansı bularak potansiyel müşterilerin zihninde pek fazla yer tutamadıkları görülmektedir (Aksoy, 2008). Sonuç olarak, gelişmekte olan ülkelerin küresel pazarda var olabilme mücadelesinde gelişmiş ülkelere kıyasla daha geriden yarışa başladığı söylenebilir. Araştırmalar da bunu doğrulamakta; müşterilerin gözünde gelişmekte olan ülkelerin ürünlerinin daha gelişmiş ülkelerin ürünlerine göre daha düşük seviyede algılandıkları göstermiştir

(Nes, 1993). Aksoy (2008:18)'a göre gelişmekte olan ülkelere yönelik bu olumsuz algı, aynı zamanda yatırımcıların tutumlarını etkilemektedir. Savaş bölgesi olarak tanınan ve yoksulluk problemleriyle gündeme gelen ülkelerin, yatırımcılar tarafından riskli görülerek uzak kaldığı ve benzer şekilde turistler nezdinde ise güvenli bulunmadığı için pek tercih edilmediği görülmektedir. Aktarılan bu ve bu gibi sebeplerin de etkisiyle; gelişmekte olan ülkelerin, ülke ve yöre markalaşması konusunda en çok çaba sarf edip yol kat etmesi gereken ülkeler olduğu ileri sürülmektedir. Bu durum aynı zamanda, gelişmiş ülkelerin küresel pazarda kendilerine rakip olabilecek gelişmekte olan ülkelerin itibarını düşürmek amacıyla yaptıkları faaliyetlere karşı bir savunma mekanizması olarak da markalaşmanın önemini ortaya koymaktadır. Dolayısıyla, gelişmekte olan ülkelerin markalaşma faaliyetlerine, ilk etapta; kendileri hakkında yaratılan olumsuz imajları yıkmaya odaklanarak başlamaları gerektiği söylenmektedir (Aksoy, 2008:18-20). Pazardaki etkin olunan faaliyetler açısından incelendiğinde, gelişmiş ülkelerin küresel pazarda geliştirdikleri teknolojileri, tasarım ve mühendislik ürünlerini sunarken, gelişmekte olan ülkelerin turizm ve kendi ülkelerine yatırım çekme üzerine odaklandıkları görülmektedir. Araştırmalara göre Türkiye, kat ettiği önemli mesafelere rağmen, henüz gelişmekte olan ülkeler kategorisinde algılanmaktadır.

### 3.4. Ülke Markalaşmasının Sağladığı Faydalar

Marka; ürün fiyat, ambalaj, renk, kalite, teslimat ve kredi koşulları, garanti, satış sonrası hizmetler, stil ve tasarım özellikleridir. Bu özellikler nedeniyle tüketiciler, toplumun bugüne getireceği değerleri ve içinde bulunduğu postmodernist dünyayı birleştirerek sosyolojik, psikolojik ve ekonomik olaylarda gelişen süreçler için olduğu gibi; ayrıca bir sosyal grubun doğal üyesi olmak, sevmek, isimlerini konuşmak, özünde farklılaşmak için farklı bir görüntü, stil veya tasarıma sahip olmak nedeniyle bir marka seçerler. Özetle bir ürün satın alırken, tüketiciler bazen o ürünün tüm özelliklerine, bazen yalnızca tek bir özellik temelinde karar vermektedirler (Ar, 2007:23). Günümüzde marka ve marka bilinci oluşturma kavramlarının şirketlerin pazarlama stratejilerinde çok önemli yerleri vardır ve hemen hemen her tür kuruluş, bunun için büyük bütçeler ayırarak markalarının değerini yükseltmeye çalışmaktadır. Güçlü ve tanınmış bir marka oluşturmak, sağlanan ürünlerin ve hizmetlerin değerini artırmak ve piyasada daha fazla kişiye ulaşmak için ön koşullardan biridir. Uzun zamandır özel kuruluşlara ait olarak görülen marka aracı 1990'ların başlarından beri ülkelere uygulanabilir olarak kabul edilmiştir. Özellikle son yıllarda artan küresel rekabet ve zorlu iş koşulları, şirketler gibi ülkelerin de markalarını güçlendirmeye zorlamıştır.

Dinnie (2008) ülke markalaştırmasında küreselleşme faktörünü şu şekilde ifade eder:

*"Küreselleşme, ülkelerin yatırımcıların, turistlerin, tüketicilerin, başışta bulunanların, göçmenlerin, medyanın ve hükümetlerin dikkatini, saygı ve güvenini kazanmak için birbirleriyle rekabet etmesi demektir. Böyle bir bağlamda, güçlü ve olumlu bir ulus markası, önemli rekabet üstünlüğü sağlamaktadır"* (Dündar, 2011:287).

Tüketiciler genellikle markalar tarafından sağlanan güvenlik, huzur, barış, farklılık, değer ve duygusal beklentiler gibi pek çok nedenden dolayı markalı ürün satın almayı seçme eğilimindedir. Ülkeler arasındaki rekabetin sebebinin küreselleşmiş piyasa ortamından kaynaklanması nedeniyle ülkeler benzer şekilde, tüketicileri ürünler seçmeye teşvik edebilen ya da ülkelerinde yatırım yapacak ya da uluslararası turistleri cezbedecek kadar güçlü bir ulus markası ya da yetenekli mesleği profesyonellerinden ikna etmeye çalışmaktadır. Yıldız belirtilen amaçların hepsini şu şekilde özetlemektedir: "Markalaşmanın, markalı ulusların kalabalığın öne çıkmasına yardım ederek küresel ekonomide rekabet üstünlüğü sağlayabileceği düşüncesidir ve markalaştırmanın amacını güçlü bir ulusun rolü vatandaşların genel refahını arttırmak olarak ifade etmektedir (Yıldız, 2017:56).

Güçlü bir ülke markası tasarlamak için pek çok teşvik vardır ve bunların hepsi de ülke vatandaşlarının refahına katkıda bulunmaktadır. Bir ülkenin uluslararası statüsünü iyileştirmek, yeni güçlü ortaklıklar oluşturmak, eski ekonomik veya sosyal deneyimlerden kaynaklanan olumsuz imajları ortadan kaldırmak ve vatandaşları güçlü bir ulus için motive etmek bazı teşviklerdir. Son yıllarda hızla artan teknolojik gelişmeler küreselleşmenin hızını arttırmış ve ülkeler arasındaki tüm mesafeler büyük ölçüde azaltılmıştır. Sonuç olarak sınırların ortadan kalktığı uluslar arasında bir entegrasyon sağlandığı düşünülmektedir. Bununla birlikte, ülkeler küresel pazarda farklı avantajlar sağlamak için farklılaştırma yöntemleri benimsemiştir. Artan rekabet koşullarının bir sonucu olarak, entegrasyon söylemi, bu çabaların bir sonucu olarak, dış tanıtım süreci hızlandırılmış ve sınırlar bu anlamda daha belirgin hale gelen çeşitli çabalar üretmiştir. Markalaşma, ülkenin dış tanıtım sürecinde en önemli araç haline gelmiştir (Emre, 2012:48).

Tıpkı ürünlerde olduğu gibi ülkeler; diğer ülkelerin ve insanların gözünde yarattığı imge ve tanımların bir sonucu olarak konumlanmaya başlamıştır. Bu durum; imaj, tanıtım ve rekabet için çok önemli bir araç haline gelmiştir. Bu nedenle, ülkeler varlığını sürdürebilmek ve rekabete uyum sağlamak için imajlarını ve tanıtım çabalarını hızlandırmakta ve markalaşmaya yönelik adımlar atmaya başlamışlardır. Bu durumun sonucunda, ulusal bir marka ortaya çıkmıştır. Uluslararası rekabet ortamında marka ismi olan ülkelerin konumu; siyasi ve ekonomik ilişkileri önemli boyutlara taşımak için oldukça önemlidir. Bu durumda marka olmak isteyen ülkeler; uluslararası medya, diğer ülkeler ve hükümetlerin dikkatini çekmek zorundadır. Hedef grupların önünde olumlu bir görüntü yaratmak için aday ülkeler, saygı ve güven hissi yaratmak; birbirleriyle sürekli rekabet halindedirler. Bu amaçla, ülkelerin kamu kurum ve kuruluşları ile özel sektör şirketleri, sürdürülebilir ve başarılı tanıtım faaliyetleri yürüterek bu rekabet ortamında azami payı almayı hedeflemektedir. Güçlü bir marka değeri olması, ülkenin ulusal ve uluslararası kamuoyunda olumlu bir görüntü ve itibar geliştirmesine yol açacaktır. Marka değeri yüksek olan ülkeler, olumlu imajlarını ve itibarını kullanarak yabancı sermayeyi kendine çekerek ülkenin kalkınmasında önemli adımlar atacaktır (Emre, 2012:49; Yıldız, 2017:81).

Bir ülkeyi marka olarak ele alan çalışmalardan önce, 1975'te Amerika Birleşik Devletleri'ndeki eyaletler için stratejiler geliştirilmeye başlanarak ülke markalaşmasının temelleri atılmaya başlanmış oldu. Örneğin; 40 yıl önce en fakir devlet olan Kuzey Carolina, ülke markalaşması ile bugün cazip bir iş merkezi haline gelmiştir. Aynı zamanda, Brezilya'nın Curitiba kenti "Dünyanın İlk Marka Kenti" unvanına ve birçok ödüle layık görülmüştür (İlgüner ve Asplund, 2011:71). Ülke markası kavramı, bir dizi araştırmacının yaptığı çalışmalar ile kullanılarak geliştirilmiş olup, sadece il, eyalet veya hedef marka olarak değil "ülke markası" haline dönüşmüştür (Nickerson ve Moisey, 1999:218; Emre, 2012:45). En basit anlamda, ülke markalaştırması, bir ülkeye marka ve pazarlama tekniklerinin uygulanmasıdır. Bugün dünya tek bir pazar haline geldiği için her ülke siyasi, sosyal ve kültürel faaliyetler açısından diğer ülkelerle sürekli rekabet halindedir (Anholt, 2008). Zihinlerde olumlu bir imaja sahip ürünlerin rekabet için bir avantaja sahip olduğu ülkelerde artık böyle bir avantaj için ülkeler bir marka haline gelmektedir. Fan (2006)'a göre ülke markası; kaynak ülke, yer / hedef noktası markalaşma, kamu diplomasisi ve ulusal kimlik gibi konularda incelenebilir.

Anholt (2005:118)'a göre; ülke markası; uluslararası toplum, yukarıda bahsedilen altı farklı alanda (turizm, ihracat, toplum, yönetim, kültür ve miras, yatırım ve göç) toplumdaki yeterlilik beklentisini karşılama fırsatını temsil etmektedir. Buna göre; bir ülkenin markalaşması için belirtilen kriterlere göre başarılı olması gereklidir. Uluslararası alanda sahip oldukları itibar ve imajın ülkeler tarafından olumlu veya olumsuz olarak algılandığı gerçeği, bu ülkelerin marka değerlerini şekillendirmede önemli bir rol oynamaktadır. Marka değeri, küresel rekabet ortamında bir avantaj veya dezavantaja ulaşmada önemli bir faktördür. Bu anlamda en etkili yöntem, ülkelerin tanıtım politikalarını markalaşma sürecine uygun olarak organize ederek entegre bir operasyon yürütmesidir. Örneğin, 90'lı yıllardan sonra İngiltere turizm endüstrisi önemli bir düşüş yaşarken, 2002 yılının Mayıs ayında İngiltere, Corporation Edge adlı marka, tasarım ve iletişim kurumu ile anlaşarak İngiliz markası üzerinde çalışmıştır (Hall, 2004:43). Ulusal markalaşmada en büyük sıkıntı, farklı ilkelere göre tek bir sembol veya mesajla nasıl iletişim kurulacağı noktasıdır. Pratikte, tüm hedef gruplara tek bir slogan veya sembol ile ulaşmak imkânsızdır (O' Shaughenssy ve O' Shaughenssy, 2000:57).

Ülke markası, pazarlama stratejileri ve markalaştırmadan çok daha karmaşık bir yapıya sahiptir. Bunun nedeni, ülkelerin satın alınacak ve satılacak bir ürün değildir. Bu sebeple, hedef kitlenin ürününden aldığı memnuniyete değil, ülkenin kazandığı itibarın ve zihin imajıyla ilgilenir. Bu şöhretin olması için; ülkelerin kendi imgelerine göre araştırılarak bu imajın sebeplerini araştırmalı ve tüm kesimlerin ülkedeki insanların istek ve hedeflerini göz önüne alarak düzenli olarak birlikte çalıştıkları bir strateji oluşturmasını sağlamasıdır. Bunun sonucunda da hak ettiklerini ispat etmelidir. Bu tür bütünlüğün sağlanması, ülkenin kamu kurumlarının el birliği ile üstünden gelebileceği bir süreçtir. Bu nedenle, ulusal markalaşma sürecinde, ilk önce harekete geçmesi gereken ülke yönetimidir. Markalaşma sürecinde etkili yönetimin varlığı mevcut kaynakların bir bütün olarak kullanılmasını kolaylaştırır. Bu bağlamda, kamu kurumlarının sorumluluğunun daha fazla olması gerektiği düşünülmektedir (Anholt, 2008).

Tanıtım, "*hedef gruplara belirli bir bağlamda belirli bir tutum ve davranış kazandırmak için uygun yöntem, teknik ve iletişim araçlarını kullanarak ışıktandırma faaliyetleri*" olarak tanımlanırken, bir ürünün tercihini artırmak ve daha fazla yararlanmak piyasadan pay alma, sistematik, istikrarlı ve etkili tanıtım, ürünlerin pazardaki "marka" olmasını sağlamaktadır (Sarıtaş, 1988). Küresel dünyanın bir sonucu olarak, ulusal ve uluslararası pazarlarda markalaştırılmayan ürünlerin hayatta kalması imkansız hale gelir. Ülkeleri turizmden kazanılan ekonomik kazançlardan pay almak için hem yurtiçi hem de yurtdışı etkin tanıtım faaliyetleri yürüterek markalamayı hedefleyen ülkeler adlarını dünyanın farklı bölgelerinde tanıtılmaya çalışmaktadır. Bu bağlamda, ülkenin markalaşması, hedef grupların sosyal, ekonomik ve kültürel değerleri doğrultusunda dinamik bir etken



olarak tanımlanabilir. Daha açık bir şekilde, bir ülkenin bakış açısına göre şekillenen öteki ülkenin algısı ve halkının aynı dünyaya bakış açısı olarak değerlendirilmeli ve bu değerlendirme esas alınarak gerekli çalışmalar bu yönde yapılmalıdır (Çelikle, 2003:95; Emre, 2012:48).

### 3.4.1. Politik

Dünyadaki her ülke amaç ve hedeflerine ulaşmak için strateji ve politikalar oluşturmaktadır. Ülke markası da çeşitli stratejiler ve politikalar gerektiren bir süreçtir. Önde gelen ülkelerin konumlarını korumak için, rekabet edebilirliklerini kaybetmiş ve markalaşma sürecinde olan bu değerleri geri kazanmak için stratejiler oluşturmaktadırlar. Aristoteles'in ifadesi ile politika; yöneticilerin halka yönelik yaptığı tüm uygulamalar; kamu ve devlet işleri, mallar ve değerlerin ilke ve usullere uygun olarak yönetilmesi demektir. Başka bir deyişle, genel belirli bir konuda devlet, hükümet veya şirket yöneticilerinin bakış açısı ve tavrı olarak tanımlanan alanlar ve konular hakkında yapılacak kararların genel kılavuzunu ifade etmektedir. Ülkenin tanıtım politikası söz konusu olduğunda, devlet kurumlarının tanıtım amaçlı tavrı politika kavramı ortaya çıkmaktadır (Yağcı, 2010:60-62; Kabar, 2011:25). Sosyal bilim açısından, strateji; bir ülkede uygulanan politikayı desteklemek için uygulanan askeri, politik ve ekonomik güçlerdir.

Ayrıca koşullara ve uygun zamana göre sahip olunan yetkileri önceden belirleyerek koşulların kapasitesini herhangi bir şekilde belirleyen başka bir strateji tanımıdır. Ülke tanıtım stratejileri, belirlenen politikalara göre hazırlanan planlar / programlardır (Uzunkaya, 2009:72; Kabar, 2011:26). Ülkeler öncelikle bayraklarıyla temsil edilmektedir. Ama bir bayrak, ulus devlet hakkında fikir vermek için yeterli değildir. Bu nedenle hükümetler, ülkenin daha güçlü temsil edilmesi için bazı imajlar ve logolar geliştirmişlerdir. İspanya'nın ön planda olan bu renkli ve sanatsal "turizm markalaşma" eylemi diğer ülkelere yayılmış ve büyük başarı yakalamıştır. Bu bağlamda Türkiye logo olarak, farklı dillerde Türkiye yazısını siyah renkte kullanarak kırmızı mavi-yeşil renklerden, Türk tarihini andıran laleler kullanmaktadır (Metahaven, 2008). Her ülkenin kendi kültürel ve tarihi değerleri; doğal kaynakları, sosyal ve sportif etkinlik seçenekleri vardır. Bu nedenle, marka oluşturma sürecinde hangi yönlerin daha fazla tanıtılacağını ve aktif olarak nasıl kullanılacağını ayırt etmek önemlidir. Örneğin, turizm düşünüldüğünde, Türkiye'de birçok kültürel, doğa ve hobiye dayalı turizm seçeneği bulunmaktadır (Kozak ve Bahçe, 2009:81).

İstanbul'un kültürel mirası, Erzurum'un kış sporları festivali, Antalya'nın denizkum-güneş turizmi, golf ve yat turizmi, Ürgüp ve peribacaları ve hedef kitleye seçenekler sunmaktadır. "Bir kuruluşun farklı ürün hatları olabilir" görüşü ticari marka için de geçerlidir. Bir ülkenin sunacağı birçok kaynak olabilir. Buna "ürün karışımı" denilmektedir. Her bir kaynak ayrı ayrı markalandığında, bu geniş marka portföyünde tek bir ülkenin ortaklığını tek bir ülkeye zarar vermeksizin temsil ederek bir ülke markası oluşturmak mümkündür. Bununla birlikte, tüm bu gayret ve çabalardan önce "ülke imajı", hedef kitle için olumlu olmalıdır (Ural, 2009). Anholt "ulusal markalaşma" için çok zor olduğunu belirtirken; Fan, tam tersine bir ülke markası yaratmanın zor olmadığını belirtmiştir. Fana göre; ulusal markalaşma ne aşırı azaltılmalı ne de göz ardı edilmelidir. Stratejik olarak, bir ülke markası yaratmanın bir ürünü markalaştırmaktan çok farklı olduğu savunulmaktadır (Anholt, 2008).

Ülke markalaşmasında bilinmesi gereken dış tanıtım faaliyetinin niteliği ne olursa olsun ya da alan ne olursa olsun, hükümetin dış politikasına uymak gerekmektedir. Siyasi tanıtım, bunun için katkıda bulunan en önemli etkenlerden biridir. Başka bir deyişle siyasi tanıtım; bir ülkenin dış politikalarının ilgili hedeflerini gerçekleştirmek için herkes tarafından açık kitle iletişim araçları ve yöntemleri vasıtasıyla yürütülen faaliyetlerin tamamıdır. Hedef kitle sadece diğer ülkelerin siyasi kurumları değildir. Böyle bir etkinlikte, hedef kitlenin tümü uluslararası kamuoyundan oluşmaktadır (Olalı vd., 1983:72-75; Emre, 2012:81). Siyasi tanıtım, bir ülkenin dünyadaki haysiyetini arttırmak ve genel görünümünü iyileştirmek (barışçıl dış politikayı izlemek, bağımsızlığı, insan hak ve özgürlüklerine saygı göstermek vb.) planlanan bir uygulamadır. Bu planlanmış uygulamalarda çeşitli araçlar ve teknikler kullanılmaktadır. Kullanılan en önemli araçlar ve teknikler diplomasi, halkla ilişkiler ve lobiciliklerdir. Siyasi tanıtım sadece bir hükümet eylemi değildir. Genel olarak siyasi tanıtım, politikalar çerçevesinde devlet adamlarını, grupları, kurumları ve devletleri uluslararası düzeyde etkilemektedir. Siyasi tanıtımın yanı sıra, sosyal ve kültürel tanıtım faaliyetleri ülkenin tanıtımında oldukça fazla etkilidir (Emre, 2012:82).

### 3.4.2. Kültürel

Kültürel tanıtım; kültürel zenginlik, dil, din, hukuk, gelenek, görenek, edebiyat, sanat tarihi, sanat, arkeoloji ve benzeri alanların faaliyetleri diğer topluluklara tanıtılmasıdır. Kültürel alan tanıtımı, diğer tanıtım politikalarının destekleyici unsurları olarak sahip oldukları sosyal ve kültürel değerleri değerlendirecek şekilde gerçekleştirilmektedir (Tacar, 1989; Emre, 2012:83). Sosyo-kültürel değerler, bir toplum için evrensel

zenginliğin kaynağıdır. Günümüzde sosyal ve kültürel terfi, spor, sanat, festival vb. yönergelerin ortaya çıkması ve ulusal tanıtımın aktif bir parçası olarak kullanılması anlamına gelmektedir. Sponsorluk, en çok kullanılan promosyon yöntemidir. Sponsorluk, organizasyonların para, ekipman veya hizmetleri desteklemek için sanatsal ve kültürel etkinlikleri planlama ve yürütme faaliyetlerini içermektedir (Morgan vd., 2002:286). Sponsorluk uygulamaları hem reklam, pazarlama ve propaganda tekniklerini kullanmaktadır. Sponsorluk tek taraflı olmakla birlikte, geçici bir yardım değildir. Bu başvuruda, sponsor kurum veya kuruluşun adı ekranda, yayında veya ilgili olayda gösterilmelidir. Bu etkinlik sonucunda, kurum ya da vakıf imajı güçlendirilmiş, tanıtım yapılmış ve kurum kimliğinin ünü kamuoyunda artırılmıştır. Sponsorluk yönteminin yanı sıra kültürel tanıtım faaliyetlerinde kullanılan diğer araçlar; festivaller, sergiler, fuarlar, sanatsal ve spor etkinlikleridir (Emre, 2012:83).

### 3.4.3. Ekonomik

Ekonomik gelişme, ekonomik anlamda ekonomik kalkınma ve gelişmeye yardımcı olmak amacıyla, ekonomik ve ekonomik stratejiler ve politikalar ile aynı doğrultuda devlet ve devlet dışı birimler tarafından yürütülen faaliyetler olarak tanımlanmaktadır. Ekonomik yaklaşım, ülkenin ekonomik kalkınmasına yardımcı olabilecek diğer bir ülkenin mal, hizmet ve sermaye hareketlerini geliştirmek için ülkenin genel politik ve ekonomik politikasına uygun olarak yürütülen tanıtım faaliyetleridir (Olalı vd., 1983:76; Emre, 2012:85). Ekonomik teşvikin önemli etkileri arasında, karşılıklı ekonomik ilişkilerin geliştirilmesi, ülkenin gelişimi ve dış ticaretin büyümesi, ülkenin kaynaklarının en verimli değerlendirilmesi ve refah düzeyinin artırılması yer almaktadır. Buna ek olarak, güçlü bir ekonomiye sahip olmak uluslararası arenada güçlü ve olumlu bir üne sahip olmak demektir. Genellikle bir ürünün marka tanıtımı yönünde geliştirilen bu belirli firma veya ticari tanıtım yaklaşımı, Türkiye ekonomik anlamda çok önemli bir rol oynamaktadır (Olalı vd., 1983:77-78).

### 3.4.4. Kültür Turizmi Bakımından

Turizm olgusunda, sosyal, kültürel, ekonomik ve çevre ile ilgili birçok süreç bulunmaktadır. Bu karmaşık süreç, ziyaret etmesi beklenen potansiyel turistlerin her biri farklı bir ülkeye, kültüre, sosyo-ekonomik statüye sahip olacak ve gerçekleşen turistik faaliyetten farklı hedef ve beklentilere sahip olmasından kaynaklanmaktadır (Tolungüç, 1999:25). Turizmde tanıtım kavramı; bilgi, teknoloji ve metod gibi hedef ülke üzerindeki bilgi, teknik ve yöntemlerin etkili ve koordineli bir şekilde kullanılması sonucunda, bilgi, iletişim, reklamcılık, halkla ilişkiler, hedef kitle, lobcilik vb.'dir (Tavmergen ve Meriç, 2002:62-65). Turizm tanıtımı, yurtiçi ve yurtdışı turizm pazarlarında çeşitli tanıtım tekniklerinin yardımı ile potansiyel turist gruplarına ait doğal, kültürel, tarihi ve arkeolojik değerleri sunarak gerçekleştirilmektedir. Diğer bir deyişle; hedef kitleye dikkat çekmek, onları bilgilendirmek, olumlu bir imaj yaratmak ve dolayısıyla toplumsal ve ekonomik yararlar sağlamaktır. Turizm, turistik mallar ve hizmetler için talep ve kâr sağlamayı amaçladığı için ekonomik bir faaliyet olarak kabul edilmektedir (Olalı vd., 1983:76; Uzunkaya, 2009:38). Ülkeye gelen turistlerin ülke hakkındaki imajını ülkelerine geri döndükleri gerçeği, geri kalan hedef kitleye ülke hakkında bir imaj oluşturmada etkilidir.

## SONUÇ

Ülkelerin rekabet etme stratejilerine, pazardan pay alma çabalarına ve saygınlık kazanma arayışlarına günümüzde en büyük katkıyı markalaşma olgusu katkı sağlamaktadır. Zira günümüzde ekonomi de, siyaset de gerçeklerden ziyade algılar üzerinden şekillenmektedir. Bu gerçekten hareketle piyasayı ve tüketiciyi yanıltmadan ama algıları düzgün bir biçimde yöneterek, ürün, firma ve ülke kimliği demek olan markalaşmaya özel bir yer ayırmak kaçınılmazdır. Ekonomik bir aktör olarak ilgi çekmek, ürünlerinize cazip pazarlar bulabilmek, acımasız koşullarda rekabet ederek ayakta kalabilmek istiyorsanız güçlü bir imaja, güvenilir bir markaya ve uygun pazarlama stratejilerine sahip olmak durumundasınız. Bu bağlamda günümüzde ne olduğunuzdan ziyade nasıl algılandığınız, yani imajınız rekabet stratejileri bakımından daha da büyük bir ehemmiyet arz etmektedir. Bu bakımdan ülke imajı ve markalaşma kavramları öne çıkmaktadır. Nitekim bir ülkenin hedef kitesinin gözünde imge kadar ülkenin marka haline gelip gelmediği turizm gelirleri ve dolayısıyla ekonomik getiriler açısından çok önemlidir. Türkiye'ye ekonomik getiri yaratmak ve turistlerin başarılı promosyon stratejilerini ve politikalarını çekmek için hazırlanması gerekmektedir. Bir ülkenin adı suç, terör, düşmanca nüfus veya uluslararası turistlerin ülkeyi ziyaret etmesini engelleyen herhangi bir sorunla anılmamalıdır. İç güvenlik sağlamıyorsa ve ziyaretçilerin misafirperverliği ile ilgili koşullardaki gelişmeler arttırılamazsa, ülkenizin ne kadar güzel veya şaşırtıcı olduğu önemli değildir. Cromwell'e göre; eğer ülkeniz modern, güvenli, temiz ve verimli bir devlet olarak görülüyorsa, ülkeye turistlerin ziyareti o kadar fazla olacaktır şeklinde ifade ederek bunu desteklemektedir. Ülke markası bir ülkenin mal ve hizmetlerini teşvik etmek için önemli anahtar ve güçlü bir marka geliştirmenin en önemli yönlerinden biridir. Sonuç olarak, bir

ülkenin itibarı, tarihsel süreç içerisinde oluşturduğu kimliği, üretim kapasitesini yansıtan markaları ve zihinlerde oluşturduğu pozitif imajla doğrudan alakalıdır.

## KAYNAKÇA

- AAKER, David (2007), **Managing Brand Equity Capitalizing on the Value of a Brand Name**, The Free Press, USA.
- AKSOY, Ersin (2008), "*Ülkelerin ve Coğrafi Bölgelerin Markalaşması*", **Uzmanlık Tezi**, T. C. Türk Patent Enstitüsü Markalar Dairesi Başkanlığı Yayını, Ankara.
- ALKİBAY, Sanem (2005), "*Profesyonel Spor Kulüplerinin Taraftar İlişkileri Yoluyla Marka Değeri Yaratmaları Üzerine Bir Araştırma*", **Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, S.23(1), ss.83-108.
- ANHOLT, Simon (2005), "*Nation Brands Index*", **Journal of Advertising Research**, S.45(3), ss.296-304.
- ANHOLT, Simon (2005), "*Some Important Distinctions In Place Branding*", **Place Branding**, S.1(2), ss.116-121.
- ANHOLT, Simon (2008), "*Why Nation Branding Does Not Exist*", **E-Article**, <http://www.cosmoworlds.com/downloads/orangecontest/SimonAnholtNationBranding.pdf> (Erişim Tarihi: 02.02.2018).
- BALDAUF, Artur, CRAVENS, Karen S., ve BINDER, Gudrun (2003), "*Performance Consequence Of Brand Equity Management: Evidence From Organizations In The Value Chain*", **Journal Of Product & Brand Management**, S.12(4), ss.220-236.
- BRICIU, Victor ve BRICIU, Alexandru (2016), "*A Brief History Of Brands And The Evolution Of Place Branding*", **Bulletin of the Transilvania University of Brasov, Series VII: Social Sciences, Law**, S.9(58), ss.137-142.
- CERTELER, Ertan (2001), "*Pazar Savaşı ve Markalar*", **Patent ve Marka Dünyası Dergisi**, S.3(11), ss.??-??.
- DINNIE, Keith (2015), **Nation Branding: Concepts, Issues, Practice**, Routledge Publisher, Burlington. [http://www.culturaldiplomacy.org/academy/pdf/research/books/nation\\_branding/Nation\\_Branding\\_-\\_Concepts,\\_Issues,\\_Practice\\_-\\_Keith\\_Dinnie.pdf](http://www.culturaldiplomacy.org/academy/pdf/research/books/nation_branding/Nation_Branding_-_Concepts,_Issues,_Practice_-_Keith_Dinnie.pdf) (Erişim Tarihi: 03.08.2018).
- DÜNDAR KURTULUŞ, Sema (2008), "*Ülkelerin Marka Kişiliği Üzerine Bir Araştırma*", **İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, S.2, ss.285-300.
- EMRE, Ali S. (2012), "*Ülke Markası İnşa Sürecinde Türkiye'nin Tanıtımı: Kurumlar, Stratejiler ve Uygulamalar*", **Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, Başkent Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- ER, Tuba (2008), "*İslamofobi ve Avrupa'da Birlikte Yaşama Tecrübesi Üzerine*", **Uludağ Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi**, S.17(2), ss.747-770.
- EUROVİSİON SONG CONTEST (2003), "*Eurovision Song Contest*", **E-Article**, <https://eurovision.tv/event/riga-2003> (Erişim Tarihi: 12.03.2018).
- EUROVİSİON SONG CONTEST (2004), "*Eurovision Song Contest*", **E-Article**, <https://eurovision.tv/event/istanbul-2004> (Erişim Tarihi: 05.03.2018).
- FAN, Ying (2006), "*Banding The Nation: What Is Being Branded?*", **Journal of Vacation Marketing**, S.12(1), ss.5-14.
- FIRAT, Duygu ve BADEMA, Cemkut (2008), "*Marka Değerleme Yöntemleri ve Marka Değerinin Mali Tablolara Yansıtılması*", **MUFAD Dergisi**, S.38, ss.210-219.
- GAİA DERGİ (2017), "*Ayaklanan Ses: Selda Bağcan*", **E-Haber**, Gaia Dergisi, <https://gaiadergi.com/ayaklanan-ses-selda-bagcan/> (Erişim Tarihi: 23.03.2018).
- GÜLTEKİN, Bilgehan (2005), "*Türkiye'nin Uluslararası İmajında Yükselen Değerler ve Eğilimler*", **Selçuk Üniversitesi İletişim Fakültesi Akademik Dergisi**, S.4, ss.126-140.
- HALL, Jonathan (2004), **Branding Britain: Journal of Vacation Marketing**, Sage Publications, London.

- HUGHES, D ve CROUCH, H (2017), "*Is It Safe To Travel To Turkey? Latest Advice For Brits After Izmir Bombing And Istanbul Nightclub Attack*", **E-Article**, The Sun.
- HÜRRİYET DAILY NEWS (2015), "*Turkish Folk Singer Inspires US Rappers*", **E-Article**, Hürriyet Daily News, <http://www.hurriyetdailynews.com/turkish-folk-singer-inspires-us-rappers-----87314> (Erişim Tarihi: 25.03.2018).
- İLGÜNER, Muhterem ve ASPLUND, Christer (2011), **Marka Şehir**, Marketing Yayınları, İstanbul.
- KELLER, Kevin Lane (2003), "*Conceptualizin, Measuring, and Managing Customer-Based Brand Equity*", **Journal of Marketing**, S.57(1), ss.1-22.
- KHAN, Saif ve MUFTI, Owais (2007), "*The Hot History & Cold Future Of Brands*", **Journal of Managerial Sciences**, S.1(1), ss.75-87.
- KOTLER, Philip ve ARMSTRONG, Gery (2004), **Principles of Marketing**, Pearson-Prentice Hall Education Internationa, New Jersey (USA).
- KOTLER, Philip ve PFOERTSCH, Waldemar (2007), "*Being Known Or Being One Of Many:The Need For Brand Management For Business-To-Business (B2B) Companies*", **Journal of Business & Industrial Marketing**, S.22(6), ss.357-362.
- KOZAK AKOĞLAN, Meryem ve BAHÇE, A. Sadık (2012), **Özel İlgi Turizmi**, Detay Yayıncılık, Ankara.
- KURTBAŞ, İhsan ve BARUT, Bahsi (2010), "*“Star-Marka” Stratejisiyle Yapılan Televizyon Reklamlarının Marka Farkındalığı ve Marka Sadakati Oluşturma Sürecindeki Rolü ve Etkisi*", **Galatasaray Üniversitesi İletişim Dergisi**, S.13, ss.107-144.
- LAÇİNER, Sedat (2008), **Ermeni Sorunu, Diaspora ve Türk Dış Politikası: Ermeni İddiaları Türkiye'nin Dünya İle İlişkilerini Nasıl Etkiliyor?**, USAK Yayınları, Ankara.
- MERRICK, Rob (2017), "*Brexit: People Voted Leave Over Fears Of ‘80 Million Turks Coming To Live In Their Village’, Says Vince Cable*", **E-Article**, Independent, <http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/brexit-vince-cable-vote-leave-turks-live-village-80-million-liberal-democrat-leader-church-halls-a7835891.html> (Erişim Tarihi: 23.03.2018).
- MOORE, Karl ve REID, Susan (2008), "*The Birth Of Brand: 4000 Years Of Branding*", **Business History**, S.50(4), ss.419-432.
- MORGAN, Nigel, PRITCHARD, Annette ve PRIDE, Roger (2002), **Destination Branding: Creating Unique Destination Proposition**, Butterworth-Heinemann Publisher, Burlington.
- NICKERSON, Norma P. ve MOISEY, R. Neil (1999), "*Branding A State From Features To Positioning: Making It Simple?*", **Journal Of Vacation Marketing**, S.5(3), ss.217-226.
- ODABAŞI, Yavuz ve OYMAN, Mine (2001), **Pazarlama & İletişim Yönetimi**, MediaCat Yayınları, İstanbul.
- OLALI, Hasan, NAZİLLİ, Selçuk, KIRCIOĞLU, Nilgün ve SÜMER, Mehmet (1983), **Dış Tanıtım ve Turizm**, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara.
- ONAY, Atılım (2008), "*Ülke Orijini Kavramı ve Ülke İmajı*", **Selçuk Üniversitesi İletişim Fakültesi Akademik Dergisi**, S.5(2), ss.102-112.
- ÖZDEMİR, Şuayip ve KARACA, Yusuf (2015), "*Kent Markası ve Marka İmajının Ölçümü: Afyonkarahisar Kenti İmajı Üzerine Bir Araştırma*", **Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, S.11(2), ss.113-134.
- ÖZGÜVEN, Nihan (2010), "*Marka Değeri: Global Markaların Değerlendirilmesi*", **Organizasyon ve Yönetim Bilimleri Dergisi**, S.2(1), ss.141-148.
- ÖZTUĞ, Ferruh (1997), "*Marka Değeri, Kavram ve Yönetimi*", **Pazarlama Dünyası Dergisi**, S.61, ss.19-25.
- PARK, Chan Su ve SRINIVASAN, Vern (1994), "*A Survey-Based Method For Measuring And Understanding Brand Equity And Its Extendibility*", **Journal of Marketing Research**, S.31(2), ss.271-288.
- RAJARAM, Sakham ve SHELLY, C. S. (2012), "*History of Branding*", **International Journal of Social Sciences & Interdisciplinary Research**, S.1(3), ss.100-104.

- SCHAEFER, Anja (1997), “*Consumer Knowledge and Country-of-Origin Effects*”, **European Journal of Marketing**, S.31(1), ss.56-72.
- ŞİMŞEK, Sedat ve UĞUR, İmran (2003), “*Star Stratejisi ve Uygulamaları*”, **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, S.10, ss.349-358.
- TACAR, Polat (1989), “*Türkiye'nin Kültürel Tanıtımı*”, **Türkiye Tanıtma Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, Basın Yayın Enformasyon Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara.
- TAVMERGEN, Pınar ve MERİÇ, Pınar (2002), **Turizmde Tanıtma ve Halkla İlişkiler**, Turhan Kitabevi, Ankara.
- TAYLOR, Charles (1992), **The Ethics of Authenticity**, Harvard University Press, Harvard (USA).
- THE GUARDIAN (2013), “*Turkey's 'Standing Man' Shows How Passive Resistance Can Shake A State*”, **E-Article**, The Guardian.
- THE TELEGRAPH (2016), “*How Turkey's Military Launched Coup Against President Erdogan And Government*”, **E-Article**, The Telegraph.
- THE TELGRAPH (2017), “*Is Turkey Safe For Tourists And Can I Cancel My Holiday?*”, **E-Article**, The Telgraph.
- TOLUNGÜÇ, Ahmet (1999), **Turizmde Tanıtım ve Reklam**, MediaCat Yayınları, Ankara.
- TURAN, Aykut Hamit ve ÇOLAKOĞLU, Bengü Emine (2009), “*Yaşlı Tüketicilerde Algılanan Marka Değeri Ve Satın Alma Niyeti*”, **Afyon Kocatepe Üniversitesi İİBF Dergisi**, S.10(1), ss.277-295.
- TURQUALITY (2018), **Kurumsal Web Sayfası**, Türkiye Cumhuriyeti Ekonomi Bakanlığı, Ankara. <http://www.turquality.com> (Erişim Tarihi: 28.02.2018).
- UZUNKAYA, Eyüp (2009), “*Türkiye'nin Uluslararası Platformlardaki Tanıtım Faaliyetleri İçinde Halk Oyunları Festivallerinin Rolü*”, **Akademik Bakış Dergisi**, S.16, ss.1-18.
- YILDIZ, Bora (2017), “*Building a Strong Nation Brand: Case Of Turkey*”, **Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, Bahçeşehir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

## Suç Korkusu, Göç ve Suriyeli Sığınmacılar: Şanlıurfa Örneği<sup>1</sup>

*Fear of Crime, Immigration and Syrian Asylum Seekers: Şanlıurfa Case*

**Mithat Arman KARASU**

*Doç. Dr., Harran Üniversitesi, İİBF,  
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü,  
mithatkarasu@yahoo.com  
https://orcid.org/0000-0003-3477-5843*

Makale Başvuru Tarihi: 15.09.2018

Makale Kabul Tarihi: 08.12.2018

Makale Türü: Araştırma Makalesi

### ÖZET

**Anahtar  
Kelimeler:**

Suç Korkusu,  
Göçmen,  
Suriye,  
Sığınmacı,  
Şanlıurfa

Günümüz kentlerinde suç korkusu önemli bir sorun olarak gündemdeki yerini korumaktadır. Artan yasa dışı göç hareketleri, yaygınlaşan ekonomik ve sosyal sorunlar bu korkunun göçmenlere yönetilmesine neden olmaktadır. Göçmenlere yönelik suç korkusunun Şanlıurfa özelinde incelendiği makalede, bir saha çalışması yer almaktadır. Suriyelilerin kentte ne ölçüde güvensizlik hissine neden oldukları, Suriyelilere karşı duyulan suç korkusunun boyutları, bu korkunun nedenleri ile duyulan bu korkunun kişisel özellikler bakımından nasıl ayrıştığı çalışmanın cevap aradığı sorular arasındadır.

Yapılan saha çalışmasından elde edilen sonuçlar pek de iç acıcı değildir. Suriyeli sığınmacılar ile yerli halk arasındaki mesafe giderek açılmaktadır. İşsizlik, ücretlerde düşüş, ahlaki bozulma, artan suç oranları, kentteki kalabalık ve gürültü, başıboş gezen gençler vb. birçok konuda Suriyeli sığınmacılar suçlanmaktadır. Suriyelilerle birlikte Şanlıurfa'nın artık daha az güvenli bir kent olduğu sonucu ortaya çıkmaktadır. Suç korkusunun Şanlıurfa'da yaygınlık kazanmasının temelinde sığınmacıların farklı davranış biçimleri, artan sosyal ve ekonomik sorunlar ile iletişim eksikliği yatmaktadır.

### ABSTRACT

**Keywords:**

Fear of Crime,  
Immigrant,  
Syria,  
Asylum Seeker,  
Şanlıurfa

*Fear of crime in Today's cities retains its place in agenda as an important issue. Increasing illegal immigration, spreading economic and social problems cause the management of this fear to migrants. In the article which examines the fear of crime against immigrants in Şanlıurfa, there is a field study. The extent to which the Syrians have a feeling of insecurity in the city, the dimensions of fear of crime against Syrians, how this fear is differentiated in terms of personal traits with reasons of this fear is among the questions that the study sought answers.*

*The results gathered from the survey are not pleasant at all. The gap between Syrian refugees and the local people is widening gradually. Unemployment, decline in wages, moral deterioration, increased crime rates, crowded and noise in the city, straying youngsters etc. Syrian refugees have been charged in many issues. It is follow that Şanlıurfa is a less secure city now with Syrian refugees. The main reason for the spread of the fear of crime in Şanlıurfa is the different behavioral patterns of asylum seekers, the increasing social and economic problems and the lack of communication.*

1 Bu çalışmada göçmen kavramı isteyerek ya da zorunlu olarak ekonomik, siyasi nedenlerle göç etmek durumunda kalan herkesi ifade etmektedir. Diğer taraftan, sığınmacı kavramı ise, 6458 sayılı Kanun kapsamında Türkiye'de yaşayan geçici koruma altındaki Suriyelileri anlatmakta kullanılmaktadır.

## 1. GİRİŞ

Göç ve suç kavramlarını birbirinden bağımsız düşünmek pek de mümkün değildir. Kimi zaman göç eyleminin kendisi de bir suç unsuru olabilmektedir. 1998-2016 arası dönemde, Türkiye'ye kaçak giriş yapan göçmen sayısı 1.281.959'dur (www.goc.gov.tr). Göçle birlikte yaşanan sorunlar, artan yalnızlık ve çaresizlik hissi, mali imkânsızlıklar göçmenlerin suç işleme eğilimini artırmaktadır. Diğer taraftan, göçmenlere yönelik suçlar da işlenmektedir. Yabancı düşmanlığı, ötekileştirme, dışlanma ve nefret suçları göçmenlerin maruz kaldığı suç ve eylemlerden bazılarıdır. Uzun süren göç hareketleri sonunda kentlerin güvenli ortamı istikrarsızlaşmaktadır.

Göçün neden olduğu bir diğer risk alanı, toplumda göçmenlere karşı oluşan suç korkusudur. Doğası gereği kişisel özellikler ve önyargılardan beslenen suç korkusu, göçmenler söz konusu olduğunda, toplumda büyük bir artış ve yaygınlık kazanmaktadır. Göçmenlerin yabancı olarak etiketlenmiş olması, göçmenlerin iş ve beceri konularındaki eksiklikleri, işsizlik vb. sorunlar toplumsal önyargılar ile birleşince göçmenlere yönelik ciddi bir ayrışmadan ve suç korkusundan bahsetmek mümkündür.

Türkiye'de son dönemde yaşanan Suriyeli sığınmacı göçünün en fazla hissedildiği kentlerden birisi olan Şanlıurfa'da, yerli halkın Suriyeli sığınmacılara yönelik suç korkusunun incelendiği çalışmada temel amaç; Şanlıurfa'da göçmenlere yönelik suç korkusunun ne oranda olduğu ve bunu besleyen etkenlerin neler olduğunu ortaya koymaktır.

Çalışmanın ilk bölümünde suç korkusu kavramı incelenecektir. İkinci bölümde suç korkusu ve göç ilişkisi ele alınacaktır. Üçüncü bölümde, yapılan saha çalışması konusunda teknik bilgiler paylaşılacaktır. Dördüncü bölümde, saha çalışmasının sonuçları paylaşılmıştır. Çalışma genel bir değerlendirmeye tamamlanacaktır.

Uzun zamandır dış göç alan Batı ülkelerinde önemli bir sorun olan göçmenlere yönelik suç korkusu Türkiye için yeni bir çalışma alanıdır. Bir göç ülkesi olmakla birlikte Türkiye'ye yönelik göçler, mübadele anlaşmasındaki Türk göçmenler, Bulgar ya da Afgan Türklerinde olduğu gibi, daha ziyade Türk ve Türk soylu gruplar tarafından gerçekleştirilmiştir. Bu anlamda Suriyeli sığınmacı göçü Türkiye'nin gerçek anlamdaki ilk dış göç deneyimidir. Bu durum göçmenlere yönelik önyargı ve korkuları artırmaktadır. Bu korkuyu besleyen bir başka öğe, Suriyeli sığınmacı göçünün kısa sürede büyük rakamlara ulaşmasıdır. 2011 yılında başlayan göç sonunda, sığınmacı sayısı 4 milyona yaklaşmaktadır. Ayrıca sığınmacıların neredeyse tamamının kentlerde denetimsiz bir biçimde dağılmış olması hem sorunları artırmakta hem de toplumdaki suç korkusunu körüklemektedir. Hâlihazırda dünyada en fazla sığınmacıya ev sahipliği yapan Türkiye'de göçmenlere yönelik suç korkusunun bir saha çalışmasıyla incelenmesi hem olası sorunlar hakkında bize fikir verecek hem de bu konuda literatüre bir katkı sağlayacaktır.

## 2. SUÇ KORKUSU VE TOPLUMSAL BOYUTLARI

Suç korkusu, bir insanın hayatı boyunca bir suçla karşı karşıya kalacağı korkusunu duymasındır (Skogan, 1986:204). Başka bir deyişle, bir kişinin herhangi bir suçla ya da suçla ilişkilendirdiği temsil ve sembollere karşı geliştirdiği korku veya endişedir (Ferraro, 1995:23). Suç korkusunda kişi aslında suçun kendisinden daha çok suçun olma olasılığından korkmaktadır.

Suç korkusu, suçla yakından ilgili olmakla birlikte suç kavramından bağımsızdır. Suç korkusunu artıran etkenlerden birisinin suç oranlarındaki artış olduğu doğrudur. Diğer taraftan, suç korkusunun, suç oranlarındaki düşüşe rağmen artmaya devam ettiğini gösteren araştırmalar bulunmaktadır. Günümüzde suç ile suç korkusu kavramlarının birbirinden ayrı ele alınması gerektiği yönünde bir eğilim daha fazla kabul görmektedir (Skogan, 1986:200; Ferraro, 1995:19).

Suç korkusu, suçtan daha büyük bir sorundur. Suç oranlarını azaltmak konusunda önlemler almak nispeten kolaydır. Asıl zor olan insanlara güvende olduğu duygusunu yaşatmak, endişe ve tedirginliklerini bir kenara bırakmalarını sağlamaktır. Bu anlamda bireyin içindeki suç korkusunu azaltmak, suçluları yakalamaktan daha zordur.

Suç korkusu yalnızca bir kişinin suç karşısında tedirgin olmasının ötesinde toplumsal bir sorundur. Her ne kadar suç korkusu bireysel özelliklere göre değişkenlik gösterse de, yarattığı korku, endişe ve en önemlisi güvensizlik hali toplumsal boyutlardadır (Visser vd., 2013:280; Gates ve Rohe, 1987:426). Bu anlamda suç korkusu, suçla maruz kalma tehdidi ile güvensiz bir yerde yaşama hissinden oluşan karmaşık bir korku türüdür.

Özellikle Batılı ülkelerde suç ve ona karşı duyulan korku önemli bir toplumsal sorundur (Franklin vd., 2008:222). ABD'de yapılan bir araştırmada, kadınların % 47'si, erkeklerin ise % 38'i sokakların tek başına

yürümek için yeterince güvenli olmadığını ifade etmiştir. İngiltere’de kadınların % 49’u gece vakti tek başına otobüse binerken endişe ettiğini dile getirmektedir (www.homeoffice.gov.uk). Türkiye’de yapılan bir çalışmada, katılımcıların % 16,1’inin gece sokakta tek başına yürümekten korktuğu, % 16’7’si ise tek başına olduğu zaman saldırıya uğrayacağı korkusunu duyduğunu belirtmiştir (Öztoprak vd., 2012:2).

Toplumda yaşayan herkes aynı düzeyde suç korkusunu hissetmez. Suça karşı duyulan korku kişisel özelliklere göre değişkenlik göstermektedir. Kimi bireylerde suç korkusu yalnızca bir tedirginlik düzeyinde, zaman zaman hissedilirken; kimi bireylerde kişinin dışarı çıkmasını engelleyecek boyutlara ulaşabilir. Yaş, cinsiyet, eğitim seviyesi, gelir düzeyi, geçmiş suç deneyimleri, bireyin kendi psiko-sosyal deneyimi suç korkusu üzerinde doğrudan etkilidir. Geçmişte bir suçla karşı karşıya kalan kimseler, herhangi bir suç deneyimi olmayan kimselere göre daha fazla korku ve endişe duymaktadır (Roccatto vd., 2011:886). Daha iyi eğitim almış ve gelir düzeyi yüksek olan kimseler suça karşı daha az korku duymaktadır (Ferraro, 1995). Erkekler, kadınlara göre daha az suç korkusu duymaktadır. Benzer bir biçimde, gençler de yaşlılara göre daha az suç korkusu duymaktadır (Franklin vd., 2008:226).

Suç korkusu, toplumda çok sayıda soruna neden olmaktadır. Bireylerin suça karşı duyduğu korku nedeniyle kendilerini yaşadıkları toplumdaki soyutlamaları bunların başında gelmektedir. Özellikle yaşanan terör eylemleri ya da toplumu dehşete düşüren suçların işlendiği dönemlerde toplumsal aktivitelere katılım azalmakta, bireyler güvenli olan ev dışına çıkma konusunda isteksiz davranmaktadır. Aşırı heyecan, gerginlik, endişe, çaresizlik ve güvensizlik hissi suç korkusunun birey üzerindeki etkileridir. Bireyler üzerindeki bu etkiler toplum yapısında çözülmeye neden olmakta, sosyal denetim ve toplumsal birliklilik zayıflamaktadır (Dammert ve Malone, 2003:83).

Literatürü incelediğimiz zaman, suç korkusu konusunda farklı teorik yaklaşımlar olduğu görülmektedir. Söylentilerin toplumsal korkuları artırdığını iddia eden Toplumsal Kaygı Kuramı, Besleme Teorisi, suç ve suç korkusunu toplumsal kontrolün azalmasına bağlayan Toplumsal Kontrol Teorisi bunlardan bazılarıdır. Ancak genel kabul gören dört teorik yaklaşım bulunmaktadır. Bunlardan ilk ikisi, suç korkusunu bireysel özellikler üzerinden açıklamaya çalışan mağduriyet yaklaşımı ve zayıflık perspektifidir. Diğer ikisi, suç korkusunu toplumsal etkenler üzerinden açıklamaya çalışan toplumsal düzensizlik ve toplumsal problem teorileridir (Skogan ve Maxfield, 1981; Dolu, 2015; Gates ve Rohe, 1987).

## 2.1. Bireysel Özellikler Üzerinden Suç Korkusu

Suç korkusunu bireysel deneyim ve özellikler üzerinden açıklayan ilk teorik yaklaşım, mağduriyet yaklaşımıdır. Mağduriyet yaklaşımı, daha önce herhangi bir suçla deneyimi olan, başka bir deyişle, suçla karşı karşıya kalmış bir kimsenin yeniden suça maruz kalacağı konusunda toplumdaki diğer bireylerden daha fazla endişe taşımalarıdır (Gates ve Rohe, 1987:430). Bu yaklaşıma göre, kişinin daha önce bir biçimde suçla karşılaşmış olması, kişide tekrar suça maruz kalacağına konusunda ciddi bir endişe ve korkuya neden olmaktadır. Bu kimseler tek başına kalmaktan ya da karanlık, ıssız yerlerde yürümekten, ev dışında olmaktan, kalabalık toplumsal etkinliklerden rahatsız olurlar.

Suç korkusunu bireysel özellikler üzerinden açıklayan ikinci yaklaşım, zayıflık perspektifidir. Bu perspektife göre, bir suçla karşılaştığında, bu suçu engelleyecek gücü olmayan kimseler suç korkusunu daha fazla hissedecektir. Suç aslında yaşanan ve önlenmesi güç bir eylemdir. Suç karşısında herkesin aynı mukavemeti göstermesi ya da suçlu ile mücadele etmesi mümkün değildir. Örneğin, gece sokağa çıktığında bir tehlike durumunda karşılık veremeyeceğini düşünen bir kadın, kendisini daha zayıf hissedecek ve suça karşı daha fazla korku duyacaktır. Yapılan çalışmalarda, kadınların erkeklerden, yaşlıların gençlerden, gelir seviyesi düşük olanların yüksek olanlardan daha fazla suça maruz kalacağı korkusu duyması bu yaklaşımı destekler niteliktedir.

Mağduriyet ve zayıflık yaklaşımları suç korkusunu kişisel özellikler üzerinden açıklamaya çalışmakla birlikte, mağduriyet yaklaşımında suça duyulan korkunun kaynağını suçun daha önceden işlenmiş olması oluştururken; zayıflık yaklaşımında suça karşı duyulan korkunun kaynağı suça mücadele etmedeki kişisel yetersizliklerdir.



## 2.2. Toplumsal Nedenler Üzerinden Suç Korkusu

Suç korkusunu toplumsal yapı üzerinden açıklamaya çalışan yaklaşımlar temelde iki kola ayrılır. İlki, toplumsal düzensizlik; ikincisi, toplumsal problem yaklaşımıdır. Her iki yaklaşımda da, toplumda görülen düzensizlik ve kontrol kaybının suça kapı açacağı ve suç korkusunu daha yaygın hale getireceği beklentisi vardır (Dolu, 2015:234). Toplumsal düzensizlik yaklaşıma göre, insanların yaşadıkları çevredeki fiziksel ve sosyal şartlarda meydana gelecek bir bozulma veya aksaklık bireyleri yaşadığı çevreye karşı daha kuşkulu hale getirecek, böylelikle toplumda suça karşı endişe ve tedirginlik artacaktır (Gates ve Rohe, 1987:429).

Mahalledeki ihmalkârlıklar ve bozulmayı gösteren fiziksel düzensizlik, suç ile ilişkilendirilebilecek ipuçlarıdır. Terk edilen binalar, boş arsa ya da yollarda bırakılan hurda araçlar, yetersiz ya da eksik aydınlatma, toplanmamış ya da kasten etrafa dağıtılmış çöpler, duvar yazıları, eski binalardaki kırık camlar, başıboş köpekler fiziksel düzensizliğin ilk akla gelen işaretleridir (Ferraro, 1995:180-188). Tüm bu aksaklık ve eksiklikler insanlarda yaşadıkları yerin ihmal edildiği fikrini doğuracak, bu durumda suç korkusunu tetikleyecektir.

Suç korkusunu toplumsal sorunlar üzerinden açıklayan bir diğer teorik yaklaşım, toplumsal problem yaklaşımıdır. Bu yaklaşımda insanların duydukları söylentiler, kamuoyunu etkileyen olaylar ya da medyada yer alan haberlerin nasıl algıladıkları ve yorumladıkları önem kazanmaktadır. Bu yaklaşımda suçun nasıl algılandığı, suçun kendisinden daha önemlidir. Özellikle medyada yer alan haberlerin toplum tarafından algılanma biçimi ve haberin sunumu büyük bir önem taşır. Çünkü bu yaklaşıma göre, suçun topluma aktarılma biçimi suç korkusunun temelini oluşturmaktadır.

Medyanın suç ile ilgili haberi sunuş biçimi, toplumdaki suç korkusunu etkilemektedir (Warr, 2000:466). Günümüzde sosyal medyada yer alan asılsız haberler ya da daha fazla izlenmek uğruna haberlerin abartılarak ya da saptırılarak topluma sunulması özellikle kendisini suça karşı korumasız hisseden kadınlar ve çocuklar üzerinde büyük bir baskı yaratmakta, toplumda devamlı suç oranları artıyor biçiminde yersiz bir algıya neden olmaktadır.

## 3. SUÇ KORKUSU, GÖÇ VE GÖÇMENLER

Göç ve suç üzerine akademik çalışmalar çok eskilere uzanmaktadır. 20. yüzyıl başlarında bazı Amerikalı yazarlar göçmen grupların göç etmeyenlerle karşılaştırıldığında biyolojik açıdan yetersiz olduklarını ve "aşağı" göçmenlerin ülkeye girmesine izin verildiğinde suçun beklenen olumsuz sonuçlardan birisi olduğunu iddia etmiştir. 1920'li yıllarda özellikle ABD'de etkin olan bu teorik bakış giderek yerini göçün toplum ve birey üzerindeki etkilerinden hareket eden yaklaşımlara bırakmıştır (Martinez ve Matthew, 2000:485).

Yeni teorik yaklaşımlarda daha çok ya göçün toplumda neden olduğu düzensizlik ve toplumsal sorunlardan ya da göçün birey üzerindeki sosyo-psikolojik etkilerinden hareket edilmektedir (Martinez ve Matthew, 2000:500; Miles ve Cox, 2014:945). Göçün toplumda yarattığı endişe, göçün neden olduğu zorunlu değişim, göçmenleri tanınamazlıktan kaynaklanan güvensizlik hissi ve geleceğe ilişkin belirsizlikler gerek bireyler gerekse yerli halk üzerinde göçmenlere yönelik suç korkusunu beslemektedir.

Göçün birey üzerindeki sosyo-psikolojik etkisi konusunda kültürleşme kuramı hem bireyin yaşadığı değişim hem de bu değişime verdiği tepkiler konusunda öğretici niteliktedir. Göçmenler göç ettiklerinde hem yerli/baskın kültürle hem de kendileri gibi göç etmiş farklı gruplarla etkileşim içine girmektedir. Bu etkileşim sürecine kültürleşme denmektedir (Berry, 2005:699).

Göçmen kültürleşme denen bu zorunlu etkileşim ve değişim sürecinde, psiko-sosyal olarak, dört farklı tepki vermektedir. Buna göre, göçmen kendi kültürel kimliğini muhafaza etmekten vazgeçerek baskın kültürel öğeleri kabullenmekte, *asilime* olmaktadır. İkincisi, göçmenler kendi kültürel değerlerinde ısrarcı olup, göç ettiği yerdeki kültüre karşı mesafeli olabilir. Bu duruma *ayrılma* denir. Üçüncü olarak, göçmen kendi kültürünü yaşamakla birlikte karşı kültür ile de etkileşime girmekte, iki farklı kültür arasında bir bütünlük sağlamaktadır. Bu duruma *bütünleşme* denilmektedir. Son olarak, göçmen göç ettiği kültüre ait hiçbir unsuru paylaşmıyor, kendi kültürünü de muhafaza etmekten imtina ettiği durumlarda göçmen dışlanmakta *marjinalleşme* denilen sürece girmektedir (Berry, 1997; Berry, 2005).

Bireyin tepkileri üzerinden göç ve suç ilişkisini açıklayan bir başka önemli teori Anomi Kuramıdır. Anomi, bireyin yeni geldiği toplum ile daha önce sahip olduğu toplumsal adet ve değerler arasında yaşadığı bocalamayı

anlatır. Merton tarafından ortaya atılan ve Durkheim'ın geliştirdiği Anomi Kuramında suç, bireyin göçle birlikte karşılaştığı ve baş edemediği sorunlara karşı verdiği bir tepki olarak ifade edilmektedir (Slattery, 2003:33). Sosyal İzolasyon Kuramı, Kültürel Şok Kuramı, Kültürel Değişme Kuramı göçün birey üzerinde yarattığı olumsuz etkilerden ve toplumsal dışlanmadan hareket eden diğer kuramlardır (Dolu, 2015; Ilgar ve Ilgar, 2015).

Göçmen ve suç ilişkisini toplumsal temelde ele alan teorik yaklaşımlardan birisi, Toplumsal Düzensizlik Yaklaşımıdır. Bu yaklaşıma göre, özellikle günlük hayatın işleyişi, mahalle ve yakın çevresindeki fiziksel ve sosyal bozulma ve değişimler bireylerin suç korkusu üzerinde olumsuz etkiler doğurmaktadır (Martinez ve Matthew, 2000:491; Gates ve Rohe, 1987:427). Skogan'ın suç korkusunun nedenleri arasında saydığı güvensizliğin ve iletişimsizliğin neden olduğu suça ilişkin toplumsal söylentiler, kentteki fiziksel yetersizlikler ve sosyal düzensizlikler, yapıları çevredeki -özellikle göçmen konut alanlarındaki- kalite düşüklüğü, farklı gruplar arasındaki çatışmalar göçmenlerden daha fazla korkulmasına neden olmaktadır (Skogan, 1986:210).

Göçmenlerin toplumda ötekileştirildiği ve dışlandığından hareket eden Damgalama Kuramına göre, toplumda güvensiz ve istenmeyen ilan edilen gruplar suça daha yatkın hale gelmekte, toplumda onlara karşı duyulan suç korkusu daha yüksek düzeyde algılanmaktadır. Göçmenler bu grupta yer almaktadır. Göçmenlerin, çoğu zaman, sosyal düzensizliğin ve fiziksel yetersizliklerin olduğu, suç oranı yüksek çöküntü alanlarında yaşadıklarından toplum tarafından daha kolay bir biçimde suçlu olarak damgalanmaktadır.

Ülkeye yönelik göçün sayısal boyutları, göçün gerçekleşme süresi, göçmenlerin etnik ve dini kimliği, göçün yasa dışı olup olmaması, göç edilen ülkenin kültürüne yakınlık, göçmenlerin uyum sürecine göstereceği tepki, uyum konusundaki yatkınlık, göçmenlerin eğitim düzeyi, işgücü piyasasına yapabileceği katkının oranı, göçün kamu hizmetleri üzerinde oluşturduğu hizmet yükü, hedef ülke toplumunun göçe verdiği tepki, hedef ülkenin ekonomik durumu, hedef ülke siyasetçilerinin ve medya organlarının göç konusundaki tutumu vb. etkenler göçmenlerin hem sağlıklı bir uyum süreci hem de onlara yönelik suç korkusunun boyutlarının şekillenmesi bakımından önem taşımaktadır.

İrkçi bakış açısı, ülkenin göç deneyimi ve toplumsal önyargılar göçmenlere yönelik duyulan suç korkusunun önemli nedenleri arasındadır. Toplumun farklı grupları arasındaki bu ötekileştirme ve ayrışma karşılıklı olarak suç korkusunu beslemekte, herkesin birbirinden korktuğu bir ortamın doğmasına kaynaklık etmektedir.

Göçle kurulmuş bir ülke olmasına rağmen ABD'de bile göçmenlere karşı bir güven eksikliğinin varlığından, farklı ırk, din ya da etnik kimliğe mensup kişilerin daha fazla suç işlediği ve bu nedenle uzak durulması gereken bireyler olduğu yönünde sağlam ve yaygın bir suç korkusundan bahsetmek mümkündür. 1950'li yıllarda ABD toplumunda suça maruz kalma korkusunu en fazla yaşayanlar beyazlar olup, siyahlar bir suç topluluğu olarak anılmaktadır (Kusmer, 1997). 2016 yılında yayınlanan, Houston'da yapılan bir çalışmada, en çok korku duyulan grubun hispanikler (Latin Amerika kökenliler) haline geldiği görülmektedir (Liu ve Polson, 2016:320). Değişen göç ve uyum süreciyle birlikte suç korkusu aynı kalmakta, fakat korku duyulan etnik grup farklılaşmaktadır. Benzer bir durum Birleşik Krallık için de geçerlidir. Ülke genelinde belli periyotlarla yapılan araştırmalarda, 2002-2014 yılları arasında, ülke genelinde suç korkusunda belli bir düşüşün yaşandığı görülmekle beraber, suç korkusuna yönelik etnik algı farklılıkları devam etmektedir. Beyaz kadınlar cinsel saldırı, beyaz erkekler ise hırsızlık, gasp ve soygun suçlarında en fazla korkan toplum kesimleridir. Beyaz kadınlardan % 38'i bir cinsel saldırıya maruz kalacağından korkarken, Hintli kadınlarda bu oran % 19, siyahilerde % 16'dır (www.homeoffice.gov.uk).

İsrail'de yapılan bir araştırmada, yerli halkın sayıları 50 bini bulan göçmenleri bir tehdit olarak gördüğü ortaya çıkmıştır. Ancak yerli halkın göçmenleri tehdit olarak algılamasının nedeni onlarla yaşadığı sorunlardan daha çok, ülke genelinde yaygın olan ideolojik bakış açısıdır. Bu noktada "simgesel tehdit" algısı "gerçek tehdit" algısının önüne geçmekte, günlük hayatında hiç göçmen görmeyen bir Yahudi de, kolaylıkla göçmenleri bir tehdit olarak görebilmektedir (Bitton ve Soen, 2016:299).

Göçmenlerin tüm kişisel zaaflarına karşın toplumun diğer kesimleri tarafından dışlanmalarının temelinde göçmelerin daha çok suç işlediği yargısı yatmaktadır (Chacon, 2009:7; Mariani, 2010). Göçmenleri tehlikeli gören, ülkelerinde istemeyenler bu insanların suçlu olduğunu düşünmektedir. Oysaki bu toplumsal düşünce çok da doğru değildir. Göçmenler konusunda var olan bu düşünce daha çok toplumsal önyargılar, artan sosyal ve ekonomik sorunların neden olduğu hoşnutsuzluk ile kuvvetlendirilmiş korku kültüründen kaynaklanmaktadır (Melossi, 2016:374).

1911 gibi erken bir dönemde ABD'de yayınlanan Göçmenlik Komisyonu Raporu'nda "göçün suç miktarını arttırmadığı" sonucuna varılmıştır (Martinez ve Matthew, 2000:496). İngiltere ve Galler'de yapılan bir araştırmada, 1983-2002 arası dönemde hırsızlık, soygun, uyuşturucu ve dolandırıcılık suçlarında sürekli azalma

yaşanırken; aynı dönemde, İngiltere ve Galler'e gelen göçmen sayısında artış yaşandığı görülmektedir. Ülkeye gelen göçmen sayısı ile ülkede işlenen toplam suç miktarı arasında negatif bir ilişki söz konusudur (Bell ve Machin, 2013:7). ABD yapılan bir araştırmada, 1990 yılında ülkedeki toplam nüfus içinde göçmenlerin payının % 7,9'dan (3,5 milyon), 2013 yılında % 13,1'e (11,2 milyon) çıktığı; fakat aynı dönemde ülkede işlenen saldırı, cinayet ve tecavüz suçlarında % 48, mala karşı işlenen suçlarda ise % 41 oranında bir düşüş yaşandığı belirtilmiştir (Martinez vd., 2015:14). Görüldüğü gibi göçmenlerin suçu artırdığı iddiası her zaman doğru değildir. Diğer taraftan, göçmenlerin daha çok suç işlediği ülkelerde bulunmaktadır. Almanya'da göçmenlerin karıştıkları vaka sayısı 2015 yılında 555.820 iken, bu sayı 2016 yılında 616.230'a yükselmiştir. Ancak Alman makamları artan suç oranları ile tüm göçmenler arasında bir bağ kurmanın doğru olmadığını, fakat artan yasa dışı göçün suç oranlarını artırdığını belirtmektedir (Kern, 2016:2). Avrupa genelinde yapılan benzer bir araştırmada, hükümetler tarafından asimile edilmeye çalışılan ikinci kuşak göçmenlerin suç eğiliminin daha yüksek olduğu görülmüştür (Mariani, 2010:19).

Hollanda'da yapılan bir araştırmada, ilk kuşakları göçmenler arasında çok az suç işlendiği, ancak ikinci kuşak göçmenler arasında suçun daha yaygın hale geldiği tespit edilmiştir. Avrupa Kıtasındaki sanayisizleşme, neo-liberal politikalar, artan işsizlik, ikinci kuşak göçmenlerin ana dili bilmemesi, eğitim eksikliği, aile içi bölünmeler, sosyal ve kültürel uyumsuzluklar ikinci kuşak göçmenler arasında suçun yayılmasında etkin olan faktörlerdir (Engbersen vd., 2003:23).

Tüm göçmenleri suçlu saymak mümkün olmamakla birlikte, Batı Dünyasında 11 Eylül sonrası -başta Müslüman göçmenler olmak üzere- göçmenlere karşı çok ciddi bir düşmanlık ve ayrımcılık artarak devam etmektedir. Göçmenlerin yaşadıkları sosyal, kültürel ve ekonomik sorunlar bir kenara bırakılmakta, toplum içinde artan nefret ve suç korkusuyla birlikte göçmenler ötekileştirilmektedir.

Özellikle Avrupa Kıtasında göçmenlere yönelik ötekileştirme ve ayrımcılığın siyasi örnekleri giderek artmaktadır. Hollanda'da etkin olan Wilders Hareketi 2010 seçimleri için hazırladığı programında; "suçluların etnik kökeninin kayıt altına alınması, Hollandalı olmayan suçluların sınır dışı edilmesi, suç işleyen yabancıların çifte vatandaşlığının sona erdirilmesi" gibi radikal önlemler önermektedir (Canatan ve Cansun, 2013:421). İsveç'teki SD (Demokrat Parti), göçmenlerle bir arada yaşamayı öngören çok kültürlülüğü topyekûn reddettiğini kesin bir dille ifade etmektedir (Mandacı ve Özerim, 2013:120). Almanya'da başlayan yabancı düşmanı PEGIDA hareketi tüm Avrupalı olmayanların kitadan çıkarılmasını önermektedir (www.bbc.com).

11 Eylül saldırıları sonrası Müslümanlara karşı toplumda oluşan kuşku ve suç korkusu Avrupa ülkelerinde yaşanan terör saldırıları sonrasında zirveye ulaşmıştır<sup>2</sup>. Çok kültürlü ortak yaşamın model ülkesi İsveç'te bile, nefret suçlarında artış yaşanmaktadır. 2011 yılında 5.493 olan nefret suçu vaka sayısı 2014 yılında 6.269'a, 2015 yılında ise 6.984'e ulaşmıştır (bra.se., 12.08.2017). AB genelinde İslamofobi ve nefret suçlarında 2010 yılında bu yana % 18'lik bir artış yaşanmaktadır (www.bbc.co.uk).

Yapılan terör saldırılarını savunmak mümkün değildir. Diğer taraftan, toplumsal olarak bir arada yaşama kültürünü ortadan kaldırmayı amaçlayan bu saldırılara karşı nefret suçu ile karşılık vermek, göçmenlere karşı ayrımcılığı derinleştirmek çözüm değildir. Göçmenleri kazanmanın ve onlara yönelik suç korkusunu azaltmanın tek yolu sağlıklı bir uyum sürecidir. Kuşkusuz uyum süreci tarafların karşılıklı anlayışını gerektiren, uzun ve sabır isteyen, karmaşık sorunlara çözüm aranan zorlu bir yol haritasıdır (Karasu, 2016:995).

#### 4. ARAŞTIRMANIN AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

Kısıtlı imkânlarıyla, Türkiye'de en çok Suriyeli sığınmacının kaldığı ikinci kent olan Şanlıurfa sığınmacılarla yaşanan sorunlar konusunda adeta bir laboratuvar vazifesi görmektedir. Son beş yılda aralıksız devam eden sığınmacı akımı karşısında Şanlıurfalılarda bir "göç yorgunluğu" yaşanmaktadır.

Şanlıurfa'da yaşayan ve sayıları 500 bini bulan Suriyeli sığınmacılar ile yerli halk arasında belli bir gerginliğin varlığı artık gözle görünür hale gelmiştir. Şanlıurfalılar, Suriyelilerin ülkeye gelişinin bir zorunluluk olduğunun farkında olmakla beraber, uzayan misafirlikle birlikte, kimi sorunlar karşısında Suriyeli sığınmacıları suçlamaktadır. Artan kira ve ev fiyatları, işsizlik, yükselen gıda fiyatları, eğitim ve sağlık başta olmak üzere

2 7 Ocak 2015 Charlie Hedbo Saldırısı (12 ölü), 14 Şubat 2015 Kopenhag Saldırısı (5 ölü), 13 Aralık Paris Saldırısı (130 ölü), 22 Mart 2016 Brüksel Saldırısı (34 ölü), 14 Temmuz 2016 Nice Saldırısı (84 ölü), 26 Temmuz 2016 Normandiya Saldırısı (5 ölü), 19 Aralık 2016 Berlin Saldırısı (12 ölü), 23 Mart 2017 Londra Saldırısı (5 ölü), 3 Nisan 2017 St. Petersburg Saldırısı (16 ölü), 7 Nisan 2017 Stockholm Saldırısı (5 ölü), 22 Mayıs 2017 Manchester Saldırısı (22 ölü).

kamu hizmetlerinde yaşanan ilave yük ve sığınmacılara yapılan yardımlar rahatsızlık yaratan konuların başında gelmektedir (Karasu, 2016:1012).

Artan eleştiriler, yaşanan kimi tatsız olaylarla birleşince<sup>3</sup> Suriyelilerin kentte huzursuzluğa ve güvensizliğe neden olduğu iddiası gündeme gelmekte, bu ortamda hem sığınmacılara yönelik suç korkusu yaygınlaşmakta hem de çoğu zaman efsane ve söylentilerin neden olduğu asılsız rivayetler iki topluluk arasında gerilimin artmasına neden olmaktadır.

Bu çalışmada Suriyeli sığınmacılara yönelik yaygınlık kazanan suç korkusu ele alınacaktır. Suriyelilerin kentte ne ölçüde güvensizlik hissine neden oldukları, Suriyelilere karşı duyulan suç korkusunun boyutları, bu korkunun nedenleri ile duyulan bu korkunun kişisel özellikler (cinsiyet, yaş, eğitim durumu, meslek dağılımı, gelir düzeyi) bakımından nasıl ayrıştığı çalışmanın cevap aradığı sorular arasındadır.

Çalışmada basit tesadüfi örnekleme tekniği kullanılarak bir anket uygulanmıştır. Anket çalışması 2017 yılı Mayıs-Haziran döneminde yapılmıştır. Anket çalışması, Şanlıurfa kent merkezi ile sınırlı tutulmuştur. Kentte işlenen suçların çok büyük bir bölümünün kent merkezinde işleniyor olması bu durumun nedenidir.

Çalışmanın evreni kent merkezinde yaşayan, on sekiz yaşına doldurmuş Şanlıurfalıdır. TÜİK verilerine göre, 921 bin olan kent merkezinde yaşayanların 515 bini bu tanıma uymaktadır (www.tuik.gov.tr). Dolayısıyla, anket çalışmasının evreni 515 bin kişidir. 100 bin ile 1 milyon örneklem büyüklüğü için, % 5 yanılma payı kabul edildiğinde, tutarlı bir anket çalışması uygulanması için en az 245 deneğe ulaşılması zorunludur (Baş, 2003:46). Çalışma kapsamında 270 adet anket formu dağıtılmıştır. Bunlardan 13'ü geri getirilmemiş, 12'si ise eksik doldurulmuştur. Çalışmada 245 adet anket formuna tam ve sağlıklı bir biçimde ulaşılmıştır. Elde edilen veriler SSPS 20 adlı veri analiz yöntemi kullanılarak analiz edilmiştir.

Anket çalışmasında bağımlı değişken suç korkusudur. Bağımsız değişkenler cinsiyet, yaş, eğitim durumu, meslek dağılımı ve gelir düzeyidir. Suç korkusunun ölçülmesi için hazırlanan anket çalışmasında yer alan sorular suç korkusunu açıklamaya çalışan hem bireysel özelliklere dayalı (mağduriyet, zayıflık) yaklaşımlar hem de toplumsal (toplumsal düzensizlik, toplumsal problem) nedenlere dayalı yaklaşımların bir birleşimidir.

Anket çalışmasında yer verilen soruların tümü daha önce birçok çalışmada kullanılmıştır. ABD ve Birleşik Krallık'ta belli periyodlarla (6 ay ya da yıllık) yürütülen suç korkusu anketlerinde kullanılan sorunların bir bölümüne çalışmada yer verilmiştir.

## 5. ARAŞTIRMA SONUÇLARI

Yürütülen anket çalışmasına katılanların kişisel bilgileri aşağıda derlenmiştir. Buna göre;

*Cinsiyet:* Ankete katılanların % 33,7'si kadın, % 66,3'ü erkektir.

*Yaş:* Ankete katılanların % 26,7'si 18-24 yaş, % 22,2'si 25-39 yaş, % 28,2'si 40-54 yaş, % 22,9'u ise 55 yaş ve üzerindedir.

*Eğitim Durumu:* Katılımcıların % 31,8'i okur-yazar değildir. Okur-yazar olmayan katılımcıların önemli bir bölümü kadındır. Katılımcıların % 34'ü ilköğretim, % 19,1'i lise, % 15,1'i ise üniversite mezunu ya da öğrencisidir.

*Meslek Dağılımı:* Ankete katılanların % 22,5'i kamu çalışanı, % 29,7'si serbest meslek, % 20'i ev hanımı, % 14,7'si öğrenci, % 6,5'i çiftçi, % 6,6'sı diğer meslek gruplarındandır. Kadınların çoğunluğu çalışmadığı için ev hanımı oranı yüksek çıkmıştır.

*Gelir Düzeyi:* Ankete katılanların % 16,9'u aylık geliri 700-1500 TL, % 46,1'i 1501-2500 TL, % 23,5'i 2501-3500 TL aylık gelir beyan etmiştir. Çalışmada yer alanların yalnızca % 13,5'i 3500 TL'nin üzerinde aylık gelir bildirmiştir.

Ankete katılanlara öncelikle yaşadıkları kenti ne kadar güvenli buldukları sorusu yöneltilmiştir. "Yaşadığınız kenti ne derece güvenli buluyorsunuz?" sorusuna verilen yanıtlar Tablo-1'de yer almaktadır. Buna göre katılımcıların % 7,7'si kentte yaşamayı çok güvenli, % 41,9'ü güvenli, % 33,5'i güvensiz, % 4,1'i ise oldukça

3 Urfa'da Suriyeli Gerginliği (aljazeera.com.tr., 01.08.2014), Çocukların Park Kavgası Büyüdü (Vatan, 12.11.2015), Suriyeli Gence Saldırı (Milliyet, 26.03.2016), Şanlıurfa'da Suriyeli Gerginliği (Milliyet, 22.01.2016), Suriyeli-Urfalı Kavgası (Habertürk, 06.09.2016), Urfa'da Suriyelilere Karşı Eylem (Urfahaber.com., 17.05.2015), Velilerin Suriyelileri İstemiyoruz Eylemi (Urfadabugün.com., 12.10.2016), Şanlıurfa'da Korkutan Gerginlik (Haber7.com., 06.09.2016).

güvensiz bulmaktadır. Kararsız olanların oranı ise % 12,8'dir. Şanlıurfa'da yaşamayı güvenli bulanların toplamı % 49,6'dır. Diğer taraftan, kentte yaşayanların % 37,6'sı ise kentin güvenli olmadığını düşünmektedir. Şanlıurfa'yı en güvenli bulanlar 55 yaş ve üzerindeki katılımcılardır. Bu yaş aralığında yer alanların % 68,2'si kenti güvenli bulmaktadır.

**Tablo 1.** Yaşadığımız Kenti Güvenli Buluyor musunuz?

|                  | Sayı | Yüzde (%) |
|------------------|------|-----------|
| Çok güvenli      | 18   | 7,7       |
| Güvenli          | 102  | 41,9      |
| Kararsız         | 31   | 12,8      |
| Güvensiz         | 82   | 33,5      |
| Oldukça Güvensiz | 12   | 4,1       |

Kaynak: Yazar tarafından hazırlanmıştır.

Ankete katılanlara “Gece vakti tek başına dışarı çıkmayı ne derece güvenli buluyorsunuz?” sorusu yöneltilmiştir. Tablo-2’de görüldüğü gibi, gece vakti tek başına dışarı çıkmayı çok güvenli bulanların oranı % 18,4’dür. Katılımcıların % 30,1’i gece vakti tek başına dışarı çıkmayı güvenli bulurken, % 34,1’i gece vakti dışarı çıkmayı güvenli bulmamakta, % 8,2’si ise oldukça güvensiz bulmaktadır. Kararsızların oranı % 9,2’dir. Bu rakamlardan hareketle, Şanlıurfa’da gece dışarı çıkmayı güvenli bulmayanların oranı % 42,3’dür.

**Tablo 2.** Gece Vakti Tek Başına Dışarı Çıkmayı Güvenli Buluyor musunuz?

|                  | Sayı | Yüzde (%) |
|------------------|------|-----------|
| Çok güvenli      | 45   | 18,4      |
| Güvenli          | 74   | 30,1      |
| Kararsız         | 22   | 9,2       |
| Güvensiz         | 83   | 34,1      |
| Oldukça Güvensiz | 21   | 8,2       |

Kaynak: Yazar tarafından hazırlanmıştır.

Gece vakti dışarı çıkma konusunda kadınlar erkeklerden daha fazla tedirgin olmaktadır. Yapılan çaprazlama analizlerde ankete katılan kadınların % 66,7’sinin gece vakti dışarıya çıkmayı güvensiz bulduğu, bu oranın erkeklerde % 31’de kaldığı görülmektedir.

Gece vakti dışarı çıkma konusunda, meslek grupları bakımından da bir ayrışma yaşanmaktadır. Gece vakti dışarı çıkmayı güvenli bulanlar içinde çiftçiler diğer mesleklerden ayrılmaktadır. Buna göre kente yaşayıp, kendisini çiftçi olarak tanımlayanların % 56,3’ü kentte tek başına dışarı çıkmayı güvenli bulurken, bu oran kamu çalışanlarında % 24,6, serbest meslek sahiplerinde % 38,1’dir. Ev hanımlarının % 14,3’ü gece vakti tek başına dışarı çıkmayı güvenli bulurken, üniversite öğrencilerinde bu oran yalnızca % 5,6’dır.

**Tablo 3.** Gündüz Vakti Tek Başına Dışarı Çıkmayı Güvenli Buluyor musunuz?

|                  | Sayı | Yüzde (%) |
|------------------|------|-----------|
| Çok güvenli      | 64   | 26,3      |
| Güvenli          | 140  | 57,1      |
| Kararsız         | 17   | 7,2       |
| Güvensiz         | 13   | 5,5       |
| Oldukça Güvensiz | 11   | 3,9       |

Kaynak: Yazar tarafından hazırlanmıştır.

“Gündüz vakti tek başına dışarı çıkmayı ne derece güvenli buluyorsunuz?” sorusuna katılımcıların verdikleri cevaplar Tablo-3’de yer almaktadır. Buna göre, katılımcıların % 26,3’ü çok güvenli, % 57,1’i güvenli, % 5,5’i güvensiz, % 3,9’ü oldukça güvensiz yanıtı vermektedir. Gündüz vakti tek başına dışarı çıkma konusunda kararsız olanların oranı % 7,2’dir. Gece vakti tek başına dışarı çıkmaktan tedirgin olanların toplamı % 42,3 iken, gündüz vakti tek başına dışarı çıkmaktan tedirgin olanların oranı yalnızca % 9,4’dür. Oranlara genel olarak bakıldığında, Şanlıurfa’nın nispeten güvenli bir kent olduğunu söylemek mümkündür.

Ankete katılanlara “Suriyeli sığınmacıların Şanlıurfa’ya gelişi kentin güvenliğini nasıl etkiledi?” sorusu yöneltilmiştir. Tablo-4’de görüldüğü gibi, sığınmacıların gelişiyle birlikte kentin güvenliğinin olumsuz yönde etkilendiğini söyleyenlerin oranı % 79’dur. Bu konuda kararsız olanların oranı % 18,7 iken, sığınmacıların gelişinin kent güvenliğini olumlu etkilediğini söyleyenlerin oranı % 2,3’dür.

**Tablo 4.** Suriyeli Sığınmacıların Şanlıurfa’ya Gelişi Sizce Kentin Güvenliğini Nasıl Etkiledi?

|         | Sayı | Yüzde (%) |
|---------|------|-----------|
| Olumlu  | 6    | 2,3       |
| Olumsuz | 193  | 79        |

Kaynak: Yazar tarafından hazırlanmıştır.

Yapılan çaprazlama analizlerde ankete katılan kadınların % 75,4’ünün, erkeklerin ise % 69,5’inin Suriyeli sığınmacıların gelişini kent güvenli bakımından olumsuz bulduğu anlaşılmaktadır. Bu soruda meslek grupları bakımından da bir ayrışma yaşanmaktadır. Suriyeli sığınmacıların gelişini en olumsuz bulan meslek grubu, serbest meslek grubudur. Esnaf ve zanaatkârlardan oluşan bu grupta yer alanların % 84,7’si sığınmacıların kent güvenliğini olumsuz etkilediğini düşünmektedir. Kamu çalışanları arasında bu oran % 66,2’dir. Gelir düzeyi bakımından anlamlı bir ayrışma yoktur. Tablo-5’de görüldüğü gibi “Aşağıdaki kişilerden hangisi sizi tedirgin ediyor?” sorusuna verilen yanıtlar arasında % 37,1 ile Suriyeliler öne çıkmaktadır. Katılımcılardan % 2,4’ü evsizlerden, % 11’i sarhoşlardan, % 13,1’i grup halinde gezen gençlerden, % 13,9’u aşiret mensuplarından, % 10,2’si dilencilerden tedirgin olmaktadır. Hiç kimseden tedirgin olmayanların oranı ise % 12,2’dir. Şanlıurfa’da en çok tedirginliğe neden olan grup Suriyeli sığınmacılardır.

Türkiye’de farklı yerlerde yapılan araştırmalar ile anketten elde edilen sonuçlar örtüşmektedir. Türkiye genelinde yapılan bir saha çalışmasında ankete katılanların % 32,5’i Suriyeli sığınmacılardan tedirgin olmaktadır (Sipahi, 2016:99). Başka bir araştırmaya göre, Suriyelilerin ülkede kalmasının büyük sorunlara yol açacağını düşünenlerin oranı % 76,5’dir (Demir, 2015:7). Kırıkhan’da (Hatay) yapılan bir anket çalışmasında, ankete katılanların % 34,5’i Suriyelilerden dolayı gece sokağa çıkamadıklarını, % 31,7’si gündüz dışarıda çocukları oyun oynarken endişe ettiklerini belirtmiştir (Atasoy ve Demir, 2015:466).

**Tablo 5.** Aşağıdaki Kişilerden Hangisi Sizi Tedirgin Ediyor?

| Kişiler                    | Sayı | Yüzde (%) |
|----------------------------|------|-----------|
| Evsizler                   | 6    | 2,4       |
| Sarhoşlar                  | 27   | 11        |
| Grup halinde gezen gençler | 32   | 13,1      |
| Suriyeliler                | 91   | 37,1      |
| Aşiret mensupları          | 34   | 13,9      |
| Dilenciler                 | 25   | 10,2      |
| Kimseden tedirgin olmam    | 30   | 12,2      |

Kaynak: Yazar tarafından hazırlanmıştır.

Tablo-6'da katılımcılardan “*Sizce Suriyeli sığınmacılar Şanlıurfa’da ne tür sorunlara yol açmaktadır?*” sorusu yöneltilmiştir. Katılımcılar bu soruya birden fazla cevap verebilmektedir. Buna göre, Katılımcıların % 45,7’si sığınmacıların kira ve ev fiyatlarını artırdığını düşünmektedir. % 30,6’sı kamu hizmet yükünün arttığını, % 20,9’u dilencilerin çoğaldığını, % 35,6’sı kalabalık ve gürültünün arttığını belirtmiştir. Suriyeli sığınmacıların gelişiyle birlikte kavga sayısı arttı diyenlerin oranı % 24,2 iken, başıboş gezenlerden şikâyetçi olanların oranı % 11,2’dir.

**Tablo 6.** Sizce Suriyeli Sığınmacılar Şanlıurfa’da Ne Tür Sorunlara Yol Açmaktadır?

| Sorunlar                           | Yüzde (%) |
|------------------------------------|-----------|
| Kira ve ev fiyatlarında artış      | 45,7      |
| Kentteki kamu hizmet yükü arttı    | 30,6      |
| Dilenci sayısı arttı               | 20,9      |
| Kentin ahlak yapısı bozuldu        | 51,8      |
| İşsizlik yaygınlaştı               | 55,6      |
| İşçi ücretleri düştü               | 50,4      |
| Kalabalık ve gürültü arttı         | 35,6      |
| Kavga sayısı arttı                 | 24,2      |
| Başıboş gezen kişiler ortaya çıktı | 11,2      |

Kaynak: Yazar tarafından hazırlanmıştır.

Tablo-6’ya göre ankete katılanların % 51,8’i sığınmacıların kentin ahlakını bozduğunu düşünmektedir. Fuhuş, evlilik dışı ilişkiler, ikinci eş, çocuk gelinler vb. istenmeyen gayri ahlaki durumlar sığınmacılara yönelik olumsuz bir yargının oluşmasına neden olmaktadır. Suriyelilerin işsizliği artırdığını düşünenlerin oranı % 55,6 iken, işçi ücretleri azaldı diyenlerin oranı % 50,4’e ulaşmaktadır.

Tablo-6’da elde edilen sonuçlar, farklı araştırmalar ile aynı sonuçları göstermektedir. Kilis’te yapılan bir çalışmada, ankete katılanların % 86’sı Suriyelilerin işsizliği artırdığını düşünmektedir (Memiş, 2015:108). Kira artışları konusunda Gaziantep’liler Suriyeli sığınmacıları sorumlu tutmaktadır. Suriyelilerin çevrede gürültü yaptıkları, gece geç saatlere kadar oturdukları, sokakta ve evde giyimlerine dikkat etmedikleri, Türk adetlerine uygun davranmadıklarına ilişkin Gaziantep’liler yoğun bir biçimde şikâyetinde bulunmaktadır (Yücebaş, 2015:44-46). Bekâr bazı Suriyelilerin yapmış olduğu kimi taşkınlıklar Konyalıları tarafından misafirlige sığmayan

davranışlar olarak değerlendirilmektedir. Özellikle yüksek sesle müzik dinleme, bayanlara yönelik rahatsız edici bakışlar, perde açık ev içinde oturmalar, kendi aralarındaki kavgalar Konya'da tedirginlik yaratmaktadır (Koyuncu, 2014:131,151).

Şanlıurfa'da halkın % 86'sı, Gaziantep'te % 84'ü, Hatay'da % 78'i, Kilis'te % 54'ü ücretlerin düşmesinden Suriyelileri sorumlu tutmaktadır. Aynı kentlerde gıda fiyatlarında yaşanan artıştan Suriyelileri sorumlu tutanların oranı Şanlıurfa'da % 63, Gaziantep'te % 70, Hatay'da % 66, Kilis'te % 74'dür. Kira artışlarının nedenini Suriyeli sığınmacılar olarak gören yurttaşların sayısı Şanlıurfa'da % 99, Gaziantep'te % 97, Hatay'da % 100, Kilis'te % 89'dur (Demir, 2015:17). Tüm bu verilerden hareketle Türkiye genelinde Suriyeli sığınmacılara yönelik ciddi bir toplumsal ayrışmadan söz etmek mümkündür. Yaşanan taşkınlıklar, artan ekonomik, sosyal ve kültürel sorunlar ile farklı davranış biçimleri Suriyeliler ile yerli halk arasındaki mesafeyi giderek açmaktadır.

**Tablo 7.** Suriyeli Sığınmacıların Şanlıurfa'da Suç Oranını Artırdığını Düşünüyor musunuz?

|          | Sayı | Yüzde (%) |
|----------|------|-----------|
| Evet     | 137  | 55,8      |
| Hayır    | 82   | 33,6      |
| Kararsız | 26   | 10,6      |

Kaynak: Yazar tarafından hazırlanmıştır.

Tablo-7'de katılımcılara “*Suriyeli sığınmacıların Şanlıurfa'da suç oranını artırdığını düşünüyor musunuz?*” sorusu yöneltilmiştir. Ankete katılanların % 55,8'i Suriyeli sığınmacıların suçu artırdığını, % 33,6'si ise suç oranını artırmadığını düşünmektedir. Bu konuda kararsız olanların oranı ise % 10,6'dır. Yapılan çaprazlama analizlerde gelir düzeyinde anlamlı bir ayrışma görülmektedir. Aylık geliri 700-1500 TL olanların % 58,5'i Suriyeli sığınmacıların suç oranını artırdığını düşünürken, bu oran aylık geliri 1501-2500 TL olanlarda % 43,6, 3500 ve yukarısı gelir grubunda ise % 31,3'tür. Gelir düzeyi arttıkça Suriyelilerin suç oranını artırdığı düşünenlerin sayısı azalmaktadır. Benzer bir durum cinsiyet içinde geçerlidir. Kadın katılımcıların % 68,3'ü, erkeklerin ise % 46,2'si suç oranlarını sığınmacıların artırdığını düşünmektedir.

Hacettepe Üniversitesi tarafından yapılan bir araştırmada, Suriyeli sığınmacıların buldukları yerlerde şiddet, hırsızlık, kaçakçılık ve fuhuş gibi suçlara bulaşarak toplumsal ahlak ve huzuru bozduğunu söyleyenlerin oranı % 62,3'tür. Bu oran Suriye ile sınırı olan kentlerde % 70'e yaklaşmaktadır. Halkın yarısından fazlası, % 52,3'ü Suriyeliler ile komşuluk yapmak istememektedir (Demir, 2015:6).

Toplumda oluşan bu kanaate karşın, yayınlanan suç verileri aynı görüşü doğrulamamaktadır. İçişleri Bakanlığı'nın verilerine göre, 2011-2013 yılları arasında Suriyeli sığınmacılardan yalnızca binde 4'ü suça karışmıştır (Dağlıoğlu, 2014:9). Kilis'te işlenen asayiş suçlarının % 30'unu Suriyeli sığınmacılar işlemiştir. Nüfusun yarısını oluşturan Suriyeliler suçların üçte birini işlemiştir (mansethaber.com, 15.05.20116). En son Başbakan tarafından yapılan açıklamada, Türkiye'de yaşayan Suriyelilerin ülkede işlenen tüm suçların yalnızca % 1,32'sini işlediği açıklanmıştır (www.milliyet.com).

Bu rakamlara karşın toplumda güçlü bir biçimde Suriyeli sığınmacılara yönelik suçlu imajının oluşmasını “suç korkusu” ile açıklamak mümkündür. Suç korkusu kişinin sahip olduğu zayıflıklar ya da toplumda oluşan genel güvensizlik hissi sonucunda kişinin her an suça maruz kalacağı korkusunu yaşamasını ifade eder. Kişilerin önyargıları ve algıdaki seçicilikleri suç korkusunda ve suçlu tarifinde çok etkilidir (Garofalo, 1981:841; Gates ve Rohe, 1987:425).

**Tablo 8.** Suriyeli Sığınmacı Bir Komşuya Sahip Olmak İster misiniz?

|          | Sayı | Yüzde (%) |
|----------|------|-----------|
| Evet     | 37   | 15,1      |
| Hayır    | 172  | 70,2      |
| Kararsız | 36   | 14,7      |

Kaynak: Yazar tarafından hazırlanmıştır.



Tablo-8'de Şanlıurfalılara, "*Suriyeli bir komşu isteyip istemedikleri*" sorusu yöneltilmiştir. Buna göre katılımcıların % 14,7'si bu konuda kararsız iken, % 70,2'si Suriyeliler ile komşuluk yapmayı istememektedir. Katılımcıların yalnızca % 15,1'i Suriyeli bir komşuya sahip olmayı istemektedir. Bu soruda meslek grupları ile gelir düzeyi bakımından belirgin bir ayrışma yaşanmamaktadır. Cinsiyet bakımından erkekler kadınlara göre daha fazla komşu olmayı istemektedir.

Aynı soru içinde, Suriyeli bir komşu istemeyenlere bunun nedenini yazmaları istenmiştir. Gürültü çıkarma, temiz olmama, çok çocuğa sahip olma, çöp dökmeme, farklı davranış kalıplarının varlığı, aidaat ödememe, görgüsüzlük vb. ifadeler en çok verilen cevaplardır. Anlaşıldığı kadarıyla katılımcıların Suriyeli bir komşu istememesinin temel nedeni sosyal anlamda bir dışlama ya da ötekileştirmeden daha ziyade çeşitli sosyal ve kültürel sorunlardır. Diğer taraftan, bu tür basit sorunların giderek sosyal anlamda bir ayrışmanın başlangıcı olduğu gerçeği de göz ardı edilmemelidir.

**Tablo 9.** Sizce Suriyeli Sığınmacıları Nasıl Tanımlamak Gerekir?

| Sorunlar   | Yüzde (%) |
|------------|-----------|
| Misafir    | 30,9      |
| Müslüman   | 45,8      |
| Yabancı    | 20,9      |
| Ensar      | 70,2      |
| Arap       | 55,6      |
| Türk dostu | 3,4       |
| Sığınmacı  | 44,6      |
| Diğer      | 14,3      |

Kaynak: Yazar tarafından hazırlanmıştır.

Tablo-9'da, katılımcılardan Suriyeli sığınmacıları farklı kimlikler üzerinden tanımlamaları istenmiştir. Bu soruya birden fazla cevap verme imkânı olduğundan katılımcılar farklı seçenekleri bir arada işaretlemiştir. Buna göre, katılımcıların % 30,9'u Suriyelileri misafir, % 45,8'i Müslüman, % 70,2'si ensar olarak tanımlamaktadır. Gerek Müslüman gerekse İslam kültüründe büyük bir önemi olan "ensar," "misafir" kimlikleri üzerinden yapılan tanımlar belirgin olarak fazladır. Bu durum Şanlıurfa'nın muhafazakâr kimliği ile örtüşmektedir.

Suriyelileri milli kimliği üzerinden tanımlayanların oranı % 55,6'dır. Suriyelileri resmi kimlikleri olan sığınmacı olarak tanımlayanların oranı % 44,6 iken, onları yabancı olarak tanımlayanların oranı % 20,9'dur. Suriyelileri Türk dostu olarak tanımlayanların oranı belirgin olarak düşüktür. Katılımcıların yalnızca % 3,4'ü Suriyelileri Türk dostu olarak görmektedir.

Katılımcıların 5'de birinin Suriyelileri yabancı olarak tanımlaması, Suriyeliler Türk dostudur diyenlerin azlığı bir ayrışma işareti kabul edilebilir. Bu tür kimliklendirme suç korkusu bakımından büyük önem taşımaktadır. Çünkü insanlar ayrıştırdığı ve çeşitli biçimde damgaladığı sosyal gruplara karşı daha fazla korku ve endişe duymaktadır. Avrupa'da suçlu ile yabancı, göçmen vb. kavramlar, çoğu zaman, aynı kimlik üzerinden tanımlanmaktadır (Mariani, 2010:11-14; Visser vd., 2013:295).

**Tablo 10.** Suriyelilerle İlgili Medyada Yer Alan Haberler Sizin Bakış Açınızı Nasıl Etkiliyor?

|          | Sayı | Yüzde (%) |
|----------|------|-----------|
| Olumlu   | 75   | 30,6      |
| Olumsuz  | 102  | 41,6      |
| Kararsız | 68   | 27,8      |

Kaynak: Yazar tarafından hazırlanmıştır.

Katılımcılara son olarak Suriyeli sığınmacılarla ilgili olarak medyada yer alan haberleri nasıl değerlendirdikleri sorulmuştur. Medyanın tutumu göçmenler üzerinde oluşan suç korkusu bakımından doğrudan etkilidir. Medya yerli halk ile göçmenler arasında bir duvar örebileceği gibi bir köprü de inşa edebilir. Tablo-10'dan anlaşılacağı üzere, ankete katılanların % 30,6'sı sığınmacılar hakkında yapılan haberlerin kendi bakış açısını olumlu yönde etkilediğini ifade ederken, % 41,6'sı ise haberlerden olumsuz etkilendiğini, % 24,8'i ise herhangi bir biçimde etkilenmediğini belirtmiştir.

Gazeteler üzerinde yapılan bir araştırmada, hükümete yakın gazetelerin Suriyeli sığınmacıları olumlu, hükümete mesafeli gazetelerin ise Suriyeli sığınmacıları suça eğilimli ve Türkiye'ye yük olan kimseler olarak sunduğu açıklanmıştır. Hükümete muhalif ve sol çizgideki gazetelerin ise konuyu daha çok insan hakları bağlamında ele alma eğiliminde olduğu görülmüştür (Pandır ve Efe, 2015:14). Oysaki sığınmacılar gibi bir konunun siyaset üstü olması gerekir.

Ekşi sözlük yazarlarına ait 112 giriş üzerinde yapılan bir başka araştırmada, sosyal medyada yer alan haberlerde "düşmanlık/savaş" söyleminin hâkim olduğu, Suriyeli sığınmacıların ülkenin düzeni ve huzuru için tehdit olarak algılandığı, ekonomik açıdan ülkeye zarar verdikleri ve suç unsuru oldukları yargısının güçlendirildiği tespit edilmiştir (Yazıcı, 2016:124-130). Benzer sonuçlara başka bir araştırmada da ulaşılmıştır. Araştırmada, 2014-2015 yıllarına ait Suriyeli sığınmacılarla ilgili haberler derlenmiştir. Yapılan analize göre, medyada yer alan haberlerde Suriyeli sığınmacılara tanınan hakların fazla olduğu, ülke için yük oldukları vurgusu yapılmaktadır. Yerli halk ile Suriyeli sığınmacılar arasında meydana gelen gerginliklerin basına yansımalarının Suriyeli sığınmacılara yönelik ön yargıların oluşması, bu ön yargıların ve gerilimlerin düzeyinin artması ve ahlaki paniğin ortaya çıkması şeklindeki riskleri beraberinde taşıdığı belirtilmiştir (Karataş, 2015:122).

## SONUÇ

Suriyeli sığınmacılara yönelik suç korkusunun Şanlıurfa özelinde ele alındığı çalışmada, birkaç istisna dışında, kişisel özelliklerin Suriyelilere yönelik suç korkusunda çok da etkin olmadığı, suç korkusunun toplumsal düzensizliklerden ve ekonomik, sosyal sorunlardan kaynaklandığı anlaşılmaktadır.

Kişisel özellikler arasında yer alan eğitim düzeyi, yaş gibi değişkenler suç korkusu bakımından çok az etkili iken, gelir düzeyi ve meslek dağılımı kısmen etkilidir. Gelir düzeyi arttıkça Suriyelilerin suç oranını artırdığı iddiası azalmaktadır. Meslek grupları içinde en fazla serbest meslek denilen küçük esnaf ve zanaatkarlar Suriyeli sığınmacılara karşı mesafeli iken, kamu çalışanları daha sıcak bakmaktadır. Serbest meslek grubu ile alt gelir grupları Suriyeli göçünden en fazla ekonomik zararı gören toplum kesimleridir. En büyük ayrışma cinsiyet bakımından yaşamakta olup, sığınmacılara karşı, kadınlar erkeklerden daha fazla tedirgin ve endişelidir.

Şanlıurfa'da yerli halk hem suç oranlarının artışı hem de kira artışı, ahlaki bozulma, dilencilik, kalabalık ve gürültü, artan kavga sayısı vb. konularda sığınmacıları sorumlu tutmaktadır. Ankete katılanların % 79'u sığınmacılar nedeniyle kentin artık daha az güvenli olduğunu düşünmektedir. Yerli halkın % 37,1'i Suriyelilerden tedirgin olmaktadır.

Beş yıl gibi kısa bir sürede 450 bine yakın Suriyeli sığınmacının gelmiş olması Şanlıurfa'yı derinden sarsmıştır. Şanlıurfa gibi imkânları sınırlı, kamu hizmet yükünün zaten fazla olduğu, kimi köylerinde halen su ve yol hizmeti bulunmayan, kent merkezinin 3'te 1'inin yeşil kartlı olduğu bir kentte Suriyeli sığınmacılar kısa sürede istenmeyen misafirler haline gelmiştir.

Şanlıurfalıların, Suriyelilere yönelik suç korkusunun temelinde kimi ekonomik ve sosyal sorunlar yatmaktadır. Ankete katılanların % 55,6'sı artan işsizlik, % 45,7'si kira ve ev fiyatlarında yaşanan artış, % 50,4'ü düşen ücretler, % 30,6'sı ise özellikle eğitim ve sağlık hizmetlerinde artan hizmet yükü bakımından Suriyelileri sorumlu tutmaktadır. Tüm bu sorunlar hem Suriyelilere karşı toplumsal ayrışmayı hem de Suriyelilere karşı suç korkusunu tetiklemektedir. Artan işsizlik ve düşen ücretler konusunda göçmenlerin suçlanması, onlar üzerinde baskı kurulması ve göç politikalarının güvenleleştirilmesi tüm dünyada yaşanan bir süreçtir. Şanlıurfa'da bu süreç tekrarlanmaktadır.

Şanlıurfalıların büyük bir bölümü Suriyelileri misafir, sığınmacı, ensar vb. olumlu sıfatlar ile tanımlamakla birlikte yalnızca % 3,4'ü Türk dostu görmekte ve % 20,9'ü yabancı olarak algılamaktadır. Katılımcıların % 70,2'si Suriyeli bir komşu istememektedir. Tüm bunlar bir sosyal ayrışma işaretidir. Medyada Suriyeli sığınmacılar ile ilgili haberler ve bu haberlerin sunuluş biçimi bireyler üzerinde etkili olmaktadır. Ankete katılanların % 41,6'sı bu tür haberlerden etkilenecek sığınmacılara bakış açısında olumsuz bir değişiklik olduğunu kabul etmiştir. Medya sığınmacılar konusunda sorumlu davranmalıdır.

Suç korkusu ayrışmanın ve toplumsal gruplar arası uyumun olmadığı, birbiriyle iletişim kurmayan bireylerin olduğu, sosyal ve ekonomik sorunların derinleştiği toplumlarda artış göstermektedir. Tüm bu sorunlar güvensizlik hissini tetiklemektedir. Suç korkusu aslında toplumsal bir tepkidir. Bu tepkinin önüne geçmek için çeşitli adımlar atılmalıdır.

Suriyelilerin ekonomik anlamda üretici hale getirilmesi, sığınmacılara yönelik yardımların belli bir süre sonra kaldırılması, sığınmacıların karar alma süreçlerinde yer alması, kamu hizmetlerinin iyileştirilmesi, kentteki güvensizlik hissini azaltılması amacıyla toplumsal etkinliklerin düzenlenmesi, sığınmacılarla iletişim kanallarının açık tutulması, medyanın doğru kullanımı atılması gereken ilk adımları oluşturmaktadır.

## KAYNAKÇA

- ATASOY, Ahmet ve DEMİR, Hasan (2015), “Suriyeli Sığınmacıların Kırıkhan'a (Hatay) Etkileri”, **Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi**, S.8(38), ss.457-470.
- BAŞ, Türker (2003), **Anket**, Seçkin Yayınları, Ankara.
- BELL, Brian ve MACHIN, Stephen (2013), “Immigration and Crime: Evidence for the UK and Other Countries”, **Migration Observatory Briefing**, COMPAS, University of Oxford, UK. [http://migrationobservatory.ox.ac.uk/wp-content/uploads/2016/04/Briefing-Immigration\\_and\\_Crime.pdf](http://migrationobservatory.ox.ac.uk/wp-content/uploads/2016/04/Briefing-Immigration_and_Crime.pdf) (Erişim Tarihi: 03.09.2018).
- BERRY, John W. (1997), “Immigration, Acculturation and Adaption”, **Applied Psychology: An International Review**, S.46(1), ss.5-68.
- BERRY, John W. (2005), “Acculturation: Living Successfully in Two Cultures”, **International Journal of Intercultural Relations**, S.29, ss.697-712.
- BITTON, Mally ve SOEN, Dan (2016), “Community Cohesion, Sense of Threat and Fear of Crime: The Refugee Problem as Perceived by Israeli Resident”, **Journal of Ethnicity in Criminal Justice**, S.14(4), ss.290-306.
- CANATAN, Kadir ve CANSUN, Şebnem (2015), “Göç Politikalarının Değersel Temelleri Hollanda ve Fransa'da Büyük Siyasal Partilerin Göç Politikaları Üzerine Bir Çözümleme”, **Disiplinlerarası Göç Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, Sabahattin Zaim Üniversitesi Yayını, İstanbul, ss.409-421.
- CHACON, Jennifer (2009), **Managing Migration Through Crime**, California University Press, California (USA).
- DAĞLIOĞLU, Emre Can (2014), “Türkiye'nin Görmezden Geline Mülteci Sorunu”, **Güncel Hukuk Dergisi**, S.12, ss.9.
- DAMMERT, Lucia ve MALONE, Mary (2003), “Fear of Crime or Fear of Life? Public Insecurities in Chile”, **Bulletin of Latin American Research**, S.22(1), ss.79-101.
- DEMİR, Oğuzhan (2015), **Göç Politikaları, Toplumsal Kaygılar ve Suriyeli Mülteciler**, Global Politika ve Strateji Yayını, Ankara.
- DOLU, Osman (2015), **Suç Teorileri**, Global Politika ve Strateji Yayını, Ankara.
- ENGBERSEN, Godfried, LEUN, Joanne ve BOOM, Jan De (2003), “The Fragmentation of Migration and Crime in the Netherland”, **Crime and Justice**, S.35(1), ss.17-56.
- FERRARO, F. Kenneth (1995), **The Fear of Crime: Interpreting Victimization Risk**, SUNY Publisher, New York (USA).
- FRANKLİN, Travis, FRANKLİN, Cortney ve FEARN, Noelle (2008), “A Multilevel Analysis of the Vulnerability, Disorder, and Social Integration Models of Fear of Crime”, **Soc Just Res**, S.21, ss.204-227.
- GAROFALO, James (1981), “The Fear of Crime: Causes and Consequence”, **The Journal of Criminal Law & Criminology**, S.72(2), ss.839-860.
- GATES, Lauren ve ROHE, William (1987), “Fear and Reactions to Crime”, **Urban Affairs Quarterly**, S.22(3), ss.425-453.

- ILGAR, Zeki ve ILGAR, Semra (2015), “*Göç ve Göçmenliğin Psikolojik Yansımaları Vatansız Vatandaş Olmak*”, **Disiplinlerarası Göç Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, Sabahattin Zaim Üniversitesi Yayını, İstanbul, ss.159-179.
- KARASU, Mithat Arman (2016), “*Şanlıurfa’da Yaşayan Suriyeli Sığınmacıların Kentle Uyum Sorunu*”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi**, S.21(3), ss.995-1014.
- KARATAŞ, Mustafa (2015), “*Türk Yazılı Basınında Suriyeli Sığınmacılar İle Halk Arasındaki İlişkinin İncelenmesi*”, **Göç Araştırmaları Dergisi**, S.1(2), ss.112-151.
- KERN, Soeren (2017), **Germany: Migrant Crime Spiked in 2016**, Gatestone Institute International Policy Council, <https://www.gatestoneinstitute.org/10304/germany-migrants-crime> (Erişim tarihi: 03.09.2018).
- KOYUNCU, Ahmet (2014), **Kentin Yeni Misafirleri Suriyeliler**, Çizgi Yayınları, Konya.
- KUSMER, Kenneth (1997), “*Ghettos Real and Imagined: A Historical Comment on Loic Wacquant Three Pernicious Premises in the Study of the American Ghetto*”, **International Journal of Urban and Regional Research**, S.21(2), ss.56-78.
- LIU, Eric ve POLSON, Edward (2016), “*The Colors of Fear: A Multilevel Analysis of Fear of Crime across Houston Area Neighborhoods*”, **Journal of Ethnicity in Criminal Justice**, S.14(4), ss.307-326.
- MANDACI, Nazif ve ÖZERİM, Gökay (2013), “*Uluslararası Göçlerin Bir Güvenlik Konusuna Dönüşümü: Avrupa’da Radikal Sağ Partiler ve Göçün Güvenlikleştirilmesi*”, **Uluslararası İlişkiler Dergisi**, S.10(39), ss.105-130.
- MARIANI, Fabio (2010), **Migration and Crime**, Preliminary Draft, ss.1-22. [http://conference.iza.org/conference\\_files/Lelli2010/mariani\\_f2907.pdf](http://conference.iza.org/conference_files/Lelli2010/mariani_f2907.pdf) (Erişim tarihi: 03.09.2018).
- MARTINEZ, Daniel, EWING, Walter ve RUMBOAT, Ruben (2015), **The Criminalization of Immigration in the United States**, Amerikan Göç Konseyi, USA.
- MARTINEZ, Ramiro ve MATTHEW, Lee (2000), **On Immigration and Crime, the Nature of Crime: Continuity and Change**, ABD Adalet Bakanlığı, USA.
- MELOSSI, Dario (2016), “*In a Peaceful Life’ Migration and the Crime of Modernity in Europe/Italy*”, **Punishment & Society**, S.5(4), ss.371–397.
- MEMİŞ, Hasan (2015), “*İç Savaş Nedeniyle Kilis’te Yaşayan Suriyelilerin Oluşturduğu Sosyo-Ekonomik Algılar Üzerine Bir Araştırma*”, **E-SOSDER**, S.14(52), ss.100-114.
- MILES, Thomas J. ve COX, Adam B. (2014), “*Does Immigration Enforcement Reduce Crime? Evidence from ‘Secure Communities’*”, **Journal of Law & Economics**, S.57, ss.937-973.
- ÖZTOPRAK, Yağmur, LUX, Karl Micheal, GÜRSESLİ, Selen, İPEK, Zekiye, SEZGİN, Bahar Gökçe, GÖLOĞLU, Can ve BAĞ, Burak (2012), “*Çocukların Sokakta Oyun Oynamalarına İzin Verilmemesi-Ebeveynin Suç Korkusu İlişkisi*”, **E-Araştırma**, <http://tip.baskent.edu.tr/kw/upload/600/dosyalar/cg/sempozyum/ogrsmpzsnm13/13.S20.pdf> (Erişim tarihi: 09.11.2016).
- PANDIR, Müzeyyen ve EFE, İbrahim (2015), “*Türk Basınında Suriyeli Sığınmacı Temsili Üzerine Bir İçerik Analizi*”, **Marmara İletişim Dergisi**, S.24, ss.1-26.
- ROCCATO, Michele, RUSSO, Silvia ve VİENO, Alessio (2011), “*Perceived Community Disorder Moderates the Relation between Victimization and Fear of Crime*”, **Journal of Community Psychology**, S.39(7), ss.884-888.
- SİPAHİ, Esra Banu (2016), **Suç Korkusu**, Çizgi Yayınları, Konya.
- SKOGAN, Wesley G. (1986), **Fear of Crime and Neighborhood Change**, Şikago Üniversitesi Yayını, USA.
- SKOGAN, Wesley G. ve MAXFIELD, Michael (1981), **Coping with Crime Individual and Neighborhood Reactions**, Sage Publications, Beverly Hills.
- SLATTERY, Martin (2003), **Sosyolojide Temel Fikirler** (Çev. Ümit Tatlıcan), Sentez Yayınları, İstanbul.

- VISSER, Mark, SCHOLTE, Marjin ve SCHEEPERS, Peer (2013), “*Fear of Crime and Feelings of Unsafety In European Countries: Macro and Micro Explanations in Cross-National Perspective*”, **The Sociological Quarterly**, S.54, ss.278-301.
- WARR, Mark (2000), “*Fear of Crime in the United States: Avenues for Research and Policy*”, **Criminal Justice**, S.4, ss.441-489.
- YAZICI, Tülay (2016), “*Yeni Medyanın Nefret Dili: Suriyeli Mültecilerle İlgili Ekşi Sözlük Örneği*”, **Global Media Journal**, S.7(13), ss.115-136.
- YÜCEBAŞ, Mesut (2015), “*Gaziantep Yerel Basınında Suriyeli İmgesi*”, **Birikim Dergisi**, S.311, ss.38-48.

# Özel Kolluk Kuvveti Olarak Belediye Zabıtası: Zabıtalının Temel Sorunlarının Isparta Ölçeğinde Nitel Bir Analizi<sup>1</sup>

*Municipal Police as Private Law Enforcement Force: A Qualitative Analysis of Basic Problems of Municipal Police in Isparta Scale*

**Elvettin AKMAN**

Dr. Öğr. Üyesi, Süleyman Demirel Üniversitesi, İİBF,  
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, elvettinakman@sdu.edu.tr  
https://orcid.org/0000-0003-2303-840X

Makale Başvuru Tarihi: 25.12.2018

Makale Kabul Tarihi: 01.01.2019

Makale Türü: Araştırma Makalesi

**Tuğçe BAYRAM**

Arş. Gör. Süleyman Demirel Üniversitesi, İİBF,  
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, tugcebayram@sdu.edu.tr  
https://orcid.org/0000-0002-9344-8327

## ÖZET

Kentlerde yaşayan nüfusun çeşitli kentsel ihtiyaçlarının karşılanması, yaşam kalitesinin artırılması ve sürdürülmesi, temel hak ve hürriyetlerin korunarak toplumun refah ve düzeninin sağlanması yerel yönetimlerin temel görevleridir. Bu açıdan halka en fazla hizmeti sunmak ile yükümlü yerel yönetim birimi olan belediyelerin sunduğu hizmetler de büyük önem arz etmektedir. Belediyeler yerel halkın ihtiyaçlarını karşılamakla yükümlü tüzel kişiler olarak, halkın sağlık, esenlik ve refahını sağlama, genel güvenlik hizmetleri dışındaki alanlarda asayiş temini, yerleşim yerinin düzenini koruma ve sürdürme gibi görevlere sahiptir ve bu görevlerin önemli bir kısmını belediye zabıtası aracılığı ile yürütmektedir. Özel kolluk gücü statüsünde görev yapan belediye zabıtası, belediye tarafından yerine getirileceği belirtilip de mahiyeti itibariyle belediyenin mevcut diğer birimlerini ilgilendirmeyen görevleri de yerine getirmektedir. 5393 sayılı Belediye Kanununun 51'inci maddesine dayanılarak hazırlanan ve 2007 yılında yürürlüğe giren 26490 sayılı Belediye Zabıtası Yönetmeliği çerçevesinde belediye zabıtasına oldukça fazla görev ve sorumluluk yüklenmiştir. Yönetmelik incelendiğinde belediyenin düzeni esenliği, imar, sağlık, trafik ve yardımlar ile alakalı ve bu konularda uzmanlık gerektiren 51 adet görevin belediye zabıtasına verildiği görülmektedir. Geniş bir görev ve sorumluluk yelpazesi olan belediye zabıtalı, her meslek grubu gibi çeşitli sıkıntılar yaşamaktadır. Bu sorunlar görevlerin yerine getirildiği sırada yaşanan sorunlar olmakla birlikte, mevzuat kaynaklı, özlük haklarıyla ilgili, mali, toplumsal, yönetsel, örgütsel, siyasal, personel veya sağlık temelli de olabilmektedir. Belediyelerin hizmet sunumunda ön planda olan birimlerinden zabıtalının yaşadığı sıkıntılar, Isparta Belediyesi Zabıtası özelinde bu çalışmanın temel konusunu oluşturmaktadır. Çalışmada belediye zabıtalının tanım ve tarihsel gelişimi ile mevzuatta ve uygulamada ki yeri, Isparta Belediyesinde görev yapan zabıtalının genel nitelikleri ve yaşadıkları mesleki sıkıntılar incelenmiş, çalışma çerçevesinde zabıta personeliyle görüşmeler gerçekleştirilmiş ve öneriler sıralanmıştır.

### Anahtar Kelimeler:

Yerel Yönetimler,

Belediye,

Belediye Zabıtası,

Özel Kolluk Kuvveti,

Isparta,

## ABSTRACT

### Keywords:

Local Governments,

Municipality,

Municipal Police,

Special Law Enforcement,

Isparta,

The main tasks of local governments are to meet the various urban needs of the population living in the cities, to increase and sustain the quality of life, protecting the basic rights and freedoms to ensure the prosperity and order of the society. In this respect, the services provided by the municipalities, which are the local administration units that responsible for providing the most services to the public, are also of great importance. As the legal entities liable to meet the needs of the local people the municipalities are responsible for ensuring the health, well-being and prosperity of the people, the protection and the maintenance of the order of the settlement in the areas other than the general security services and a significant portion of these duties are carried out by municipal police. The municipal police, which is working as a special law enforcement power, also fulfills the other duties that mentioned to be fulfilled by municipality, don't concern other existing units of the municipality. Much of the task and responsibility has been assigned to the municipal police in the framework of the 26490 Municipality Police Regulation which prepared on the basis of Article 51 of the Municipal Law No. 5393 and entered into force in 2007. When the

1 Bu çalışma; 1-3 Kasım 2018 tarihleri arasında Alanya'da (ANTALYA) gerçekleştirilen Alanya Uluslararası Yerel Yönetimler Sempozyumunda sözlü olarak sunulmuş ve herhangi bir yerde yayımlanmamış olan bildiri metninin gözden geçirilmiş ve genişletilmiş halidir.

*Regulation is examined, it is seen that the 51 duties which are related to the municipality's order, peace, development, health, aid and traffic and that requiring expertise in these matters are given to the municipality police. The municipal police, which have a wide range of duties and responsibilities, experience various problems like every occupational group. These problems may be the ones experienced when tasks are performed as well as related to personal rights, legislative, financial, social, administrative, organizational, political, personel or health-related issues. The problems of the municipal police, specific to Isparta, from the units which in the forefront for service delivery are the main subject of this study. In the study, with the definition and historical development of the municipal police, their place in the legislation and practice, the general qualities of municipality police officers working in Isparta Municipality and the professional problems they have experienced are examined, in the framework of the study, interviews were conducted with the municipal police officers and the recommendations were listed.*

## 1. GİRİŞ

Şehirleşmenin hızla arttığı günümüzde belediyeler, kendilerine anayasa ve kanunlarla verilen kamusal görevi yerine getirmede çeşitli yetkiler ve bu yetkileri kullandıkları birimlerle donatılmışlardır. Belediye zabıtası teşkilatı bu birimlerin başında gelmektedir ve belediyenin kolluk kuvveti olarak görev yapmaktadır. Beldenin güvenliğinden ziyade huzur ve esenlik sağlamada, imar, sağlık, trafik gibi alanlarda halk sağlığı ve kamu yararı için denetleme, ceza kesme, mühürleme gibi işlemleri yerine getirmektedir. Belediye zabıtasının yetki alanı içinde yer alması dahi yerel halkın algısında zabıta belde içinde ortaya çıkan tüm sorun ve ihtiyaçların muhatabı konumundadır. Bu durum zabitanın uzlaştırıcı veya ilgili birimle bağ kuran bir rol üstlenmesiyle sonuçlanmış ve kendi işi olmayan işleri de üstlenmesi normal işleyişte yer etmiştir.

Günümüzde kentlerin sürekli bir değişim ve gelişim halinde olması büyük küçük her kentin ihtiyaçlarının ve niteliklerinin artması anlamına gelmektedir. Bu durum kentlerde yaşayan insanların beledi hizmetlerden beklentisini de etkilemektedir. Daha çağdaş, etkili ve sürdürülebilir hedefler doğrultusunda, kentleri erişilebilir, güvenli ve denetimli bir yaşam alanına dönüştürme hususunda yerel yönetim birimleri de önemli rol oynamaktadır. Kentin esenlik ve huzurunu sağlama, kent halkının gündelik yaşamında etkileşim içinde olduğu olay, olgu, kişi ve kuruluşlarla ilişkilerini düzenleme hususunda etkin olan birimlerin başında belediye zabıtası gelmektedir.

Çalışmaya konu olan Isparta Belediyesi zabıta teşkilatı da mücbir alan dâhilinde yer alan pek çok iş ve işlemi gerçekleştirmektedir. Çalışma kapsamında halk ile iç içe ve iletişim halinde olan bu teşkilatın çalışanlarına mesleklerini ifa ederken karşılaştıkları sorunlar, mevzuat kaynaklı yaşadıkları sorunlar, belediye yönetimi ile aralarındaki ilişkiler, personel rejimi ve mesleki bilgilerini ölçen sorular yöneltilmiştir. Verilen yanıtlar çözümlenerek analiz edilmiştir.

## 2. BELEDİYE ZABITASI HAKKINDA GENEL BİLGİLER

Belediye zabıtası; “*Beldenin düzenini muhafaza eden, belde halkının esenlik, sağlık ve huzurunu koruyan, yetkili organların bu amaçla alacakları kararları uygulayan özel zabıta kuvvetini*” ifade etmektedir (Belediye Zabıta Yönetmeliği, m.4). Belediye zabıtası, başkanı ve üyeleri seçimle belirlenen ve bir yerel yönetim birimi olan belediyeye bağlı olarak faaliyet göstermektedir. Belediye Zabıtasının görev, yetki ve sorumluluk alanları 5393 sayılı Belediye Kanununun 51. maddesine dayanılarak hazırlanan İçişleri Bakanlığının 26490 Sayılı ‘Belediye Zabıta Yönetmeliği’ ile belirlenmiştir. Zabıta teşkilatı, şehirlerde zabıta müdürlüğü adı altında örgütlenerek zabıta müdürü üzerinden doğrudan belediye başkanına bağlıdır, büyükşehir belediyelerinde ise, zabıta dairesi başkanlığı olarak örgütlenir ve zabıta müdürü, zabıta dairesi başkanı, genel sekreter yardımcısı ve genel sekreter üzerinden belediye başkanına bağlanmaktadır.

Belediye zabıtası teşkilatının temelleri 1826 yılında ‘İhtisap Nezareti’nin kurulması ile atılmıştır. Nezaretin kurulmasından önce kadı ve onun emri altında bulunan subaşı, böcekbaşı, çöplük subaşısı, mimarbaşı gibi yeniçeri ocağı altında örgütlenen görevliler ile yürütülen denetim ve kontrol işleri, yeniçeri ocağının kaldırılmasından sonra İhtisap Nezaretine geçmiştir (Yeter, 1996:49; Erkul ve Karakılçık, 2000:89). Başkent İstanbul’da ihtisap nezaretinin yürüttüğü güvenlik ve asayiş hizmetleri, eyaletlerde Sipahiler tarafından yerine getirilmiştir. 1826-1854 yılları arasında bir takım beledi görevleri de yürüten İhtisap Nezareti, 1845 yılında polis teşkilatının kurulmasıyla zabıta hizmetlerini devretmiş, 1846’da ‘Zaptiye Müşiriyeti’nin kurulması ile sadece

esnafın kontrolü, teftişi ve narh hususlarında faaliyet gösterir olmuştur. Nezaret, 1855 yılında Şehremanetin<sup>2</sup> kurulmasıyla da ortadan kalkmıştır (Abay, 2002:6). Cumhuriyet dönemine gelindiğinde ise, zabıtalara düşen görevler ve duyulan ihtiyaç artmıştır. Bu nedenle Fransız Belediye Kanunu model alınarak çeşitli yasal düzenlemeler yapılmıştır (Erbay, 1999:2).

1924 yılında yürürlüğe konulan 417 sayılı Kanun ile başkent Ankara'nın belediyesi yapılandırılmış ve belediye zabıtalığı hizmetleri polis teşkilatınca yürütülmeye başlanmıştır (Karakoyun, 2000:31). Zabıtanın bugünkü statü ve konumunu belirleyen kanun ise 3.4.1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu olmuştur. Bu kanun ile belediyeler oldukça geniş kapsamlı olarak düzenlenmiştir. 1580 sayılı Belediye Kanunu, 13.07.2005 tarihinde çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanunu ile kaldırılmış zabıta teşkilatı da yeniden düzenlenmiştir. 1580 sayılı Belediye Kanununun 106. Maddesine göre hazırlanmış olan 15.07.1969 tarihli Belediye Zabıta Yönetmeliği ve 12.03.1990 tarihinde Belediye Zabıta Kıyafet Yönetmeliği, 5393 sayılı Belediye Kanununun 51. maddesine istinaden 11.04.2007 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe konulan 26490 Sayılı Belediye Zabıta Yönetmeliği ile iptal edilerek, zabıta hakkındaki tüm konular (kuruluş, görev, çalışma, vb.) bu yönetmelikte toplanmıştır (Şimşek, 2016:389).

### 3. ISPARTA BELEDİYESİ ZABITA MÜDÜRLÜĞÜNDE BİR ARAŞTIRMA

Isparta Belediyesi Zabıta Müdürlüğünde görev yapan 40 zabıta personelinden 20'si ile yapılan görüşmelere ilişkin veri ve değerlendirmelere aşağıda yer verilmiştir.

#### 3.1. Araştırmanın Alanı ve Amacı

Araştırmanın alanının Isparta Belediyesi Zabıta Müdürlüğünde görev yapan zabıta personeli olmaktadır. Araştırmanın amacı ise, Isparta Belediyesi Zabıta Müdürlüğünde çalışan zabıtalardan görevlerine ilişkin bilgi ve tutumlarını ölçmek, mesleklerini ifa ederken karşılaştıkları durum ve sorunları incelemek, bu sorunların temelinde yatan mevzuat kaynaklı, belediye yönetimine ilişkin veya farklı bir olgudan kaynaklanan durumları ortaya koymaktır. Bu amaç ile Zabıta Müdürlüğü bünyesinde çalışan personel ile birebir görüşülmüştür. Nitel araştırma yönteminin kullanıldığı çalışmada, Isparta Belediye Zabıtası ile yarı yapılandırılmış sorular çerçevesinde görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Zabıta personeliyle soru-cevap şeklinde yapılan görüşmelerin seyri dâhilinde var olan sorulara ve yapılandırılmış başlıklara ek olarak zabıtalardan mesleğe ilişkin öznel sorunları da dinlenmiştir.

#### 3.2. Araştırmanın Veri Toplama Araçları

Bu çalışmada veri toplama yöntemi olarak nitel araştırma tekniklerinden birisi olan yarı yapılandırılmış görüşme yöntemi kullanılmıştır. Bu yöntem yapılandırılmış görüşmeler gibi katı olmayıp, aynı zamanda yapılandırılmamış görüşmeler kadar da esnek değildir. Her iki yöntemin tam ortasında yer almaktadır (Karasar, 1995:165). Zabıta personeline yönetilecek görüşme soruları hazırlanmadan önce literatür taraması yapılmış ve görüşme formunda yer alması düşünülen sorular belirlenmiştir.

Araştırmaya ilişkin veriler Isparta Belediyesi Zabıta Müdürlüğünde görev yapan zabıta personeli ile 5 Ağustos 2018-15 Kasım 2018 tarihleri arasında görüşülerek toplanmıştır. Isparta il merkezinde 24'ü kadrolu, 16'sı işçi olmak üzere toplam 40 adet zabıta personeli bulunmaktadır. Zabıtalardan yoğun iş temposu ve personel yetersizliği sebebiyle 40 zabıta personelinden 20'si ile görüşülebilmektedir. Görüşmelerde öncelikle yapılan araştırmaya ilişkin bilgiler verildikten sonra zabıta personeline sorular yöneltilmiştir.

#### 3.3. Araştırmanın Sınırlılıkları

Araştırmanın sınırlılıklarını, Zabıta Müdürlüğü bünyesinde çalışan zabıta personelinin sayısının gerekenden çok daha az olması, var olan personelin tamamının değil yarıya yakın bir kısmının memur kadrosunda yer alması, zabıtalardan dağınık birimlerde veya gezen ekip olarak çalışması dolayısıyla ulaşılmalarının zor olması ve her bir personelin yoğun bir iş temposu dâhilinde çalışması oluşturmaktadır. Zabıta personelinin tamamının memur

2 16 Ağustos 1855 tarihinde İstanbul'da kurulan günümüz belediye teşkilatının görevlerini yerine getiren kurumdur. Buna göre Şehremaneti halkın zorunlu ihtiyaçlarını karşılamak, şehrin temizlik ve bakımıyla ilgilenmek, yol ve kaldırım yapmak, çarşı ve pazarları denetlemek; daha önce İhtisap Nezaretinin topladığı vergi ve resimleri tahsil edip hazineye teslim etmek gibi görevlere sahip olmuştur (Sunay, 2007:127-128).



olmayışı, mevzuat ve özlük hakları, görevin getirdiği sorumluluk ve yetki gibi konularda birebir deneyim ile elde edilmemiş, farazi ve gözleme dayalı yorumlar getirilmesi gibi bir kısım oluşturmuştur.

#### 4. BULGULAR VE TARTIŞMA

Çalışmanın temelini oluşturan Isparta Belediyesi Zabıtası ile yapılan görüşmelerde zabıtalara temel demografik bilgileri ile görevlerine dair bilgiler, görevin ifası sırasında oluşabilecek sorunlar, mevzuat kaynaklı yaşadıkları sıkıntılar ve yönetim ile ilişkilerine dair çeşitli sorular yöneltilmiştir. Zabıta personelinin, personel yetersizliği, alınan ücret, özlük haklarının iyileştirilme gereksinimi gibi konularda hemfikir olduğu, silah taşıma ve zor kullanma yetkisi, belediye yönetimine duyulan güven gibi konularda farklı fikirlere sahip olduğu gözlenmiştir. İş yükünün adil dağıtılması, objektif personel değerlendirmesi, siyasi ilişkiler ve belediye yönetimine dair yöneltilen sorular, zabıta personelinin bir kısmı tarafından çekinceyle cevaplanmıştır.

Görüşülen zabıta personelinin 2'si kadın 18'i erkektir. Görüşülen kadın personelin tamamı, erkek personelin ise 13'ü evlidir. Evli personelin en az 1 en çok 4 çocuğu bulunmaktadır. Eğitim durumuna bakıldığında ilkökul mezunu personelin sayısı 1, ortaokul mezunu personelin sayısı 1, lise mezunu personelin sayısı 8, yüksekokul-fakülte mezunu personelin sayısı ise 10'dur. Görüşülen zabıta personeli arasında lisansüstü eğitim alan yoktur. Yaş aralığı 22-54 arasında değişmektedir. Zabıta personelinin büyük bir çoğunluğu daha önce belediyenin farklı birimlerinde çalışmışken, bir kısmı da özel sektör geçmişine sahiptir. Personelin mesleki deneyimleri 1 hafta ile 26 yıl arasında değişmektedir. Meslekte geçirilen yıl kadar, kadro şekli ve derecesine bağlı olarak 2000-2500 TL aralığından başlayan ve 3500-4000 TL miktarına ulaşan bir maaş aralığı bulunmaktadır.

Isparta Belediyesinde çalıştırılan zabıta personeli; memur, kadrolu işçi ve belediye şirketine bağlı işçi olmak üzere üç farklı kadroya sahiptir. Memur olarak çalışan zabıta personeli mevzuatta geçtiği şekliyle, görev, sorumluluk ve yetkiye sahipken işçi kadrosundan gelen ve zabıta biriminde görevlendirilen personel, memur konumundaki personelin yanında destek amaçlı çalıştırılmakta veya yaptığı işlemlerde memurun adı ve imzasını kullanmaktadır. Bu durum maaş farkları (memur kadrosundaki personel 3000-3500 TL arası, taşeron işçi de denilen şirket işçileri 2000-2500 TL arası, işçiler ise 3500-4000 TL kimi zaman daha fazla olabilen ücret aralığına sahiptir), yetki ve sorumluluk alma hususunda farklılıklara neden olabilmektedir. Benzer şekilde zabıta personeline yöneltilen sorulara verilen yanıtlarda da bu durumun etkisi gözlenmiştir. Mevzuata yönelik sıkıntıları ölçmek amacıyla sorulan sorularda işçi ve taşeron işçi kadrosunda bulunan personel sorunun doğrudan muhatabı olmadığı için yorum getirmemiş veya kişisel değil genel cevaplar vermiştir.

Zabıtalara yöneltilen soruların ilki, *“Isparta il merkezi dâhilinde görev yapan zabıta sayısının yeterli olup olmadığı”* yönündedir. Bu soruyu yanıtlayan zabıta personelinin tamamı personel sayısının yetersiz olduğunu belirtmiş, görüşmenin ilerleyen aşamalarında farklı alanlarda da bu personel yetersizliğinden kaynaklanan sorunlar yaşandığını söylemiştir. Belediye zabıtası yönetmeliğinin 1. maddesine göre;

*“Belediye zabıta teşkilatı; 22.02.2007 tarihli ve 26442 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan “Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik” hükümleri çerçevesinde belediye meclisi kararı ile oluşturulmaktadır. Teşkilat oluşturulurken kaynakların etkili ve verimli kullanılması, zabıta hizmetlerinin kalitesinin artırılması, ihtiyaç duyulan nitelik, unvan ve sayıda personel istihdamının sağlanması gözetilir”,* denilmektedir.

Söz konusu Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik'te yer alan İl Belediyeleri Norm Kadro Standartları Cetveli'ne göre nüfusu 250.000-299.999 arası olan il belediyelerinde Zabıta Müdürü 1, Zabıta Amiri 8, Zabıta Komiseri 16, Zabıta Memuru 96 adet olmalıdır. TÜİK verilerine göre Isparta merkez nüfusu 2017 yılında 251.531 olarak kaydedilmiştir (biruni.tuik.gov.tr). Buna göre Isparta merkezinde görev yapan zabıta personelinin ilgili yönetmelik bazında yetersiz olduğu söylenebilir.

Belediye zabıta yönetmeliğine göre; belediye zabıtası, hizmetin gereğine ve yoğunluğuna göre, imar, çevre, sağlık, trafik ve turizm gibi kısımlara ayrılabilir (Md. 3). Yapılan görüşmelerden elde edilen bilgilere göre Isparta ili genelinde zabıta teşkilatı, Trafik Şube Müdürlüğü, Ruhsat Şube Müdürlüğü, halk otobüsleri, otopark, köy garajı ekipleri, Zabıta Müdürlüğü yerine Hal Müdürlüğüne bağlı olarak yaş sebze meyve halinde görev alan ekipler, gezen ekipler, şehir içi ve pazar denetimi gibi bölümlere ayrılmış durumdadır. Mesleki anlamda uzmanlaşmayı doğuracak nitelikte bir branşlaşma ise, personel yetersizliği ve il belediyesi olması sebebiyle mümkün olmamıştır. Bu konuda görüşleri alınan zabıta personeli, yukarıda sayılan görev alanlarının bir veya daha fazlasında görev yaptıklarını, kimi zaman görev yerleri arasında geçişlerin olduğunu belirtmiştir.

Branşlaşmanın mesleki uzmanlaşmada önemini ve gereğini belirten personel, bu gereğin personel yetersizliği sebebiyle ikinci planda kaldığına değinmektedir. Görüşülen bir zabıta personeli;

*“Asıl sorun branşlaşma değil, branşlar yeterli ancak personel az, en basit şekliyle Isparta merkezinde bazı günler dört farklı pazar kuruluyor, pazar denetlemesi için ayrılmış personel sayısı ise üç, bu durumda pazarlara yetişmek mümkün olmuyor”* demiştir.

Çalışma saatleri bakımından zabıta personeli, hizmetin kesintisiz yürütülmesi için 7/24 çalışmaktadır. Genel anlamda zabıta memurları 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda belirtilen çalışma süre ve saatlerine uygun mesai yapmakla birlikte, 6 günde bir nöbet tutmaktadır. Nöbet tutan personele ertesi gün nöbet izni verilmektedir. Ayrıca hafta sonu, bayram tatili, belediye programları, zabıta müdürlüğü çalışması gibi hallerde fazladan mesai yapılmaktadır. Yaş meyve sebze halinde görev yapan zabıta personeli nöbet tutmamaktadır. 24 saat aktif olan hal içerisinde zabıta personeli vardiya usulü çalışmaktadır. 24 saat görev yapan personel görev bitiminden itibaren 48 saat izin kullanmaktadır. Bu vardiyalar içerisinde hafta sonu, bayram tatili vb. günler denk gelebilmektedir, böylesi günler çalışma düzenini ekilememektedir. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 178. Maddesine göre, günlük çalışma saatleri dışında yapılan fazla çalışmalar ücretle karşılanmalı veya fazla çalışmanın her sekiz saati için bir gün (yirmi dört saat) hesabı ile izin verilmelidir. Ancak belediye zabıta yönetmeliğinde;

*“Zabıta personelinin çalışma saatleri vardiyalar halinde görevin gereğine göre 24 saat iş 48 saat istirahat veya 12 saat iş 24 saat istirahat şeklinde düzenlenebilir. Belediye zabıta memurlarının haftalık olağan çalışma saatleri 48 saati geçmeyecek şekilde düzenlenir. Ancak, personel sayısı az olan zabıtalarda 12 saat iş, 12 saat istirahat şeklinde düzenleme yapılabilir. Bu uygulamadan dolayı hizmetin sürekliliğini aksatmamak kaydıyla ve bir sıra dâhilinde personele 657 sayılı Kanunun 99'uncu maddesi göz önünde bulundurularak ayrıca haftada bir gün ilave izin verilebilir”* (Md. 9/2) denmektedir.

Yapılan görüşmelerde nöbet sonrası personele verilen izin süresinin her sekiz saat için on altı saat şeklinde olduğu görülmüştür. Bu durumun zabıta personelinin eksikliği neticesinde gerçekleştiği belirtilmiştir.

Hizmet içi eğitim veya mesleğe hazırlık eğitimi konusunda, zabıta personelinin büyük bir kısmının hiç eğitime katılmadığı, eğitim alanlarında Türkiye Belediyeler Birliği'nce düzenlenen eğitimlere katıldığı, katılanların kısa süreli ve bir kereden fazla olmamak kaydıyla eğitim aldığı görülmüştür. Ülkemizde dağınık olarak yürütülen hizmet içi eğitim faaliyetleri, mali sıkıntılardan veya personel sıkıntısından ötürü istenilen ölçüde yarar sağlayamamaktadır. Ama genel olarak eğitimlerin sistematik olarak tek merkezli yürütülememesi sorunun ana kaynağını oluşturmaktadır. Söz konusu kısıtlar belediyelerde eğitim konusunun ihmal edilmesine yol açmaktadır (Negiz, 2007:213).

Görüşülen zabıta personelinin dördünün hizmet içi eğitim aldığı ve alınan eğitimin mesleğe girişte hazırlık niteliği taşıyan bir eğitim olmadığı belirtilmiştir. Halde çalışan zabıta personeli 2012 yılında 2 sefer ve 2013 yılında bir sefer olmak üzere yeni çıkan Hal Yasasını anlatmak ve Hal Kayıt Sistemini öğretmek için Gümrük Bakanlığı tarafından düzenlenen eğitime katılmışlardır. 2015 yılında bir adet hal zabıtası Türkiye Belediyeler Birliği'nce düzenlenen bir diğer hal yasası seminerine katılmış, 3 gün süren seminer boyunca mevzuat hakkında bilgiler verildiğini, belediye ile kurulan ilişkiler, personel, teçhizat konularında fikir alındığını belirtmiştir. Görüşülen personelin tamamına yakını meslek içi eğitim almak istediğini belirtirken, iş yoğunluğu ve personel yetersizliği gibi nedenlerden ötürü eğitime katılmanın görev yapılan ilde verilmediği takdirde çok mümkün olamayacağı belirtilmiştir.

Zabıta personeli toplumun genel algısında ceza kesen, esnaf ve seyyar satıcıları korkutan, gecekondu yıkımlarında vatandaş ile kavga eden, siyasal bir örgütün kamu görevlisi olarak hareket eden çalışanlar olarak görülmektedir. Toplumun zabıtanın görev alanı ile belediyenin görev alanını ayırt edememesi ve zabıtayı belediye tüzel kişiliğinin temsilcisi olarak görmesi de bir diğer sorundur (Pektaş, 2003:106). Isparta toplumunda zabıtaya yönelik tutum ve tavır ölçmeye yönelik sorulara aldığımız karşılık ise, bu tutum ve tavırların toplumun çeşitli kesimlerine göre şekillendiği yönünde olmuştur. Zaten geniş olan görev tanımına ek olarak farklı birimlerin şikâyetlerinin de zabıtaya yapılması ve diğer kolluk kuvvetlerinin belediye sınırları içinde ortak olan görevleri doğrudan zabıtaya yüklemesi gibi sıkıntılar da mevcuttur. Görüşmeler sonucu zabıtalılar, işlerini ifa ettikleri sırada tutanak tuttukları, ikaz, ihtar veya ceza yazdıkları kesimde olumsuz bir algı oluştuğunu ancak toplum faydası düşünüldüğünde daha geniş bir kesimde olumlu bir algı oluştuğu, memurların ve halkın ılımlı

tavırları sayesinde yaşanan sıkıntıların üstesinden geldiğini belirtmiştir. Görüşülen zabıta personeli arasından henüz 3 aydır meslekte olan bir zabıta personeli;

*“Zabıtalık yapacağımı söylediğimde dikkatli ol, adil ol gibi söylemlerle karşılaştım. Ancak bu durum medya tarafından da olumsuz yönlendiriliyor, zabıta ile muhatap olmayan insanlarda dahi olumsuz bir algı olabiliyor”* demiştir.

Zabıta personelinin hem fikir olduğu sorunların bir diğeri de yıpranma payı hakkının olmamasıdır. Büro içi ve büro dışı, yirmi dört saat esaslı çalışan, riskli ve tehlikeli görevler ifa eden, fiziki ve zihnen yoğun çalışma yapan ve sürekli tehlike altında olan, belediyenin kanun, nizam ve yasaklarına aykırı davranan kişilerle karşı karşıya gelen ve çoğu kez sözlü ve fiili saldırılara uğrayan zabıta memurları belediyede çalışan diğer personele oranla fiziki ve ruhsal olarak daha fazla yıpranmaktadır. Bu yıpranmanın karşılanması bakımından ilgili kanuna bir ek olarak zabıtaya ‘fiili hizmet zammı’ verilmelidir (Kırmızı, 2017:121). Görüşülen personel zabitanın “şehir polisi” olduğunu belirtmiş ve bu sebeple polislere verilen yıpranma payının zabıtalara da verilmesi gerektiğini söylemiştir.

Yıpranma payı hakkında hem fikir olan zabıta personeli silah taşıma ve zor kullanma yetkisi ile şehitlik ve gazilik hakkının bulunmaması bakımından farklı görüşler belirtmiştir. Can güvenliğini tehdit eden durumlarla sıkça karşılaştıklarını ifade eden zabıta personeli genelde büro dışı çalışan personel olmuştur ve zor kullanma ya da silah taşımamanın kendilerini tehlikeye attığı, kolluk desteği gelene kadar çok geç olabileceği, silahın caydırıcı etkisinin olacağı gibi sebepler öne sürmüştür. Büro dışı çalışan personelin bir kısmı silah taşımayı ve zor kullanma yetkisini gerekli görmemektedir. Bu konuda ki fikirler, “polis yeterli desteği sağlıyor, maşa varken elinizi ateşe sokmaya gerek yok” ve “eline silah geçse ilk günden birini vuracak insanlar da zabıta olarak çalışıyor” gibi söylemler ile ifade edilmiştir. Yine büro dışı çalışan zabıta personeli şehitlik ve gazilik hakkının vazgeçilemez olduğunu belirtmiştir. Büro içi çalışan veya idari amir konumunda olan zabıtalar ise, silah taşıma veya zor kullanma yetkisinin şart olmadığını veya belli işlerin ifası sırasında taşınması gerektiğini söylemiştir. Büro içi çalışan personelin bir kısmı şehitlik ve gazilik haklarının olmayışını ciddi bir eksiklik olarak görmese de verilmesini olumlu karşılarken bir kısmı gerekli görmediğini belirtmiştir.

Görüşülen personelin büyük bir kısmı silah taşımada psikolojik değerlendirme ve eğitim gibi ön şartların olması gerektiğini de eklemiştir. Ankara’da yapılan 1. Zabıta Çalıştay’ının sonuç bildirisinde de bu husus;

*“Zabıta çalışanlarının çalışma ortamlarında çeşitli sıkıntılar yaşanmaktadır. Bunların bir kısmı uygulama sırasında yaşanan saldırılar, darplar olmakta zabıtalar uğradığı saldırılarda ölmekte ve yaralanmaktadır. Mevcut yönetmelikteki savunma amaçlı teçhizat olarak önerilenler yetersizdir. Savunma amaçlı teçhizatlara, güvenliği sağlayacak yönde yeni hükümler konulmalıdır”* (1. Zabıta Çalıştay’ı Sonuç Bildirgesi, 2015:Md. 5) şeklinde ele alınmıştır.

Zabıta teşkilatında rütbelerin görevde yükselme sınavı yapılmadan, vekâleten ve liyakate bakılmaksızın verilmesi Isparta Belediyesi Zabıtasında bir diğer sorundur. Görüşmeler sonucu rütbe ve görevde yükselmenin geçici görevlendirmelerle yapıldığı, Belediye Başkanının inisiyatifinde olduğu ve uzun süredir görevde yükselme sınavının açılmadığı görülmüştür. Uzun yıllardır zabıta olarak çalışan bir memur;

*“1992’den beri görevde yükselme sınavı açılmıyor, komiser veya amir olanlar, rütbesi yükseltilemler asaleten değil vekâleten atanıyor. Atamalarda yaş, deneyim veya eğitime bakılmıyor. Belediye kendisine yakın olan personeli vekâleten atıyor. Aslında vekâleten atanmak o şekilde atanmış personele de haksızlık zira maaşına ya da emekliliğine bir katkısı yok, asaleten atansa o da hayrını görecektir yani belediye kendi adamı olarak gördüğü çalışanına da çok duyarlı değil. Atamaların taraflı yapılması, haksızlık edilen personeli küstürüyor, açıklama istediğimiz de ise “sınavla yükselmeyi hak eden bizden olmayan biri olursa ne olacak?” gibi bir cevapla karşılıyoruz. Kısaca biz rütbeyi rüyamızda aldık”* şeklinde durumu özetlemiştir.

Her ne kadar Belediye Zabıta Yönetmeliğinin 23. Maddesinde görevde yükselme sınavı ve şartları belirtilse de idare bir kadroya atama yapıp yapmama hususunda takdir yetkisine sahiptir. Bu nedenle ihtiyaç halindeki kadrolara geçici görevlendirme ile amir atanabilmektedir. Bu konuda Kamu Denetçiliği Kurumu’na 15.11.2015 tarihinde yapılan bir şikâyet üzerine açıklanan 22.04.2016 tarihli ve 2015/5347 sayılı emsal bir kararı bulunmaktadır. Tavsiye niteliğindeki karar, 2000 yılından beri meslekte yükselme sınavı açmayan bir belediyenin zabıta personeline şikâyet edilmesi üzerine alınmıştır ve “geçici ve istisnai olarak başvurulacak bir yol olan görevlendirmenin sürekli hale getirilerek 2000 yılından bu yana uygulandığı, bu nedenlerle kariyer ve liyakat ilkelerine aykırı olarak memurların sınıfları içinde en yüksek derecelere kadar ilerleme imkânının kısıtlanması sonucunu doğuran görevde yükselme sınavı açılma talebinin reddi işleminin idarenin planlanan bir

*görevde yükselme sınavının bulunmadığı açıklaması da dikkate alınarak hukuka ve hakkaniyete aykırı olduğu sonuç ve kanaatine varılmıştır”*, denilmektedir (KDK, 2016:6).

Zabıta personeline yöneltilen “*görev sırasında karşılaştığınız en önemli beş güçlük nedir?*” sorusuna verilen cevaplarda “siyasi baskı” ilk sırada yer almaktadır. Bunu, esnafın ve seyyar satıcıların direnişi, can güvenliğinin olmayışı, vatandaşın olumsuz tavrı (küçümseme, saygısızlık, kural tanımazlık) ve personel yetersizliği izlemektedir. Zabıtanın yerine getirdiği yasaya uygun işlemlerin belediye tarafından akraba, eş dost, tanıdık veya siyasi temelli kayırma sebebiyle iptal edildiği haller zabıtalılar için pek çok olumsuzluk doğurmaktadır. Böylesi durumlarda zabıtalılar hem yaptıkları iş konusunda tatminsizlik ve umutsuzluk yaşamakta, hem de ceza alması gereken kişi illegal şekilde işini gördürmüş olduğu için zabıtaya saygısız ve kışkırtıcı yaklaşmaya cesaret edebilmektedir. Bu durumla karşılaşan zabıtalılar belediyenin bu ve benzer eylemlerini eleştirmekle birlikte durumun değişeceğine dair inanç taşımadıklarını da belirtmiştir.

Belediye yönetiminin değişmesinin, zabıta personeli üzerinde siyasi baskı oluşturduğu gibi, zabıta personelinin mesleğini ifa ettiği durumlarda önüne bir engel olarak çıktığı durumlar da sıkça yaşanmıştır. Zabıtanın toplum nezdinde polis veya jandarma gibi itaat edilmesi zorunlu bir kolluk kuvveti olarak görülmemesi, itibar gören bir kamu denetçisi veya memuru olarak sayılmaması, aslen bir kolluk kuvveti olan zabıtanın hak ettiği değeri ve itibarı görmemesi ile sonuçlanmaktadır.

Zabıta personelinin cevaplamakta çekimser kaldığı soruların başında görevlerini ifa ettikleri sırada yaşadıkları bir sorun karşısında belediyeden destek bulup bulmadıkları sorusu gelmektedir. Cevaplayan personelin bir kısmı hukuki destek ve sağlık desteği almayı gerektiren durumlar yaşadıklarını ve belediyenin bu konuda yardımcı olduğunu ifade etmiş, başka bir kısmı destek gerektiren bir durum yaşasalar belediyenin yardımcı olacağına inandıklarını belirtmiştir. Bir kısım personel ise adli olaylarda tek başlarına bırakıldıklarını söylemiştir. Zabıtalılar belediyenin kolluk kuvveti olarak çalıştıkları esnada kamu adına kamu nizamını sağlamaya uğraşmaktadırlar. Bu sebeple 5393 sayılı belediye kanununun 51. maddesinde “*Görevini yaparken zabıtaya karşı gelenler, kolluk kuvvetlerine karşı gelenler gibi cezalandırılır*” hükmüne göre işlem yapılması ve belediyenin de bu tarz vakalar yaşayan her bir zabıta memuruna gerekli desteği verecek yönetmelik, genelge vb. hükümler vermesi gerekmektedir. Bu duruma benzer çalışmalarda da değinilmiştir. Erkul ve Karakılıç (2000:97);

*“Belediye zabıtası memurları, görev sırasında, görevden kaynaklanan ve mahkemelik olan konularda belediyeler tarafından hukuki anlamda yalnız bırakılmaktadır. Görevden kaynaklanan sorunlarda belediye avukatları mahkemelerde zabıta memurlarını savunmalı ve onları görevlerinde yalnız bırakmamalıdır. Bu amaçla zabıta teşkilatı bünyesinde bir ‘hukuk bürosu’ oluşturulmalıdır”*, şeklinde ifade etmiştir.

Görüşülen zabıta personelinin yarısından fazlası iş tatminini ölçmek amacıyla sorulan objektif performans değerlendirmesi, adil iş yükü dağılımı, çalışanların eşit haklara sahip olması ve alınan ücretin yeterli olup olmadığına dair sorulara olumsuz yanıt vermiştir. Nöbet dağıtımında rütbe vb. değişkenlere çok önem verilmeden nispeten adil bir yöntem izlendiği genel kabul olsa da belli bir kesim zabıtanın diğer zabıta personeline göre daha çok “*tutulduğu*” ifade edilmiştir. Bu durumun iş bölümü, eşit haklara sahip olma veya objektif değerlendirmeye tabi olma gibi halleri etkilediği kimi personelce ifade edilmiştir. Özellikle belediye ile yakın ilişkilerde bulunan personelin rütbesinin yükseltilmesi ve nispeten rahat kısımlarda çalışmaları, hak ettiği rütbeyi alamayan, daha zorlu şartlarda görev yapan personel tarafından taraflı ve adaletsiz bir durum olarak değerlendirilmiştir. Bu durumu kıdemli bir zabıta memuru; “*Belediyede çalışanın işi, çalışmayanın yevmiyesi artar*” diyerek özetlemiştir. Bunun dışında “*çalışana hakkı verilir*”, “*herkes çalışıyor, işten kaçan da olmaz, iş verilmeyen de*” gibi fikirler de beyan edilmiştir. Fazla mesai yapan zabıtalıların bir kısmı, belediyenin ücret hesaplamasında adil olmadığını veya hak ettikleri fazla mesai ücretinin tamamını almadıklarını belirtmiştir. Kadro durumunda yaşanan çeşitlilik nedeniyle (memur, işçi, taşeron işçi) maaşların değişmesi hemen hemen tüm personelin adaletsizlik olarak değindiği bir konudur. Özellikle işçiden az alan memur kadrosunda ki zabıta personelinin tüm sorumluluk ve resmi yetkiyi üstlenmesi göze çarpan en büyük eşitsizliktir.

Zabıta personelinin belediyeden beklentisini ölçmek için yöneltilen sorulara verilen cevaplar ise şu şekilde olmuştur; liyakat esasına göre davranılması, işini yapan zabıtaya destek olunması, yetki karmaşası ve siyasi baskının azaltılması, personeli anlamaya dönük faaliyetlerde bulunulması, özel hastaneler ile sağlık anlaşması, tatil, ödül, ikramiye gibi imkânların sağlanması ve bunların adil şekilde dağıtılması olarak sıralanmıştır. Bu beklentiler üst düzey memur ve idari işleri gerçekleştiren memurlarda personel eksikliğinin giderilmesi, araç ve teçhizat teminatının sağlanması şeklinde öne çıkmaktadır.

Son olarak zabıtalara görevleri yaptıkları sırada en sık kullandıkları mevzuat sorulmuştur. Mevzuatta belediye zabıtasını doğrudan görevlendiren hükümlerin bulunduğu pek çok kanun ve yönetmelik bulunmaktadır. Zabıta personelinin verdiği cevaplarda ilk sırayı Belediye Zabıta Yönetmeliği almıştır. 5393 Sayılı Belediye Kanunu, 5326 Sayılı Kabahatler Kanunu bu cevabı izlemiştir. Cevaplayan zabıtanın yaptığı işe göre çeşitli kanunlar sıralanmıştır. Büro dışı görev yapan zabıta memurları, 2872 Sayılı Çevre Kanunu, 2918 Sayılı Karayolları Trafik Kanunu, 5543 İskân Kanunu, 3194 Sayılı İmar Kanunu, 5957 Sayılı Sebze ve Meyveler ile Yeterli Arz ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, 1608 Sayılı Umuru Belediyeye Müteallik Ahkâmı Cezaiye Hakkında 486 Numaralı Kanun gibi kanunları kullandıklarını belirtirken, büro içi çalışan zabıta memurları ilk sırada yer alan cevaplarına ek olarak İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik, 2559 Sayılı Polis Vazife ve Salâhiyet Kanunu, 634 Sayılı Kat Mülkiyeti Kanunu gibi yasa ve yönetmelikleri sıralamıştır.

## SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Belediye zabıtasınca denetlenen alanda yaşanan değişim ve büyüme sonrası, zabıtanın sorumlulukları ve üzerine düşen görevler de artmıştır. Osmanlı'dan günümüze kadar uzanan belediye zabıtası, görev yaptığı ilde genel güvenliğini sağlamaktan ziyade beldenin düzenini sağlayan, belde halkının esenlik, sağlık ve huzurunu koruyan bir kolluk kuvveti olmuştur. Aslen 657 Devlet Memurları Kanununa tabi olan belediye zabıta görevlileri, yıpranma payı, şehitlik, gazilik gibi haklardan, meslekte profesyonelleşmeyi getirecek olan zabıta okulları ve meslek içi eğitimden mahrum durumdadır. Mevzuatta yer alan eksikler de zabıta personelinin genel durumunu kötüleştirmektedir.

Zabıta personeli, görev yaptığı beldede halk sağlığı ve düzeni için denetleme, mühürleme ve diğer kolluk kuvvetleri ile birlikte ortak programlara katılma gibi pek çok alanda yer almaktadır. Yasada yer almayan durumlarda dahi belediyenin halka bakan yüzü konumunda olan zabıtalara ilk muhatap alınan birim durumundadır ancak gerek belediyenin siyasal bir kurum olarak görülmesi ve zabıtanın yaptırımının ciddiye alınmaması neticesinde ciddiye alınmama, küçümsenme ve takdir edilmeme gibi durumlar yaşanmaktadır. Bu durumun bir diğer sebebi de kuşkusuz zabıtalığın profesyonel bir meslek olarak görülmemesidir. Bu konuda zabıtalık alım şartlarının düzenlenmesi, zabıta okullarının açılması ve yaygınlaştırılması, meslek içi eğitimlerin yaygınlaştırılması ve zabıtalık mesleğinde yükselme sınavlarının zorunlu hale getirilmesi hem mesleğin itibarını hem de toplumsal imajını olumlu hale getirecektir.

Isparta Belediyesinde görev yapan zabıtalara ile gerçekleştirilen görüşmelerde zabıta personelinin bu ve benzer konularda sıkıntılarına değinilmek istenmiştir. Görüşülen zabıtalara hemen hepsi personel yetersizliğine değinmiştir. Tek başına önemli bir sorun olmamakla birlikte personel eksikliği pek çok diğer sıkıntının da ikincil sebebi durumundadır. Yıpranma payı haklarının bulunmayışı ise, görüşülen personelin hem fikir olduğu bir diğer sıkıntıdır. Bunları ücret yetersizliği ve meslekte yükselmenin takdir yetkisine bağlı olması izlemektedir.

Yapılan görüşmelerde gezici ekip olarak büro dışında çalışan zabıta personelinin zor kullanma ve silah taşıma, araç ve teçhizat yetersizliği, siyasi baskılarla görevlerini yapmalarının engellenmesi, esnaf, seyyar satıcı ve dilencilerle çatışma, değer görmeme gibi konularda yoğunlaşan şikâyetleri olduğu gözlemlenirken, büro içi, idari ve üst kademe çalışanlarının personel eksikliği, zabıtanın çalıştığı alanlarda uzman olan meslek gruplarının (mühendis, veteriner vb.) teşkilat yapılması altında bulunması gerektiği fikri, tatil, ikramiye ve ödül gibi beklentiler öne çıkmaktadır. Isparta özelinde yaşanan bu sorunlar ve ortaya çıkan beklentilerin ülke genelinde olma olasılığının yüksek olması dikkate alınarak çözüm için gerekli yasal ve kurumsal adımların atılması gerekmektedir.

## KAYNAKÇA

1. ZABITA ÇALIŞTAYI (2015), "*Sonuç Bildirgesi*", **1. Zabıta Çalıştayı Kitabı**, 03-04 Eylül 2015, Ankara.
- ABAY, Ali Rıza (2002), "*Toplumsal Yapı ve Toplumsal Kurum Değişmesi (İhtisap Kurumunun Zabıta Teşkilatına Dönüşümü Örneği)*", **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, S.7, ss.1-17.
- ERKUL, Hüseyin ve KARAKILÇIK, Yusuf (2000), "*Belediye Zabıtasının Örgütsel Yapısı, Sorunları ve Kentsel Yaşam Kalitesine Etkilerinin İrdelenmesi*", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, S.9(4), ss.86-105.
- ERBAY, Yusuf (1999), "*Fransa'da İdari Sistem ve Yerel Yönetimler*", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, S.8, ss.58-74.
- KARAKOYUN, İsmail (2000), "*Kent Zabıtası*", **İdarecinin Sesi Dergisi**, S.14, ss.1-80.
- KARASAR, Niyazi (1995), **Bilimsel Araştırma Yöntemi**, 3A Araştırma Eğitim Danışmanlık Yayını, Ankara.
- KDK - T.C. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU (2016), **T. C. Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık) Şikâyet ve Değerlendirilmesi**, (Şikâyet No: 2015/5347, Karar Tarihi: 22.04.2016).
- KIRMIZI, Bilal (2017), "*Bir Kolluk Kuvveti Olan Belediye Zabıtası Personelinin Temel Sorunları ve Bu Sorunlara Getirilen Çözüm Önerileri*", **Yüksek Lisans Tezi**, İzmir Kâtip Çelebi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Küresel Yönetişim ve Siyaset Anabilim Dalı, İzmir.
- NEGİZ, Nilüfer (2007), "*Belediye Personelinin Hizmet İçi Eğitim Sorunu: Bir Araştırma ve Model Önerisi*", **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, S. 12(3), ss.193-214.
- PEKTAŞ, Ethem Kadri (2003), "*Belediye Yönetiminde Zabıta Hizmetleri ve 21. Yüzyıl Kentinde Zabıtanın Yeri (Afyon Belediyesi Örneği)*", **Doktora Tezi**, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.
- TÜİK - TÜRKİYE İSTATİSTİK KURUMU (2018), "*Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi Sonuçları*", **E-Rapor**, TÜİK Yayını, Ankara. <https://biruni.tuik.gov.tr/medas/?kn=95&locale=tr> (Erişim Tarihi: 10.08.2018).
- SUNAY, Cengiz (2007), "*Belediyeciliğin Doğuşu Sürecinde Osmanlı Mirası*", **Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, S.3(1), ss.113-133.
- ŞİMŞEK, Savaş (2016), "*Belediye Zabıta Örgütünün Örgütsel ve İşlevsel Gerekliliği Üzerine Bir İnceleme*", **Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, S.6(2), ss.387-406.
- YETER, Enis (1996), "*Belediye Zabıtası ve Personeline İlişkin Düşünceler*", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, S.5(4), ss.49-55.
- 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu (23.07.1965 tarih ve 12056 sayılı Resmi Gazete).
- 5393 Sayılı Belediye Kanununa Ek İçişleri Bakanlığı Belediye Zabıtası Yönetmeliği (11.04.2007 tarih ve 26490 sayılı Resmi Gazete).
- Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik (22.02.2007 tarih ve 26442 sayılı Resmi Gazete).

# Kamu Kurumlarında İnsan Kaynakları Yönetimi ve Teknoloji: Gelecek Odaklı Bir Değerlendirme

*Human Resources Management and Technology in Public Institutions: A Future-Oriented Assessment*

**Volkan GÖÇOĞLU**

Dr.

volkangocoglu@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-7036-2416>

Makale Başvuru Tarihi: 25.11.2018

Makale Kabul Tarihi: 28.12.2018

Makale Türü: Araştırma Makalesi

**İpek Didem KURT**

Yüksek Lisans Öğrencisi, Hacettepe Üniversitesi,

İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü,

ipek.didem.kurt@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0003-4032-7174>

## ÖZET

### Anahtar

#### Kelimeler:

İnsan Kaynakları  
Yönetimi,

Teknoloji,

Kamu Kurumları,

Özel Sektör,

Yönetim süreci daima çevresinden ve günün koşullarından etkilenen ve bu koşullara ayak uydurmaya çalışan bir süreç olmuştur. Bilgi toplumu olarak isimlendirilen bu dönemde, insan kaynakları yönetimi de gelişen teknolojiye etkilenen süreçlerden biri olmuştur. Bu etki en çok özel sektör insan kaynakları departmanlarında gözlemlenmektedir. Kamu kurumlarının insan kaynakları departmanları bu etkiyi sınırlı bir şekilde yansıtıyorlar da, günden güne hızla gelişen teknolojiye adapte olmaya yönelik bazı girişimlerde bulunmaktadır. Bu çalışma, gelişen teknolojiye hızla nesne edinen insan kaynakları yönetiminin tarihsel bir perspektifte ele almakta ve kamu kurumlarında insan kaynakları yönetiminin gelecekte gelen bir resmini çizmeyi amaçlamaktadır. Bu bağlamda, çalışmada insan kaynakları yönetiminin geçmişten bugüne olan değişimi özetlenerek, bilgi toplumunda insan kaynakları yönetiminin geldiği ve gelecekte bulunacağı nokta özellikle kamu kurumları çerçevesinde değerlendirilmektedir. Çalışmanın sonucunda ise geleceğe dair bir takım kurumsal ve akademik önerilere yer verilmektedir.

## ABSTRACT

### Keywords:

Human Resources  
Management,

Technology,

Public Institutions,

Private Sector,

The management process has always been a process that affected by its environment and the conditions of the day and tries to keep up with these conditions. In this age that called as information society, human resources management has been one of the processes which are affected by the developing technology. This effect is mostly observed in private sector human resources departments. Although the human resources departments of public institutions reflect this effect in a very limited way, they are also making sorts of attempts to adapt to the rapidly developing technology. This study examines the human resources management that acquires the advancing technology as an object in historical perspective and aims to draw its picture that comes from the future. In this context, in the study, the change of human resources management from past to present is summarized and the point that human resources management reached in the information society and will be reached in the future is especially evaluated on the context of public institutions. In the conclusion of the study, some institutional and academic suggestions for the future are given a place.

## 1. GİRİŞ

Örgütlerin en önemli girdileri olan çalışanlarla ve onların işe alınması, görevlendirilmesi, değerlendirilmesi gibi birçok süreçle ilgilenen insan kaynakları yönetimi, yönetim fonksiyonunun vazgeçilmez bir parçası haline gelmiştir. İnsan kaynakları yönetimi, bir örgütün insan kaynağının ve bu insan kaynağının sahip olduğu yetenek, bilgi birikimi, tecrübe gibi alt çıktıların, örgütün sahip olduğu diğer (finansman, üretim tesisleri, makine vb.) kaynaklarla birlikte nasıl istihdam ve idare edileceğine ilişkin çerçeveler sunmaktadır.

İçinde bulunulan dönem, sosyal ve beşeri bilimlerde de artık sıkça rastlanır hale geldiği üzere “bilgi toplumu” olarak adlandırılmaktadır. Bilgi toplumunda bilginin üretim ve kullanım şekli, bilgilerin teknoloji tabanlı donanım ve yazılımlarda işlenerek değerlendirilmesi suretiyle gelişmiş ve değişmiştir. Bu doğrultuda, teknolojinin küresel çapta yaptığı etkiler zamanla insan kaynakları yönetimi anlayışına ve uygulama süreçlerine de yenilikler getirmiştir. Çalışanların seçilmesi, eğitilmesi, yeteneklerinin geliştirilmesi, kariyer planlarının yönetilmesi, iş performanslarının değerlendirilmesi, işten çıkarılacak personelin belirlenmesi gibi birçok süreçte teknoloji tabanlı uygulamalar insan kaynakları yöneticileri tarafından kullanılır hale gelmiştir. Bu çalışma, gelişen teknolojiyi hızla nesne edinen insan kaynakları yönetimini tarihsel bir perspektifte ele alarak, kamu kurumlarında insan kaynakları yönetiminin gelecekte gelen bir resmini çizmeyi amaçlamaktadır. Bu doğrultuda çalışmanın araştırma sorusu “Gelişen teknolojinin kamu kurumlarındaki insan kaynakları yönetimine etkileri nelerdir ve söz konusu etkiler kamu kurumlarında insan kaynakları yönetimini gelecekte nasıl şekillendirecektir?” şeklinde tasarlanmıştır. Araştırma sorusuna cevap aramak üzere, çalışmanın ilk bölümünde insan kaynakları yönetiminin geçmişten bugüne olan kavramsal gelişimi ele alınmıştır. Bir sonraki bölümde, bilgi toplumu ile birlikte gelişen teknolojinin bugünün insan kaynakları yönetim süreçlerinde nasıl kullanıldığı, özel şirketler ve kamu kurumları odağında tasvir edilmeye çalışılmıştır. Son bölümde ise mevcut teknolojilerin insan kaynakları yönetim sürecine etkilerinden yola çıkılarak, bu teknolojilerin gelecekte kamu kurumlarındaki insan kaynakları yönetimine olası etkileri ele alınmıştır.

Kamu yönetimi literatüründe, kamuda insan kaynakları yönetiminin teknolojiye bağlı olarak geldiği noktaya ve geleceğine yönelik projeksiyon tutan çalışmaların nitelik ve sayı olarak yetersiz olduğu tespit edilmiştir. Bu çalışmanın, yaşanan teknolojik gelişmelerin kamu kurumlarındaki insan kaynakları yönetimine etkilerini örneklerle ele alması ve bu yönetim biriminin gelecekte alacağı şekli öngörmeye çabalaması açısından literature katkı sağlaması umulmaktadır.

## 2. GEÇMİŞTEN BUGÜNE İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ

Örgütlerin faaliyet alanları ne olursa olsun, en önemli kaynakları her zaman için insan olmuştur. Gerek yönetim anlayışının yerini farklı bir yaklaşıma bırakmasıyla, gerekse de ülkelerin hızla değişen politika uygulamaları sonucunda örgütler, ellerindeki kaynağı kullanma ve yönetme biçimlerinde çağa ayak uydurmak adına değişikliklere gitmişlerdir.

Yönetim süreci planlama, organize etme, kontrol etme ve kadrolama gibi bir çok fonksiyonu bünyesinde barındıran kompleks bir süreci ifade etmektedir. Günümüzde kadrolama fonksiyonu ise insan kaynakları yönetimi olarak bilinmektedir. Aynı zamanda bu fonksiyon bünyesinde işe alım, eğitim, ödüllendirme ve değerlendirme gibi uygulamaları da içermektedir (Gary Dessler, 2005).

İtka (2011), insan kaynakları yönetiminin geçmişten günümüze kadar olan değişimini açıklarken, bu değişimi tarihi olaylar çerçevesinde yorumlamaktadır. Yazara göre insan kaynakları yönetimi özellikle 1990’ların başında, I. Dünya Savaşı’nın etkileri ile sistematik olarak gelişmeye başlamıştır. Savaş için hazırlanan ülkelerde, silahtan gıda üretimine kadar top yekûn bir savaş hazırlığı başlamış, bu hazırlık içerisinde üretimi üstlenen kurum ve şirketler arasında ağlar oluşmaya başlamıştır. Bu ağlar içerisinde çalışan personel sayısı da oluşan ağlar dolayısıyla birleşerek artmıştır. Bunun sonucunda ilk olarak “refah yetkilileri” görevlendirilmiş ve ofisler kurulmuştur. Savaştan sonra özellikle 1920’lerden 1930’lu yılların ortasına kadarki süreç üretim kapasitesinin artırılması amacıyla yönelik olarak insan kaynakları üzerinde bir yönetim ihtiyacının fark edilerek “personel idaresi”nin etkili olduğu süreçtir. Personel idaresinin ortaya çıkmasında işe alım, eğitim, personel kayıtlarının tutulması, personelin motivasyonu, çalışanların kontrolü ve gelişimi gibi fonksiyonları yönetme ihtiyacı etkili olmuştur. 1930’ların sonu ve 1940’larda özellikle II. Dünya Savaşı sırasında ve sonunda yapılan işlerde zanaat, uzmanlık, organizasyon verimliliği, iş performansı gibi boyutlar önem kazanmaya başlamıştır. Bu boyutların önem kazanmasında, o dönem yapılan akademik çalışmaların ve bu çalışmaları yapan akademisyenlerin ilgi



gösterdikleri insan davranışlarının ve nihayet Elton Mayo ve Kurt Lewin'in öncüsü olduğu İnsan İlişkileri Okulu'nun etkisi olmuştur. Söz konusu etkiler sonucunda personel idaresi yerini "personel yönetimi"ne bırakmıştır. Personel yönetimi, personelin sevk ve idare işlerini personel idaresine göre daha kapsamlı ve çok boyutlu olarak (personelin kendi arasındaki ilişkiler, personel psikolojisi vb.) ele almıştır. 1950'li ve 1960'lı yıllar ise personel yönetimi alanında yapılan akademik çalışmaların yoğunlaştığı yıllar olmuştur. Personel yönetimi kuramları, pratikleri, süreçleri, ayrıca örgütsel gelişim, yönetimin geliştirilmesi ve bu doğrultuda hizmet içi eğitimlerin yapılması gibi konular bu çalışmaların ana temalarını oluşturmuşlardır. Çalışmaların yaygınlaşmasıyla personel yönetimi kavramı, 1960'lardan sonra "personel/insan kaynakları yönetimi" olarak isimlendirilmeye başlanmıştır. 1990'lı yıllara gelindiğinde ise önceki yıllarda yapılan personel yönetimi çalışmalarının oluşturduğu bilgi birikimi ile birlikte personel yönetimi ayrı bir disiplin olarak ele alınmıştır. 1995 yılında Michael Armstrong, personel yönetiminin genel tanımını ortaya koymuştur. Armstrong'a göre personel yönetimi, insanları bir örgüte dahil edilmesinin, değerlendirilmesinin, performanslarının ödüllendirilmesinin ve örgütsel amaçların gerçekleştirilmesi için bu insanların eğitilmesinin bir süreci ve pratiğidir. 2000'li yıllardan sonra ise insan kaynakları yönetimi, yönetim alanında çalışmaların yoğunlaştığı "stratejik yönetim" kavramının etkisiyle birlikte "stratejik insan kaynakları yönetimi" olarak tanımlanmaya ve çalışmaya başlanmıştır. Itika'nın (2011) insan kaynakları yönetimine ilişkin bu yorumları temelinde, insan kaynakları yönetiminin kavramsal olarak yıllar içinde değişimi aşağıdaki tabloda özetlenmiştir.

**Tablo 1.** İnsan Kaynakları Yönetimi Tarihsel Değişimi

| Yönetici İsimlendirmesi | Refah Yetkilisi | Personel İdare Yetkilisi | Personel Yöneticisi | Personel/İnsan Kaynakları Yöneticisi | İnsan Kaynakları Yöneticisi | Stratejik İnsan Kaynakları Yöneticisi |
|-------------------------|-----------------|--------------------------|---------------------|--------------------------------------|-----------------------------|---------------------------------------|
| Kavram İsimlendirmesi   | Personel Refahı | Personel İdaresi         | Personel Yönetimi   | Personel/İnsan Kaynakları Yönetimi   | İnsan Kaynakları Yönetimi   | Stratejik İnsan Kaynakları Yönetimi   |
| Dönem                   | 1900            | 1920-1930                | 1940-1960           | 1970-1980                            | 1990                        | 2000                                  |

Kaynak: Stephen, 2011.

İnsan kaynakları yönetiminin yıllar boyunca geçirdiği değişim sonucunda konu, çalışmalarda daha detaylı incelenmeye başlanmıştır. İnsan kaynaklarında yönetim süreci ve aktörler, bu alanda çalışan akademisyenlerin odaklandığı konular olmuştur. İnsan kaynakları yönetiminde değişen rollere değinen Ulrich ve Brockbank (2005), alandaki beş önemli figürü aşağıdaki tabloda görüldüğü şekilde ele almıştır.

**Tablo 2.** İnsan Kaynakları Yönetimi Aktörleri

|                         |                 |                   |                               |                    |
|-------------------------|-----------------|-------------------|-------------------------------|--------------------|
| İnsan Kaynakları Lideri | Strateji Ortağı | Fonksiyonel Uzman | İnsan Sermayesi Geliştiricisi | Çalışan Savunucusu |
|-------------------------|-----------------|-------------------|-------------------------------|--------------------|

Kaynak: Ulrich ve Brockbank, 2005.

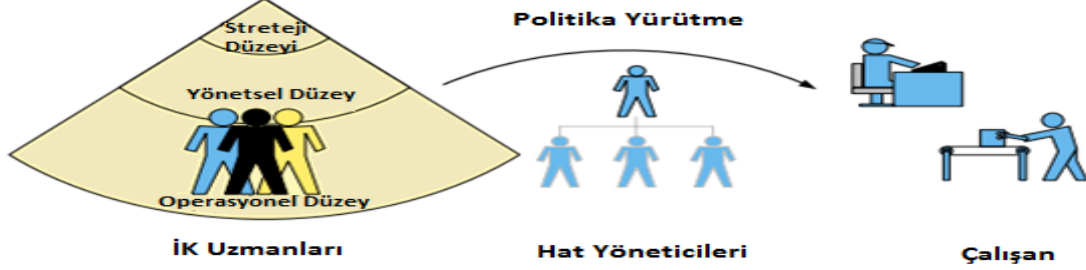
Tabloya göre, insan kaynakları lideri tüm süreci kontrol etmeli ve her bir insan kaynağı fonksiyonu arasındaki ilişkiyi ayarlamalı ve denetlemelidir. İnsan sermayesi geliştiricisi, gelecekteki iş gücüne vurgu yaparak mevcut çalışanların geliştirilmesi ve işgücüne dahil olmasıyla ilgili çalışmalar yapmalıdır. Strateji ortağının iş uzmanı, bilgi yöneticisi ve değişim aracı olarak birçok fonksiyonu bulunmaktadır ve yöneticileri hedeflerine ulaştırmada önemli bir rol oynamaktadır. İşlevsel uzman, insan kaynaklarının uygulamasını idari verimlilik adına denetlemeli ve teknolojiye uygun hale getirmelidir. Çalışan savunucusunun asıl görevi ise işveren ve çalışan arasında arkadaşça bir ilişki kurulmasını sağlamak olmalıdır (Jain, 2014:30-31).

Yukarıda kronolojik şekilde ele alınan insan kaynakları yönetiminin özellikle 1990'lı yıllardan sonrası olarak kategorize edilen modern insan kaynakları yönetim anlayışı ile bu dönemden önce var olan geleneksel personel yönetimi anlayışı arasında farklılıklar bulunmaktadır. Bu farklılıklar genel olarak yönetim sürecindeki düzeylerde ve bu düzeylerde yer alan aktörlerin süreç içerisindeki fonksiyonlarında ortaya çıkmaktadır. Bu farklılıklar, klasik ve modern insan kaynakları sürecinin yönetim bilimi açısından incelenmesiyle daha iyi anlaşılacaktır.

En bilindik haliyle Taylor tarafından "bilimsel" bir bakış açısıyla incelenen işçi, bilimsel yönetim anlayışının ortaya çıktığı ve tüm örgütleri etkisi altına aldığı dönemlerde, özellikle özel şirketlerde bir kaynaktan çok maliyet unsuru olarak görülmüştür. Ancak değişen ekonomik, çevresel ve toplumsal koşullar ve bunların küresel işbirliği ve rekabeti beraberinde getirmesiyle beraber örgüt çalışanları stratejik bir önem kazanmaya başlamıştır.

Böylece çalışan bir gider olarak görülmekten ziyade, günümüz sistemi içerisinde örgüte rekabet sahasında üstünlük elde ettirmeye yarayan bir kaynak olarak görülmeye başlanmıştır (Bayat, 2008:73). Klasik personel yönetimi anlayışında yöneticiler, örgütün planlama ve strateji oluşturma sürecine dahil olmaksızın işgücü planlaması yapmayı yeterli görmüşlerdir (Storey, 1995). Bu doğrultuda, klasik personel yönetimi yaklaşımında yer alan süreçler ve aktörlerin bu süreç içerisindeki yerleri aşağıdaki şekilde gösterilmektedir.

Şekil 1. Klasik Personel Yönetimi Anlayışı



Kaynak: Long, 2009.

İşçilerin yalnızca kontrol edildiği, gözlemlendiği ve katı kuralların konulduğu personel yönetimi anlayışı, insan kaynakları yöneticilerinin stratejik plan yapma sürecine dahil olmasıyla beraber 1980'li yılların ortalarında yerini insan kaynakları yönetimi anlayışına bırakmıştır (Long, 2009:12). Sanayi devriminin de etkisiyle hızla değişen günün koşullarına ayak uydurmakta zorlanan ve görece hantal yapılı olan Weberyen devlet, yeniliğe açık bir yapıya bürünebilmek adına bünyesindeki insan kaynağını daha stratejik, takım çalışmalarına uygun ve halka en verimli şekilde hizmet verebilecek şekilde belirlemek durumunda kalmıştır (Osborne ve Gaebler, 1992:2). Asli görevi halka hizmet olan kamu kurumlarının zamanla şeffaflık, verimlilik, etkinlik ve hesap verebilirliğe önem vermeye başlamaları gösterilebilecektir (Köroğlu, 2010:140). Yaşanan bu bakış açısı değişimi kurumları gelecekte hayatta kalabilmeleri adına plan yapmaya itmiş, bu süreç de çalışanların plana uygun olarak stratejik bir şekilde seçilmesi ve yönlendirilmesi uygulamalarını beraberinde getirmiştir. Böylece İnsan kaynakları terimi zamanla yerini "entelektüel sermaye" kavramına bırakmıştır. Kavramın en bilinen tanımını yapan Stewart (1991), entelektüel sermayeyi "bir işletmenin çalışanlarının kendi alanlarında üstünlük kurmaları adına bildiği her şey" olarak nitelendirmiştir. Yazar, 1997 yılındaki eserinde ise tanımına bilginin değer yaratma amacıyla kullanılması ibaresini eklemiştir (Stewart, 1997:19). Modern insan kaynakları yönetim anlayışı sürecinde aktörler ve aktörlerin yönetim düzeyindeki yerleri aşağıdaki şekilde tasvir edilmeye çalışılmıştır.

Şekil 2. Modern İnsan Kaynakları Yönetimi Anlayışı



Kaynak: Long, 2009.

Çalışmanın bir sonraki bölümünde, yukarıda insan kaynakları yönetiminin geçmişten bugüne kadar ele alınan değişimi temelinde gelişen teknolojinin insan kaynakları yönetimi ve yönetim sürecine etkileri irdelenecektir.

### 3. İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNDE TEKNOLOJİNİN ETKİSİ

İnsan kaynakları yönetimi örgütlerde giderek daha hayati bir fonksiyon kazanmaya başlamıştır. Örgütlerin yetenekli ve geliştirilebilir beşeri kaynağı elde etmeleri, rekabet halinde buldukları diğer örgütlere karşın stratejik bir üstünlük kurmalarının anahtarıdır (Agarwal ve Ferratt, 1999:60). Teknolojinin küresel çapta yaptığı etkiler zamanla yeni iş alanlarının ortaya çıkmasını sağladığı gibi bazı iş alanlarının yok olup gitmesine neden olmuştur. Mesleği, işin doğasını ve çalışma koşullarını etkileyen teknoloji, arşivleme ve dosyalama gibi birçok işi insanlardan alarak makinelerle bırakmıştır (Hodor, 2016:231). Fakat organizasyonların gelecekteki ihtiyaçları ve çalışanların teknolojinin getirdiği yeniliklere uygun olarak yeteneklerini geliştirmeleri ve kariyer hedeflerine ulaşabilmeleri amacıyla insan kaynakları departmanı her zaman hayati öneme sahip olacaktır.

1990'lı yıllardan itibaren bilgi teknolojilerinin kullanımının artması, insan kaynakları fonksiyonlarının gelişmesini sağlamıştır. Piry'e (2013:1035) göre gelişen bu fonksiyonlar, performansın artması, sistem tasarımında şeffaflık ve bütünlük, kapsamlı bilgi edinebilme, sanal eğitimden sağlanan verim, zamanında geribildirim, personel becerilerinin geliştirilmesi ve yüksek kapasiteli üretimdir. Söz konusu fonksiyonlar temelinde daha yetenekli ve daha fazla motive olmuş çalışan arayışı da artmıştır (Murphy, 2002).

e-HR (electronic human resources) insan kaynakları yöneticilerinin örgütün insan kaynakları stratejilerine, süreçlerine ve beşeri kaynağa ulaşabildikleri hizmet kalitesini geliştirmeye yarayan bir sistemi ifade etmektedir (Bulmash, 2006:73). Enformasyon teknolojilerinin insan kaynakları yönetimi üzerindeki etkisi literatürde de oldukça büyük yer edinmiştir. Leblebici (1996:2), iletişim ve etkileşim kanallarını örgütlerin "sınır sistemi" olarak adlandırırken, bu sistemlerin sağlıklı ve etkili çalışmasını bilginin toplanmasına, işlenmesine, depolanmasına ve karar aşamasında kullanılabilir hale gelmesine bağlamıştır. Walker (1982)'a göre ise insan kaynaklarında enformasyon teknolojilerinin kullanılması verilerin toplanması, saklanması, değerlendirilmesi ve onaylanması için gerekli bir sistematik prosedürdür. Tansley ve Watson (2000) konuyu örgütler açısından inceleyerek günümüz örgütlerinin giderek karmaşık ortamlara dönüşmekte olduğuna değinmişlerdir. Bu örgütlerdeki yöneticiler, örgüt farklı kültürlere, ülkelere ve politik sistemlere yayıldıkça çeşitli sorunlarla karşılaşır. Bu nedenle yöneticiler enformasyon teknolojilerini gerek bir araç olarak gerekse organizasyonun insan kaynaklarını güçlendirmek için kullanabilmektedirler.

Büyük ve karmaşık örgütlerde baş etmesi zor ve oldukça fazla veri bulunmaktadır. Teknoloji ise karar destek sistemi, veri madenciliği araçlarına sahip veri ambarı, yapay zeka sistemi, çevrimiçi analitik süreç ve grup yazılımı gibi bir çok uygulamayla insan kaynaklarının hızlı ve verimli karar almasına yardımcı olmaktadır (Jain, 2014:34-35).

Teknolojinin insan kaynakları yönetimine getirdiği yeniliklerden biri de akıllı işe alım sürecidir. Bu doğrultuda insan kaynakları yönetiminin çeşitli süreçlerinde rol oynayan "yapay zeka" konusuna değinmekte fayda vardır. Günümüzde Facebook, SAP, Hilton gibi birçok büyük organizasyonun işe alım sürecinde yapay zekayı kullandığı bilinmektedir. Teknolojinin ve yapay zekanın rolünü daha iyi anlamak bireylere akıllı dijitalleşmenin üç farklı seviyesini anlamasında da yardımcı olacaktır. Bunlardan ilki olan ve günümüzde kullanılan "yardımlı zeka" teknolojisi, tekrarlayan ve standartlaştırılmış işleri insanlar yerine yapabilmektedir. Arabalarda kullanılan ve sürücülere yön gösteren bir program olan GPS buna örnek olabilmektedir. İnsan kaynakları yönetim sürecinde bu gibi teknolojilerin, çalışanların iş görme anındaki lokasyonlarını belirlemede yaygın olarak kullanılmaktadır. Özellikle kurye ve kargo firmaları, yolcu taşıma firmalarının yanı sıra kamuda da kolluk kuvvetleri, ulaştırma ve trafik birimleri söz konusu teknolojiyi yaygın olarak kullanmaktadır. Böylece örgütler, insan kaynaklarını yönetmede gelişen teknolojiye faydalanmaktadır. Gelişmekte olan bir diğer teknoloji ise "artırılmış zeka" teknolojisidir. Günümüzde geliştirilmeye çalışan bu teknoloji, işin doğasını değiştirerek insan ve makineye beraber karar alma fırsatı yaratmaktadır. Örneğin; araç kiralama işletmeleri, bu araçların kiralınmasına ilişkin yer ve zaman kombinasyonlarını yapabilen programlar sayesinde var olmaktadır. Bunun yanında zaman planlanması, ajanda yapılmasını gerektiren işlere sahip olan özel sektör ya da kamu kuruluşlarında söz konusu artırılmış zeka tabanlı planlama programları kullanılmaktadır. İnsan kaynakları yönetiminde ise söz konusu planlama fonksiyonu büyük önem taşımaktadır. Hâlihazırda bu teknoloji kullanılırken, çeşitli alanda yapılacak planlamalar için teknoloji tabanlı geliştirmeler üzerinde çalışan akademik çalışmaların sayısı da gün geçtikçe artmaktadır.<sup>1</sup> Gelecekte ulaşılmaya çalışılan ve en gelişmiş yapay zeka teknolojisi olan "özerk zeka" teknolojisinin amacı ise kendi bilinç seviyesi sayesinde hareket eden ve karar veren teknolojiler oluşturmaktır (PWC:3). Kendi kendine, yönetim süreçlerinde optimum faydayı sağlayacak ya

1 Yazarın buna örnek olacak bir çalışması için bkz.: Göçoğlu vd., 2016:1-31.

da örgütsel amaç doğrultusunda en iyi kararı verebilecek teknolojilerin ortaya çıkması, insan kaynakları yönetiminden, kamu kurumlarının alacakları kamu politikalarına kadar birçok alanı etkileyebilecek bir gelişme olacaktır. Bu yönde somut gelişmelerin sağlanması, konu üzerinde yapılacak akademik çalışmaları da artıracaktır.

İnsan kaynakları yönetimi sürecinde yapay zeka, yeni yeteneklere ulaşabilmekte ve onlarla görüşmeler yapabilmektedir. Yapay zeka bu süreçte onu yöneten bir insana gerek duymadan çalışabilmekte ve kendini daha zeki hale getirebilmektedir. Bazı yapay zeka uygulamaları işlenen verilere göre hangi pozisyonun ne kapsamda personel ile doldurulması gerektiğini gösterebilmektedir. Bu da organizasyonları hem daha adil hem de daha üretken yapmaktadır (Malhotra, 2017:539).

Gelecekte, örgütlerin iş süreçlerini devam ettirmelerindeki en büyük yardımcılarından biri de “big data” (büyük veri) olarak görülmektedir. Schroeck vd. (2012:5)’e göre big data, günümüzün dijital pazarında organizasyonlara çeşitlilik ve hız kazandıran, aynı zamanda organizasyonun yeni fırsatlar yakalamasını sağlayan bir araçtır. Boyd ve Crawford ise (2012:663) big data’nın teknolojinin analiz ile etkileşimine dayanan kültürel, teknolojik ve bilimsel bir olgu olduğunu iddia etmişlerdir. Binlerce bilgisayarın oluşturduğu verileri bir araya getiren ve özellikle pazarlama, müşteri yönetimi ve insan kaynakları yönetiminde yararlanan veriler, çalışan profillerini analiz ederek başarılı kişileri ve özelliklerini belirlemektedir. Aynı zamanda müşteri davranışlarını inceleyerek olası trendleri belirlemede, örgüt içi çalışanların işlerinden istifa etme oranlarını analiz etmede ve daha birçok konuda yöneticilere oldukça büyük bir avantaj sağlamaktadır (Sözer, 2017). Özel sektörde gün geçtikçe kullanılmaya başlanan big data’dan kamu kurumlarında da e-devlet uygulamalarında yararlanıldığı görülmektedir. Kamu kurumlarındaki mevcut verileri birbirine bağlayan, gereken verileri kullanıcıya sunan sistemler geliştirilmiştir. Türkiye’de birçok kamu kurumunda vatandaşların ikametgah bilgilerine Adrese Dayalı Nüfus Kayıt sistemi (ADNK) üzerinden ulaşabilmektedir. Bir diğer örnek olarak ise üniversiteler, kendi bünyelerinde yaptıkları sınavlarda ihtiyaç duymaları halinde ÖSYM’den öğrencilerin daha önceki yıllara ait sınav sonuçlarının bilgilerine ulaşabilmektedirler.

Çalışanların veri kaybını önlemek adına eğitilmesi, insan kaynakları yönetiminin çalıştığı konulardan birisidir. Burada devreye veri kaybının önlenmesi açısından büyük öneme sahip olan “siber güvenlik” girmektedir (Göçoğlu, 2018). Bilgi teknolojilerini gelişmesinin bir uzantısı olarak ortaya çıkan siber güvenlik, insan kaynakları yönetiminde hem yeni bir birimin hem de yeni bir fonksiyonun oluşmasına neden olmuştur. Çalışanların örgütün ağında bulunan verilerin korunması ve bu verilere gelebilecek saldırılara karşı önlem ve aksiyon alınması konularında eğitimi, insan kaynakları yönetiminin sorumluluğu altına girmiştir. Diğer yandan hem siber güvenliğin sağlanması hem de örgüt profilinin sosyal medya platformlarında çalışanlar tarafından iyi temsil edilmesi ve zedelenmemesi için insan kaynakları departmanınca çalışanların uyması amacıyla oluşturulan sosyal medya kullanım politikaları oluşturulmaya başlanmıştır (Göçoğlu, 2014:70).

İnsan kaynakları departmanlarının, siber güvenliğin konu alanı olduğu durumlarda reaktif bir yaklaşım sergilemektense proaktif olmaları oldukça önemlidir (Biro, 2017). Aynı zamanda örgüte ait insan kaynağı verileri, mali veriler ve bunlar dışında, dış kaynaklardan elde edilen, örgüt ile ilgili tüm verilerin sistematik olarak depolanması ve işlenmesi ile big data oluşturmaya yönelik araçlar örgüt içinde e-posta, metin ve faturalar gibi birçok veriyi taramakta, bunlara kolay ve karşılaştırmalı erişim imkanı sunarak örgüt içerisinde yolsuzluk, rüşvet veya istenmeyen diğer durumlarla baş etmede denetim birimlerine büyük kolaylık sağlamaktadır.

İnsan kaynakları yönetim sürecinde güncel olarak kullanılan uygulamalardan bir diğeri “eğitim simülasyonları”dır. Bu uygulamalar sayesinde eğitim masraflarından tasarruf sağlanabilmekte, çalışanların yetenekleri güçlendirilmekte ve iş sürecinde ortaya çıkabilecek engellerle önceden karşılaşma fırsatları yakalanabilmektedir (Daly, 2012:124). Simülasyon eğitimleri gerçek hayatla tam olarak bağdaşmasa da insan kaynakları açısından önem verilen uygulamalardan biridir. Özel sektör ve kamu kurumlarında bu uygulamaları görmek mümkündür. Özel sektörde özellikle uçuş firmalarının uçuş eğitimi süreçlerinde uçuş simülasyonları yapıldığı bilinmektedir. Bu eğitimler teknolojinin gelişmesine bağlı olarak her geçen gün gerçeğe daha yakın hale gelmekte ve çalışanlara daha gerçekçi bir uçuş deneyimi sunmaktadır. Söz konusu simülasyon eğitimleri özel sektörde olduğu gibi devletin kara, hava ve deniz kuvvetlerindeki personelin eğitilmesi amacıyla da kullanılmaktadır.

Teknolojinin insan kaynakları sürecinde kullanımının artışı olarak, yapay zeka araçlarının beşeri sermayeye, kişisel kariyer gelişim araçlarıyla veya iş tatminini arttıracak farklı öğrenme şekilleriyle yardımcı olabilmesi gösterilebilecektir. Bunları sağlamak adına çeşitli programlar geliştirilmiştir. Engazfy, kişiye kariyer basamaklarında ilerleyebilmesi adına anlık geri bildirimler sağlayarak ilerlemelerini düzenli olarak izlerken,

Wade&Wendy uygulaması kişiye kariyer tavsiyesi vererek bireyi iş hayatına kazandırmaktadır (Malhotra, 2017:540). Bu gibi uygulamalar insan kaynakları yönetiminde kullanılan ve yönetim sürecini daha etkin, etkili ve verimli bir hale getirmeyi amaçlayan teknoloji temelli uygulamalardır.

Günümüzde yapay zeka, iş görüşmelerinde oldukça yararlı bir şekilde kullanılmaya başlanmıştır. Birkaç dakikalık iş görüşmesi videosunu, adayın kelime seçimlerinden yüz hareketlerine kadar inceleyebilen yapay zeka uygulamaları değerlendiriciler için büyük bir veri seti oluşturmaktadır. HireVue ve Talent Pitch gibi yapay zeka temelli uygulamalar, işe alınacak kişinin geçmiş başarı kayıtlarını incelemenin ardından adayların yeteneklerini ve aynı işteki başarı oranlarını karşılaştırarak işe uygun bireyi belirleyebilmektedir (Malhotra, 2017:539). Yapay zeka temelli bir diğer uygulama olan Turing Testi ise çalışanların işe giriş ve çıkışlarında kimliklerinin doğrulanmasından işe giriş saatlerinin kaydına kadar birçok fonksiyonda kullanılabilir.

Teknolojinin insan kaynakları yönetimi sürecine faydaları bir hayli fazla olsa da olası olumsuz etkileri de göz ardı edilmemelidir. Yapay zekanın insan kaynakları yönetimi ve bunun gibi birçok sürece dahil olması işleri kolaylaştırır nitelikte olabilese de, çalışanların yapay zeka araçlarını benimsemesi ve öğrenmesi zor olabilmektedir. Böylece yeni teknolojilerin yaygın olarak kullanımı, çalışanlarda değişime karşı direnci beraberinde getirebilecektir. Bu da organizasyonel hedeflere ulaşmada insan kaynakları yönetimi açısından sorunlara sebep olabilecektir. Dolayısıyla insan kaynakları yöneticilerinin yönetim süreçlerinde teknoloji temelli uygulamaların sınırlılıklarını, çalışanlar üzerindeki olumsuz etkilerini iyi analiz ederek, bu uygulamaların yönetim süreçlerine olumsuz etkilerini en aza indirmeleri gerekmektedir.

#### **4. BİLGİ TOPLUMU VE TEKNOLOJİNİN ETKİSİNDE KAMU KURUMLARINDA İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ**

Bilgi toplumu, teknolojik, ekonomik, uzaysal, kültürel ve mesleki boyutlarda ele alınmak suretiyle daha kapsamlı bir şekilde açıklanabilecek bir kavramdır (Webster, 2006:8). Teknolojik boyut, bir ülkede bilgi teknolojilerine karşı toplumun adaptasyon potansiyelini belirtirken, ekonomik boyut ise o ülkede bilgi ve hizmet temelli sektörlerden elde edilen gelirin gayri safi yurt içi hasıla içerisindeki payının giderek artmasına dayanmaktadır. Castells (1999:37) bu artışı özellikle endüstri devriminden sonra ortaya çıkan pozitif yönlü ivmeye dayandırmaktadır. Bilgi toplumunun uzaysal boyutu, ülke içinde gelişen ve çoğalan, bilgi ağlarının yayılım hacmi ve fonksiyonlarını belirtmektedir. Bilgi toplumunun Webster'in (2006:19) deşimiyle "en fazla gözle görülen fakat en az ölçümlenebilen boyutu" olan kültürel boyut, özellikle televizyon, akıllı telefon, bilgisayar ve gazete gibi kitle iletişim araçları ile insanlara yansıtılan bilginin yoğunluğuna dikkat çekmektedir. Son olarak bilgi toplumunun mesleki boyutu, bilgi toplumunda ortaya yeni çıkan ya da bilgi toplumunun getirileri ile birlikte kapsamını ve niteliğini değiştiren meslekleri ifade etmektedir. Webster'in (2006:14) "bilgi emekçileri" olarak nitelediği meslek kesimlerine bir örnek olarak bilgiyi alma ve değerlendirme yolları teknolojik gelişmelere bağlı olarak değişen, gelişen akademisyenleri göstermek doğru olacaktır (Göçoğlu vd., 2018:97).

Her ne kadar içinde bulunulan dönem bilgi toplumu olarak niteleniyor ve bilginin kullanımı ile yayılımının her kesimde optimum düzeyde kullanılmaya çalışılacağı düşünülüyor olsa da bazı durumlarda bu çıkarım mümkün olamamaktadır. Bilgi toplumunun getirilerini daha aktif bir şekilde kullanarak bunu artı değere dönüştürmeye çabalayan özel sektör kuruluşlarının insan kaynakları departmanları, özellikle işe alım sürecinde teknolojiden sıklıkla faydalanmaktadır. Nitekim kamu kurumları için bu uygulama sürecinin geçerliliği tartışılır niteliktedir. Kamu kurumlarında personel seçimi, değerlendirilmesi, ücretlendirilmesi, personelin kariyer planlaması vb. süreçleri yöneten insan kaynakları departmanının işlevlerinin, büyük ölçüde kanun ve yönetmeliklerce belirlenmiş olması (Sadullah, 1998:35), kamuda insan kaynakları yönetiminde teknoloji kullanımını olumsuz etkilemektedir. Gelecek yıllarda, insan kaynaklarında teknolojinin kullanılmasının sürece kattığı artı değeri çoğaldıkça kamuda insan kaynakları yönetimine dair hukuki düzenlemelerin yeniden ele alınacağı ve yapılandırılacağı düşünölmektedir. Bunun ötesinde kamu kurumlarında insan kaynakları yönetimi için teknoloji temelli uygulamaların kullanılması bir kamu politikası niteliği kazanabilecektir.

Organizasyonlarda kurum içi iletişim kurmaya yarayan ve çalışanların ihtiyaç duyabileceği ortak bilgilere ulaşımını sağlayan intranet (iç ađ) ile beraber kurum içi işler hız kazanmış ve teknolojinin insan kaynakları yönetimi sürecinde kullanımı artmıştır (Yaltı, 2006:69-71). Bu artış, kurum içinde merkeziyetçiliği ortadan kaldırarak, çalışan katılımını teşvik etmiş ve orta kademe yöneticilerin de hiyerarşik yapıdan kısmen çekilmelerine sebep olmuştur (Heintze ve Bretscheider, 2000:803). İnsan kaynaklarında teknoloji alanında yaşanan bu gelişmenin etkilerinin kamu kurumlarına da yansıdığı gözlemlenmektedir. Özellikle kamu kurumlarının bünyesinde bulunan personele ilişkin bilginin, e-devlet uygulamalarının etkisiyle kurumlarca ortak

kullanılması yaygınlaşmaktadır. Kişilerin devlet tarafından işe alımlarında kullanılan Kamu Personeli Seçme Sınavı (KPSS), Akademik Lisans Üstü Eğitim Sınavı (ALES), Yabancı Dil Sınavı (YDS) gibi merkezi sınav sonuçları artık tüm kamu kurumları tarafından ortak bir platformda görüntülenebilmektedir. Adaylar önceki yıllarda bu kurumlar için yapacakları iş başvurularında söz konusu puanlarını kendileri belgelendirmek durumundayken, bugün bu işlemi kurum kendi bilgi sistemleri doğrultusunda yapabilmekte ve adayın puanlarına kendisi ulaşabilmektedir. Gelecekte ise big data sayesinde adayın daha önce çalıştığı işlerdeki performans değerlendirme bilgilerine, bu süreçte tabii tutulduğu diğer sınavların sonuçlarına ve hakkında yöneticilerince tutulmuş notlara ulaşabilmek mümkün olacaktır. Bu sayede insan kaynakları yöneticileri işe alım ya da iş içerisindeki yönetim süreçlerinde ellerindeki insan kaynaklarını daha geniş veriler doğrultusunda yönetebileceklerdir. Bunun ötesinde, ilerde gelişmiş analiz programları ve big data'dan elde edilecek veriler doğrultusunda personel seçiminde nokta atışı uygulamalar yer bulabilecektir.

Cronin ve arkadaşları (2006) çalışmalarında, Amerika Birleşik Devletleri'nde 140 adet kamu kurumunun işe alım süreçlerinde adaylara, son teknolojilerle geliştirilen "işe yönelik veri toplama" amacı güden testler ve sınavlar hazırlayan Western Region Item Bank'a (WRIB) dikkat çekmektedirler (WRIB, 2108). Bu kurum, kamu kurumlarına personel temin süreçlerinde kullanabilecekleri çeşitli yazılı testler ve gelişen bilgisayar teknolojileri destekli işe alım sınavları düzenlemekte ve bu süreçleri diğer kamu kurumlarınca işbirliğine açık hale getirmektedir. WRIB, üye olan kamu kurumunun insan kaynağı ihtiyaçları doğrultusunda, kurumun aradığı kriterlere uygun çalışanların bulmasına yardımcı olacak, kuruma özel sınav ve sınav değerlendirme sistemleri geliştirmektedir. WRIB benzeri bir yapılanma, Türkiye için de düşünülebilecektir. Zira Türkiye'de kamu kurumlarına insan kaynağı temininde kullanılan KPSS, ALES vb. sınavlar Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi (ÖSYM) tarafından merkezi olarak yapılan sınavlardır. Söz konusu sınavların daha amaca yönelik ve teknoloji tabanlı olarak geliştirilebilmesi yönünde çalışmalar yapacak bir kamu kurumu oluşturulabilecektir. Bu kurum çeşitli Ar-Ge çalışmalarıyla, gelişen teknolojinin kuruma giriş sınavlarında, çalışma süresince meslek içi yükselme sınavlarında ve meslek içi eğitim kurslarında teknoloji odaklı uygulamaların geliştirilmesinde önemli rol oynayabilecektir. Bu yönde bir kurumun nasıl bir yapılanma ve fonksiyona sahip olacağı yapılacak akademik çalışmaların konusu olabilecek niteliktedir.

Gelişen sosyal medya kullanımı doğrultusunda sosyal medya platformları insan kaynakları departmanlarınca özellikle iş ilanlarının yayınlanmasında, kitlelere duyurulmasında ve uygun yeteneklerin kurumlara kazandırılmasında önemli rol oynamaktadır. Bu durum kamu kurumlarında da geçerlidir ancak kamu kurumlarının özellikle üniversiteden mezun olacak genç yetenekleri bünyelerine kazandırmalarında sosyal medyayı özel şirketler kadar aktif kullanmamaktadır. Bu durum yakın döneme kadar ABD'de de dikkati çekmiş ve bunun üzerine lisans üstü düzeyde bir çalışma yapılmıştır.<sup>2</sup> Çalışma kapsamında, sistematik bir veri sağlayacak ve genelleme yapacak düzeyde olmasa da Türkiye'deki bazı kamu kurumlarının sosyal medya hesapları incelenmiştir. Kamu kurumlarından özellikle üniversitelerin sosyal medyayı işe alım duyuruları için kullandığı gözlemlenirken, merkezi yönetim teşkilatına bağlı kurumların bu hesapları daha çok güncel faaliyetlerin paylaşımında kullandığı ve işe alım ilanları için çok tercih etmedikleri gözlemlenmiştir. Bu bilgi yayılım açığı ise kamu kurumlarının yayınladıkları iş ilanlarını güncel şekilde paylaşan bağımsız ve sivil sosyal medya platformları tarafından kapatılmaktadır (memurlar.net vb.). Bu durum, daha geniş kapsamda yapılacak bir akademik çalışmanın konusu olabilecek niteliktedir. ABD'de yapılan çalışmada altı çizildiği üzere, gelecekte kamu kurumlarının işe alım süreçlerinde sosyal medyayı daha yoğun kullanmaları beklenmektedir. Yukarıda bahsi geçen, Türkiye'de kamu kurumlarının insan kaynakları yönetim süreçlerinde teknolojiyi daha etkin kullanmasını sağlayacak olan WRIB benzeri bir yapı, kamu kurumlarının iş ilanlarını resmi ve nitelikli bir şekilde daha geniş kitlelere duyurabilecek bir sosyal medya platformu oluşturabilecektir.

Kamu kurumlarında insan kaynakları departmanlarının analiz süreçlerini yönetmeleri amacıyla mühendis, yazılımcı veya veri analistlerine iş imkânı tanınması, teknolojinin gelecekte kamu kurumlarındaki insan kaynakları yönetimine muhtemel etkileri arasında sayılabilecektir. Özel bir şirket olan Google'ın personel ve yönetici seçiminde big data'yı en verimli kullanan şirketlerden biri olduğu bilinmektedir. Buradaki püf nokta, veri analizlerinin organizasyondaki kör noktaları bulmaya yardımcı olduğu kadar, geliştirilmesi gereken departmanları da yöneticilere bildirmesinde saklıdır (Barman ve Ahmed, 2015:13). Tüm bu yönleriyle big data benzer ve farklılaşmış amaçlarla kamu kurumlarında kullanılma potansiyeline sahiptir. Bu yönleriyle teknolojinin kamu kurumlarındaki insan kaynakları yönetiminde kullanılması sadece işe alım, alt düzeylerde çalışan ya da kuruma yeni dahil olmuş çalışanların eğitilmesi vb. süreçlerde değil aynı zamanda yöneticilerin

2 2009 yılında yapılan söz konusu çalışma için bkz.: Ander, 2009.

yönetilmesi, performanslarının değerlendirilmesi, çalışanların kendilerine daha uygun pozisyonlarda kadrolanması gibi unsurları etkileyebilecektir.

## SONUÇ

Teknoloji, insan kaynakları yöneticilerinin rolleri ve iş tanımlarında radikal değişikliklere sebep olmuştur. İnsan kaynakları birimlerini yenilik odaklı olmaya sürükleyen ve aynı zamanda beraberinde getirdiği yararlı araçlarla insan kaynağı yönetim ve planlama sürecini son derece verimli ve etkili hale getiren teknoloji, örgütleri çağın getirdiklerini takip etmeye itmiştir. Big data gibi kapsamlı veri kaynaklarının insan kaynakları birimlerinde kullanılması, iş için uygun binlerce adayın insan üstü bir analiz yeteneği ile değerlendirilerek en uygun kişinin görev başına getirilmesine olanak sağlamaktadır. İşe alım süreçlerinin ötesinde personelin yeteneklerinin geliştirilmesi, performansının değerlendirilmesi, uygun kadrolama yapılması gibi süreçlerde teknoloji ve onun getirdiği sosyal medya, simülasyon uygulamaları ve bilgisayar programları gibi çıktıların etkileri büyüktür.

Gelecekte, kamu kurumlarında insan kaynakları yöneticilerinin analiz yeteneği gelişmiş olan bilgisayar programcıları, analistler veya teknik kişilerden oluşması öngörülebilir bir değişim olacaktır. Kamu kurumları, halkın gelecekteki muhtemel beklentilerini veri analizleri sayesinde tespit edebilecek ve hizmet sunumunda kamusal faydayı maksimize edecek politikaları belirleyebilecektir. Bu da strateji ve politika belirlemede insan kaynakları uzmanlarını hat yöneticileri ile eşit konuma getirebilecektir. Bu yönde yaşanacak gelişmelerde, insan kaynakları departmanının sadece çalışanların işe alımdan işinin sonlanmasına kadar geçen süreçte fonksiyonları olan bir birim olmasından öte, kurumun genel yönetiminde de etkili bir birim olması beklenmektedir.

Yapay zeka, yardımcı zeka ve özerk zeka gibi teknolojilerin ilerleyen yıllarda kamu kurumlarında daha sık kullanılmaya başlanması durumunda, muhtemelen insan kaynakları departmanı küçülecek, planlama, örgütlenme, işe alım gibi süreçlerle ellerinde veri olan makineler ilgilenirken, çalışanları motive etme veya örgüt içi kültürü yayma gibi sosyal görevler kişilere kalacaktır. Bu da örgütlere insan kaynakları yönetiminde iş gücü açısından kazanım sağlayabilecektir.

Teknolojinin kamu kurumlarında insan kaynakları üzerine etkileri gün geçtikçe daha gözlemlenebilir hale gelmektedir. Bu etkilerin daha sistematik bir şekilde gözlemlenmesi için konu üzerine yapılacak nitelikli akademik araştırmalara ihtiyaç vardır. Bu çalışmanın literatür taraması esnasında özellikle kamu kurumlarında insan kaynakları yönetimi ve teknoloji ilişkisine yönelik Türkiye’de yapılan akademik araştırmaların sayı ve nitelik olarak zayıf olduğu gözlemlenmiştir. Kamu kurumları insan kaynakları yönetim süreçlerinde teknoloji kullanımına yönelik akademik çalışmalar yapılmalıdır. Bunlara örnek olarak teknolojinin kamu kurumlarında insan kaynakları yönetim sürecindeki spesifik fonksiyonlarda kullanımına ilişkin akademik çalışmalar alana kazandırılabilir. Ayrıca, kamu kurumlarındaki insan kaynakları yönetiminde teknolojinin daha etkin kullanılması için, dünya örnekleri temelli kamu politikası önerileri geliştiren akademik çalışmalara da ihtiyaç vardır. Yine çalışmanın önceki bölümlerinde ele alınan WRIB benzeri bir yapılanmayı, Türkiye’deki kamu kurumlarını, Türkiye’nin mevcut teknolojik alt yapısını ve teknolojinin ülkedeki kullanım potansiyelini ele alarak özgün bir model ortaya koyabilecek kapsamlı araştırmalar yapılabilir. Yapılacak araştırmalar, bu çalışmanın gerçekleştirmeye çalıştığı kamu kurumlarının insan kaynakları yönetim süreçlerindeki teknoloji kullanıma yönelik projeksiyonunu daha net hale getirebilecektir.

## KAYNAKÇA

- AGARWAL, Ritu ve FERRATT, Thomas W. (1999), “*Crafting an HR Strategy to Meet the Need For IT Workers*”, **Communications of the ACM**, S.44(7), ss.58-64.
- ANDER, Stephen (2009), **From Brain Drain to Brain Gain: Fixing U.S. Government College Recruitment**, Partnership for Public Service, U.S.A.
- BARMAN, Arup ve AHMED, Hussain (2015), “*Big Data in Human Resource Management - Developing Research Context*”, E-Title, [https://www.researchgate.net/publication/275520745\\_Big\\_Data\\_in\\_Human\\_Resource\\_Management\\_-\\_Developing\\_Research\\_Context](https://www.researchgate.net/publication/275520745_Big_Data_in_Human_Resource_Management_-_Developing_Research_Context) (Erişim Tarihi: 28.05.2018).
- BAYAT, Bülent (2008), “*İnsan Kaynakları Yönetiminin Stratejik Niteliği*”, **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, S.10(3), ss.67-91.
- BERSİN, Josh (2013), “*Big Data in Human Resources: Talent Analytics (People Analytics) Comes of Age*”, **E-Haber**, <https://www.forbes.com/sites/joshbersin/2013/02/17/bigdata-in-human-resources-talent-analytics-comes-of-age/#52d1bd14cd03> (Erişim Tarihi: 28.05.2018).
- BIRO, Meghan (2017), “*Data Security Must Be a Top Priority for HR*”, **E-Haber**, [https://www.huffingtonpost.com/meghan-m-biro-/data-security-must-be-a-t\\_b\\_10932396.html](https://www.huffingtonpost.com/meghan-m-biro-/data-security-must-be-a-t_b_10932396.html) (Erişim Tarihi: 27.05.2018).
- BOYD, Danah ve CRAWFORD, Kate (2012), “*Critical Questions For Big Data: Provocations For a Cultural, Technological and Scholarly Phenomenon*”, **Information, Communication & Society** S.15(5), ss.662–679.
- BULMASH, Julie (2006), “*Human Resources Management and Technology*”, [https://catalogue.pearsoned.ca/assets/hip/us/hip\\_us\\_pearsonhighered/samplechapter/0132270870.pdf](https://catalogue.pearsoned.ca/assets/hip/us/hip_us_pearsonhighered/samplechapter/0132270870.pdf) (Erişim Tarihi: 26.05.2018).”
- CASTELLS, Manuel (1999), **Critical Education in The New Information Age**, Rowman & Littlefield, Maryland.
- CRONIN, Brian , MORATH, Ray, CURTIN, Pat ve HEIL, Michael (2006), “*Public Sector Use of Technology in Managing Human Resources*”, **Human Resource Management Review**, S.(16), ss.416–430.
- DALY, John L. (2012), **Human Resource Management in the Public Sector**, Routledge, New York.
- DESSLER, Gary (2005), **Human Resource Management**, Prentice Hall, New Jersey, 10. Baskı.
- GÖÇOĞLU, Volkan (2014), “*Kamu Politikası ve Sosyal Medya İlişkisi*”, **Yüksek Lisans Tezi**, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- GÖÇOĞLU, Volkan (2018), “*Türkiye'nin Siber Güvenlik Politikalarının Kamu Politikası Analizi Çerçevesinde Değerlendirilmesi*”, **Doktora Tezi**, Hacettepe Üniversitesi, Ankara.
- GÖÇOĞLU, Volkan, TURNA, Alper ve ÖKTEM, Mustafa Kemal (2016), “*Türkiye’de Bilimsel Toplantıların Organize Edilmesi: TÜBİTAK Üzerine Bir Örgüt Geliştirme Önerisi*”, **Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi**, S.4(1), ss.1-31.
- HEINTZE, Theresa ve BRETSCHÉİNDER, Stuart (2000), “*Information Technology and Restructuring in Public Organizations: Does Adoption of Information Technology Affect Organizational Structures, Communications and Decision Making*”, **Journal of Public Administration Research & Theory**, S.10(4), ss.778-812.
- HODOR, Elena Sabrina (2016), “*The Impact Of Technological Changes On Human Resource Management*”, <http://www.upm.ro/gidni3/GIDNI-03/Soc/Soc%2003%2021.pdf> (Erişim Tarihi: 26.05.2018).
- ITIKA, Josephat Stephen (2011), **Fundamentals of Human Resources Management**, African Studies Center, Hollanda.



- JAİN, Sweta (2017), “*Is Artificial Intelligence The Next Big Thing In Hr?*”, **International Conference on Innovative Research in Science, Technology and Management**.
- KÖROĞLU, Özlem Taner (2010), “*Türkiye’de Personel Yönetiminden İnsan Kaynaklarına Geçişte Esneklik ve Memur Statüsü*”, **Türk İdare Dergisi**, S.469, ss.139-164.
- LEBLEBİCİ, Doğan Nadi (1996), “*Çağdaş Kamu Yönetiminde Enformasyon Teknolojisinin Yeri ve Enformasyon Sistemleri*”, **Doktora Tezi**, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- LONG, Yu (2009), “*The Impact Of Information Technology on the HR Function Transformation*”, **Yüksek Lisans Tezi**, University of Twente, Hollanda.
- MALHOTRA, Meenakshi (2017), “*Digital Transformation in HR*”, **International Journal of Interdisciplinary and Multidisciplinary Studies**, S.4(3), ss.536-544.
- MURPHY, Marian (2002), **Organisational Change and Firm Performance**, OECD Publishing, Fransa.
- OSBORNE, David ve GAEBLER, Ted (1992), **Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector**, Addison-Westley, Massachusetts.
- PIRY, Abedin, HATAMIKHIBARI, Hameidreza, JANFESHAN, Kamran ve GHAMRAMANI, Masomeh (2013), “*The Role of Information Technology in Human Resource Management*”, **Journal of Basic and Applied Scientific Research**, S.3(1), ss.1034-1038.
- PWC (t.y.), “*Artificial Intelligence in HR: a No-brainer*”, <https://www.pwc.at/de/publikationen/verschiedenes/artificial-intelligence-in-hr-a-no-brainer.pdf> (Erişim Tarihi: 27.05.2018).
- SADULLAH ,Ömer (1998), “*İnsan Kaynakları Yönetimi Açısından Bir Yönetim Yaklaşımı Olarak Toplam Kalite Yönetiminin Kamu Organizasyonlarına Uygulanabilirliği*”, **İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi Dergisi**, S.27, ss.35-48.
- SCHROECK, Michael, SHOCKLEY, Rebecca, SMART, Janet, ROMERO-MORALES, Dolores ve TUFANO, Peter (2012), **Analytics: The Real-World Use of Big Data**. IBM Global Business Services, ss.1–20.
- SEÇER, Şebnem ve ÖZGÜR, Ayşenur (2017), “*İnsan Kaynakları Yönetimi Alanında Bilgi ve İletişim Teknolojileri Kullanımı: İnsan Kaynakları Yöneticileri ile Nitel Bir Araştırma*”, **International Journal of Economic and Administrative Studies**, 16. ÜİK Özel Sayısı, ss.149-166.
- SÖZER, Burcu Özçelik (2017), “*İK'nın Geleceği Büyük Veride*”, **E-Haber**, <http://www.hurriyet.com.tr/ik-yeni-ekonomi/iknin-gelecegi-buyuk-veride-40423034> (Erişim Tarihi: 28.05.2018).
- STEWART, Thomas (1991), “*Brainpower*”, **Fortune**, S.123(11), ss.44-60.
- STEWART, Thomas (1997), **Entelektüel Sermaye** (Çev.Nurettin Elhüseyni), Mess Yayınları, İstanbul.
- STOREY, John (1995), “*Human Resource Management: Still Marching on, Or Marching Out?*”, **Human Resource Management: A Critical Text** (Ed. John Storey), Routledge, London, ss.3-32.
- TANSLEY, Carole ve WATSON, Tony. (2000), “*Strategic Exchange in the Development Of Human Resource Information Systems (HRIS)*”, **New Technology, Work and Employment**, S.15(2), ss.108-122.
- ULRICH, Dave ve BROCKBANK, Wayne (2005), **The HR Value Proposition**, Harvard Business Press, Boston.
- WALKER, Alfred J. (1982), **HRIS Development**, Van Nostrand Reinhold, New York.
- WEBSTER, Frank (2006), **Theories Of The Information Society**, Routledge, UK.
- YALTI, Burcu (2006), “*Bilgi Teknolojilerinin İnsan Kaynakları Yönetim Süreçlerinden İşe Alma ve Eğitim Üzerine Etkileri: e-Aday Toplama ve e-Öğrenme*”, **Yüksek Lisans Tezi**, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.

## Kentleşme ve Markalaşma Olguları Bağlamında Kent Yönetimi

*City Government In The Context Of Urbanization And Branding Facts*

### Hüsamettin İNAÇ

Prof. Dr., Dumlupınar Üniv. İİBF,  
Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü,  
husamettininac@yahoo.com  
https://orcid.org/0000-0002-6922-2010

Makale Başvuru Tarihi: 23.10.2018  
Makale Kabul Tarihi: 05.01.2019  
Makale Türü: Araştırma Makalesi

### Betül YAZICI

Bilim Uzmanı,  
beetuulyazici@gmail.com  
https://orcid.org/0000-0003-3774-9544

#### Anahtar Kelimeler:

Küresel Kimlik,  
Marka Kent,  
Markalaşma,  
Çokkültürlülük,  
Kültürel  
Çoğulculuk,

#### ÖZET

Paranın, malların, sermayenin ve işçilerin küre çapında hiçbir engelle takılmadan dolaşması olarak bilinen küreselleşme olgusu, bir yandan eski kentleri dönüştürürken öte yandan küresel kentler yaratmıştır. Çokkültürlülük perspektifini geliştiren bu yeni kent modeli, yeni bir markalaşma cazibesine yol açmış ve çoğulcu bir toplumsal yapının önünü açmıştır. Öte yandan küreselleşme yerel ve geleneksel olanı ve kültürel çoğulculuğu ortadan kaldırarak şehir hayatını tektipleşme tehdidi de getirdiğini dikkate almak gerekir. Bu makale, kent, küresel kimlik ve markalaşma arasında korelasyon kurarak küresel dönemde nasıl bir kent modelinin hakim kılınması gerektiği hususunda alternatif görüşler sunmaktadır.

#### Keywords:

Global Identity,  
Brand City,  
Branding,  
Multiculturalism,  
Cultural Plurality,

#### ABSTRACT

The phenomenon of globalization, known as the wandering of money, goods, capital, and workers without any obstacles in the sphere, on the one hand, transforms the previous cities into the brand ones and creates the global cities, on the other hand. This new model which develops the multicultural perspective led to the emergence of a new attractivity on branding and paved way of the pluralistic social structure. On the other hand, globalization needs to take into account the threat of uniformity in urban life by eliminating local and traditional and cultural pluralism. This study provides an alternative view on how a city model should dominate in the global era by correlating among urban identity, global identity and branding.

## 1. GİRİŞ

Mısır ve Hindistan'da ilk nüvelerine rastladığımız, Ortadoğu'da medeniyetlere ev sahipliği yapan kentler, uygarlığın en temel göstergeleri olarak karşımıza çıkmıştır. Bu bakımdan kentler, kimliklerin şekillendiği, karşılıklı kültürel alışverişlerin yapıldığı ve uygarlıkların inşa edildiği mekânlardır. İnsanların toprağı ekip dikmeleri ve tarımı bulmaları toprakla ilgilenmeye mecbur olan insanı yerleşik hale getirmiştir. Sonraki dönemlerde özellikle polislin oluşması ve demokrasinin ilk tecrübesine şahitlik edilmesi, Ortaçağ'da inançlara bağlı olarak kent devletlerin biçimlenmesi, modern dönemde ise Aydınlanma felsefesinin tesiriyle modern kentin oluşumu önemli tarihsel aşamalarıdır. Öyle ki Floransa ve Padova gibi kentler bu dönemde Papalık ve İmparatorluğun etkisinden bağımsız olarak bireyin inşa edildiği mekânlar olarak kentleri görmekteyiz. Özellikle Amerika'nın keşfedilmesi, oradaki zenginliklerin Kıta Avrupa'sına getirilmesi ile oluşan merkantilizmin kentleri farklı bir özellik arz etmektedir. Daha sonra endüstrileşmeyle beraber fabrika etrafında oluşan ve kırsal bölgelerden büyük oranlarda göçlerle beraber ve sınıf kategorisine dayalı olarak şekillenen endüstri kentleri doğdu. Bu bakımdan kent, bireyselleşme, endüstrileşme ve siyasallaşma dönemine geçişin ifadesi olmuştur. Kentler bu dönemde mesleki farklılaşma, formel ilişkiler, yazılı hukuk, işbölümü ve sınıflaşmanın merkezleridir. Bu dönemde oluşan ulus-devletler ulusal ideolojiye uygun daha homojenleşmiş kentler oluştururken, paranın, işçilerin, hizmetlerin ve malların küresel anlamda dolaşıma açıldığı dönemde ulusal kentler hızla ortadan kalkmaya başlamıştır. Bu bağlamda çalışmamız tarihsel dönüm noktalarının yarattığı sosyopolitik konjonktüre bağlı olarak kentlerin nasıl biçimlendiğini, küresel kente geçiş aşamalarını ve marka kenti tanımlamanın kimiksel boyutunu analiz etmeyi amaçlamaktadır.

## 2. KÜRESEL KENTE GEÇİŞ AŞAMALARI

### 2.1. Kent Tanımı ve Kentleşme Olgusu

Kent terimi genel manasıyla bakılacak olursa tarihte birçok olgu tarafından farklı yapılarla tanımlanmıştır. Biz en çok kullanıldığı şekillerle ele alacağız. Anlam olarak Kent olgusu, kökeni Latince olan yurttaşlık manasındaki "civitas" ve birbiriyle bağlantılı olan "hemşerilik" gibi kavramlar ile üretilerek gelişmiştir. Bu kavramların çeşitliliği, Klasik Yunan felsefesine bağlı olarak gelişim göstermiştir. Nitekim kentlerin kamuya bağlı yurttaşlık haklarına dayanarak oluşması da Klasik Yunan felsefesinin temel olgusundan kaynaklanmıştır. Kentin yönetim alanına katılabilmek veya yurttaş olarak kentte varolabilmek için taşınmaz mal sahibi ve bağımsız erkek olmak özellik olarak aranıyordu.(Holton,1999:13). Kent genellikle; ilerleme, uygarlık, aydınlanma, üretim gibi kavramlarla iç içe olarak gelişmiştir. Genel bir kent tanımı yapacak olursak kent; ticaret, hizmet, sanayi v.b gibi ekonomik yöne sahip olan, tarıma yönelik ürünlerin de dâhil olduğu tüm ürün çeşitlerinin dağıtıldığı, sınırları belli olan alanlarda yoğunlaşmış; bölgesel, yerel veya uluslararası arenada çeşitli ağlara sahip heterojen bir toplumdur. Kentler idari ile demografik ve kültürel ile sosyo-ekonomik açıdan olmak üzere karşılıklı zıt cepheyi de içine alarak gelişen bir yapıya sahiptir. Demografik ve idari özelliğine göre kent olgusu; nüfussal olarak belirli bir ölçüye ulaşmış olan yerleşim alanlarıdır. Lakin nüfus ve nüfusun özellikleri, bir kentin kent olabilmesi adına yeterli nitelik olmaz.

Max Weber'e (Pustu, 2006:130) göre varoluş olarak kentin ekonomik ve siyasal örgütlenmeye ihtiyacı vardır. Ona göre yerleşim biriminin kentsel bir topluluk olabilmesi için;

- Savunmayı beka edinen bir kalesi,
- Nitelikli bir pazarı,
- Adaletin önem arzettiği Mahkemesi,
- Belirli ölçütlere dayanan bir ekonomisi ve buna ek olarak özerkliği ele alan bir yapısının olması gerektiğini belirtir (Pustu, 2006:130).

Kültürel ve Sosyo-ekonomik bakımdan kent; toplumsal yaşamın işbölümüne, mesleklere, çeşitli kültürel gruplara dayandığı, kurumsal alanların arttığı, farklı değerlere sahip birey ilişkilerinin günlük yaşam faaliyetlerini yönettiği yerleşim merkezidir(Keleş, 1997:19). İnsanlığın genel ihtiyaçları, özellikleri ve hayatta kalma çabaları, ilk çağlardan itibaren örgütlenme ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Bu örgüt başlangıçta kan ve akraba yoluyla kurulmuştur. Daha sonraları küreselleşme dediğimiz yapıyla beraber gelişerek kentler ve kentleşme olgusu oluşmuştur.

## 2.2. Kentlerin Oluşumu

Günümüzde, kentlerin meydana gelişi hakkında çeşitli görüşler yer almaktadır. Hâkim olan görüş kent uygarlığının bin yıllar öncesinden Ortadoğu-Akdeniz havzalarında, çeşitli kültürel, coğrafi ve ekonomik şartların bir araya gelmesi sonucu, şehir- kent yönetimlerinin ilk izlerinin buralarda görüldüğü şeklindedir. Nitekim ilk kentlerden sayılan Mezopotamya ve Mısır alanlarında kurulan şehirler, yapısal olarak uygarlık tarihinin önemli aşamasını oluşturur. Tarihsel dönemde ilk kentler Mezopotamya ve Yakın Doğu-Fırat bölümlerinde ortaya çıkmış, buna bağlı olarak daha sonra Nil vadisinde de görülmüştür. Anadolu ve Asya'dan gelen kitleler Dicle ve Fırat nehirlerini geliştirip tarımsal üretimi denetleyerek örgütlenmişlerdir (Tuna, 1987:82). Mezopotamya gibi verimli topraklarda yetişen artı ürünün, kentleşmeye çok katkıda bulunduğu, artı ürün ile tarım ürünlerinin biriktirilip takas yönteminin oluşmasıyla kentlerin meydana geldiği bilinmektedir.

İnsanlık yapısının temeli, kentlerin oluşumuna bağlı olarak ilkel alandan uygarlığa, düzensiz toplum yapısından düzenli bir toplum yapısına geçiş yapmıştır. Ama bu gelişmelerin sonucunda ortaya çıkan kentleşme olgusu; köy-kent farklılaşmasına da yol açmıştır. Köy-kent bütünleşmesiyle; toplumun artı üretimi, bu artıları denetimi altına alan egemen yapısı ile toplumsal düzeni geliştirip koruma altına alacak olan ordusu sonucunda yöneten ve yönetici ilişkisine bağlı olan “devlet” oluşmuştur. Netice olarak, köylerin Neolitik birimi yerine “**Kent Devletleri**” meydana gelmiştir(Bal, 2015:37).

## 3. ANTİKİTEDEN KÜRESELLEŞMEYE KENT YÖNETİMİ

Tarihte kentler denilince kuşkusuz akla ilk gelenlerden biri Eski Yunan kentleridir. Çünkü bu kentler, kent plancılığının ilk örneklerini vermelerinin yanı sıra, düşüncenin ve demokrasinin geliştiği bir mekân olmaları açısından ayrıca önemlidirler. ‘Kent tarihin nesnesidir’ savından yola çıkacak olursak küreselleşme bağlamında, kent ve kentleşme olgusunu ele alabilmek adına dahi tarihsel sürecin arkeolojik kırıntılarıyla bir korelasyon kurarak ilerlememiz daha doğru olacaktır. Kentlerin büyümesi, kökeni ve yayılıp gelişmesi tarihsel dönemlerle ilişkilidir. Kentin düşüncenin mekânı olduğu Batıda öteden beri savunulan bir düşüncedir. Eski Yunan dilinde “düşünce kentin kızıdır” (Kayıkçı, 2007:151) sözü de buna örnek teşkil etmektedir. Kentin değişimden ve dönüşümden etkilendiği ve onu etkilediği bunun karşılıklı olarak mümkün olageldiğinin ilk örneği Eski Yunan’da POLİS devletleridir. Devlet olan Polis, hem kentin merkezi hem de kentin hakimiyetini simgeleyen bir anlam içermektedir (Rich, 2000:10). Tarihte milislerin<sup>1</sup> yanına, iş arttıkça sivil kimseler ve yöneticiler eklenmiştir. Kentler böylece oluşmuştur.

İlk insan kümeleşmesi olan klanlar birleşerek fratileri, fratiler birleşerek kabileleri, kabileler birleşerek kentleri meydana getirmiştir. Kentler merkezi bir otorite tarafından örgütlenerek kent devletlerini oluşturdu. Kent/site devleti, bir kentin kendi adına devlet kurması ve bağımsız bir yönetim kurmasıdır. İlk örnekleri Sümer uygarlığında görülmektedir. Antik Yunan’da çok sayıda kent devleti görülür. Atina dışında Sparta, Argos, Korint, Tebai, Krintos gibi güçlü kent devletleri vardır. Bu kent devletleri, kendilerinden küçük gördükleri kırsal alan ve kasabaları hâkimiyetleri altına almışlardır. Eski Yunan kent devleti olan polis, dini, askeri ve siyasal bir bütündür. Yunan düşünürü için polis aynı zamanda ideal bir toplumdur. Aristoteles, aileden köye, orada da kente geçildiğini belirterek mükemmel olanın kent olduğunu vurgulamaktadır. Ona göre, ‘bir araya gelmenin her türlü bir iyiyi’ hedeflemektedir ve en büyük iyiyi sağlayan birlik de ‘polis’ ve ‘politik toplum’ olarak tanımlanmaktadır (Şenel, 1996:22).

Polis devletinde kurallar çok sıkı işler ve kentin kaderi kentin tanrısındadır. Her kentin tanrısı mevcuttur ve tanrının heykeli mevcuttur. Kent olmadan düşüncenin çıkmayacağını öncede belirttiğim üzere kent ile düşünce arasında karşılıklı bir etkileşim yaşanmaktadır. Bu da AGORA denilen meydanlarda yapılır. Eski Yunan kenti aynı zamanda demokrasinin beşiğini de oluşturmuştur. Eski Yunan kenti, farklı çıkarların ve yararların bir araya gelmesini sağlayan bir mekândır. Bu çıkarların korunmasıysa, poliste epeyce önemli sayılan hitabetle sağlanmaktaydı. Bu konu bağlamında Eski Yunan için şu söylenebilir. Eski Yunan kentinin iki önemli unsuru olan AKROPOL ve AGORA küreselleşmiş yapı süreci içerisinde şöyle bir dönüşüme uğramıştır: Dini, tanrıları ve kutsallığı temsil eden akropol büyük ölçüde önemini yitirmiş buna karşın; demokrasiyi, laik düşüncüyü ve halkı simgeleyen AGORA giderek önem kazanmıştır.

Kent devletleri arasında demokrasi kavramını en çok yaşamış olan kent Atina sitesi olmuş ve bugün dünyada dönüşerek gelişen üç kent devleti gelişim göstermiştir; Bunlar: Vatikan, Monako, Singapur’dur (Bal, 2015:49).

1 Milis: Sivil halktan oluşturulan yardımcı güvenlik gücüdür.

Polis önemini kaybedince Helenistik çağ ile birlikte ROMA siteleri gelişti. Roma siteleri kentin hukuki gelişmeleriydi. Bir meclise sahip olmak önem teşkil ediyordu. Hamamları, arenaları ve anıtsal yapılarıyla birbirlerine benziyorlardı. Bütün kentler, küçük birer ülkedir ve bu büyük vatanın tek siyasi imgesi ise kendi kendini yöneten kenttir. Site, Roma imparatorluğu zamanında siyasal ve sosyal bağımsızlığını kaybetmiş; fakat varlığını sürdürmüştür (Pustu, 2006:129).

#### 4. KÜRESEL KENTLERİN OLUŞUMU

İnsanın siyasal olanı düşünmesi eskilere dayanır. Aristo gibi düşünürler burada devreye girerler. Aristo insana siyasal bir hayvan benzetmesi yapar. Burada vurgulamak istediği temel ide, insan ancak siyasal bir örgütlenme içinde insan olabilir bunun temelinde insanın toplumsal bir varlık olduğu ve tek başına yaşayamayacağı olgusu yatar. Siyasal sorgulanmayı başlattığımız bu dönem Aristo dönemidir. 158 tane şehir devletleri kuruldu ve anayasalar oluşturulmaya başlandı. En iyi siyasal sistem ve örgütlenme biçimi için çabalanmıştır.1990'larda anayasayı her toplumun elitist meclisi hazırladı. Demokratik bir halk anlayışına bürünen bir şehir devleti yani kentler sistemi oturdu. Gerekçe ne olursa olsun toplumların siyasete katılmaları öngörülmüştür. Küreselleşme dediğimiz olgu bu yıllarda devreye girerek daha önce belirttiğimiz site devleti sistemlerini daha da geliştirerek; demokratik, anayasalara bağlı ve halkın sözlerini dikkate alan bir kent sistemine dönüştürmüştür.

Dünya birbiriyle daha sıkı bir etkileşim sürecine girmiştir. Önceden beri var olan insansal ilişkiler, özellikle 80'lerden itibaren dönüşerek, toplumlar artı insanlar formülü ile birbirlerine daha da yakınlaşmıştır. Bu küreselleşmenin kentleri dönüştürerek iyi sonuç verdiği örneklerinden biridir. En başa dönersek kısaca; insan ancak siyasal toplum içinde yaşayabilir. İnsanlar arası adaletsizliği belirli koşullarla düzeltebiliriz. Bu da 'VİCDAN' ile sağlanır. Buna bizi siyasal örgütlenme biçimi açısından ilk başa götüren POLİS devletleri örnek verilir. Antik yunan döneminde insanın kendini sorgulaması başlar. Doğada canlılar uyumludur, insana da doğadaki uyumu sağlamalıyız derler. İnsan çevresiyle nasıl uyumlu olur? Sorusu bu dönemin temel taşıdır. Bencil, hırçın, çıkarıcı toplumu öne koymazsak insan doğasıyla bir uyum içerisinde gelişme gösterir. İyi özelliklere sahip ERDEMLİ bireyler yetiştirmek siyasal birimlerin temel özelliğidir.

Sonraki dönem 5. yy ROMA dönemidir. Artık papalık, kilise ve Katolik dünyası vardır. Değerler değişiyor. Bir örnek vermek gerekirse THOMAS, sadece ve sadece tanrının sözünü bilmek istiyorum düşüncesindedir. Eksen ERDEMDEN, İMANA doğru kayıyor. Modern dönemde ise Machiavelli ERDEM ve İMANI bırakın ÇIKAR önemlidir savını ortaya koyuyor. ULUS-DEVLET dediğimiz bugünkü devletler ortaya çıkıyor. Küreselleşme olgusu 80'den itibaren, Antikten feodale, feodalden ulus-devlet'e, ulus-devletten küresel bir imparatorluğa dönüşen bir form olmuştur.

İletişim ile teknolojiye yaşanan olumlu gelişmelerin sonucunda küreselleşmeyle birlikte toplumsal, siyasal ve ekonomik bir transformasyon yaşanmaktadır. Küreselleşme sürecinde insanoğlu dönüşüm yaşamıştır. Yaşanan dönüşümler gerek mekânsal gerekse zihinsel olarak karşımıza çıkar. En belirgin dönüşüm olgusu kentlerdir. Eskiden ulus-devletler ile gerçekleştirilen sermaye artık küreselleşmeyle birlikte kentler aracılığıyla gerçekleşir. Artık günümüzde kentler gücünü ülkesel yapılardan değil, ülkeler güçlerini kentsel faktörlerden almaktadır (Pustu, 2006:145). Ulusal kent hiyerarşisinde, küresel çaptaki sermayeleri çekebilecek potansiyele sahip olan kentler yerini almaya başlamıştır. Kentlerin küreselleşme bağlamında dönüşüm noktası, - *malların, paranın, hizmetlerin ve işçilerin küresel çapta hiçbir engele maruz kalmadan oluşan*- bir gelişim yörüngesinin ürünüdür.

1980 yıllarında; bilim ve bilginin serbest olarak dolaşımı, akışkan sermayenin gelişmesi, yerel olanın evrenselleşmesi, ortak olan dillerin dünyaca var olması v.b gibi gelişimler, neo-liberalizme bağlı küreselleşmeyi doğurmuştur. Bu gelişmeler sonucunda 1980 öncesinde hâkim olan merkez ülkelere yığılmış sermaye anlayışının yerine, 1980 sonrası dünya ölçeğinde dolaşan sermayeye kayış anlayışı gerçekleşmiştir (Yaylı, 2012:338). Buna bağlı olarak gelişmiş ülkelerde yer alan büyük kentlerin sermaye akışı mikro alandan makro alana, dar çaptan küresel çapa doğru yönelmiş, böylece kentlerin kültürel, siyasal ve sosyal nitelikleri değişime uğramıştır. Sonuç olarak nüfus ve coğrafi alanda gerçekleşen ayrışma, "mekân" kavramını daha çok önemli yapmıştır. Küreselleşme olgusuyla birlikte sermaye önem kazanmış ve kentlerde gözdelerinden biri haline gelmiştir.

Dünya kapitalizmi, ulusal kapitalizmin çizgisinden kayarak yörüngesini, tüm dünyada karar veren, her ülkeyi kendi potansiyeline alan ve onları kendi pazar ile sermaye alanı olarak gören, kendi hareketliliğine engel teşkil etmeyen, bencil toplumlardan oluşan ve kentlerin önem kazandığı yapıya dönüşmüştür. Bu yapıda tabii ki hiyerarşi kavramını da beraberinde getirmiştir. Modern devletler ve çağ diye adlandırdığımız bu küreselleşme olgusuyla birlikte, artık ulus-devletler önemini yitirmişlerdir. Artık önemli olan ve popülerlik kazanlar; yerel

birimler, kentler ve bölgeler olmuşlardır. Ulus-devlet sınırlarının yok olmasıyla beraber bazı kentler önemini kaybederek çöktürlere gitmektedir. Küreselleşen dünyada gelişmekte olan ülkelerin bu süreçlere entegre olması problemleri çıkmaya başlamıştır. Böylece küreselleşme bizlere ve modern çağa bir yarışma ortamı sunmuştur. Oluşan bu ortamda ise en gelişmiş sosyo- ekonomik ve mekânsal faktörleri, en mükemmel ulaşım, iletişim ve altyapısal mekanizmaları mevcut sermayeye sunmak önem kazanmış ve bu amaçla kentlerin kendi yapılarını yarış içerisinde gösterdikleri bir arena gerçekleşmiştir. Küreselleşme olgusu, kentlerin arasında rekabet ortamını hızlandırırken onlara yeni ve farklı kültürel, ekonomik ve siyasal görevler yüklemiştir. Kentlerin üstlendiği yeni roller, kentsel mekanın yapısında köklü bir değişim sağlamış ve kentsel dönüşümü daha da hızlandırmıştır (Bruggmann, 2009:32-36). Bir başka sorun ise küreselleşmeyle birlikte tüketim toplumu felsefesi artı kentlerin giderek birbirine benzemesidir. Bu benzeşme yerel özgünlüklerin belirlediği kent kimliklerinin kaybedilmesine yol açmaktadır. Kent yaşantısı da değişim göstermekte, zengin-fakir ayrımı uçurumu derinlere inmekte, sosyal yaşamdaki toplumlar arası farklar giderek azalmakta, tüketici kültür yerleşmekte, tek yapılı kültür benimsenmekte ve tüm bunlar küreselleşmenin kentsel yaşam üzerindeki en belirgin etkilerini bizlere göstermektedir. Küreselleşme çerçevesinde ideal kent ve küresel kent olgusunun çeşitli özellikleri mevcuttur (Yücel Batmaz, 2010:127).

**Tablo 1.** Küreselleşme Çerçevesinde Küresel - İdeal Kent Olgusunun Özellikleri

|                                  |   |
|----------------------------------|---|
| Ekonomik Özellikler              | Hizmet alanındaki sektör etkilidir. İmalatçı sektör büyük oranda ortadan kalkar. Uzmanlaşmış işgücü potansiyeli Kentler arasında rekabet yaşanmaktadır. Tüketici bir topluluk yaygınlaşmıştır. Enformel sektörde artış vardır ve emek piyasasında ikili yapı mevcuttur.   |
| Mekânsal Özellikler              | Çok katlı plazalar, gökdelenler, lüks konut yapıları ve sitelerinin inşası vardır. Çağdaş yapı teknolojileri yaygın olarak kullanılmaktadır. Kentsel ulaşım alanında kolaylığı sağlamak için yollar ve beraberinde çok katlı kavşaklar yapılmaktadır. Araştırma yapmak için merkezler, güzel sanat akademileri ve teknoloji enstitüleri yer almaktadır. |
| Siyasal ve Yönetimsel Özellikler | Ekonomi alanında devletin etkisi azalmakta, kamusal alandaki hizmetler özel sektöre yansıtılmaktadır. Küresel ve bölgesel birimler artı kentsel yönetim önem teşkil etmektedir. Bunlar beraberinde kentler arası rekabeti de doğurmaktadır.   |

Kaynak: Yücel Batmaz, 2010:47-48'den elde edilmiştir.

## 5. KÜRESELLEŞME DÖNEMİNDE KENT YAPILARININ MARKALAŞMASI VE MARKA KENTLER

Küreselleşme olgusu, bir taraftan merkezileşmeyi arttırırken öbür taraftan bireyselleşmeyi, sivil olarak katılımı ve kültürel alanlardaki farklılığı vurgulamakta, bunları medya vasıtasıyla bütün dünya kamuoyuna duyurmaktadır. Nitekim kültürel açıdan farklılıkların siyasal çapta korunması, demokratik yapının ayrılmaz bir parçası olarak görülmüş ve bu olgu yayılmıştır. Çok kültürlülüğün gelişmesinin temelinde hem öznel hem de nesnel açıdan gerçekleşen bir “Marka cazibesi” gelişmiş ve çekim noktası oluşturulmuştur. Marka algısı ve olgusu son yüzyılda gelişimini göstermiştir. Temel bekası kalıcı yapıda izler bırakmak şeklinde tezahür etmektedir. Nitekim bu amaç ile gelişim gösteren kentlerin yapısal olarak değişimleri, marka kentlerin olgusu ışığında değerlendirilir.

### 5.1. Marka Kavramı

Marka kavramı, pazarlama olgusuna dayanan bir yapıdır. Marka, bir nesneyi veya ticari özellikte olan bir malı ötekinden ayırmak için kullanılan işaret ya da özel bir isimdir. Markalaşma olgusu ise herhangi bir şeyin, ürünlerin v.b yapıların geniş alanda tanınması sürecini kapsamaktadır. Markanın temel unsurları; algı tanınırlık, hatırlanma, imaj ve çağrışımdır. Günümüzde küreselleşmeyle birlikte artan rekabete dayanarak işletmeler, ürünlerini markalama çabası içine girmişlerdir. Marka olgusu bir tek ürün adıyla sınırlı değil, ayrıca bireyleri de içine alan kapsamlı bir yapıdır. Marka kavramı, farklı alanlarda çalışan uzmanlar tarafından pek çok farklı şekillerde tanımlanmış ve açıklanmıştır. Ancak marka kavramının anlaşılmasında, tarihsel olarak ortaya çıkış sürecini ve dilsel kökenini yorumlamak önem taşımaktadır. İngilizcede, marka kelimesinin karşılığı “brand” olup, yanan veya sıcak olan herhangi bir şey için kullanılmıştır (Yücel Batmaz, 2010:127). Kelimenin kökeni olan “brandr” ise, eski bir Kuzey İskandinav dilinden gelmekte olup; yakmak, damgalamak anlamlarına gelmektedir (Rajaram ve Stalin Shelly, 2012:100-104). Bu sembollerin ilk kullanım alanına örnek olarak, yüzyıllar önce insanların kendilerine ait olan büyükbaş hayvanlara sıcak demir damgalarla kendilerine özel

sembollerin izini bırakmaları verilebilir. Bu bağlamda, marka kavramının zaman içerisinde, üreticilerin ürünlerine kendileri tarafından üretilmiş olduklarını anlatan bir işaret kazımaları, oymaları veya yakarak damga oluşturmaları şeklinde geliştiği söylenebilir (Khan ve Mufti, 2007:75-87). İngilizcedeki “mark” kelimesi ise, halk arasında “brand” ile aynı anlama sahip olarak düşünülse de, bu benzerlik yüzeysel olmakla beraber, “mark”ın geçmişi çok daha eskilere; M.Ö 5000'lere dayanmaktadır. Bu yüzden, markanın ve markalaşmanın tarihsel süreçte çok eski bir geçmişe sahip olduğu söylenebilir (Moore ve Reid, 2008:419-432).

Marka kavramının pek çok farklı kültürde, aynı fonksiyonla ortaya çıkmaya başladığı görülmektedir. Bu duruma, en eski uygarlıklardan biri olarak sayılabilecek Çinlilerin ürettikleri seramikler için kullandıkları semboller gelmektedir. Öte yandan Yunanların vazolarına koydukları simge ve işaretler; Romalıların çömleklerine kazıdıkları damgalar ve Mezopotamya, Mısır, Türkiye coğrafyasında arkeolojik kazılarda ortaya çıkan pek çok farklı materyal üzerindeki “marka” olarak sayılabilecek izler örnek ve kanıt olarak sunulabilir (Briciu ve Briciu, 2016:145). Dramatik bir anekdot olarak, eski zamanlarda kölelerin, kaçakların, mültecilerin, çingenelerin; yani insanların bile taşıdıkları bir takım özelliklerin dışarıdan kolaylıkla anlaşılabilmesi amacıyla damgalandığı, yani bir tür markalanma işlemine tabi tutulduğu görülmektedir. Buna benzer olarak, suçluların da farklı kültürlerde bu işleme maruz kaldığı görülmektedir (Rajaram ve Stalin Shelly, 2012:101).

## 5.2. Kentlerin Markalaşması Kapsamında Marka Kentler Korelasyonu

Kent yapısı itibarıyla bir yerleşim alanıdır. Kent sözcüğünün derin anlamsal kollarını daha önceki bölümlerde belirtmiştik. Bütün bunlardan yola çıkarsak kentlerin, uygarlık kavramı ile eş anlamlı olarak kullanıldığı; uygarlık tarihinin kent ve kentleşmeyle geldiği söylenebilir. Kentler köylere göre mantıken daha üst bir yaşam biçimini nitelemektedir. Tarihsel süreç olarak baktığımızda, yaşam tarzı açısından kentlerde ortak faktörler bulunmasına rağmen, kentlerin tarih sahnesinde kendi oluşturduğu farklılıklarda mevcuttur. Öncelikli olarak günümüz kentleri ve ilk kentler arasında büyük farklılıklar vardır. Feodalite ve Ortaçağ zamanlarında kentlerin siyasi ve ekonomik çalışmaları dolayısıyla, kent bağımsızlığının en güzel çağı yaşanmış ve kentler devletlere bağlı kalmadan öz hinterlandlarını oluşturarak büyük bir gelişim ile beraber dönüşüm de gerçekleştirmiştir.

Kapitalizmin yaşanan gelişmelere bağlı olarak, zaman içerisinde ulusal olan devletlerin meydana çıkması ve ülkeyi merkezi hale getirmesi üzerine kentler özerkliğini kaybetmişlerdir. Kentlerin konumlarını ulusal ekonomi belirlemeye başlamıştır. Mutlakıyetçi yönetim yapısı, kent faktörlerinin politik güçlerine el koymuş, ekonomideki alanını ise ulusal Pazar ve siyasi kontrole bağlamıştır (Keyder, 1996:91). Küreselleşme sürecinde, teknolojik, siyasi, yönetsel ve ekonomik gibi alanlarda yaşanan değişimler, kent yapılarında tamamen gözlenebilmektedir. Son 200 yıldır küreselleşme olgusu, toplumsal yaşamı doğrudan etkileyen bir kavram olmuş buna ek olarak ekonomik, sosyal ve politik alandaki bütün olgulara yeni açıklamalar ve görevler yüklemiştir. Küreselleşme ile oluşan yeni dünya ortamında kentler, toplumdaki ekonomik alan kalkınmalarını belirleyen bir faktör olmuştur (Keyder, 1996:17). Küreselleşme bağlamında gelişen süreçte, ulus-devlet algısı silinerek uluslararası alanı da kapsayan globalleşme, kentlerin arasın da yarışma ortamı yaratmıştır. Bu kentler arasında sürece ayak uydurarak bankacılık, ticaret ve finans gibi yapılarda gelişen ve etkin politikalar sergileyen kentsel yapılar büyümüşlerdir. Bunlar, ‘Word City’ (Dünya Kenti) yani dünya kenti adını almışlardır (Kaypak, 2013). Dünya kentleri, marka ve marka kentler bağlamıyla korelasyon kurabileceğimiz bir olgudur.

## 5.3. Marka Kentlerin Temel Parametreleri ve Amaçları

Küreselleşme olgusuyla gelişen marka, markalaşmak, marka kent olguları çerçevesinde kentlerin markalaşmasının gelişmekte olan ülkeleri işaret ettiğini söyleyebiliriz. Kentlerin marka olarak gelişim göstermesinin temelinde, dünya kentleriyle yarışabilme özelliğini kazanma düşüncesi vardır. Kentlerin markalaşmasındaki temel faktör, kaynakları toplayabilmek adına kent potansiyelinin ve kent şartlarının dışarıya tanıtılması uğraşısı olarak gelişmiştir. Buna bir örnek verecek olursak, yapıldığında aydın Fransızların tepkisini toplayan ve sökülmesi adına kampanya toplandığı ‘Eiffel Kulesi’ nin, turist çekme açısından Paris’e önemli bir katkısı vardır. Birçok kesime göre Paris ve Venedik âşıklar kenti olarak anılmış, Roma tarihsel ve dinsel yapıları ile adını duyururken, Mısır piramitleriyle nam salmıştır. Bunların hepsi bu kentlerin; kaynak çekebilme adına, kentsel potansiyellerini dışarıya başarılı bir şekilde tanıtarak markalaşması, yani marka kent olabilme olgusuyla alakalıdır. En başta da belirttiğimiz üzere markanın ve markalaşmanın amacı da budur. Kentlerin kadersel yazgıları onların ekonomik olarak oluşturduğu cazibeleriyle doğru orantılıdır. Ekonomik açıdan cazibeyi arttırmak ise markalaşma sürecinden geçmekte; kentlerin, dünyadaki ve kendi ülkesindeki yatırımları, turistleri ve alıcıları kendi eksenine çekmek için cazibe faktörlerini bulundurmaları gerekmektedir.

Marka kent olabilmenin temel bekası; cazibeyi arttırmak, ziyaretçilerin akışını hızlandırmak, kentlerin ekonomilerini canlandırmak, işletme yatırımlarını canlandırmak gibi gayelerle kentlerin bekasını sağlamaya yönelik marka kentler oluşturmaktır. Bunun ana sebebi de küreselleşmeden geçen dünyanın içindeki sistemler, kendilerini tek bir yapıda toplanmış bulsa dahi kimisi küçük kimisi büyüktür. Yani gelişmişlik düzeyleri farklıdır. Bu yüzden sürekli rekabet halinde oldukları için markalaşma gereksinimi dikkat çekme ve sermayeyi de dikkat ile beraber kendine çekebilme algısı silsile şeklinde yayılmıştır. Gerçek marka olabilmek adına hem, zorlu hem de uzun bir süreç gerekir. Aynı durum marka kent olabilmek içinde geçerlidir. İyi hizmet, güven, tanıtım ve kalite özellikleri marka kentlerde olması gereken niteliklerdir. Fakat her daim güven faktörü önem teşkil etmektedir; hedef alınan grup ile kurulacak olan bağ güven ile kurulur. Bu bağlamda teknik, strateji ve yöntemi içeren Marka kentin temeli güvene dayanır. Marka olarak tanınmış her kent, gerek işletmelere gerekse sermayeye güven verme özelliğine sahiptir (Alaş, 2009a). Tüm bunlardan yola çıktığımızda marka kent olabilmenin özellikleri az çok şöyledir; kentleri dışa dönük yapmak ve gerek yatırımcıları gerekse turistleri sürekli olma özelliğinde kentlere çekmektir. Marka veya marka kent olmak, o kenti ötekilerden ayıran ve merak uyandıran bir yer olarak geliştirir. Merak uyandıran marka kent, cazibe noktası olma özelliğindedir; bu noktada kentlerde misafir perverlik devreye girmektedir; yani bir nevi ülkemizde Trabzon'a gelen bir İngiliz'e kemençelerimizin, hamsilerimizin, doğamızın ve tarihi güzelliklerimizin sıcakkanlı bir şekilde tanıtılması bir örnek verilebilir. Ancak bu anlattıklarımıza ek olarak küresel sistem ekonomik amaçlarını devreye sokarak, kentlerin benlik kartı olan kimliklerini ve markalaşmış niteliklerini benimseyen en önemli unsur haline gelebilmektedir.

Kimliğin önemli olduğu tarihi kentlerde, küreselleşme o yerin kimliğini alıp götürülmektedir. Kent olgusunun marka kimliği uluslar üstü faktörler tarafından belirlenmemelidir. Çünkü bu faktörler özgünlüğe ve kentlerin doğal yapısına aykırıdır. Kentleri ötekilerden ayıran temel yapı, kültürel değerlerinin çekiciliği ve natural olmaları durumudur. Bu noktada iyi olan markaların kentlere avantaj sağlaması gibi kötü olan markalarda kentlere dezavantaj sağlar (Alaş, 2009b). Neticede özgün kimlikler yitirilir ve standartlaşma doğabilir.

#### 5.4. Marka Kentler, Küreselleşme ve Ülke Markası

Dinnie (2015: 44), ülke markalaştırmasında küreselleşme faktörünü şu şekilde ifade eder;

*"Küreselleşme, ülkelerin yatırımcıların, turistlerin, tüketicilerin, başışta bulunanların, göçmenlerin, medyanın ve hükümetlerin dikkatini, saygı ve güvenini kazanmak için birbirleriyle rekabet etmesi demektir. Böyle bir bağlamda, güçlü ve olumlu bir ulus markası, önemli rekabet üstünlüğü sağlamaktadır"* (Kurtuluş Dünder, 2008:285-300).

Tüketiciler genellikle markalar tarafından sağlanan güvenlik, huzur, barış, farklılık, değer ve duygusal beklentiler gibi pek çok nedenden dolayı markalı ürün satın almayı seçme eğilimindedir. Ülkeler arasındaki rekabetin sebebinin küreselleşmiş piyasa ortamından kaynaklanması nedeniyle ülkeler benzer şekilde, tüketicileri ürünler seçmeye teşvik edebilen ya da ülkelerinde yatırım yapacak ya da uluslararası turistleri cezbedecek kadar güçlü bir ulus markası ya da yetenekli mesleği profesyonellerinden ikna etmeye çalışmaktadır. Yıldız (2017:41), belirtilen amaçların hepsini şu şekilde özetlemektedir;

*"Markalaşmanın, markalı ulusların kalabalığın öne çıkmasına yardım ederek küresel ekonomide rekabet üstünlüğü sağlayabileceği düşüncesidir ve markalaştırmanın amacını güçlü bir ulusun rolü vatandaşların genel refahını arttırmak olarak ifade etmektedir"*.

Güçlü bir ülke markası tasarlamak için pek çok teşvik vardır ve bunların hepsi de ülke vatandaşlarının refahına katkıda bulunmaktadır. Bir ülkenin uluslararası statüsünü iyileştirmek, yeni güçlü ortaklıklar oluşturmak, eski ekonomik veya sosyal deneyimlerden kaynaklanan olumsuz imajları ortadan kaldırmak ve vatandaşları güçlü bir ulus için motive etmek bazı teşviklerdir. Son zamanlarda hızlı bir şekilde artan teknolojik gelişmeler, küreselleşmenin hızını arttırmış ve ülkelerin arasındaki tüm mesafeleri büyük ölçüde azaltmıştır. Sonuç olarak sınırlar ortadan kalktığı uluslar arasında bir entegrasyon sağlandığı düşünülmektedir. Bununla birlikte, ülkeler küresel pazarda farklı avantajlar sağlamak için farklılaştırma yöntemleri benimsemiştir. Artan rekabet koşullarının bir sonucu olarak, entegrasyon söylemi, bu çabaların bir sonucu olarak, dış tanıtım süreci hızlandırılmış ve sınırlar bu anlamda daha belirgin hale gelen çeşitli çabalar üretmiştir. Markalaşma, ülkenin dış tanıtım sürecinde en önemli araç haline gelmiştir (Emre, 2012:48).

Tıpkı ürün faktöründe olduğu gibi ülkede; öteki insanların ve ülkelerin gözünde yaratılan imge ve tanımların bir sonucu olarak konumlanmaya başlamıştır. Bu durum; tanıtım, rekabet ve imaj için çok önemli bir araç haline gelmiştir. Bu nedenle, ülkeler varlığını sürdürebilmek ve rekabete uyum sağlamak için imajlarını ve tanıtım



çabalarını hızlandırmakta ve markalaşmaya yönelik adımlar atmaya başlamışlardır. Bu durumun sonucunda, ulusal bir marka ortaya çıkmıştır. Uluslararası rekabet ortamında marka ismi olan ülkelerin konumu; siyasi ve ekonomik ilişkileri önemli boyutlara taşımak için oldukça önemlidir. Bu durumda marka olarak adını duyurmaya çalışan ülkeler; öteki ülkelerin, hükümetlerin ve uluslar arası medyanın dikkatini çekmek zorundadır. Hedef olarak görülen grupların önünde artı bir görünüm yaratmak için aday ülkeler, saygı ve güven hissi yaratmak adına birbirleriyle sürekli yarış halindedirler. Bu bekayla, ülkelerin kamusal kurumları ile kuruluşları ve özel sektör şirketleri, başarılı ve sürdürülebilir tanıtıcı faaliyetlerle yürütülerek bu rekabet ortamında yüksek payı hedeflemektedir. Güçlü marka değerine sahip bir ülke, gerek uluslar arası gerekse ulusal kamuoyunda itibar sahibi ve olumlu görüntü sergileyecektir. Marka değeri yüksek seviyeye sahip ülkeler, itibarını ve olumlu imajlarını aktif ederek yabancı sermayeyi kendisine çeker. Böylece ülke yapısının kalkınma aşamasında büyük adımlar atılmış olunur (Emre, 2012:49).

Bir ülkeyi marka olarak ele alan çalışmalardan önce, 1975'te Amerika Birleşik Devletleri'ndeki eyaletler için stratejiler geliştirilmeye başlanarak ülke markalaşmasının temelleri atılmaya başlanmış oldu. Örneğin; 40 yıl önce en fakir devlet olan Kuzey Carolina, ülke markalaşması ile bugün cazip bir iş merkezi haline gelmiştir. Aynı zamanda, Brezilya'nın Curitiba kenti "Dünyanın İlk Marka Kenti" unvanına ve birçok ödüle layık görülmüştür (İlgüner ve Asplund, 2011:67). Ülke markası kavramı, bir dizi araştırmacının yaptığı çalışmalar ile kullanılarak geliştirilmiş olup, sadece il, eyalet veya hedef marka olarak değil, "ülke markası" olgusuna da dönüşmüştür (Nickerson ve Moisey, 1999:54). En genel anlamda, ülke markalaştırması, bir ülkeye pazarlama ve marka tekniklerinin uygulanması durumudur. Bugün dünya tek pazara haline dönüştüğü için her ülke sosyal, kültürel ve siyasi faaliyetler açısından diğer ülkelerle sürekli yarış halindedir (Anholt, 2005:296-304). Zihinlerde olumlu bir imaj kimliği kazanmış ürünlerin yarış için avantaja sahip olduğu ülkelerde, artık bu tür avantaj için ülkeler bir marka haline gelmektedir. Fan ülke markasını; yer / hedef noktası markalaşma, kaynak ülke, ulusal kimlik ve kamu diplomasisi gibi konularda incelenebilir görmüştür (Fan, 2006:5-14).

Anholt açısından ülke markası; küresel toplum, yukarıda bahsedilen farklı dalda (ihracat, yönetim, miras, kültür, turizm, toplum ve göç) toplumdaki beklenti olarak yeterliliği karşılama fırsatını temsil etmektedir. Buna bağlı olarak; bir ülkenin markalaşması için belirtilen kriterlere göre başarılı olması gereklidir (Anholt, 2005:116-121). Uluslararası alanda sahip oldukları itibar ve imajın ülkeler tarafından olumlu veya olumsuz olarak algılandığı gerçeği, bu ülkelerin marka değerlerini şekillendirmede önemli bir rol oynamaktadır. Markanın değersel yapısı, küresel olan rekabet ortamında bir dezavantaj veya avantaja ulaşmada önemli bir faktördür. Bu açıdan en güçlü yöntem, ülkelerin politika olarak tanıtımlarını markalaşma zamanına uygun olarak organize ederek entegre bir operasyon yürütmesidir. Örneğin, 1990 yıllarından sonra İngiltere turizm alanında önemli bir düşüş yaşarken, Mayıs 2002'de İngiltere, Corporation Edge isimli marka, tasarım ve iletişim kurumu ile anlaşarak İngiliz markası üzerinde çalışmıştır (Hall, 2004:48). Ulusal markalaşmada en devasa sıkıntı, farklı algılardan farklı algılara tek bir imaj, sembol veya mesajla nasıl iletişim kurulacağı noktası olmuştur. Pratikte, tüm hedef gruplara tek bir slogan veya sembol ile ulaşmak imkânsızdır.

Ülke markası, pazarlama stratejileri ve markalaştırmadan daha farklı ve karmaşık bir düzene sahiptir. Bunun temel nedeni, ülkelerin satılacak veya satın alınacak birer ürün olmamasıdır. Bu sebep ile, hedef kitlenin ürününden aldığı memnuniyete değil, ülkenin kazandığı itibarın ve zihin imajıyla ilgilenir. Bu şöhretin olması için; ülkelerin kendi imgelerine göre araştırılarak bu imajın sebeplerini araştırmalı ve tüm kesimlerin ülkedeki insanların istek ve hedeflerini göz önüne alarak düzenli olarak birlikte çalıştıkları bir strateji oluşturmasını sağlamasıdır. Bunun sonucunda da hak ettiklerini ispat etmelidir. Bu tür bütünlüğün sağlanması, ülkenin kamu kurumlarının el birliği ile üstünden gelebileceği bir süreçtir. Bu nedenle, ulusal markalaşma sürecinde, ilk önce harekete geçmesi gereken ülke yönetimidir. Markalaşma sürecinde etkili yönetimin varlığı mevcut kaynak yapılarının bir bütün şeklinde kullanılmasını kolaylaştırır. Bu açıdan, kamu kurumlarının üstlendiği sorumluluk rolü miktarının, daha fazla olması yönündeki düşünceler oluşmuştur (Anholt, 2008).

## SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Kent veya Şehir olgusu, tarihsel süre zarfında bireylerin farklı gereksinimlerinin sonucu olarak gelişme göstermişlerdir ve ilk ortaya çıktıklarından itibaren büyük bir dönüşüm yaşamışlardır. Geçirdiği bu dönüşümlerle hem insanların çeşitli birikimlerinin gelecek nesillere taşınması hem de kuşaklara taşınan bu birikimlerin insanoğluna gelecek yönünde şekil vermesi bakımından önemli bir yapıyı teşkil etmektedir. Bu tarihsel dönüşüm içerisinde kentler; SİTE, POLİS, KOMÜN ve KENT dönüşümlerini yaşayarak dönüşmüşlerdir. Ama genel açıdan bakıldığında, kentlerin dönüşümüyle insanoğlunun dönüşümü iç içe ve birbirini besleyen süreçler olmuşlardır. Bu açıdan konumuzda ARİSTO örnek teşkil etmektedir. İnsanların sosyal bir hayvan olduğunu (ZOOM POLİTİCOM) ve toplumla beraber yaşayabileceğini aynı zamanda tek başına devamlılığını sağlayamayacağını belirtmiştir. Dünya tarihinde, özellikle 1990 yıllarından sonra yaşanan baş döndürücü gelişimler ve dönüşümler ortaya çıkmaya başlamış; lakin küreselleşmenin kuvvetli belirtileri, 80'lerde de sinyallerini vermeye başlamıştır (Pustu, 2006:129). Küreselleşme olarak belirlenen bu gelişim; geleceğin kentlerinin belirleneceği yani ulus-devletin fonksiyonlarını yitirip anlamsal olarak içeriğinin sığlaşacağı anlamına gelmektedir. Kentler, içinde bulunduğumuz küreselleşme sürecinin taşıyıcılığını yapan en önemli faktörlerdir. Küreselleşme ve kent birbiriyle, döngüsel ve karşılıklı olarak etkileşim içerisinde olduklarıdır.

Küreselleşen dünya değişmekte ve sınırlar ortadan kalkmakta bununla beraber ise çeşitli ilişkilerin yeniden doğacağı öngörülmektedir. Dünya tarihinde artık küresel hareketliliğin önem teşkil etmesi ve yönetim açısından ulus-devletlerin değil, yerel birimler kapsamına giren kentlerin büyük roller üstlenmesi durumu yaşanmaktadır. Yerleşim birimi açısından küreselleşme faktörünün kentler üzerindeki etkileri; onların değişip dönüşmesine olanak sağlayarak, gelişmelerini hızlıca tamamlamalarına yardımcı olmak şeklinde tezahür etmiştir. Küreselleşen dünya baz alınarak günümüzde kentler, bir toplumsal ve fiziki mekan olarak birbirleriyle yarış içerisinde olduklarıdır. Küreselleşme döneminde kaçınılmaz olarak görülen kent rekabetleri, yani kentlerin kendilerini marka şeklinde yansıtmaya çalıştıkları marka yarışları, güçlü politikaları şart koşmaktadır. Kentlerin Uluslar arası alanda marka olma çabaları, 'Dünya Kenti' olgusunu cazibe noktası olarak çekmektedir. Bunu başaran ülkeler yani kentler, küreselleşen dünyanın ondan beklediklerini rekabet ortamında gerçekleştirerek başarıya ulaşmış MARKA olmayı başarmış sayılmaktadır. Küreselleşen dünyanın perspektifinde sermayeyi, markalaşarak başarılı şekilde kendine çekmiş sayılır. MARKA KENT olma olgusu küreselleşmenin dünyaya kazandırdığı bir olgu olarak tarihte izlerini sürdürür.

Günümüz dünya faaliyetlerinin temeli olan siyaset ve ekonomi faktörleri, küreselleşme olgusu ile şekil kazanmaktadır. Küreselleşme oldukça geniş bir arenayı kendi etkisi altına alarak, kentlerinde işlev ve anlamlarını dönüştürmüştür (Pustu, 2006:148). Sonuç olarak kent olgusu, artık ulus devletten bağımsız ve onun mülki sınırları üzerinde etkilere sahip olan temel kararların alındığı yer-mekân olarak şekil kazanmıştır. Oluşan yeni süreçte kent olgusunun; imge, sembol, anlam ve yapılarını kaybetmeyeceklerini hatta faaliyetlerini daha çok arttıracaklarını söyleyebiliriz. Lakin kent olgusunun bu gelişimi karşısında "ulus-devlet" yapılarının tamamen kalkacağı düşüncesi yanlış olacaktır. Gelişen bu yapıda ulus-devlet çemberini ifade eden olgular aşınma yaşayacak, bununla beraber ulus-devlet dönüşüme uğrayıp varlığını sürdürerek devam ettirecektir (Pustu, 2006:148).

## KAYNAKÇA

- ALAŞ, Betül (2009a), "*Marka Kent Olmak - I*", **İzmir Ticaret Odası Kurumsal Web Sayfası**, <http://www.izto.org.tr/NR/ronlyres/D-47CA-46B3/5.pdf> (Erişim Tarihi: 00.00.0000).
- ALAŞ, Betül (2009b), "*Marka Kent Olmak - II*", **İzmir Ticaret Odası Kurumsal Web Sayfası**, <http://www.izto.org.tr/NR/ronlyres/F4-D3DF-4896/4.pdf> (Erişim Tarihi: 00.00.0000).
- ANHOLT, Simon (2005), "*Nation Brands Index*", **Journal of Advertising Research**, S.45(3), ss.296-304.
- ANHOLT, Simon (2005), "*Some Important Distinctions In Place Branding*", **Place Branding**, S.1(2), ss.116-121.
- ANHOLT, Simon (2008), **Why Nation Branding Does Not Exist**, E-Title, <http://www.cosmoworlds.com/downloads/orangecontest/SimonAnholtNationBranding.pdf> (02.02.2018).
- BAL, Hüseyin (2015), **Kent Sosyolojisi**, Sentez Yayınları, İstanbul.

- BRICIU, Victor Alexandru ve BRICIU, Arabela (2016), “A Brief History Of Brands And The Evolution Of Place Branding”, **Bulletin of the Transilvania University of Brasov Series VII: Social Sciences**, S.9(58)-2, ss.137-142.
- BRUGMANN, Jeb (2009), **Welcome to The Urban Revolution**, Bloomsbury Press, New York (USA).
- DINNIE, Keith (2015), **Nation Branding: Concepts, Issues, Practice**, Routledge Publisher, Abington - Oxford (USA), 2.Baskı.
- EMRE, Ali Serdar (2012), “*Ülke Markası İnşa Sürecinde Türkiye'nin Tanıtımı: Kurumlar, Stratejiler ve Uygulamalar*”, **Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, Başkent Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- FAN, Ying (2006), “*Banding The Nation: What Is Being Branded?*”, **Journal of Vacation Marketing**, S.12(1), ss.5-14.
- HALL, Jonathan (2004), “*Branding Britain*”, **Journal of Vacation Marketing**, S.10(2), ss.171-185.
- HOLTON, Robert J. (1999), **Kentler Kapitalizm ve Uygarlık** (Çev. Ruşen Keleş), İmge Yayınları, Ankara.
- İLGÜNER, Muhterem ve ASPLUND, Christer (2011), **Marka Şehir**, Marketing Yayınları, İstanbul.
- KAYIKÇI, Murat (2007), “Düşünce - Mekan İlişkisi Bağlamında Eski Yunanda Kent”, **Kent ve Politika: Antik Kentten Dünya Kentine** (Ed. Ayşegül Mengi), İmge Yayınları, Ankara.
- KAYPAK, Şafak (2013), “*Küreselleşme Sürecinde Kentlerin Markalaşması ve ‘Marka Kentler’*”, Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, S.14(1), ss.335-355.
- KELEŞ, Ruşen (1997), **Kentleşme Politikası**, İmge kitabevi yayınları, Ankara.
- KEYDER, Çağlar (1996), **Ulusal Kalkınmacılığın İflası**, Metis Yayınları, İstanbul, 2. Baskı.
- KHAN, Saif ve MUFTI, Owais (2007), “*The Hot History & Cold Future Of Brands*”, **Journal of Managerial Sciences**, S.1(1), ss.75-87.
- KURTULUŞ DÜNDAR, Sema (2008), “*Ülkelerin Marka Kişiliği Üzerine Bir Araştırma*”, **İstanbul Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, S.22(2), ss.285-300.
- MOORE, Karl ve REID, Susan (2008), “*The Birth Of Brand: 4000 Years Of Branding*”, **Business History**, S.50(4), ss.419-432.
- NICKERSON, Norma P. ve MOISEY, R. Neil (1999), “*Branding A State From Features To Positioning: Making It Simple?*”, **Journal Of Vacation Marketing**, S.5(3), ss.217-226.
- PUSTU, Yusuf (2006), “*Küreselleşme Sürecinde Kent: Antik Site'den Dünya Kentine*”, **Sayıştay Dergisi**, S.60, ss.129-145.
- RAJARAM, S. ve STALIN SHELLY, C. (2012), “*History of Branding*”, **International Journal of Social Sciences & Interdisciplinary Research**, S.1(3), ss.100-104.
- RICH, John (2000), **Antik Dünyada Kırsal ve Kent** (Çev. Lale Özgenel), Homer Yayınları, İstanbul.
- ŞENEL, Alaeddin (1996), **Siyasal Düşünceler Tarihi**, Bilim ve Sanat Yayınları, Ankara.
- TUNA, Korkut (1987), **Şehirlerin Ortaya Çıkışı ve Yaygınlaşması Üzerine Sosyolojik Bir Deneme**, İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Yayınları, İstanbul.
- YAYLI, Hasan (2012), “*Küreselleşmenin Kentler Üzerinde Etkisi: ‘İstanbul Örneği’*”, **Selçuk Üniversitesi İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, S.12(24), ss.331-355.
- YILDIZ, Bora (2017), “*Building a Strong Nation Brand: Case Of Turkey*”, **Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, Bahcesehir University, İstanbul.
- YÜCEL BATMAZ, Nazlı (2010), “*Küresel Kentlerin Yönetimi ve İstanbul İçin Bir Model Önerisi*”, **Yayınlanmamış Doktora Tezi**, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

## Olağanüstü Hal Rejiminde Yürütmenin Düzenleyici Bir İşlemi olarak Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve OHAL Kanun Hükmünde Kararnameleri ile Mukayesesi

*The Comparison of Enforcement as a Regulative Process During the State of Emergency with Presidential Decrees and State of Emergency Decrees*

**Mehmet BOZTEPE**

Dr., Afyonkarahisar Vali Yrd.  
mehmet.boztepe@icisleri.gov.tr  
https://orcid.org/0000-0002-9739-993X

Makale Başvuru Tarihi: 22.10.2018

Makale Kabul Tarihi: 10.12.2018

Makale Türü: Araştırma Makalesi

### ÖZET

#### Anahtar

#### Kelimeler:

Olağanüstü Hal,

Cumhurbaşkanlığı  
Kararnamesi,

Kanun Hükmünde  
Kararname,

16 Nisan 2017 referandumu ile halkoyuna sunulan ve Anayasa değişikliği öngören 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile klasik parlamenter sistemden "Cumhurbaşkanlığı hükümet modeline" geçişin esasları şekillendirilmiştir. Anayasa değişikliği ile 1982 Anayasasının 91. maddesi ile düzenlenen KHK'ler kaldırılmıştır. Bu çerçevede olağanüstü hal döneminde çıkartılan kanun hükmünde kararnamelerin yerine yürütmenin yeni bir düzenleyici işlemi olarak 'Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi' getirilmiştir. Olağan dönemde kanun gücünde olmayan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri olağanüstü hal döneminde kanun gücünde norm olarak belirlenmiş ve olağanüstü KHK'lerine paralel olarak Anayasa Mahkemesi denetimi dışında bırakılmıştır. Olağanüstü hal döneminde çıkarılan KHK'ler ile karşılaştırıldığında bu dönemde çıkartılacak Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin işlemin yetki, şekil, amaç, sebep ve konu unsurları bakımından farklılıklar arz ettiği görülmektedir.

### ABSTRACT

#### Keywords:

State of Emergency,

Presidential Decree,

Decree Law

The principles of passing to the "Presidential government model" from the classical parliamentary system with the Law No:6771 on the Amendment of the Constitution of Republic of Turkey which has held a referendum on a constitutional amendment on April 16, 2017 have been formed. Decree Laws regulated by Article 91 of 1982 Constitution have been abolished with the constitutional amendment. In this context, "the Presidential Decree" was introduced as a new regulatory process for the executive instead of the decree laws issued during the state of emergency. The presidential decrees which are not in the power of Law during the ordinary period have been determined as norms during the state of emergency and were excluded from the Constitutional Court audits parallel to the Decree Laws of the state of emergency. It is seen that the Presidential decrees issued during this period have differences in terms of authority, form, reason and subjects of the process compared to the Decree Laws come into force during the state of emergency.

## 1. GİRİŞ

11.02.2017 tarihli Resmi Gazete (R.G)' de yayımlanan 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 16 Nisan 2017 tarihinde gerçekleştirilen referandumda halkoyuna sunulmuş kabul edilmiştir. Bu Kanun ile Anayasanın 104/17 maddesinde değişiklik ile kaldırılması yürütmenin hızlı ve etkin düzenleyici işlem yapma mekanizması olarak kullanılan KHK'ler kaldırılmış, yerine "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi" getirilmiştir. Buna göre; "*Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir (md.104/17-1)*". Böylece idarenin tek yanlı iradesi ile oluşan ve icrai işlem niteliğinde olan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri düzenleyici bir işlem olarak hukuk sistemimizde yerini almıştır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Modeli olarak isimlendirilen yeni sistemin yürütmedeki düalist yapıyı ortadan kaldırmasının doğal sonucu olarak olağanüstü hal rejiminde de yürütmenin düzenleyici işlemi olan ve Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunun çıkardığı KHK'lerin yerini Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi almıştır. Anayasanın 119/6-7 maddesinde gerçekleştirilen değişikliğe göre; "*Olağanüstü hallerde Cumhurbaşkanı, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, 104 uncu maddenin on yedinci fıkrasının ikinci cümlesinde belirtilen sınırlamalara tabi olmaksızın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir*".

Yeni yürürlüğe giren düzenleme ile olağanüstü hal yönetiminde uygulanacak Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin hukuki çerçevesinin çizilmesi önem arz etmektedir. Zira olağanüstü dönemde yürürlüğe girecek Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin olağan dönemde uygulanacak Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile arasında işlemin sebep, konu, amaç ve usul unsuru açısından önemli farkları mevcuttur. Bu kapsamda bu çalışmada olağanüstü hal rejiminde yürütmenin düzenleyici bir işlemi olarak çıkartılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerin hukuki rejimi incelenmiştir. Bu inceleme yapılırken Anayasa Mahkemesinin konuya yaklaşımı ve zaman içinde şekillenen ve değişen içtihadı dikkate alınmıştır. Konunun daha iyi anlaşılması açısından çalışmanın gerektirdiği alanlarında bir yandan olağan hal ve olağanüstü hal döneminde çıkartılacak Cumhurbaşkanı kararnamelerinin karşılaştırması yapılırken, diğer yandan Olağanüstü Hal (OHAL) Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile bu kararnamelerin yerini aldığı OHAL KHK'leri arasındaki farklılıklarının ortaya konulması yöntemleri izlenmiştir.

Çalışmanın ilk bölümünde olağanüstü hal dönemlerinde çıkartılacak kararnamelerin hukuki rejimi ele alınmıştır. Bu açıdan ilk olarak bu kararnamelere yönelik anayasal çerçeve çizildikten sonra, bu kararnameler yetki, sebep, konu ile şekil unsurları bakımından Anayasa Mahkemesinin kararları ışığında irdelenmiştir. İkinci bölümünde ise OHAL Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin denetimi konusu ele alınmıştır. Anayasa değişikliği ile olağanüstü hal döneminde çıkartılacak Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin şekil ve esas bakımından Anayasa Mahkemesince denetlenemeyeceğine dair düzenleme öngörülmüştür. Dolayısıyla Anayasallık denetimi dışı kalmaları bakımından "OHAL KHK'leri" ile "OHAL Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri" arasında bir fark yoktur. Bu açıdan denetim konusu, Anayasa Mahkemesinin Anayasallık denetimi dışında bırakılan OHAL KHK'lerine ilişkin 1990'lı yıllardan bu yana zaman içinde geliştirdiği yerleşik içtihadı ve 2016 yılından itibaren yeniden şekillenen yeni içtihadı dikkate alınarak incelenmiştir.

## 2. CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMESİ VE YÜRÜTMENİN DÜZENLEYİCİ İŞLEM YAPMA YETKİSİ

1982 Anayasası temel olarak yürütme içinde Cumhurbaşkanını güçlendirme eğilimi sergilese de temel olarak parlamenter sistemin gereği olarak siyasi açıdan Cumhurbaşkanını sorumsuz, Bakanlar Kurulunu ise yürütmenin sorumlu kanadı olarak belirlemiştir. Bu açıdan gerek Bakanlar Kurulu kararnameleri gerekse üçlü (müşterek) kararnamelerinde sorumluluk Bakanlar Kuruluna ait kalmaktaydı. Bu açıdan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi "özerk bir düzenleme yetkisinin açık ve kesin bir delili (Duran, 1983:27)" olarak belirli bir konu (Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği) ile sınırlı kalmaktaydı.

2017 yılı Anayasa değişikliği öncesi, 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin tek konusu Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğidir. Bu açıdan istisnai bir işlem türü olup, Anayasanın 107. Maddesinde belirtilenlerin dışındaki bir konunun Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesi mümkün değildi. Buna karşın 107. Maddede belirtilen konular ise sadece Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenebilmekteydi. Dolayısıyla bu konuda idare başka bir düzenleyici işlemle ya da yasama organı kanun veya kararla bir düzenleme yapma yetkisine sahip değildi (Taşdoğan, 2016:941).

1982 Anayasanın ilk hali itibariyle Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin tek konusu olan Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğini düzenleyen Anayasanın 107. Maddesi 2017 yılı Anayasa değişikliği ile ilga edilmiştir. 2017 yılında gerçekleştirilen Anayasa değişikliği ile yürütmeye yetki gücü veren kurallar genişletilmiş; yürütme fonksiyonu daha da güçlendirilmiştir. Yürütme fonksiyonunun güçlendirilmesi, Anayasadan kaynaklanan doğrudan düzenleme yetkisiyle sınırlı kalmamıştır. İdare teşkilatını, özellikle merkezi idareyi yapılandırma yetkisinin yanı sıra, yürütmenin düzenleme yetkisinde de önemli değişiklikler yapılmıştır. Bu çerçevede Anayasanın 104. Maddesinde yapılan değişiklik ile Cumhurbaşkanlığı hükümet modeline uygun olacak şekilde Cumhurbaşkanına yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi verilerek, yürütmeyi temsilen Cumhurbaşkanının düzenleyici işlem yapma yetkisi genişletilmiştir. Buradan anlaşılacağı üzere Cumhurbaşkanının, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi aracılığıyla düzenleyici işlem yapma yetkisi kaynağını Anayasadan almaktadır<sup>1</sup>.

Düzenleyici bir işlem olarak Cumhurbaşkanının tanınan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarma yetkisi Cumhurbaşkanlığı Hükümet modelinin doğal sonucudur. Yeni hükümet sistemi ile yürütmenin sorumlu kanadı olarak parlamentodan doğan, ona karşı sorumlu ve güvenine dayanan kolektif bir organ olan Bakanlar Kurulunun varlığına son verilmiş ve yürütme erkinin doğrudan halkın seçtiği Cumhurbaşkanında toplanması hedeflenmiştir. Bakanlar Kurulu tarafından kullanılan idari düzenleyici işlem yapma yetkisi, Cumhurbaşkanına devredildiğine göre önceden Bakanlar Kurulu Kararı olarak tesis edilen düzenleyici işlemlerde değişiklik yapan veya aynı konulara ilişkin çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri de idari düzenleyici işlem niteliği taşıyacaktır (Yıldırım, 2017:16)

Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Anayasal çerçevesi, Anayasanın 104/17'de gerçekleştirilen değişiklik ile şekillendirilmiştir. Bu çerçevede Cumhurbaşkanına, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılma yetkisi verilmiştir (md.104/17-1). Buna karşın kanunların kararnameler karşısında üstünlüğünü açık bir şekilde koruduğunu ve bunu uygulamada da güçlendirdiği görülmektedir (Akgün, 2017:6). Bu açıdan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, kanunların altında yer alan düzenleyici kural işlemler olarak nitelendirilmiştir (Özbudun, 2017:250).

Olağan dönem KHK'leri ile karşılaştırıldığında; KHK'ler yürürlükteki kanun hükümlerini değiştirebildikleri ve kaldıradırdıkları, dolayısıyla tamamen kanun gücünde oldukları halde Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin kanun hükümlerine aykırılığı halinde kanun hükümleri uygulanacaktır. Buna göre Anayasa da kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacağı, ancak Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenleneceği belirtilen konularda dahi Meclisin kanun yapabileceği sonucu doğmaktadır.

Yürütmenin düzenleyici işlemi olarak olağanüstü hal yönetiminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine ilişkin Anayasanın 119/6-7 ve bu kararnamelerin yargısal denetimine ilişkin Anayasanın 148, 150,151, 152 ve 153. Maddelerinde ayrıca düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemeler aşağıda ayrı bir başlık altında ele alınacağından burada yeniden değerlendirilmemiştir.

### 3. OLAĞANÜSTÜ HÂL YÖNETİMİNDE KARARNAMELERİNİN HUKUKİ REJİMİ

#### 3.1. Olağanüstü Hal Yönetimi:Anayasal Çerçeve

Olağanüstü hal, devletin olağan hukuk kuralları ve uygulamalarıyla başa çıkmasına olanak bulunmayan afet, ayaklanma, savaş gibi olağandışı bir durumla karşılaşma halinde, bunu ortadan kaldıradırmak için başvuru olan istisnâî yönetim biçimidir (Esen, 2008:8). Olağanüstü dönemler, anayasalarda ve yasalarda yöntemleri, gerekçeleri, yetki ve görevleri, bireylerin hak ve özgürlüklerine yapılacak müdahale imkân ve araçları önceden tanımlanmış olan yönetim usullerinin geçerli olduğu dönemlerdir. Bu dönemler 'Olağanüstü hâl'in ilânıyla kendiliğinden devreye girer ve geçerli olduğu süre boyunca ilgili olduğu alan ve konularda olağan yönetimi askıya alır. Ancak olağanüstü hâlin ilânıyla yeni bir hukukî bir rejim düzenlenmez, anayasal düzende önceden hazır bir hukuki rejim devreye girer. Yeni olan hukuki rejim değil, bu rejimin somut olaylara uygulanmasıdır (Can ve Aktaş, 2017:17).

Doktrinde Anayasanın, olağanüstü yönetimler için getirdiği kurallarla adeta iç içe geçmiş iki anayasa görünümünde olduğu ileri sürülmüştür. İlk Anayasanın olağan durumlara ilişkin olduğu, ikinci anayasanın ise olağanüstü yönetimler ya da kriz dönemleriyle ilgili olduğu ve "İstisna Anayasa" durumunda olduğu (Sağlam,

<sup>1</sup> Doktrinde kaynağını Anayasadan almaya ve idarenin kanuni bir dayanağı bulunmasa bile düzenleyici işlem yapabileceği tespiti yapılmıştır. Bu konuda Bkz.:Güneş, 1965; Duran, 1983; Yayla, 2009:142; Gözübüyük ve Tan, 2016:98.

1984:262) tespiti yapılmış ve “bu istisna Anayasanın varlığı olağanüstü hal anayasacılığının kalıntısı” (Çağlar, 1991:24) olarak görülmüştür.

Anayasa Mahkemesi, olağanüstü hal yönetiminin hukuki rejimini şu şekilde belirlemiştir:

*Olağanüstü yönetim usullerine devletin ve toplumun varlığı ve güvenliği için büyük bir tehlike yaratan, olağan yönetim usullerinin yetersiz kaldığı durumlarda, bu tehlikeleri gidererek anayasal düzeni korumak ve olaylar karşısında ivedi önlem ve karar alabilme gereksinimi içinde bulunan yürütmenin yetkilerinin artırılmasını sağlamak amacıyla başvurulduğu yönetim biçimidir (E. 1990/25, K. 1991/1, k.t. 10.1.1991; E. 1991/6, K. 1991/20, k.t. 3.7.1991; E.2016/167 ve K.2016/160 s. K; R.G:04.11.2016).*

Anayasa Mahkemesi, 1982 Anayasasının öngördüğü olağanüstü yönetim usullerini, Anayasanın 2. maddesinde belirtilen “demokratik hukuk devleti” anlayışı içinde bir hukuk rejimi olarak değerlendirmiştir (Öden, 2009:663). Bu yaklaşım, mantıkî bakımdan, yargı denetiminde olağanüstü yönetim usullerine ilişkin Anayasa, kanun ve kanun hükmünde kararname hükümlerinin demokratik hukuk devleti ilkesine uygun olarak yorumlanıp değerlendirilmesini gerektirmektedir (Eroğul, 1999:35).

Yüksek Mahkemeye göre;

*Demokratik ülkelerde olağanüstü yönetim usulleri, hukuku dışlayan keyfi bir yönetim olmayıp, kaynağını anayasada bulan, anayasa kurallarına göre yürürlüğe konulup yasama ve yargı organlarının denetiminde uygulanan modeldir. Olağanüstü yönetim usulleri yürütme organına olağan zamanlara göre daha geniş yetkiler vermesine ve kişilerin hak ve özgürlüklerini de olağan zamanlara göre daha önemli ölçüde daraltmasına karşın, sonuçta bir hukuk rejimidir (E.2016/167 ve K.2016/160, R.G:04.11.2016).*

Anayasa Mahkemesi kararından hareketle olağanüstü hal yönetimlerin kaynağını Anayasadan alan, olağan yönetim usullerinin yetersiz kaldığı durumlarda yürütme organına olağan dönemlere göre daha geniş yetkiler tanıyan bir hukuki rejim olduğu söylenebilir.

1982 Anayasasında, 2017 yılı Anayasa değişikliği öncesi olağanüstü hal ve OHAL KHK’lerinin gerekçeleri, konusu, kapsamı ve denetimi hususları dağınık maddelere serpiştirildi. Bu açıdan doktrinde OHAL KHK’lerin hukuki çerçevesi çizilirken normlar hiyerarşisi dikkate alınarak bir sınıflandırma çerçevesinde konu analiz edilmiştir. Buna göre sırasıyla (1) Anayasanın 2, 13, 15, 91. ve 121. maddenin 2. fıkrasından doğan anayasal çerçeve; (2) Anayasanın 121. maddesinin ikinci fıkrasının açık göndermesiyle OHAL Kanunu ve (3) Anayasanın 121. maddesinin üçüncü fıkrasında düzenlendiği haliyle OHAL KHK’leri bu hiyerarşinin somutlaşmış halidir (Can ve Aktaş, 2017:21).

Buna karşın 2017 yılında yürürlüğe giren 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında değişiklik yapılmasına dair Kanun çerçevesinde bu dağınıklığa son verilerek olağanüstü hal yönetimi tek maddede (119. madde) şekillendirilmiştir.

Buna göre olağanüstü hal rejiminin sebep unsuru; savaş, savaşı gerektirecek bir durumun baş göstermesi, seferberlik, ayaklanma, vatan veya Cumhuriyete karşı kuvvetli ve eylemli bir kalkışma, ülkenin ve milletin bölünmezliğini içten veya dıştan tehlikeye düşüren şiddet hareketlerinin yaygınlaşması, anayasal düzeni veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet hareketlerinin ortaya çıkması, şiddet olayları nedeniyle kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması, tabii afet veya tehlikeli salgın hastalık ya da ağır ekonomik bunalımın ortaya çıkması halleridir (md. 119/1). Olağanüstü hal ilanı işlemini yapmaya sevk eden etkenlerin takdir yetkisi, bu işlemin içeriğini hazırlayan makam olan Cumhurbaşkanıya ait olacaktır (Taşdoğan, 2016:953).

Olağanüstü hal ilanını gerektirecek hallerin ortaya çıkması durumunda Cumhurbaşkanı (md. 119/1) yurdun tamamında veya bir bölgesinde, süresi altı ayı geçmemek üzere olağanüstü hal ilan edebilir (md. 119/2). Olağanüstü hal ilanı kararı, verildiği gün R.G’ de yayımlanır ve aynı gün Türkiye Büyük Millet Meclisinin onayına sunulur (md. 119/3). Olağanüstü hal ilanının R.G’ de yayımlandığında Türkiye Büyük Millet Meclisi tatilde ise derhal toplantıya çağırılır; Meclis gerekli gördüğü takdirde olağanüstü halin süresini kısaltabilir, uzatabilir veya olağanüstü hali kaldırabilir (md. 119/4). Olağanüstü hal süresinin dolmasını müteakip eğer Cumhurbaşkanı uygun görürse onun talebiyle Türkiye Büyük Millet Meclisi her defasında dört ayı geçmemek üzere süreyi uzatabilir. Savaş hallerinde bu dört aylık süre aranmaz (md. 119/5).

### 3.2. Olağanüstü Hal Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi: Anayasal Çerçeve

Olağanüstü hal rejiminde çıkartılacak Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal çerçevesi, 2017 yılında gerçekleştirilen Anayasa değişikliği sonrası, Anayasanın 119. Maddenin 7. ve 8. fıkralarında düzenlenmiştir. Buna göre;

*Olağanüstü hallerde Cumhurbaşkanı, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, 104 üncü maddenin on yedinci fıkrasının ikinci cümlesinde belirtilen sınırlamalara tabi olmaksızın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Kanun hükmündeki bu kararnameler Resmî Gazetede yayımlanır, aynı gün Meclis onayına sunulur.*

*Savaş ve mücbir sebeplerle Türkiye Büyük Millet Meclisinin toplanamaması hâli hariç olmak üzere; olağanüstü hal sırasında çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri üç ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülür ve karara bağlanır. Aksi halde olağanüstü hallerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kendiliğinden yürürlükten kalkar.”*

Anayasanın yeniden şekillenen 119. maddesi ile önceki düzenlemede sebep ve usul ilkeleri 119, 120 ve 121. maddelere dağıtılmış olan olağanüstü hal rejimi tek maddede toplanmıştır. Yeni düzenleme ile olağanüstü halin gerekçeleri ve uygulamaya girme usulü ile olağanüstü hal rejiminde Cumhurbaşkanı tarafından çıkartılacak Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin sebep, konu, amaç, şekil ve yetki hususları bir arada açıklanmıştır.

Olağanüstü hal dönemde çıkartılacak kararnamelerin hukuki rejimi konusu incelenirken bu kararnamelerin işlemin unsurları dikkate alınarak yetki, sebep, konu ile usul ve şekil unsurları bakımından irdelenmesi konunun anlaşılması ve çalışmanın sistematik olması bakımından sağlıklı olacaktır. Zira idarenin düzenleyici bir işlemi olarak kararnamelerin dışsal nitelikteki yetki ve şekil öğeleri genellikle kolayca belirlenebilir iken bu kararnamelerin içsel nitelikteki neden, amaç ve konu öğeleri ise çoğu kez birbirleriyle kaynaşmış olduklarından, bunların birbirlerinden ayrılıp ortaya konulmasına ihtiyaç vardır.

### 3.3. İşlemin Unsurları Açısından OHAL Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri

#### 3.3.1. ‘Yetki Unsuru’ Açısından Analiz

Yetki, idari makamı işgal eden kişi ya da kişilerin kamu tüzel kişisi adına hukuki işlemler yapabilme ehliyetidir (Gözler, 2008:291). Diğer bir deyimle hukuki tasarrufun temelini oluşturan irade ehil ve yetkili bir merci ve makamdan sadır olmalıdır (Onar, 1966:300). Bir hukuki işlemin yetki unsuru ise, Anayasa ve kanunların bazı makam ve organlara tanıdığı karar alabilme, işlem yapabilme güç ve yeteneğini ifade eder (Günday, 2011:134). Bu açıdan idare hukukunda yetkiler anayasa ve kanunlardan kaynaklanır (Gözler, 2008:291) ve kanunlarla sınırlıdır (Ulu 2012:176).

1982 Anayasası ilk düzenleniş şekliyle Parlamenter sistemin gereği olarak kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisini yürütmenin sorumlu kanadı olarak Bakanlar Kuruluna vermişti. Buna göre olağan dönemde kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi Bakanlar Kuruluna aittir. (m.91/1). Olağanüstü hâl ve sıkıyönetim kanun hükmünde kararnamelerini çıkarma yetkisi ise, Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kuruluna aittir (m.121/3).

1982 Anayasası yetki bakımından KHK’lerin hukuki rejimini şekillendirirken olağan dönem kanun hükmünde kararnameler ile olağanüstü hal kanun hükmünde kararnameler arasında iki açıdan önemli fark meydana getirmişti. Bunlardan ilki yetkili makamın tespiti, diğeri ise yetki kanuna dayanma zorunluluğu olup olmadığı şeklindeydi.

Yetkili makamın tespiti açısından bakıldığında, Anayasa’ya göre olağan dönemde kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi Bakanlar Kuruluna ait iken (m.91/1), olağanüstü hâl ve sıkıyönetim halinde bu yetki, Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kuruluna (m.121/3) geçmekte idi.

Yetki Kanunu açısından bakıldığında ise olağan dönemlerde Bakanlar Kurulunun kanun hükmünde kararname çıkarabilmek için, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından çıkarılacak bir yetki kanunu ile yetkilendirilmesine ihtiyacı vardı (m.91/1-2). Buna karşın Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunun, olağanüstü hâl rejiminde iken kanun hükmünde kararnamesi çıkarabilmesi için yetki kanunun bulunup bulunmaması konusunda Anayasa’da bir düzenleme yapılmamıştır. Ancak olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnamesi çıkarma yetkisinin düzenlendiği Anayasanın 121’inci maddesinin 3’üncü fıkrasında yetki



kanunlarından bahsedilmeksizin, adı geçen Kurulun, “*olağanüstü hâlin gerekli kıldığı konularda, kanun hükmünde kararname çıkarılabileceği*” hükmüne bağlanmıştır. Ayrıca olağan kanun hükmünde kararnamelerin yetki kanununa dayanması zorunluluğunu getiren Anayasanın 91’inci maddesinin beşinci fıkrası, olağanüstü hâllerde, Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunun kanun hükmünde kararname çıkarmasına ilişkin hükümleri saklı tutmuştur.

Bu çerçevede Anayasanın 121’inci maddesinin 3’üncü fıkrası ve 91’inci maddesinin beşinci fıkrasından hareketle Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunun, olağanüstü hâl rejiminde iken kanun hükmünde kararnamesi çıkarabilmesi için Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından çıkarılacak bir yetki kanununa ihtiyacı yoktur (Gözler, 2000:183). Bu açıdan olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnamesi, “yürütmenin 1982 Anayasasına göre sahip olduğu özerk veya asli düzenleme yetkisinin tipik bir örneğini” meydana getirir (Özbudun, 2017:212).

Benzeri şekilde Anayasa Mahkemesi Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunun olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnamesi çıkarması için yetki kanununa ihtiyaç olmadığına karar vermiştir.

Yüksek Mahkemeye göre;

*Anayasa'nın 121. maddesinin üçüncü ve 122. maddesinin ikinci fıkrasında getirilen düzenleme olağanüstü hâl ve sıkıyönetim süresince Cumhurbaşkanı'nın başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu'nun olağanüstü hâlin ve sıkıyönetimin gerekli kıldığı konularda kanun hükmünde kararname (KHK)'ler çıkarılabilmesi için yeterlidir ve ayrıca yetki kanununa gerek bulunmamaktadır (E.1990/25, K.1991/1).*

6771 sayılı Kanun ile gerçekleştirilen Anayasa değişikliği ile Anayasanın olağanüstü hal yönetimini düzenleyen 119. maddede değişikliğe gidilmiş ve tek başlı yürütmenin gereği olarak Cumhurbaşkanına doğrudan olağanüstü halin gerektirdiği konularda kararname çıkarma yetkisi verilmiştir. Bu kararnameler kanun hükmünde olup, Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının ikinci cümlesinde belirtilen sınırlamalara tabi olmaksızın çıkarılabilecektir. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile Cumhurbaşkanın ilk elden “kural koyma” yetkisi güçlendirilmiştir (Ardıçoğlu, 2017:37).

Anayasanın 119. maddesi ile şekillenen yeni hükmünden anlaşılacağı üzere olağanüstü dönemlere kararname çıkarma yetkisi doğrudan Cumhurbaşkanına geçmiştir. Gerek olağanüstü hal ilanı gerekse olağanüstü hal ilanı sonrası tek yetkili merci Cumhurbaşkanlığı makamı olmuştur. Cumhurbaşkanı bu yetkisini “Cumhurbaşkanlığı kararnamesi” ile kullanacak olup, bu kararname kanun hükmünde olacaktır. Bu noktada göze çarpan en önemli husus Anayasa değişikliği ile olağan dönemde çıkartılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanun gücünde olmamasına karşın, olağanüstü hal rejimindeki Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanun gücünde sayılmasıdır. Öyle ki olağan dönemlerde “*kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır (md.104/17-4)*”. Bu düzenlemeden hareketle olağan dönemlerde kanunların kararnameler karşısında üstünlüğünü açık bir şekilde koruduğunu ve bunu uygulamada da güçlendirdiği görülmektedir (Akgün, 2017:1-6). Buna karşın olağanüstü dönemler çıkartılacak Cumhurbaşkanlığı kararnameleri kanun gücünde kabul edilmiş (md. 119/7) ve anayasallık denetimi dışında tutulmuştur.

Olağanüstü dönemde yürürlüğe girecek Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine ilişkin olarak gerek Cumhurbaşkanlığı Kararnamesini şekillendiren Anayasanın 104. maddesi gerekse olağanüstü hal rejimini şekillendiren 119. maddesinde yetki kanunundan bahsedilmemektedir. Anayasanın KHK’leri düzenleyen 91. maddesi de yürürlükten kalktığına göre OHAL döneminde çıkarılacak Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri için TBMM’den alınacak bir yetki kanununa da gerek yoktur.

### 3.3.2. ‘Sebepe Unsuru’ Açısından Analiz

Genel olarak bir işlemin sebebi, işlemi yapan makamı o işlemi yapmaya sevk eden etkenlerdir. Bu etkenler, işlemde önce ve işlemin dışında bulunurlar (Özbudun, 2002:122). Bu açıdan bakıldığında olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnameleri “sebebe bağlı” bir işlemdir (Gözler, 2000:184). Bu kapsamda olağanüstü hal döneminde çıkartılan KHK’lerin sebepe unsuru ülkede Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunun olağanüstü hal ilan etmesiydi. Olağanüstü hali gerektirecek haller ise “*tabii afet ve ağır ekonomik bunalım hali*” (m.119) veya “*şiddet olaylarının yaygınlaşması ve kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması halleridir*”(m.120). Bu hallerin gerçekleşmesi halinde Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu “olağanüstü hâl ilân kararı alır ve yine Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu kanun hükmünde kararname çıkartabilirdi. Dolayısıyla ilan edilmiş bir olağanüstü hal olmadan olağanüstü hal

kanun hükmünde kararnamesi yayınlamak sebep unsuru bakımından anayasaya aykırılık teşkil etmekteydi. Anayasa Mahkemesine göre de;

*Anayasa'nın 121. ve 122. maddeleri bu durumlarda çıkarılacak KHK'lerin anayasal dayanağını oluşturur. Ancak, olağanüstü hal KHK'si çıkarabilmek için öncelikle Anayasa'nın 119. veya 120. maddelerine göre ilan edilmiş bir olağanüstü hal olmalıdır. Bu tür KHK'lerle yalnızca olağanüstü hal ilânını gerektiren nedenler gözetilerek bu nedenlerin ortadan kaldırılması için o duruma özgü kimi önlemler alınabilir” (E.1990/25, K.1991/1).*

Buna karşın olağanüstü hal ve sıkıyönetim kanun hükmünde kararnamelerinin neden, amaç ve konu öğelerinin belirlenmesinde yürütme organının geniş bir takdir yetkisine sahip olması, bu öğeler yönünden yargı denetimini ciddi ölçüde zorlaştırmaktadır. Özellikle neden ve amaç öğeleri yönünden yargı denetiminin derinleştirilmesi, yerindelik denetimine yol açma tehlikesini doğurabileceği de göz ardı edilmemelidir (Öden, 2009:673).

“Sebep” unsuru açısından bakıldığında; 6771 sayılı Kanun ile gerçekleşen Anayasa değişikliği sonrası düzenleme ile yürürlükte olan düzenleme açısından ciddi bir fark göze çarpmamakta hatta paralellik arz etmektedir. Bu noktada anayasa yazımı açısından teknik bir düzenleme yapılarak Anayasanın ilk hali ile 119 ve 120. Maddelerde ayrı ayrı düzenlenen olağanüstü hal gerekçeleri ile 121. Maddesinde düzenlenen sıkıyönetim gerekçeleri, Anayasanın yeni düzenlemesi ile 119. maddede tek bir maddede toplanmıştır. Anayasa değişikliği ile getirilen yeni düzenlemeye göre (md. 119);

*Cumhurbaşkanı; savaş, savaşı gerektirecek bir durumun baş göstermesi, seferberlik, ayaklanma, vatan veya Cumhuriyete karşı kuvvetli ve eylemli bir kalkışma, ülkenin ve milletin bölünmezliğini içten veya dıştan tehlikeye düşüren şiddet hareketlerinin yaygınlaşması, anayasal düzeni veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet hareketlerinin ortaya çıkması, şiddet olayları nedeniyle kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması, tabii afet veya tehlikeli salgın hastalık ya da ağır ekonomik bunalımın ortaya çıkması hallerinde yurdun tamamında veya bir bölgesinde, süresi altı ayı geçmemek üzere olağanüstü hal ilan edebilir.*

Yeni anayasal düzenleme incelendiğinde sıkıyönetim uygulamasının kaldırıldığı, savaş ve seferberlik hallerinin ise ayrı bir olağanüstü yönetim unsuru olmaktan çıkartılarak olağanüstü hal kapsamı içine alınarak onun gerekçeleri arasında sayıldığı görülmektedir. Buna karşın tabii afet, ağır ekonomik bunalım hali ve şiddet olayları nedeniyle kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması gerekçeleri olağanüstü hal nedeni olarak korunmuştur.

### 3.3.3. ‘Konu Unsuru’ Açısından Analiz

İdari işlemin konu unsuru, idari işlemin doğurduğu hukuki sonuç, hukuk âleminde meydana getirdiği değişikliktir (Günday, 2011:157). Olağanüstü hal kararnamelerinin konusu da, Anayasanın 121. maddesinde gösterilen durumlarda, beliren tehlikeleri giderip olağan durumları geri getirmek için başvurulacak somut önlemlerdir. Anayasa Mahkemesinin de işaret ettiği gibi, olağanüstü halin veya sıkıyönetim halinin ilân edilmiş neden ve amaçları, Anayasanın 121. ve 122. maddelerine dayanılarak çıkarılacak kanun hükmünde kararnamelerin konusuna, yani bu durumlarda başvurulacak önlemlerin içerik ve kapsamına sınırlar çizmektedir (Öden, 2009:872).

1982 Anayasasının ilk düzenleniş şeklinde olağan dönemde çıkartılacak KHK'ler ile olağanüstü dönemde çıkartılacak KHK'ler konu unsuru açısından birbirinden ayrıştırmıştır ve olağan dönemlerde kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisini konu unsuru bakımından sınırlandırmıştır. Anayasanın 91'inci maddenin ilk fıkrasına göre olağan dönemlerde, “Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümünde yer alan siyasi haklar ve ödevler kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemez”. Buradan anlaşılacağı üzere Anayasa da sadece “sosyal ve ekonomik haklar ve ödevler” başlığı altında toplanan hak ve özgürlükler olağan dönemde KHK'lerin kapsamına dâhil edilmiştir. Buna karşılık, olağanüstü hâl kararnamelerinde Anayasamızın öngördüğü bir konu sınırlaması yoktur. Öyle ki olağan kanun hükmünde kararnameler için sınırlamayı getiren 91'inci maddenin 1'inci fıkrasının 2'nci cümlesinin hemen başında “sıkıyönetim ve olağanüstü hâller saklı kalmak üzere” denmekteydi. Ayrıca aynı maddenin 5'inci fıkrasında “sıkıyönetim ve olağanüstü hâllerde, Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunun kanun hükmünde kararname çıkarmasına ilişkin hükümlerin saklı olduğu belirtilmiştir. Dolayısıyla olağanüstü dönemlerde çıkarılacak KHK'ler sosyal hak ve ödevler dışında Anayasa ile güvence altına alınmış tüm hak ve özgürlükleri kapsamaktaydı. Nitekim Anayasa Mahkemesi'nin içtihadı da olağanüstü hâl kararnamelerinde Anayasamızın öngördüğü bir konu sınırlaması olmadığı yönündedir. Anayasa Mahkemesine göre;

*Olağanüstü hâl ve sıkıyönetim KHK'leri olağan KHK'ler için Anayasa'nın 91. maddesinde yer alan konu sınırlandırmalarına bağlı değildirler. Temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile siyasî haklar ve ödevler de bu tür KHK'lerle düzenlenebilir (E.1990/25, K.1991/1, k.t. 10.01.1991).*

Buna karşın gerek doktrinde gerekse Anayasa Mahkemesi kararlarında Anayasanın 15. maddesinden ve Anayasanın 121. maddesinin üçüncü fıkrasından kaynaklı olarak Olağanüstü hâl ve KHK'leri için konu sınırı olduğu tespiti yapılmıştır. Anayasanın temel hak ve hürriyetlerin durdurulmasını düzenleyen 15'inci maddesinin birinci fıkrasına göre;

*Savaş, seferberlik, sıkıyönetim veya olağanüstü hâllerde, milletlerarası hukuktan doğan yükümlülükler ihlal edilmemek kaydıyla, durumun gerektirdiği ölçüde temel hak ve hürriyetlerin kullanılması kısmen veya tamamen durdurulabilir veya bunlar için Anayasada öngörülen güvencelere aykırı tedbirler alınabilir.*

Bu ifadeden açıkça anlaşılmaktadır ki, olağanüstü hâl rejimlerinde, sadece 15. madde uygulanır; Anayasanın diğer maddelerinde belirtilen güvenceler geçerli değildir. Nitekim Anayasa Mahkemesinin kararı da bu yöndedir. Yüksek Mahkemeye göre;

*Anayasa genel olarak temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasını 13. maddesinde düzenlemiştir. Ancak, savaş, seferberlik, sıkıyönetim ve olağanüstü hâllerde hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasını ve hatta durdurulmasını özel olarak düzenleyen 15. Maddedir (E.1990/25, K.1991/1, k.t. 10.01.1991).*

Anayasanın 15'inci maddesi, olağanüstü dönemlerde temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasına üç şart getirmektedir. (1) Milletlerarası hukuktan doğan yükümlülükler ihlâl edilmemeli; (2) Ölçülülük ilkesine uyulmalı; (3) 15'inci maddenin ikinci fıkrasında sayılan hak ve ilkelerden oluşan çekirdek alana dokunulmamalıdır (Gözler, 2000:191). Anayasa Mahkemesinin yürütme organının Anayasanın 121 veya 122. maddesine dayanarak çıkardığı bir kanun hükmünde kararnamenin “olağanüstü halin veya sıkıyönetim halinin gerekli kıldığı konuda” çıkarılmış olup olmadığını belirlemek için o hükmün içeriği üzerinde yaptığı incelemenin kapsamını 15. maddedeki güvenceleri de içine alacak şekilde genişletmesi, Mahkemenin demokratik hukuk devleti anlayışından hareketle ortaya koyduğu içtihadın mantıkî bir sonucu saymak gerekir (Çağlar, 1990:99-102)

Anayasa Mahkemesine göre Anayasanın 15. maddesinde geçen milletlerarası hukuktan doğan yükümlülükten kasıt esas olarak Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 15. maddesidir. Bu açıdan yüksek mahkeme şu tespiti yapmıştır:

*Anayasanın 15'inci maddesi, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 15'inci maddesinin hemen hemen bir yinelemesidir. Bu nedenle, olağanüstü yönetime ilişkin bir düzenleme ile hak ve özgürlüklere getirilen bir sınırlandırma Anayasa'nın 15. maddesine uygun görüldüğünde Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne de uygun olacağı kuşkusuzdur (E.1990/25, K.1991/1, k.t. 10.01.1991).*

Öyle ki AİHS'nin 15. maddesine göre de olağanüstü yönetim usullerinin uygulanması halinde temel hak ve özgürlükler bu maddede yazılı koşullarla kısmen veya tamamen durdurulabilir ve bunlar için Anayasa da öngörülen güvencelere aykırı tedbirler alınabilir.

Ölçülülük ilkesi ise genel olarak, “sınırlandırmada başvuru aracının sınırlama amacını gerçekleştirmeye elverişli olmasını; bu aracının sınırlama amacı açısından gerekli olmasını ve araçla amacın ölçüsüz bir oran içinde bulunmamasını ifade eder (Özbudun, 2002:81). Nitekim AİHS'nin 15. maddesi savaşın veya ulusun varlığını tehdit eden genel bir tehlike anında devlete “durumun gerektirdiği ölçüde” sözleşmede kabul edilen yükümlülüklerle aykırı önlem alma yetkisi vermektedir (Aliefendioğlu, 1992:417). Olağanüstü hal kararnamelerinin konu ögesini olağanüstü halin “gerekli kıldığı konularla” sınırlandıran hükümleri, bir anlamda “ölçülülük ilkesi”ni ifade etmektedir (İnceoğlu ve Nalbant, 1992:392). Başka bir deyişle, Anayasa, olağanüstü hal ve sıkıyönetim kararnameleriyle başvurulacak araçlar ile olağanüstü hal veya sıkıyönetim hali ilanına yol açan tehlikeleri giderip olağan durumları geri getirmek amacı arasında uygun bir ilişkinin varlığını da şart koşmaktadır (Öden, 2009:673).

Çekirdek alana dokunma yasağı ise hangi şart ve koşulda olursa olsun mutlak korunması gereken, sınırlandırılmayacak ve durdurulamayacak temel haklardır. Bunlar Anayasanın 15. maddesinin 2.fıkrası ile getirilmiş, olağanüstü hal ile beraber savaş, sıkıyönetim ve seferlik hallerinde bile dokunulmaz hak ve özgürlükler silsilesidir. Anayasaya göre;

*Savaş hukukuna uygun fiiller sonucu meydana gelen ölümler ile ölüm cezalarının infazı dışında, kişinin yasama hakkına, maddî ve manevî varlığının bütünlüğüne dokunulamaz; kimse din, vicdan, düşünce ve kanaatlerini açıklamaya zorlanamaz; suç ve cezalar geçmişe yürütülemez; suçluluğu mahkeme kararı ile saptanıncaya kadar kimse suçlu sayılamaz.*

Anayasa Mahkemesine göre de bunlar olağanüstü hal rejiminde dahi dokunulmaz ve mutlak korunması gereken hak ve özgürlüklerdir (E.1990/25, K.1991/1, k.t. 10.01.1991).

Konu bakımından olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnamelerinin tâbi olduğu ikinci sınır; Anayasanın 121. maddesinin üçüncü fıkrası ile getirilen ve olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnamelerinin ancak olağanüstü hâlin gerekli kıldığı konularda çıkarılabileceğine dair düzenlemedir. Öyle ki Anayasanın 121. maddesinin üçüncü fıkrasına göre; “*Olağanüstü hâl süresince, Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, olağanüstü hâlin gerekli kıldığı konularda, kanun hükmünde kararnameler çıkarabilir*” Anayasa Mahkemesinin kararı da bu yöndedir. Yüksek Mahkemeye göre;

*Olağanüstü hâllerde Anayasa'nın 121. maddesinin üçüncü fıkrasına göre çıkarılabilecek KHK'lerde konu sınırlaması olmaması, olağanüstü KHK'lerin düzenleme alanının sınırsız olduğu anlamında değildir. Bu tür KHK'lerin düzenleme alanları, Anayasa'nın 121. maddesinin üçüncü fıkrası gereğince 'olağanüstü hâlin gerekli kıldığı konularla sınırlıdır. Olağanüstü hâlin gerekli kılmadığı konuların olağanüstü hâl KHK'leriyle düzenlenmesi olanaksızdır* (E.1990/25, K.1991/1, k.t. 10.01.1991).

Anayasa bu düzenlemesine karşın hiçbir yerinde olağanüstü halin gerekli kıldığı konuların neler olduğunu göstermemiştir. Bu noktada olağanüstü halin gerekli kıldığı konuların tespiti doktrine ve yargı kararlarına kalmıştır. Doktrinde bu “hukukî işlemin konusu, onun doğurduğu hukukî sonuç, hukuk alanında meydana getirdiği değişiklikler. “sebebe” bir işlemin dayanağı, “konu” da o işlemin doğuracağı sonuç olduğuna göre, “sebebe” ve “konu” unsurları arasında bir nedensellik bağı vardır. İdarî işlemin “sebebe” ile “konu” unsurları arasındaki bağıdaki kopukluk, idarî işlemin konu unsuru bakımından sakat hâle getirir” şeklinde açıklanmıştır (Günday, 2011:124).

Anayasa Mahkemesinin konuya yaklaşımı da doktrindeki görüşlere benzerdir. Yüksek Mahkeme 1991 yılında verdiği bir kararında şu tespiti yapmıştır;

*Olağanüstü hâlin gerekli kıldığı konular, olağanüstü hâlin neden ve amaç öğeleriyle sınırlıdır. Olağanüstü hâlin amacı, neden öğesiyle kaynaşmış bir durumdur. Bu durumda olağanüstü hâl KHK'lerinin 'olağanüstü hâlin gerekli kıldığı konularda' olağanüstü hâlin amacı ve nedenleriyle sınırlı çıkarılmaları gerekir* (E.1990/25, K.1991/1, k.t. 10.01.1991).

“Konu” unsuru açısından bakıldığında; 6771 sayılı Kanun ile getirilen Anayasa değişikliği ile OHAL KHK'lerine ilişkin önceki düzenlemede yer alan olan düzenleme benzerlik arz etmektedir. Öyle ki yeni düzenleme ile Anayasanın 119. maddesinde değişikliğe gidilerek “Cumhurbaşkanına olağanüstü halin gerektirdiği konularda Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının ikinci cümlesinde belirtilen sınırlamalara tabi olmaksızın kararname çıkarma yetkisi verilmiştir. Buna göre; olağan dönemlerde Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez (md. 104/17). Buradan anlaşılacağı üzere olağanüstü kararnamelerde konu sınırı olmaması ilkesi korunmaya devam edilmiş ve Cumhurbaşkanına OHAL süresince tüm temel hak ve özgürlüklere yönelik kararname çıkarma yetkisi tanınmıştır.

Yukarıda da açıklandığı üzere gerek doktrinde gerekse Anayasa Mahkemesi kararlarında Anayasanın 15. maddesinden ve Anayasanın 121. maddesinin üçüncü fıkrasından kaynaklı olarak Olağanüstü hâl ve KHK'leri için konu sınırı olduğu tespiti yapılmıştır. 6771 sayılı Kanun, temel hak ve hürriyetlerin kullanılmasının durdurulmasını düzenleyen Anayasanın 15. maddesinde değişikliğe gitmediğine göre bu madde ile getirilen sınırlamalar OHAL döneminde çıkartılacak Cumhurbaşkanlığı kararnameleri içinde geçerli olacaktır. Buna göre bu kararnameler, milletlerarası hukuktan doğan yükümlülükler uygun olarak durumun gerektirdiği ölçüde hükümler ihtiva edecek ve 15. maddenin ikinci fıkrasında belirtilen çekirdek alana dokunmayacaktır. Konu bakımından olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnamelerinin tâbi olduğu ikinci sınır; Anayasanın 121. maddesinin üçüncü fıkrası ile getirilen ve olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnamelerinin ancak olağanüstü hâlin gerekli kıldığı konularda çıkarılabileceğine dair düzenlemedir. 6771 sayılı Kanun Anayasanın 121. maddesini kaldırmasına karşın Anayasanın 119. maddesinde değişiklik yaparak aynı hükmü korumuş ve

“çıkartılacak kararnamenin konusunun yine olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda sınırlı olacağı” hükmünü tekrarlamıştır.

### 3.3.4. ‘Usul ve Şekil Unsuru’ Açısından Analiz

2017 yılı Anayasa değişikliği öncesi 1982 Anayasasının “Olağanüstü Hâllerle ilgili Düzenleme” başlığını taşıyan 121. maddesinin üçüncü fıkrası olağanüstü hal kanun hükmünde kararnamelerinin çıkartılmasında izlenecek usulü açıklamıştı. Buna göre;

*Olağanüstü hâl süresince, Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, olağanüstü hâlin gerekli kıldığı konularda, kanun hükmünde kararnameler çıkartabilir. Bu kararnameler, Resmî Gazetede yayımlanır ve aynı gün Türkiye Büyük Millet Meclisinin onayına sunulur; bunların Meclisçe onaylanmasına ilişkin süre ve usul içtüzükte belirlenir.*

Bu fıkradan da anlaşılacağı üzere Anayasa koyucu olağanüstü hal kanun hükmünde kararnamelerinin çıkartılmasında izlenecek usul ve şekil sadece bu kararnamelerin Resmî Gazetede yayımlanacağı ve aynı gün Türkiye Büyük Millet Meclisinin onayına sunulacağı; bunların Meclis tarafından onaylanmasına ilişkin süre ve usulün ise içtüzükte belirleneceği hususlarından ibaret kılınmıştır. Resmî Gazete de yayımlandıkları gün Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulan olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnameleri TBMM’ce onaylanabileceği gibi reddedilebilir. Onaylanırsa bu kararnamelerin doktrinde kanuna dönüştüğü kabul edilmektedir (Özbudun, 2002:245). Anayasa Mahkemesi kararları da bu yöndedir (E.1990/25, K.1991/1, k.t. 10.01.1991). Reddedilirse ise ret kararının Resmî Gazetede yayımlandığı gün yürürlükten kalkarlar (m.91/son). Bu durumda ret kanununun Resmî Gazetede yayımlandığı tarihe kadar olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnameleri hukuken geçerli bir işlem olarak bütün hukuki hüküm ve sonuçları doğurur. Olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnameleri TBMM’nce değiştirilerek de onaylanabilir (m.91/son). Bu takdirde, değiştirilerek onaylanan hükümler, Resmî Gazetede yayımlandıkları gün yürürlüğe girerler (m.91/son).

“Usul ve Şekil” unsuru açısından bakıldığında; 6771 sayılı Kanun ile getirilen yeni Anayasal düzenlemede olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin usul ve şekil esaslarını tek bir maddede (md.119) toplandığı görülmektedir. Buna göre;

*Olağanüstü hallerde Cumhurbaşkanı, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, ...Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkartabilir. Kanun hükmündeki bu kararnameler Resmî Gazetede yayımlanır, aynı gün Meclis onayına sunulur.*

*Savaş ve mücbir sebeplerle Türkiye Büyük Millet Meclisinin toplanamaması hâli hariç olmak üzere; olağanüstü hal sırasında çıkartılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri üç ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülür ve karara bağlanır. Aksi halde olağanüstü hallerde çıkartılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kendiliğinden yürürlükten kalkar.*

Bu düzenleme ile olağanüstü hal döneminde Cumhurbaşkanı tarafından çıkartılacak Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin Resmî Gazetede yayımlanacağı ve aynı gün Meclis onayına sunulacağı hükme bağlanmıştır. Ancak bu kararnamelerin onaylanmaması veya değiştirilerek onaylanması halinde izlenecek yol hakkında anayasa bir düzenleme öngörmemiştir. Bu durumda Anayasasının Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin esaslarını düzenleyen 104. maddesi ile Anayasasının 119. maddesi arasındaki “genel hüküm - özel hüküm” ilişkisinden hareketle bu soruya yanıt bulmak mümkündür.

Anayasasının 104. maddesine göre; “Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkartabilir. ...Kararnameler ve yönetmelikler, yayımdan sonraki bir tarih belirlenmemişse, Resmî Gazetede yayımlandıkları gün yürürlüğe girer”. Buradan anlaşılacağı üzere yeni dönemde olağanüstü dönemde çıkartılacak Cumhurbaşkanlığı kararnameleri yayımdan sonraki bir tarih belirlenmemişse, Resmî Gazetede yayımlandıkları gün yürürlüğe girecektir. Savaş ve mücbir sebeplerle Türkiye Büyük Millet Meclisinin toplanamaması hâli hariç olmak üzere; olağanüstü hal sırasında çıkartılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri üç ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülür ve karara bağlanır. Aksi halde olağanüstü hallerde çıkartılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kendiliğinden yürürlükten kalkar. Bu düzenleme ile olağanüstü hal KHK için İçtüzük ile belirlenen TBMM’de bir aylık görüşülme süresi, Anayasa metni ile Cumhurbaşkanlığı kararnamesi için 3 ay çıkartılmıştır.

### 3.3.5. ‘Yer ve Süre Unsuru’ Açısından Analiz

Anayasa Mahkemesi, Anayasa’nın 119, 120 ve 122. maddelerinde düzenlenen olağanüstü yönetimlerin yer bakımından sınırlı olduğu tespitinde bulunmuştur. Yüksek Mahkemeye göre;

*“Olağanüstü hal ve sıkıyönetim, yurdun bütününde veya yalnızca bir bölgesinde ilân edilebilir. Olağanüstü hal yurdun bir bölgesi için ilân edildiği takdirde, Anayasanın 121. maddesine göre “yürürlüğe konulacak KHK ile getirilecek önlemlerin sadece olağanüstü hal ilân edilen bölge için geçerli olması bölge dışına taşırılmaması gerekir. Olağanüstü hal KHK’lerinin uygulanacağı yer olağanüstü hal ilân edilen bölge veya bölgelerdir. Ülkenin bir bölgesi için ilân edilen olağanüstü hal nedeniyle olağanüstü hal ilân edilmeyen yerlerde olağanüstü hal KHK’lerine geçerlik tanınmaz... Olağanüstü hal ilan edilmeyen bölgelerde kişi hak ve özgürlükleri olağanüstü hal KHK’leri ile kısıtlanamaz (E. 1991/6, K. 1991/20, k.t. 3.7.1991).*

Anayasa Mahkemesi aynı kararında olağanüstü hal ve sıkıyönetim yönetimlerinin yer yönünden olduğu gibi süre ile sınırlı olduğuna hükmetmiştir. Yüksek Mahkemeye göre;

*“olağanüstü hal ve sıkıyönetim belirli bir süreyle de sınırlıdır... Olağanüstü Hal Yasası ile Sıkıyönetim Yasası olağanüstü halin veya sıkıyönetimin ilân edildiği bölge veya bölgelerde olağanüstü halin veya sıkıyönetimin devamı süresince uygulanırlar. Bu hallerin kaldırılmasına karar verildiğinde bu yasaların o bölge veya bölgelerde uygulama(n)maları sona erer. Olağanüstü halin veya sıkıyönetimin, gerekli kıldığı konularda çıkartılan KHK’ler, bu hallerin ilân edildiği bölgelerde ve ancak bunların devamı süresince uygulanabilirler... Olağanüstü hal KHK’si çıkarma yetkisi olağanüstü hal süresiyle sınırlıdır. KHK ile getirilen kuralların nasıl olağanüstü hal öncesine uygulanmaları olanaksız ise olağanüstü hal sonrasında da uygulanmaları veya başka bir zamanda veya yerde olağanüstü hal ilânı durumunda uygulanmak üzere geçerliklerini korumaları olanaksızdır.”*

Olağanüstü hal kanun hükmünde kararnamesi çıkarma yetkisi olağanüstü hal bölgesi ve süresiyle sınırlı olduğundan, olağanüstü hal KHK’leri ile yasalarda değişiklik yapılamaz. *Anayasa Mahkemesine göre;*

*“Olağanüstü hal KHK’leri ile getirilen kuralların olağanüstü hal bölgeleri dışında veya olağanüstü halin sona ermesinden sonra da uygulanmalarının devamı isteniyorsa bu konudaki düzenlemenin yasa ile yapılması zorunludur. Çünkü olağanüstü hal bölgesi veya bölgeleri dışında veya olağanüstü halin sona ermesinden sonra da uygulanmalarına devam edilmesi istenilen kuralların içerdiği konular “olağanüstü halin gerekli kıldığı konular olamazlar” (E. 1991/6, K. 1991/20, k.t. 3.7.1991).*

Anayasa Mahkemesinin olağanüstü hal kanun hükmünde kararnameleriyle kanunlarda değişiklik yapılamayacağı yolunda ortaya koyduğu ilkeyi, bu kanun hükmünde kararnamelerle yürürlükteki kanunların genel ve sürekli olarak değiştirilemeyeceği şeklinde anlamak gerekir. Başka bir deyişle, olağanüstü hal kanun hükmünde kararnameleriyle, kanunların belli hükümlerini olağanüstü hal bölgesi ve süresi içinde bir anlamda askıya alacak değişiklikler yapılabilir<sup>2</sup>. O halde Anayasa Mahkemesinin, olağanüstü hal kanun hükmünde kararnameleriyle değiştirilebilmeleri bakımından, Anayasanın öngördüğü sistem içinde olağanüstü hallerin statüsünü belirleyen Olağanüstü Hal Kanunu ile diğer kanunlar arasında da ayırım yaptığı söylenebilir. Şöyle ki, bu kanun hükmünde kararnamelerle, esasen genel nitelikteki Olağanüstü Hal Kanununda yalnızca olağanüstü halin ilân edildiği bölge ve süre içinde geçerli olacak bir değişiklik dahi yapılamaz (Öden, 2009:667).

Anayasa Mahkemesi 1991 yılında, 425 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 1.maddesi üzerindeki incelemede şu tespiti yapmıştır;

*“... Olağanüstü Hal Yasası ülkenin tümü için çıkarılmış genel nitelikte bir yasadır. Bu yasa ve öngördüğü önlemler herhangi bir zamanda ve herhangi bir yerde veya ülkenin tümünde olağanüstü hal ilân edildiğinde kendiliğinden uygulamaya konulur. Anayasa’nın 121. maddesinin öngördüğü KHK’ler yalnızca, olağanüstü hal süresince ve olağanüstü hal bölgesinde uygulanmak üzere ve*

2 Bu konuda Bkz.: Duran, 1995:149-150,156-157; Kanadoğlu, 2004:161-162; Esen, 2008:250-251; Aliefendioğlu, 1997:130-131; Turhan, 1992:28,32,35; Kuzu, 1993:249,384-385; Yüzbaşıoğlu, 1996:181; Tanör ve Yüzbaşıoğlu, 2006:410-411; Teziç, 2007:38-39; Üskül, 2003:188-190; Gözler, 2000:209-211; Gözler, 2008:491.

*olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda düzenlemeler yapan KHK'lerdir. Ancak, bu koşulları taşıyan KHK kurallarına karşı ... dava açılmaz. KHK ile yürürlüğe konulan kural, olağanüstü halin gerekli kıldığı konuya ilişkin olsa bile başka bir zamanda veya başka bir yerde olağanüstü hal ilân edilmesi durumunda yürürlüğe girebiliyorsa, başka bir anlatımla, kural konulmasına neden olan olağanüstü halin sona ermesine karşın geçerliliğini yitirmeyip yürürlüğünü sürdürüyorsa olağanüstü hal KHK kuralı sayılamazlar. Olağanüstü hal KHK kuralı niteliğinde görülmeyen kurallar ise Anayasa'ya uygunluk denetimi kapsamına girerler. Olağanüstü hal KHK'leri olağanüstü hal ilân edilen yerlerde ve olağanüstü hal süresince uygulanacak olmaları nedeniyle bu tür KHK'lerle yasalarda değişiklik yapılamaz. Ters durumlarında olağanüstü hal ilân edilen bölgenin dışına taşma ve olağanüstü halin sona ermesine karşın kuralın yürürlüğünü koruması söz konusu olacaktır. Diğer yönden Anayasa'nın 121. maddesinin ikinci fıkrasında olağanüstü hal yasasında düzenlenecek konular açıkça belirtilmiştir. Bu nedenle olağanüstü hal yasasında yapılacak bir değişikliğin mutlaka yasayla yapılması zorunludur. Olağanüstü Hal Yasası ile bunda değişiklik yapan yasalar Anayasa'ya uygunluk denetimine bağlıdırlar. Oysa, yasayla düzenlenmesi gereken konuların olağanüstü hal KHK'leri ile düzenlenmesi Anayasa'ya uygun denetimi dışına çıkma sonucunu doğurur. Bu ise Anayasa'nın temelini oluşturan hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmaz" (E. 1991/6, K. 1991/20, k.t. 3.7.1991).*

#### 4. OLAĞANÜSTÜ HÂL KARARNAMELERİNİN DENETİMİ

1982 Anayasa'nın Anayasa Mahkemesinin görev ve yetkilerini düzenleyen 148. maddesinin birinci fıkrasının üçüncü cümlesi ile getirilen "... *olağanüstü hallerde, ... çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla, Anayasa Mahkemesinde dava açılmaz.*" hükmü ile olağanüstü dönem KHK'ları, Anayasa Mahkemesinin yargısal denetiminin dışında bırakılmıştı. Bu hüküm, 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanunun "*İptal davasının açılmayacağı haller*" başlıklı 19. maddesinde de şu şekilde ifade edilmiştir;

*Olağanüstü hallerde, sıkıyönetim ve savaş hallerinde Anayasanın 121 ve 122 nci maddeleri gereğince çıkarılan kanun hükmünde kararnamelere karşı şekil ve esas bakımından iptal davası açılmaz ve mahkemelerde Anayasaya aykırılık iddiası ileri sürülemez.*

2017 yılında gerçekleştirilen Anayasa değişikliği ile de benzer düzenleme korunmuş ve olağanüstü hallerde ve savaş halinde çıkartılacak Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanun hükmünde olduğu (md. 119/6) ve bunların şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılıkları iddiasıyla Anayasa Mahkemesine dava açılmayacağı (md. 148/1) hükmüne bağlanmıştır. Dolayısıyla anayasallık denetimi açısından OHAL KHK'leri için getirilen düzenleme, OHAL Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri açısından bir farklılık gözetilmemiş ve olağanüstü hal döneminde çıkartılacak Cumhurbaşkanlığı kararnameleri Anayasa Mahkemesinin denetimi dışında tutulmuştur.

İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olması ve anayasa yargısının gerekliliği ilkelerinden hareketle bu madde hükmü hukuk devleti ilkesine aykırılık teşkil ettiği iddiası ile doktrinde eleştirilmiştir (Gözler, 1990:584). Ancak pozitif hukuk açısından bakılınca her ne kadar Anayasanın 2. maddesi hukuk devleti ilkesini benimse de olağanüstü hal kararnamelerini yargı denetimi dışı bırakan Anayasanın 148. maddesinin aynı Anayasanın bir normu olduğu gerçektir. Bu açıdan Anayasanın değişik maddeleri arasında bir hiyerarşi kurulmasına imkân yoktur. Dolayısıyla bir Anayasa maddesinin yerindeliğinin eleştirilmesi onun geçerliliğini kaldırmaz (Gözler, 2000:213). Bununla birlikte doktrinde olağanüstü hal kararnamelerinin Anayasa yargısı dışı bırakılmasını yerinde bulan görüşler mevcuttur. Bu görüşü savunanlara göre olağanüstü hâl, sıkıyönetim, savaş gibi durumlarda tehlikede olan ve kurtarılması gereken, belki de hukuk devleti ilkesinden çok daha önemli değerler vardır. Hatta böyle dönemlerde, hukuk devleti ilkesinin kendisinin de bir unsur olarak içinde yer aldığı anayasal sistemin bütünü tehlikededir (Kuzu, 1985:68).

Türkiye'de olağanüstü hâl ve sıkıyönetim kanun hükmünde kararnamelerinin Anayasa Mahkemesinin denetimi dışında bırakılması aslı kurucu iktidarın bir tercihi olmuştur. Bu tercih karşısında Anayasa Mahkemesi anayasaya aykırılık iddiası ile önüne gelen KHK'leri denetim kapsamına alıp almama konusunda tarihi süreçte farklı içtihatlar geliştirmiştir.

Yüksek Mahkeme ilk geliştirdiği içtihatla olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnamelerinin kural olarak Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenemeyeceği kabul etmekle beraber, bu kararnamelerin en azından gerçekten bir olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnamesi olup olmadıkları bakımından Anayasa Mahkemesi

tarafından incelenebilecekleri tezinden hareket etmiştir. Anayasa Mahkemesi 1991 yılında verdiği kararında şu tespiti yapmıştır;

*Anayasa Mahkemesi Anayasaya uygunluk denetimi için önüne getirilen ve yasama veya yürütme organı tarafından yürürlüğe konulan düzenleyici işlemin hukuksal nitelemesini yapmak zorundadır. Çünkü Anayasa Mahkemesi, denetlenmesi istenilen metine verilen adla kendisini bağlı sayamaz. Bu nedenle, Anayasa Mahkemesi 'Olağanüstü Hâl KHK'si' adı altında yapılan düzenlemelerin, Anayasa'nın öngördüğü ve Anayasa'ya uygunluk denetimine bağlı tutmadığı gerçekten bir 'olağanüstü hâl KHK'si' niteliğinde olup olmadıklarını incelemek ve bu nitelikte görmediği düzenlemeler yönünden Anayasa'ya uygunluk denetimi yapmak zorundadır. Anayasa'nın 148. Maddesi yalnızca olağanüstü hâl KHK kuralı niteliğinde olan düzenlemelerin Anayasa'ya uygunluk denetimine bağlı tutulmalarına engel oluşturur...*

*Anayasa'nın "Yargı yolu" başlıklı 125. maddesinin ilk fıkrasında, idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu; beşinci fıkrasında, idari işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkansız zararların doğması ve idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleşmesi durumunda gerekçe gösterilerek yürütmenin durdurulmasına karar verilebileceği; altıncı fıkrasında da, kanunun, olağanüstü hallerde, sıkıyönetim, seferberlik ve savaş halinde ayrıca millî güvenlik, kamu düzeni, genel sağlık nedenleri ile yürütmenin durdurulması kararı verilmesini sınırlandırabileceği belirtilmektedir. Buna göre, madde ile açıkça yargısal denetimine izin verilmeyenler dışında idari işlemlere karşı dava açma hakkı hiçbir halde engellenemeyecek, ancak sayılan durumlar nedeniyle yalnız yürütmenin durdurulması kararı verilmesi sınırlanabilecektir. Oysa, 285 sayılı Olağanüstü Hal Bölge Valiliği İhdası Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 425 sayılı KHK ile yeniden düzenlenen itiraz konusu maddesinde, "Bu Kanun Hükmünde Kararname ile Olağanüstü Hal Bölge Valisine tanınan yetkilerin kullanılması ile ilgili idari işlemler hakkında iptal davası açılmaz" denilerek bu işlemlere karşı dava açma hakkı ortadan kaldırılmış, böylece Anayasa'nın olağanüstü yönetim usulü bağlamında öngörmediği bir yetki kullanılmıştır. Bu durumda, itiraz konusu kuralın olağanüstü halle ilgili bir düzenleme olduğunun kabulü olanaklı bulunmadığından olağan KHK kuralı olarak değerlendirilmesi gerekir" (E.1990/25, K.1991/1).*

Anayasa Mahkemesi E.1990/25, K.1991/1 sayılı kararında belirttiği ve E.1991/6, K.1991/20, E.1992/30, K.1992/36 ile E.2003/28, K.2003/42 sayılı kararlarında sürdürdüğü yerleşik içtihadında, Anayasa'nın 148. maddesini daha serbest bir yorumla ele almış ve kendisini, olağanüstü kanun hükmünde kararnamenin kapsamı itibariyle olağanüstü hâlin zamanını ve mekânını aşmış ve aşmadığını değerlendirmeye yetkili görmüştür. Aşan boyutu itibariyle düzenlemenin olağanüstü hal kanun hükmünde kararnamesi olmaktan çıkıp olağan dönem KHK'sine dönüştüğü, bunun da yetki kanununa dayanmaması nedeniyle iptaline karar vermiştir.

Anayasa Mahkemesi, olağanüstü hâl KHK'sından söz edebilmek için yer, zaman ve konu ölçütlerini ortaya koymuştur. Mahkeme bu ölçütler çerçevesinde olağanüstü hâl ilanının gerekli kıldığı konuya ilişkin olmayan veya olağanüstü hâlin geçerli olduğu yer ya da dönem hâricinde yürürlükte olacak düzenlemeleri, olağanüstü hâl KHK'sı niteliğinde görmeyerek bunların olağan dönem KHK'si olduğunu (dönüşme teorisi) değerlendirip yargı denetimine konu yapmıştır (Can ve Aktaş, 2017:27).

Öğreti de Duran (1995:143) ve Üskül (2003:51-53); Anayasa Mahkemesinin, Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunun olağanüstü hal ve sıkıyönetim kanun hükmünde kararnameleriyle 1982 Anayasasının olağanüstü hal ve sıkıyönetim rejimlerine çizdiği sınırları aşması tehlikesi yanında, söz konusu kanun hükmünde kararnameler üzerinde TBMM denetiminin işletilememiş olmasının doğurduğu sakıncaları da dikkate aldığı söylenebileceğini ifade etmişlerdir. Anayasa Mahkemesine göre;

*... Anayasa'nın 121. ve 122.maddelerine uygun olarak ... çıkarılan kanun hükmünde kararnameler ...Anayasa Mahkemesi'nin uygunluk denetimi dışındadır. Anayasa'ya göre sıkıyönetim ve olağanüstü hal KHK'leri üzerinde tek denetim, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin denetimidir. Anayasa'nın 121. ve 122. maddelerine göre bu kararnameler Resmî Gazete 'de yayımlanır ve aynı gün Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin onayına sunulur; bunların Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce onaylanmasına ilişkin süre ve usul İçtüzükle belirlenir... Böylece Anayasa koyucu olağanüstü hal KHK'lerinin daha çabuk bir yöntemle incelenmesini amaçlamaktadır. Meclis bu kararnameleri hemen görüşecek gerekli görürse değiştirecek ve bu kararnameler onaylanmış biçimleriyle diğer KHK'ler gibi yasaya dönüşecektir. Bu yasalar ise Anayasa Mahkemesi'nce denetlenebilecektir.*



*Anayasa, denetim yasağını olağanüstü hal KHK'lerinin yasalaşmadan önceki evresi için koymuştur... Olağanüstü hal KHK'leri TBMM'nin onay aşamasından sonra, diğer KHK'ler gibi yasaya dönüşeceğinden, bu yasaların Anayasa'ya uygunluğunun denetlenebileceği de kuşkusuzdur (E. 1990/25, K. 1991/1, k.t. 10.1.1991).*

Yokuş (1996:105-111) ve Eroğul (1999:34-35); Anayasa Mahkemesinin bu içtihadı benimsemesinde 1982 Anayasasının olağanüstü hal ve sıkıyönetim rejimlerine çizdiği sınırların uygulamada kanun hükmünde kararnemelerle aşılması yönünde ortaya çıkan bir takım gelişmelerin de önemli bir rol oynadığının düşünölebileceği belirtilmiştir. Sonuçta Anayasa Mahkemesi, içtihat yetkisini kullanarak, olağanüstü hal ve sıkıyönetim kanun hükmünde kararnemelerinin yargı denetimi dışında bırakılmasının doğurduğu sakıncaları bir ölçüde gidermiştir (Öden, 2009:670).

Buna karşın Yüksek Mahkeme uzun zaman değişmeyen içtihadını 2016 yılında almış olduğu iki karar<sup>3</sup> ile terk etmiştir. Yüksek Mahkeme bu iki kararında şu tespiti yapmıştır;

*Anayasa Mahkemesinin görev ve yetkilerinin düzenlendiği Anayasa'nın 148. maddesinde olağanüstü dönem KHK'lerinin şekil ve esas bakımından Anayasa'ya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesinde dava açılmayacağına açıkça belirtilmiş olması karşısında Anayasa'nın, anılan düzenlemelerin herhangi bir ad altında yargısal denetime konu yapılması bakımından Anayasa Mahkemesine bir yetki tanımadığı açıktır.*

Böylece Anayasa Mahkemesi önceki içtihadından, Anayasanın 148. Maddesinin lafzi ve tarihsel yorumunu esas alarak sapmış ve katı pozitivist bir yaklaşımı benimsemiştir (Can ve Aktaş, 2017:30). Bu tespite ilişkin olarak yüksek mahkeme adı geçen iki kararında iki önemli gerekçe göstermiştir. İlk olarak, Yüksek Mahkemeye göre;

*Olağanüstü hâl KHK'lerinin Anayasa'ya aykırı düzenlemeler içerdiğinin ileri sürülmesi, bunların anayasallık denetimine tabi tutulmaları için yeterli değildir. Olağanüstü hâl KHK'lerinin Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenebilmesi için bu yöndeki bir anayasal yetkinin açıkça tanınması gerekir. Anayasa'nın 148. maddesinin lafzi, Anayasa koyucunun amacı ve ilgili yasama belgeleri göz önünde bulundurulduğunda, olağanüstü dönem KHK'lerinin herhangi bir ad altında yargısal denetime tabi tutulamayacağı açıktır.*

Böylece Mahkeme olağan dönem KHK'leri ile olağanüstü dönem KHK'lerini "yetki" unsuru bakımından ayırmış ve OHAL KHK'lerine ilişkin yetkinin doğrudan Anayasa'dan aldığı tespitini yapmıştır.

İkinci olarak Anayasa'nın 11. maddesinde Anayasa hükümlerinin yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve diğer kuruluş ve kişileri bağlayan temel hukuk kuralları olduğu hükme ile Anayasa'nın 6. maddesinde de hiçbir kimse veya organın kaynağını Anayasa'dan almayan bir Devlet yetkisi kullanamayacağı hükmü gerekçe olarak gösterilmiştir. Yüksek Mahkemeye göre; "bu hükümler çerçevesinde Anayasa hükümlerinin, Anayasa Mahkemesini de bağladığı ve yargı yetkisinin kaynağını ve sınırlarını belirlediği hususunda kuşku bulunmamaktadır". Bu çerçevede Yüksek Mahkemeye göre Anayasa Mahkemesinin önüne getirilen kuralın niteliğini belirleme konusunda takdir yetkisine sahip olduğu kuşkusuzdur. Bu çerçevede bir işlemin muhtevası esas alınarak maddi kritere veya işlemi tesis eden organ ve başvuru usuller esas alınarak şekli-organik kritere göre niteleme yapılabilir. Hangi kriter esas alınırsa alınsın yapılan nitelemenin Anayasa'nın çizdiği çerçevenin dışına çıkılması, başka bir ifadeyle olağanüstü hâl KHK'lerinin şekil ve esas bakımından anayasaya uygunluk denetiminin yapılması sonucunu doğurmaması gerekir.

Yüksek Mahkemeye göre; anayasa koyucunun olağanüstü dönem KHK'lerinin denetiminin yasama organı tarafından yapılmasını istediği açıktır. Anayasa Mahkemesi bu tespite giderken üç önemli gerekçeden hareket etmiştir. İlk olarak; Anayasa'nın 121. maddesinin gerekçesinin ilgili bölümü esas alınmıştır. Buna göre; "Olağanüstü haller Anayasamızda yeni bir şekilde düzenlenmiştir. Tabii afet ve ekonomik kriz hallerinde ve diğer hallerde hükümete yasama meclisinin denetimi altında kanun hükmünde kararneme çıkartma yetkisi verilmiştir... Bütün tasarruflar yasama meclisinin denetimi altında düzenlenecektir". Anayasa Mahkemesine göre bu gerekçe de denetim yetkisinin parlamentoya bırakıldığını göstermektedir.

İkinci olarak; Anayasa'nın 148. maddesinde yer alan, olağanüstü hâl KHK'lerini şekil ve esas bakımından yargısal denetime kapatan hükmün Danışma Meclisinde görüşülmesi sırasında yapılan açıklamalar dikkate

3 Bkz.: Anayasa Mahkemesinin E.2016/167 ve K.2016/160 s. K; R.G:04.11.2016-29878 ile E.2016/166 ve K.2016/159 s.K; R.G:04.11.2016-29878 kararları.

alınmıştır. Bu hükmün Anayasa'nın 148. maddesine eklenmesine ilişkin önergeyi veren Danışma Meclisi Anayasa Komisyonu Başkanının "*Olağanüstü hâllerde çıkartılacak kanun hükmünde kararnameler, daha önce düzenlenen ve istisnaları olan kanun hükmünde kararnamelerden farklı olarak, fert hak ve hürriyetlerini ve diğer sosyal hakları da sınırlayabilecektir .... Onun içindir ki, bu denetime tabi tutulmamalıdır... Biz diyoruz ki, bu tip kanun hükmündeki kararnameler, Anayasa Mahkemesinin denetimine tabi değildir...*" şeklindeki, kuralın gerekçesi mahiyetindeki açıklamaları, Anayasa koyucunun olağanüstü dönem KHK'larının yargı denetimi dışında bırakılmasını ve bu konuda sadece yasama meclisinin denetiminin varlığını amaçladığını ortaya koymaktadır.

Son olarak Anayasa'nın 121. ve 122. maddelerinde olağanüstü dönem KHK'larının Resmî Gazete'de yayımlandıkları gün TBMM'nin onayına sunulması ve bunların TBMM'ce onaylanmasına ilişkin süre ve usulün TBMM İçtüzüğünde belirlenmesine ilişkin hüküm gerekçe gösterilmiştir. Yüksek Mahkemeye göre bu hükümler; Anayasa, olağanüstü hâl süresince olağanüstü hâlin gerekli kıldığı konularda olağanüstü hâl KHK'sı çıkarma yetkisini, Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kuruluna, bunları denetleme yetkisini ise yasama organına vermekte olduğunu göstermektedir.

Yüksek Mahkeme 2016 yılında aldığı bu kararlarında temel hak ve özgürlüklerin olağan dönemlere göre daha fazla sınırlandırıldığı olağanüstü dönem KHK'larının da bir hukuk devletinde Anayasa'ya uygunluk denetimine açık olması gerektiği tespitini yapmıştır. Öyle ki Mahkeme "*Kanun hükmündeki düzenlemeler, yargı denetimine konu yapılabildikleri ölçüde temel hak ve özgürlükler etkili şekilde korunmuş ve güvence altına alınmış olur*" görüşünü yenilemiştir. Ancak Yüksek Mahkeme hemen arkasından bu durumu, "*yargısal denetime istisna getiren anayasal hükümlerin varlığını ve uygulanmasını etkilemeyeceği*" tespitini yapmıştır. Yüksek mahkeme benzeri yargı kısıtlamalarına örnek olarak Anayasa'da, 90. maddenin beşinci fıkrası, 125. maddenin ikinci fıkrası, 159. maddenin onuncu fıkrası gibi kimi istisnai maddeleri örnek göstermiştir. Yüksek Mahkemeye göre; "Anayasa'nın 148. maddesinin birinci fıkrasının üçüncü cümlesi de bu kapsamdadır ve anılan cümlede yer alan "*... olağanüstü hâllerde, sıkıyönetim ve savaş hâllerinde çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla, Anayasa Mahkemesinde dava açılmaz*", hükmü ile olağanüstü dönem KHK'ları, Anayasa Mahkemesinin yargısal denetiminin dışında bırakılmıştır.

Yukarıda da açıklandığı üzere Anayasa Mahkemesinin bu kararları yüksek mahkemenin 10.1.1991 tarihinde oy çokluğuyla vermiş olduğu E.1990/25, K.1991/1 sayılı kararında belirttiği ve E.1991/6, K.1991/20, E.1992/30, K.1992/36 ile E.2003/28, K.2003/42 sayılı kararlarında sürdürdüğü içtihadı ile çelişmektedir. Bu çelişkinin giderilmesi için yüksek mahkeme E.2016/166 ve K.2016/159 sayılı kararı ve 04.11.2016 tarihli G.K 8/16 sayılı Basın Duyurusu ile kararın gerekçeleri kamuoyu ile paylaşılmıştır. Mahkeme bu karar ve basın açıklamasında içtihat değişikliğine gittiğinde önceki kararlardan neden ayrıldığını açıklamış ve yeni görüşünü temellendirmiştir.

Yeni içtihadı şekillendirirken de Anayasa Mahkemesinin bir konuda karar verirken, hiç kuşkusuz aynı konuda daha önce verdiği kararları da değerlendirmesi ve bunu yaparken içtihat istikrarı ile içtihadın değiştirilmesi ve geliştirilmesi ihtiyacı arasındaki hassas dengeyi dikkate alması gerektiği tespiti yapılmıştır. Kabul etmek gerekir ki Anayasa Mahkemesinin bu yaklaşımı, batı demokrasilerindeki yüksek yargı mercilerinin kararlarında rastlandığı gibi metodolojik olarak gerekçelendirme yoludur (Can ve Aktaş, 2017:30).

Bu çerçevede Anayasa Mahkemesi, konuya ilişkin olarak geliştirdiği yeni içtihadında maddi kriteri esas alarak, bir olağanüstü hâl KHK'sının gerçekten Anayasa'nın 121. maddesinde öngörülen KHK olup olmadığını belirlemek için yer, zaman ve konu bakımından inceleme yapılabileceğine dair yerleşik içtihadını yeniden değerlendirmiştir. Bu değerlendirmeyi yaparken Mahkeme öncelikle yerleşik içtihadın bir tespitini yapmıştır. Mahkeme, 10.1.1991 tarihinde oyçokluğuyla vermiş olduğu E.1990/25, K.1991/1 sayılı kararında belirttiği ve E.1991/6, K.1991/20, E.1992/30, K.1992/36 ile E.2003/28, K.2003/42 sayılı kararlarında sürdürdüğü içtihadında, "*olağanüstü hâl KHK'sı*" adı altında yapılan düzenlemelerin Anayasa'nın öngördüğü ve Anayasa'ya uygunluk denetimine bağlı tutmadığı olağanüstü hâl KHK'sı niteliğinde olup olmadıklarını incelemek ve bu nitelikte görmediği düzenlemeler yönünden de Anayasa'ya uygunluk denetimi yapmak zorunda olduğunu ifade ederek, olağanüstü hâl KHK'sından söz edebilmek için yer, zaman ve konu ölçütlerini ortaya koymuştur. Anayasa Mahkemesi bu ölçütler çerçevesinde olağanüstü hâl ilanının gerekli kıldığı konuya ilişkin olmayan veya olağanüstü hâlin geçerli olduğu yer ya da dönem hâricinde yürürlükte olacak düzenlemeleri, olağanüstü hâl KHK'sı niteliğinde görmeyerek bunların olağan dönem KHK'sı olduğunu değerlendirip yargı denetimine konu yapmış bulunmaktadır. Yüksek mahkemeye göre;

*Anayasa Mahkemesinin, olağanüstü hâl KHK'sı şeklinde yapılan düzenlemelerin gerçekten olağanüstü hâl KHK'sı niteliğinde olup olmadığını belirlemek için yer, zaman ve konu ölçütlerini esas alarak yaptığı inceleme, KHK kurallarının içeriğinin değerlendirilmesini gerektirmektedir. Böyle bir değerlendirme de kuralların, esas bakımından Anayasa'ya uygunluk denetiminin yapılması sonucunu doğuracaktır (E. 2016/166, K. 2016/159).*

Anayasa Mahkemesine göre bu yaklaşım, Anayasa'nın 148. maddesindeki şekil ve esas bakımından denetim yasağını tamamen anlamsız ve işlevsiz hâle getirmektedir. Zira olağanüstü hâl KHK'larının yargısal denetimi mümkün olsaydı Anayasa Mahkemesi, aynı incelemeyi yapacak ve kuralı Anayasa'nın 125. maddesine aykırı bularak iptal edecekti. Bu tür bir yaklaşımla olağanüstü hâl KHK'sı niteliğinde olan tüm kuralları bu kapsam dışına çıkarmak mümkündür.

Anayasa Mahkemesinin eski içtihadında OHAL gereklerinin dışına çıkan KHK'ların olağan KHK'ya dönüşeceği ve bunların da Anayasanın 91. maddesinde zorunlu görülen yetki kanununa dayanmamaları nedeniyle iptal edileceği yaklaşımı oldukça sorunludur (Gözler, 2000:219) Zira bir norm kendiliğinden nitelik değiştirmez, başkalaşmaz ve başka bir norma dönüşmez. Buradaki Anayasaya aykırılık esasen Anayasa'nın 15. maddesiyle birlikte 121. maddesinden doğmaktadır. Bu nedenle Anayasa Mahkemesi'nin bu eski içtihadına yönelik eleştirisine bu yönden katılmak gerekir (Can ve Aktaş, 2017:27).

## SONUÇ

16 Nisan 2017 referandumu ile halkoyuna sunularak kabul edilen ve Anayasa değişikliği öngören 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile gerek olağanüstü hal rejimi gerekse olağanüstü hal döneminde çıkartılacak kararnamelerinin hukuki rejimine ilişkin değişikliklere gidilmiştir.

Anayasa değişikliği ile getirilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Modelinde yürütmenin sorumlu kanadı olarak parlamentodan doğan, ona karşı sorumlu ve güvenine dayanan kolektif bir organ olan Bakanlar Kurulunun varlığına son verilmiş ve yürütme erkinin doğrudan halkın seçtiği Cumhurbaşkanında toplanması hedeflenmiştir. Bu çerçevede olağanüstü hal döneminde Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunca çıkartılan OHAL KHK'lerinin yerini yeni yönetimin ruhuna uygun olarak Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri almıştır. Dolayısıyla olağanüstü hal döneminde çıkartılacak kararnameler, doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından tek başına kullanılabilir bir yetki olup, kanun hükmünde olan bu kararnamelerin çıkarılması için TBMM'den yetki alınmasına gerek yoktur.

Bakanlar Kurulu tarafından çıkartılan OHAL KHK'leri ile Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri arasında işlemin unsurları bakımından yetkili makamın tespiti ile işlemin usul ve şekil unsurları dışında ciddi bir farkın olmadığı görülmektedir. Sebep ve konu unsurları bakımından her iki kararnamede ortak nitelikler taşımaktadır. Esasen bu nitelikler Anayasa Mahkemesinin 1990'lı yıllardan itibaren şekillendirdiği içtihatları ile hukuk sistemimizde yerini almıştır. Buna göre olağanüstü halde Cumhurbaşkanlığı kararnameleri çıkarabilmek için öncelikle Anayasa'nın 119. maddesine göre ilan edilmiş bir olağanüstü hal olmalıdır ve olağanüstü hal kararnameleri ile getirilen düzenlemeler olağanüstü halin amacını ve sınırlarını aşmamalıdır.

Olağanüstü hal KHK'lerinin hukuki rejimini şekillendiren Anayasa Mahkemesi ayrıca Anayasanın 148. maddesi ile bu kararnamelerin şekil ve esas yönünden anayasaya aykırılık iddiası ile Yüksek Mahkemeye başvurulamayacağına dair hükmü de değerlendirmiştir. 2017 yılı Anayasa referandumu ile 6771 sayılı Anayasa değişikliği öngören Kanun ile olağanüstü hal döneminde çıkartılacak Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin, Anayasa Mahkemesince denetlenemeyeceğine dair düzenleme getirilmiştir. Böylece eski düzenlemede yer alan OHAL KHK'lerinin anayasa denetimi dışına bırakan hükmü ile paralellik sağlandığından Anayasa Mahkemesinin bu konuda yaptığı değerlendirmelerinin olağanüstü hal yönetiminde çıkartılacak Cumhurbaşkanlığı kararnameleri içinde geçerli olacağı açıktır.

Yüksek Mahkeme 2016 yılına kadar yerleşik genel içtihadında Anayasa'nın 148. maddesiyle Anayasa'ya uygunluk denetimine bağlı tutulmayan olağanüstü hal KHK'lerinin, yalnızca olağanüstü hal süresince olağanüstü hal ilân edilen yerlerde uygulanmak üzere ve olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda çıkarılan KHK'ler için geçerli olduğu tespitini yapmıştır. Bu çerçevede yerleşik içtihat olarak bu koşulları taşımayan kuralların olağanüstü hal KHK kuralı sayılamayacağı ve Anayasa'ya uygunluk denetimine bağlı olduğu ilkesini belirlemiştir. Bu yerleşik kararlar silsilesinden anlaşıldığı üzere Anayasa Mahkemesi, Anayasanın 2. maddesinde belirlenen demokratik hukuk devleti ilkesinden hareketle, olağanüstü hal kanun hükmünde kararnamelerinin yargısal denetimini yasaklayan 148. madde hükmünü dar yorumlayarak sınırlandırmıştır. Buna karşın bu içtihadın dayandığı görüşlere katılmayan Anayasa Mahkemesi üyelerinin karşı oy gerekçesi, dava konusu

Kanun Hükmünde Kararnamelerin “Anayasa’nın 91. ve 121. maddelerine uygun olarak olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda” düzenlenmeleri nedeniyle, davanın Anayasanın 148. ve 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanununun 19. maddeleri gereğince “yetkisizlik yönünden reddi” gerektiği yolundadır (AYMKD Sayı 27 Cilt 1, s. 92, 102, 389-390, 400).

Anayasa Mahkemesi olağanüstü hal KHK’lerinin anayasallık denetimine ilişkin 1990’lı yıllardan bu yana şekillendirdiği bu yerleşik görüşünden 2016 yılında değişikliğe gitmiş ve bu yerleşik karara karşı oy veren üyelerinin görüşünü benimseyerek yeni içtihadını şekillendirmiştir. Yüksek Mahkeme olağanüstü hal KHK’lerin hukuki rejimine karşı daha lafzi bir yaklaşım benimsemiş ve özellikle yetki unsuru bakımından hareket etmiştir. Yüksek Mahkemeye göre; Anayasa’nın 148. maddesinde olağanüstü dönem kararnamelerinin şekil ve esas bakımından Anayasa’ya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesinde dava açılmayacağına açıkça belirtilmiş olması karşısında Anayasa’nın, anılan düzenlemelerin herhangi bir ad altında yargısal denetime konu yapılması bakımından Anayasa Mahkemesine bir yetki tanımadığı açıktır (E. 2016/166, K. 2016/159). Yüksek Mahkemenin bu kararından hareketle yeni bir içtihat değişikliğine gidilmediği sürece olağanüstü hal döneminde çıkartılacak Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin şekil ve esas bakımından anayasaya aykırılığı iddiası ile Anayasa Mahkemesine dava açılması mümkün gözükmemektedir.

## KAYNAKÇA

- AKGÜN, Mert Hüseyin (2017), “Başkanlıktan Cumhurbaşkanlığı Sistemine; 2012 ve 2016 AK Parti Anayasa Önerileri”, **Seta Perspektif Dergisi**, S.163, ss.1-6.
- ALİEFENDİOĞLU, Yılmaz (1992), “Anayasa Yargısı Açısından Olağanüstü Yönetim Usulleri”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, S.(9), ss.411-434.
- ALİEFENDİOĞLU, Yılmaz (1997), **Anayasa Yargısı Dergisi**, Yetkin Yayınları, Ankara.
- ARDIÇOĞLU, M. Artuk (2017), “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, **Ankara Barosu Dergisi**, S.3, ss.21-51.
- CAN, Osman ve AKTAŞ, D. Şimşek (2017), “Olağanüstü Hal Dönemi Kanun Hükmünde Kararnamelerinin Yargısal Denetimi Üzerine”, **Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi**, S.23(1), ss.13-42.
- ÇAĞLAR, Bakır (1990), “Anayasa Mahkemesi Kararlarında – Demokrasi -”, **Anayasa Yargısı 7**, Anayasa Mahkemesi Yayınları, Ankara, ss.51-127.
- ÇAĞLAR, Bakır (1991), “Anayasa Hukuku ve Anayasanın Yargıci Yenilenen Anayasa Kavramı Üzerine Düşünceler”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, S.8, ss.1-10.
- DURAN, Lütfi (1983), “Düzenleme Yetkisi Özerk Sayılabilir mi?”, **İHİD**, S.4(1-3), ss.23-42.
- DURAN, Lütfi (1995), “Bunalım Kararnameleri”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, S.50(3-4), ss.141-158.
- EROĞUL, Cem (1999), “Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Olağanüstü Yasa Gücünde Kararnamelerin Tbm’nce Onaylanması Sorunu”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, S.54(4), ss.31-46.
- ESEN, Selin (2008), “Karşılaştırmalı Hukukta ve Türkiye’de Olağanüstü Hal Rejimi”, **MÜHF - HAD**, S.23(1), ss.8-16.
- ESEN, Selin (2008), **Karşılaştırmalı Hukukta ve Türkiye’de Olağanüstü Hal Rejimi**, Adalet Yayınevi, Ankara.
- GÖZLER, Kemal (1990), “Olağanüstü Hal Rejimlerinde Özgürlüklerin Sınırlandırılması Sistemi ve Olağanüstü Hal Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukuki Rejimi”, **Ankara Barosu Dergisi**, S.47(4), ss.561-590.
- GÖZLER, Kemal (2000), **Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukuki Rejimi**, Ekin Yayınları, Bursa.
- GÖZLER, Kemal (2008), **İdare Hukuku Dersleri**, Ekin Yayınları, Bursa.
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref ve TAN, Turgut (2016), **İdare Hukuku**, Turhan Yayınları, Ankara, C.1.
- GÜNDAY, Metin (2011), **İdare Hukuku**, İmaj Yayıncılık, Ankara.
- GÜNEŞ, Turan (1965), “Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri”, **Ankara Üniversitesi SBF Yayını**, Ankara.

- İNCEOĞLU, Sibel ve NALBANT, Atilla (1992), “*Kriz Hukuku mu, Hukukun Krizi mi?*”, **Argumentum Dergisi**, S.3(25), ss.389-394.
- KANADOĞLU, Korkut (2004), **Anayasa Mahkemesi**, Beta Yayınları, İstanbul.
- KUZU, Burhan (1985), **Türk Anayasa Hukukunda Kanun Hükmünde Kararnameler**, Üçdal Neşriyat, İstanbul.
- KUZU, Burhan (1993), **Olağanüstü Hal Kavramı ve Türk Anayasa Hukukunda Olağanüstü Hal Rejimi**, Kazancı Hukuk Yayınları, İstanbul.
- ÖDEN, Merih, (2009), “*Anayasa Mahkemesi ve Olağanüstü Hal ve Sıkıyönetim Kanun Hükmünde Kararnamelerinin Anayasaya Uygunluğunun Yargısal Denetimi*”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, S.3(58), ss.659-691.
- ÖZBUDUN, Ergun (2002), **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara.
- ÖZBUDUN, Ergun (2017), **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara.
- TANÖR, Bülent ve YÜZBAŞIOĞLU, Necmi (2006), **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, Beta Yayınları, İstanbul, 8.Baskı.
- TAŞDÖĞEN, Salih (2016), “*Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, S.65(3), ss.937-965.
- TEZİÇ, Erdoğan (2007), **Anayasa Hukuku**, Beta Yayınları, İstanbul, 12.Baskı.
- TURHAN, Mehmet (1992), “*Olağanüstü Hallerde Çıkarılabilecek Kanun Hükmünde Kararnameler*”, **Amme İdaresi Dergisi**, S.25(3), ss.13-36.
- ULU, Güher (2012), **İdari İşlemin Yetki Unsuru**, Ankara, Seçkin Yayınları.
- ÜSKÜL, Zafer, (2003), **Olağanüstü Hal Üzerine Yazılar**, Büke Yayıncılık, İstanbul.
- YAYLA, Yıldızhan (2009), **İdare Hukuku**, Beta Yayınevi, İstanbul.
- YILDIRIM, Turan (2017), “*Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri*”, **Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi**, S.23(2), ss.13-28.
- YOKUŞ, Sevtap (1996), **Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin Türkiye'de Olağanüstü Hal Rejimine Etkileri**, Beta Yayınları, İstanbul.
- YÜZBAŞIOĞLU, Necmi (1996), **1982 Anayasasına ve Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre Türkiye'de Kanun Hükmünde Kararnameler Rejimi**, Beta Yayınları, İstanbul.
- Anayasa Mahkemesi'nin 2016/166 Esas ve 2016/159 sayılı Kararı. (04.11.2016 tarih ve 29878 sayılı Resmi Gazete).
- Anayasa Mahkemesi'nin 2016/167 Esas ve 2016/160 sayılı Kararı. (04.11.2016 tarih ve 29878 sayılı Resmi Gazete)

## Kent Konseylerinde Kadın Eli: Söke Kent Konseyi Kadın Meclisi Üzerinden Bir Değerlendirme<sup>1</sup>

*Women's Touch on the City Councils: An Evaluation of Söke City Council in Term of Women's Assembly*

**Çiğdem AKMAN**

*Dr. Öğr. Üyesi, Süleyman Demirel Üniversitesi,  
İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü,  
ciğdemakman@sdu.edu.tr  
https://orcid.org/0000-0002-1936-6884*

Makale Başvuru Tarihi: 30.12.2018

Makale Kabul Tarihi: 11.01.2019

Makale Türü: Araştırma Makalesi

### ÖZET

**Anahtar  
Kelimeler:**

*Kent Konseyleri,  
Yerel Gündem 21,  
Katılım,  
Yerel Yönetimler,*

*Türkiye’de Yerel Gündem 21 Programı kapsamında ortaya çıkan kent konseyleri 1997 yılında Bakanlar Kurulu kararı ile uygulanmaya başlanmış ve 2005 yılında kabul edilen 5393 Sayılı Belediye Kanunu ile de yasal bir dayanak kazanmıştır. Yerel demokrasinin gelişmesi için önemli olan Kent konseyleri bünyesinde kadın, çocuk, genç, yaşlı, emekli, engelli ve mahalle meclisleri oluşturularak kentte yaşayan pek çok vatandaşa ulaşılması ve vatandaşların kent ile ilgili kararlara katılması amaçlanmaktadır. Kadın meclisleri bu anlamda oldukça önemli oluşumlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu çerçevede çalışmada Söke Kent Konseyi bünyesinde yer alan Kadın Meclisinin gerçekleştirdiği faaliyetler üzerinden bir değerlendirme yapılması amaçlanmaktadır. Söke Kent Konseyi Kadın Meclisinin faaliyetleri tespit edilerek sınıflandırılmış ve bazı değerlendirmelerde bulunulmuştur. Çalışma neticesinde kadın meclisleri vasıtasıyla kadın elinin sadece kadınlara özgü sorunlara değil, kentle ilgili her soruna ulaşabildiği/ulaşabileceği tespit edilmiştir.*

### ABSTRACT

**Keywords:**

*City Councils,  
Local Agenda 21,  
Participation,  
Local Government,*

*City councils, which came to exist in the context of the Program Local Agenda 21 in Turkey, were applied in 1997 with the decision of Council of Ministers and acquired a legal basis with the Municipality Law No: 5393 came into force in 2005. Within the city councils that are important for the development of local democracy aims to reach out the citizens of the city and the citizens participate in the decisions related to the city by establishing women, children, youth, elderly, retired, handicapped and neighborhood assemblies. Women's committees are occurred as quite important formations in this context. In this context, An Evaluation of carried out the activities of the Women's Assembly included in the Söke City Council is aimed in the study. The activities of the Söke City Council Women's Committee are classified, and evaluations have been made. As a result of the study, it has been determined that women's hands can reach / reach every problem related to the city, not only native to women problems by means of Women's Assembly.*

<sup>1</sup> Bu çalışma; 1-3 Kasım 2018 tarihleri arasında Alanya’da (Antalya) düzenlenen Alanya Uluslararası Yerel Yönetimler Sempozyumu’nda sunulan bildiri metninin gözden geçirilmiş ve genişletilmiş halidir.

## 1. GİRİŞ

Türkiye’de YG-21 uygulamaları neticesinde önemli bir katılım mekanizması olan kent konseyleri ortaya çıkmıştır. Kent Konseyleri 5393 sayılı Belediye Kanunu ve Kent Konseyi Yönetmeliği’ne dayanılarak oluşturulmuş yapılardır. Kuruluş amaçları: “*Kent yaşamında kent vizyonunun ve hemşerilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukçunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma, hesap verme, katılım, yönetim ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmektir*” (KKY, 1. Madde). Türkiye’nin katılımcı-demokratik yerel yönetim modeli olarak dünyaya armağanı<sup>2</sup> şeklinde ifade edilen bu oluşumların önemi ve sayısı giderek artmaktadır. Ortak yönetim anlayışının önem kazandığı bu yapılarda tüm paydaşların etkin katılımının gerçekleşebilmesi için farklı sayı ve adlarla meclis ve çalışma grubu oluşturulduğu görülmektedir. Bu kapsamda oluşturulan kadın meclisleri, kadınların yerel düzeyde aktif rol alabilmesine olanak sağlamaktadır.

Kadın meclisleri, öncelikle Gündem 21 ve Pekin Eylem Platformu olmak üzere, küresel Birleşmiş Milletler (BM) zirvelerinde önemsenen eylem planlarında, BM Binyıl Bildirgesi ve BM Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Önlenmesi Sözleşmesi’nde (CEDAW) ve diğer uluslararası belgelerde yer alan kadınlar ile ilgili hususların yerel düzeyde gerçekleşebilmesine olanak sağlayacak en doğru platform olarak görülmektedir. Kadın meclisi de kent konseyleri gibi kentteki tüm aktörleri bir “ortak çatı” veya “şemsiye” altında bir araya getiren önemli bir platform özelliği taşımaktadır (Emrealp, 2010:32). Kadın meclisleri, kadınların karar alma süreçlerine katılımın sağlanması ve cinsiyet bakış açısının tüm politika ve stratejilerde dikkate alınması gibi önemli hususların gerçekleşmesine katkı sağlamaktadır (UNDP, 2015:7).

Siyasi karar alma mekanizmalarında söz hakkı verilmeyen kadınlar için siyasal hayata katılımın en kolay yolu ve ilk adımı yerel yönetimlerdir. Yerel yönetimlerde kadınların karar alıcı duruma gelmesi yerel siyasetin temelini oluşturmaktadır. Bu nedenle yerel siyasetin güçlenmesi ve özellikle kadın temsili konusunda çalışmalar yapılması elzemdir. Kadınların yerel siyasette etkin olması ve temsil düzeyinde katılımlarının artırılması açısından da kadın meclislerinin oluşturulması oldukça önemlidir. Bu sayede hem yerel siyasetin güçlenmesi hem de yerel siyasetin daha demokratik bir yapıya kavuşması sağlanmış olacaktır. Kadın meclislerinin kurulması bu anlamda kadınların temsil düzeyinde katılımlarının artmasını sağlayacağı için oldukça önemlidir (Yaylı ve Eroğlu, 2015:507).

Günümüzde kadınların sorunları pek çok alanda kendini göstermektedir. Sorunların çözülebilmesi için kadınların karar alma süreçlerinde aktif olarak yer alması gerekmektedir. Kadın meclislerinin oluşturulması bu anlamda oldukça önemlidir. Ayrıca kadın meclisleri, yerel düzeyde faaliyetler yürüten platformlar oldukları için kadınlara daha kolay ulaşabilmekte ve siyasal, sosyo-ekonomik ve kültürel alanlarda faaliyetler gerçekleştirebilmektedir. Bu doğrultuda çalışmada, öncelikle kent konseyi kadın meclisleri hakkında bilgi verilmiş, ardından Söke Kent Konseyi Kadın Meclisi ele alınarak değerlendirmelerde bulunulmuştur. Bu kapsamda Söke Kent Konseyi Kadın Meclisinin yaptığı çalışmalar saptanarak faaliyet türüne göre sınıflandırılmış ve sosyal medya kullanımı incelenmiştir.

## 2. TÜRKİYE’DE KONT KONSEYLERİNİN ORTAYA ÇIKIŞI VE YAPISI

Sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması amacıyla 1972 yılında düzenlenen Birleşmiş Milletler (BM) İnsan Çevresi Konferansı, 1992 yılında BM Çevre ve Kalkınma Konferansında Gündem 21 ile yeni bir boyut kazanmıştır. Gündem 21 sürdürülebilir kalkınmanın yerel düzeyden başlaması gerektiğini zaruri kılmış, bu da Yerel Gündem 21 uygulamasının ortaya çıkmasını sağlamıştır. Yerel Gündem 21, ortak ve çok aktörlü bir yönetim yapısına işaret etmektedir. Türkiye 1996 yılında İstanbul’da düzenlenen BM HABİTAT II Konferansı sayesinde Yerel Gündem 21 ile tanışmıştır (Batat, 2010:1). Türkiye’de Yerel Gündem 21 Programı kapsamında yerel yönetimlerin güçlenmesi ve yerel demokrasinin gelişmesine yönelik çalışmalar yapılmıştır (Kara ve Şimşek, 2016:245). Bu çalışmaların en önemli çıktısı kent konseyi mekanizmalarının oluşturulmasıdır.

2005 yılında çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanununun 76. Maddesi kent konseylerinin kurulmasına dayanak oluşturmuş ve hemen ardından 2006 yılında Kent Konseyi Yönetmeliği (KKY) çıkarılmıştır. 2009 yılında ise yönetmelikte bazı değişiklikler yapılmıştır. İlgili yönetmelikte kent konseylerinin oluşumuna, yönetim

2 Sadun Emrealp tarafından hazırlanan Kent Konseyleri Kılavuzu’nda kent konseyleri bu şekilde ifade edilmektedir. Bu ifade UNDP tarafından dünyadaki en iyi yerel yönetim uygulamalarından biri olarak kabul edilmesinden dolayı kullanılmaktadır.

ilkelerine, organlarına, görev ve yetkileri ve çalışma yöntemlerine yer verilmiştir. KKY'nin 4. Maddesinde kent konseyleri;

*“merkezi yönetimin, yerel yönetimin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının ve sivil toplumun ortaklık anlayışıyla, hemşehrilik hukuku çerçevesinde bulunduğu; kentin kalkınma önceliklerinin, sorunlarının, vizyonlarının sürdürülebilir kalkınma ilkeleri temelinde belirlendiği, tartışıldığı, çözümlerin geliştirildiği ortak aklın ve uzlaşmanın esas olduğu demokratik yapılar ile yönetim mekanizmaları”*, olarak tanımlanmıştır.

Kent konseyleri incelendiğinde sayılarının giderek arttığı ve farklı kentlerde farklı tecrübelerle geliştikleri görülmektedir. Bu nedenle kent konseyleri, *“öğrenerek gelişen; geliştikçe de kentlerini ve hemşehrilerini güçlendiren”* oluşumlar olarak ifade edilebilir (Soygüzel, 2015:90-91). Keskin de (2011:4) Kent Konseyleri Sempozyumu Bildiri Kitabının giriş kısmında; *“ne kanun ne de yönetmelik kent konseylerine kuruluş, işlevsellik ve sürdürülebilirlik noktalarında yeterli desteği sağlayamamış ve yeni kurulan kent konseyleri Yerel Gündem 21 Kentleri bünyesinde kurulmuş tecrübeli kent konseylerinin deneyimlerine başvurmuşlardır. Başka bir deyişle pratik teoriyi aşmıştır”*, ifadesi ile kent konseylerinin öğrenerek geliştikleri görüşünü desteklemektedir. Kent konseylerinin başarılı olabilmesi için ise, öncelikle belediyelerin bu konuda isteksiz olmaması ya da yeterli bilinç düzeyinde olması önemlidir. Vatandaşlar açısından bakıldığında da aynı durum söz konusu olmaktadır. Kent konseyi paydaşlarından birinin bilinçli ve istekli olmaması istenilen başarının sağlanamamasına neden olabilmektedir (Görmez ve Altınışık, 2011:46-47).

Kent konseyleri yerel seçim sonuçlarından sonra üç ay içerisinde kurulmaktadır (KKY, 5. Madde). Belediyeler kent konseyinin kurulmasını sağlamakla görevli yerel yönetim birimleridir. Kent konseyinin üç temel organı bulunmaktadır. Bunlar: genel kurul, yürütme kurulu ve meclisler ve çalışma gruplarıdır. Genel kurul, kent konseyinin en yetkili organıdır. Yürütme kurulu; genel kurulun gündemini belirleme ve görüşleri belediyeye sunma ve takip etme görevlerine sahiptir. Meclisler ve çalışma grupları ise, kent konseylerinin görevleri doğrultusunda oluşturulan yapılardır (KKY, 9-12. Maddeleri). Kent konseyi genel kurulu tarafından oluşturulan görüşler, belediye meclisinin ilk toplantısında görüşüldükten sonra belediye tarafından kent konseyine iletilmekte ve kamuoyuna duyurulmaktadır (KKY, 14. Madde). Son olarak, kent konseyinin görevleri şu şekilde sıralanabilir (KKY, 6. Madde):

- *Yerel düzeyde demokratik katılımın yaygınlaştırılmasını, hemşehrilik hukuku ve ortak yaşam bilincinin geliştirilmesini, çok ortaklı ve çok aktörlü yönetim anlayışının benimsenmesini sağlamak,*
- *Sürdürülebilir gelişme sorunlarının çözümüne yönelik uzun dönemli bir planın hazırlanması ve uygulanmasını sağlamak,*
- *Kente ilişkin temel stratejiler ve faaliyet planlarının belirlenmesinde, uygulama ve izleme süreçlerinde tüm kenti kapsayan ortak bir aklın oluşturmaya katkıda bulunmak,*
- *Yerellik ilkesi çerçevesinde katılımcılığı, demokrasiyi ve uzlaşma kültürünü geliştirmek,*
- *Kentin kimliğine ilişkin tarihi, kültürel, doğal ve benzeri değerlere sahip çıkmak ve geliştirmek,*
- *Kent kaynaklarının etkili, verimli ve adil kullanımına katkıda bulunmak,*
- *Sürdürülebilir kalkınma anlayışına dayalı kentin yaşam kalitesini geliştiren, çevreye duyarlı ve yoksulluğu giderici programları desteklemek,*
- *Sivil toplumun gelişmesine ve kurumsallaşmasına katkıda bulunmak,*
- *Çocukların, gençlerin, kadınların ve engellilerin toplumsal yaşamdaki etkinliklerini arttırmak ve yerel karar alma mekanizmalarında aktif rol almalarını sağlamak,*
- *Kent yönetiminde saydamlık, katılım, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik ilkelerinin uygulanmasına katkıda bulunmak,*
- *Kent konseyinde oluşturulan görüşlerin değerlendirilmek üzere ilgili belediyeye gönderilmesini sağlamaktır.*



### 3. KENT KONSEYİ KADIN MECLİSLERİ

2000 yılında yapılan Binyıl Zirvesi'nde dünya liderleri 2015 yılına değin gerçekleştirilmek üzere "Binyıl Kalkınma Hedefleri (BKH)" olarak adlandırılan sekiz hedef belirlemişlerdir. Bu hedeflerden birisi de toplumsal cinsiyet eşitliğini gerçekleştirmek ve kadınların yapabilir kılınmasını sağlamaktır. 1992 yılında Rio de Janeiro'da düzenlenen Yeryüzü Zirvesi olarak adlandırılan Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansında ortaya çıkan "Gündem 21" dünyadaki bütün yerel yönetim birimlerine "*kendi toplulukları ile bir danışma sürecine girmek ve Yerel Gündem 21 üzerinde bir uzlaşmaya varma*" hususunda çağrıda bulunmaktadır. Yerel Gündem 21 yerel yönetişimin tüm alanlarını kapsayan ve kucaklayan ana süreç niteliğindedir. YG-21 Programı çerçevesinde, Türkiye YG-21 Yönetişim Ağı Yoluyla BM Binyıl Kalkınma Hedefleri gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Bu kapsamda "*Yerel yönetimlerin ve Kent Konseyleri'nin, BKH'nin gerçekleştirilmesini izleme ve destekleme konusundaki kapasitelerinin, yerel yönetim uygulamalarının geliştirilmesi ve içselleştirilmesi yoluyla güçlendirilmesi*" hedeflenmiştir (UNDP, 2005:2-4).

Türkiye'de yerel yönetimlerin güçlenmesi ve yerel demokrasinin gelişmesi amacıyla Yerel Gündem 21'in uygulandığı kentlerde yerel yönetim temsilcileri, kadın ve gençlik grupları, STK'lar ve iş dünyasının temsilcileri bir araya gelerek kent konseylerini oluşturmuşlardır (Kara ve Şimşek, 2016:245). KKY'nin 4. Maddesinde meclisler ve çalışma grupları: "*kent konseyinin görev alanlarında, yönetişim anlayışına dayalı ve sürdürülebilir kalkınma içinde çeşitli toplum kesimlerinin kent yönetimine katkıda bulunmalarını, kaliteli ve yaşanabilir bir kentin yönetiminde aktif rol almalarını hedefleyen ve gönüllülük esasında oluşmuş ortak yapılar*" şeklinde ifade edilmiştir. Kent konseyinin görevleri arasında "*çocukların, gençlerin, kadınların ve engellilerin toplumsal yaşamdaki etkinliklerini arttırmak ve yerel karar alma mekanizmalarında aktif rol almalarını sağlamak*" yer almaktadır (KKY, 6. Madde). Görüldüğü üzere kent konseylerinde kadınlar önemli bir paydaş olarak ifade edilmektedir. Bu anlamda kadın meclisleri kent konseyinin önemli yapı taşlarından biri olarak nitelendirilebilir. Kadın meclisleri kadınların yerel düzeyde aktif olmasını ve öncü rol üstlenmesini hedeflemektedir (Baran vd., 2011:196).

Türkiye'de YG-21 uygulamalarının başladığı ilk dönemde, kadınlara yönelik ayrı bir meclis ya da çalışma grupları oluşturulmasının gerekli veya uygun olup olmadığı konusunda pek çok tartışma yaşanmıştır. Kent konseyi çalışmalarının başlamasıyla kadınların karar alma süreçlerine ve kentsel yaşamın her alanına aktif katılımının sağlanmasına katkı sağlayacak ayrı bir yapının oluşturulmasının gerekli olduğu ortaya çıkmıştır. Bu kapsamda, kent konseyleri bünyesinde kadın meclisleri kurulmuştur. Türkiye'de kadınların yönetimde temsilinin ve karar alma süreçlerinde etkinliğinin az olması da bu yapıların ortaya çıkmasına katkı sağlamıştır (Emrealp, 2010:31). Diğer bir ifade ile kent konseyleri; yerel siyaseti ve kent yönetimini daha katılımcı bir anlayışla şekillendirmektedir. Bu nedenle kent konseyleri bünyesinde kurulan kadın meclisleri, kadınların yerel düzeyde seslerini duyurabilmesi için önemli bir platformdur. Kadın meclisleri, pek çok kadının yerel siyasete katılmasını ve düşüncelerini aktarabilmesini sağlamaktadır (Sumbaş ve Ömürgönülşen, 2018:78).

2006 yılında çıkarılan Kent Konseyi Yönetmeliği ile kent konseyleri bünyesinde kurulan kadın meclisleri ve çalışma grupları gibi katılımcı mekanizmalar yasal zemine kavuşmuşlardır (Batat, 2010:2). Kent Konseyi Yönetmeliğine ek olarak kent konseyleri kendi çalışma ilkelerini veya tüzüklerini hazırlayabilmektedirler (Artar, 2015:76). Kent Konseyi Yönetmeliğinde yönerge çıkarma ile ilgili husus: "*Kent konseyi genel kurulu bu Yönetmeliğe aykırı olmamak kaydıyla uygulama yönergeleri çıkarabilir*" şeklinde belirtilmiştir (KKY, 16. Madde). Meclisler ve çalışma grupları da kendi çalışma yönergelerini oluşturabilmektedirler. Kent konseylerinin kendilerine özgü olarak çalışma ilkelerini belirlemesi, tüzük ve çalışma yönergeleri çıkarması kent konseyleri açısından önemlidir. Kadın meclislerinin de çalışma yönergeleri hazırladıkları ya da ilgili kentin tüzüğünde kadın meclislerine yer verildiği görülmektedir. Çalışma yönergelerinde meclisin ya da çalışma gruplarının oluşumu, organları, görevleri ve çalışma yöntemleri yer almaktadır.

Gaziantep Kent Konseyi Kadın Meclisi Çalışma Yönergesinde kadın meclisi: "*katılımcılık, sürdürülebilirlik, yaşanabilirlik, kentsel hakların geliştirilmesi; hoşgörü ve uzlaşma ilkeleri ışığında; düşüncelerini açıkça söyleyebilme, çözüm üretebilme, karar alabilme ve uygulayabilme mekanizmaları geliştirmeyi sağlayan ve kendi sorunlarına sahip çıkmalarını özendiren demokratik bir platform*" olarak tanımlanmıştır. Ayrıca kadın meclislerinin şehirde yaşayan tüm kadınları kapsadığı; "*kadınların din, dil, ırk, kültür, sınıf, eğitim ve düşünce farkı gözetmeksizin temsil edilmesini, özgür ve doğrudan katılımı sağlar*" ifadesi ile vurgulanmıştır (GKMY, 2. Madde). Nilüfer Kent Konseyi ise tüzüğünde kadın meclislerini;

*"Yönetişim anlayışı içinde din, dil, ırk, kültür, sınıf, eğitim ve düşünce farkı gözetmeksizin kent içinde yaşayan tüm kadınların kent yönetiminde ve karar alma süreçlerinde daha aktif bir rol*

*almalarını, demokratik katılımın ve katılımcı yapının güçlendirilmesini hedefleyen bir çalışmadır. Nilüfer Kent Konseyi çatısı altında gönüllülük esasına dayalı olarak oluşmuş bir yapıdır”, şeklinde açıklamıştır (NKMT, 1. Madde).*

Kent konseylerinde yürütme kurulunun oluşumunda kadınların yer alması için ilgili yönetmelikte 2009 yılında değişiklik yapılmıştır. Değişikliğe göre; “yürütme kurulu, genel kurul tarafından birinci dönem için iki, ikinci dönem için üç yıl görev yapmak üzere seçilen, kadın ve gençlik meclis başkanlarının da yer aldığı en az yedi kişiden oluşur” (KKY, 11. Madde). Görüldüğü üzere yürütme kurulunda en az bir kadının yer alması zorunluluk haline getirilmiştir. Kent Konseyi Kılavuzunda ise kadın meclislerinin işlevi şu şekilde ifade açıklanmaktadır (Emrealp, 2010:32);

*“Kadın Meclisi, bir yandan kadınların karar alma süreçlerine ve kentsel yaşamın her alanına etkin olarak katılımının sağlanmasına odaklanırken, diğer yandan da örgütlü-örgütsüz tüm kadınlar arasındaki iletişimin geliştirilmesini ve bilgi ve deneyim paylaşımının güçlendirilmesini hedeflemektedir. Bu genel çerçevede, Kadın Meclisi’nin, kadınların toplumsal yaşamın her alanında söz sahibi olması, kent ve kadın sorunları ve sorumlulukları konusunda bilinçlenmesi, kadın bakış açısıyla politikalar oluşturulması, kentsel yaşama katılma ve kente ait olma duygularının geliştirilmesi, kadınlara karşı yapılan her türlü ayrımcılığa aile içi şiddete karşı güç birliği yapılması, kadınların sorunlarından, gereksinimlerinden ve beklentilerinden yola çıkılarak, çözüm önerileri ve projeler üretilmesi, bu önerilerin ve projelerin gerçekleştirilmesine katkıda bulunulması ve genelde yerel hizmetlerin yürütülmesinde daha çok sorumluluk üstlenilmesi gibi çok yönlü ve geniş kapsamlı hedefleri ve bunların gerçekleştirilmesine yönelik işlevleri bulunmaktadır”.*

Kent konseyleri sosyal yardımlaşma ve dayanışma konusunda etkin çalışan platformlardır. Özellikle kadın meclislerinin bu alanda oldukça aktif olduğu görülmektedir. Kıyafet ve gıda yardımları, mahalle içi dayanışma, öğrencilere yönelik faaliyetler yürüterek sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı sağlamaya çalışmaktadırlar (Kaypak, 2011:153). Sakarya Kent Konseyi Kadın Meclisi incelendiğinde, amacının kadınlara özgü problemlerin bu yapılar içerisinde ifade edilmesi ve kent konseyi aracılığıyla kamuoyuna ve ilgililere seslerinin duyurulması olduğu görülmektedir. Sadece iletilmesi sorunların değil, çözüm üretilmesi de amaçları arasında yer almaktadır. Ayrıca, kadın meclisleri farklı konularda çalışmalar yürütebilmek amacıyla pek çok alt komite kurmuştur. Bunlar; “Kadın ve Siyaset”, “Kadın ve İstihdam”, “Kadın ve Sağlık”, “Kadın ve Eğitim”, “Kadın Kültür ve Sanat”, “Kadın Hakları” “Kadın ve Kentsel Yaşamı Geliştirme” komiteleridir (Usta, 2011:211). Silivri Kent Konseyi Kadın Meclisi ise, Silivri’deki örgütlü ve örgütsüz tüm kadınları bir araya getirerek Silivri’deki kadınların güçlü bir şekilde temsil edilmesini amaçlamaktadır. Bu çerçevede; Silivri’de yaşayan kadınlara yönelik öncelikli konuların belirlenmesi, kadınlara karşı yapılan her türlü ayrımcılığın önlenmesi, aile içi şiddeti önleyici çalışmalar yürütülmesi, kadınların problemlerinden, ihtiyaçlarından ve taleplerinden yola çıkarak çözüm önerileri ve projeler üretilmesi önemli görülmektedir. Bunlara ek olarak, kent içinde yaşayan tüm kadınların kent yönetiminde ve karar alma süreçlerinde aktif olmaları ve demokratik katılımın güçlendirilmesi hedefiyle gönüllük esasına dayalı bir yönetim anlayışı benimsenmiştir (Baran ve diğ., 2011:193-194). Anlaşılacağı üzere kadın meclisleri; kadın bakış açısının kent planlamasına yansımaları, halkın bilinçlenmesi ve yerel yönetimlerin çalışmalarını ve kararlarını etkileyebilmek amacıyla pek çok çalışma gerçekleştirebilmektedir (Sağır, 2003:38).

Kent konseyleri bünyesinde kadın meclisleri, çalışma grupları aracılığıyla aldıkları kararlar, meclis ve kent konseyi yürütme kurullarında karar haline geldikten sonra belediye meclisinin yapacağı ilk toplantıda görüşülmek amacıyla gündeme alınabilmektedir. Kent konseylerinin çalışmalarının tavsiye niteliğinde olması ve doğrudan belediye meclisi kararlarını etkilememesi gibi durumlar söz konusu olsa da kadınların fikirlerinin kent yönetimine etki etmesi ya da yön vermesi açısından bu durum oldukça önemlidir (Altun ve Toker, 2017:466). Bu gelişmelere rağmen kadın kuruluşlarının yerel düzeydeki karar mekanizması olan kent konseylerine katılımının düşük olduğu görülmektedir. Kent konseyleri toplumsal katılımın yerel düzeydeki merkezleri olduğu için kadın kuruluşlarının bu yapılar içerisinde daha aktif olması oldukça önemlidir (Çaha ve Çaha, 2012:296). Böylece daha kapsamlı çalışmalar yürütülebilir ve daha fazla kadına ulaşılabilir.

#### 4. SÖKE KENT KONSEYİ KADIN MECLİSİ

Söke, M.Ö. 5000 yıllarından bu yana yerleşim yeri olarak kullanılan bir ilçedir (www.soke.bel.tr, 2018). Herodot tarafından “*Gökyüzünün altındaki en güzel yeryüzü*”, Evliya Çelebi tarafından ise, “*Dağlarından yağ, ovasından bal akar*” sözleri ile anlatılmaktadır. 1891 yılında ise, Söke’de belediye teşkilatı kurulmuştur. 2012 yılında yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanun ile birlikte Söke’nin 8 olan mahalle sayısı, köy ve beldelerin tüzel kişiliklerinin sona ermesiyle 49 olmuştur. Söke’nin nüfusu ise, merkez ve çevre mahalleleri ile birlikte toplam 117.000’dir (Söke Belediyesi Çalıştay Kitabı, 2017:47-48).

Dünya’daki ve Türkiye’deki Yerel Gündem 21 ile ilgili çalışmalar, her kentin kendine has özellikleri, değerleri ve öncelikleri göz önüne alınarak farklı yapılar ve yöntemlerle gerçekleştirilmektedir. Bu anlamda kent konseylerinin oluşturulması, tüm aktörlerin doğru şekilde temsil edilmeleri, çalışma grupları oluşturulması ve kadınların, gençlerin bunların bünyesinde yer alması açısından oldukça önemlidir (Arar, 2018). Bu doğrultuda Söke Kent Konseyi, YG-21 ile çalışmalarına başlamıştır. 2006 yılında çıkarılmış olan yönetmelik ile birlikte Kent Konseyi haline gelmiş ve birçok meclis oluşturmuştur. Söke Kent Konseyi çalışmalarını 2007 yılından bu yana sürdürmekte ve kurulduğu günden beri pek çok etkinlik yapmaktadır. Çocuk, Gençlik, Kadın, Engelli ve Emekli Meclisleri bulunmaktadır (www.sokekentkonseyi.org, 2018).

Söke Kent Konseyinin öncelik olarak belirttiği Kadın Meclisinin kuruluşunun 04.04.2007 tarihinde gerçekleştiği aynı tarihli Kadın Meclisi Yürütme Kurulu karar defterinden anlaşılmaktadır. Meclis bünyesinde; özürülüler, şiddet, sokak çocukları ve anneler, siyaset ve hukuk, kadının statüsünün yükseltilmesi ve özgüveninin kazandırılmasını sağlama, sosyal hizmetler ve kadın istihdam çalışma grupları oluşturulmuştur.

Söke Kent Konseyi Kadın Meclisi; Türk Kadınına önemli haklar veren Mustafa Kemal Atatürk’ün ilke ve inkılapları ışığında kadın meclisinin oluşumunu, organlarını, görevlerini ve çalışma yöntemlerini belirlemek amacıyla çalışma yönergesi hazırlamıştır. Bu çerçevede kadın meclisinin amaçları şunlardır (www.sokekentkonseyi.org, 2018; SKMÇY, 1. Madde):

- *Sökeli kadınların; kent yönetimine aktif olarak katılıp kendileri ve kentle ilgili sorunlarının çözümünde rol almalarını sağlamak,*
- *Kadınların yönetime katılmasında kurumsallaşmayı sağlamak,*
- *Kadınları, ulusal, uluslararası ve kent düzeyinde temsil etmek,*
- *Kadınların, toplumsal yaşamın; üretim, iş, siyaset, kültür, sanat vb. alanlarında söz sahibi olmalarını sağlamak, Kent ve kadın sorunları konusunda bilinçlenmelerini ve politikalar oluşturmalarını sağlamak,*
- *Kentsel yaşama katılmalarını sağlamak,*
- *Kente ait olma duygularının geliştirilmesine katkı sağlamak, Söke kenti için “sürdürülebilir kalkınma” hedefleri dâhilinde çalışmalar yürütmelerini sağlamak,*
- *Kadın Meclisi’ni ulusal, uluslararası ve kent düzeyinde temsil etmek ve bu amaca uygun aktiviteler düzenlemek,*
- *Kadınların, girişimci, araştıran, üreten bireyler olmalarını desteklemek ve bireysel inisiyatiflerini geliştirmek,*
- *Kadınların kentsel kimlik ve aidiyet bilincini geliştirmek amacıyla çalışmalarını sürdürmektedir.*

Söke Kent Konseyi Kadın Meclisinin organları şunlardır: Genel Kurul, Başkan, Yürütme Kurulu, Başkan Yardımcısı ve Atölyeler’dir. Genel Kurul, aktif üyelerden meydana gelmekte ve meclisin en yetkili organıdır. Kadın Meclisi Başkanı, Yürütme Kuruluna başkanlık etmekte ve Yürütme Kurulu ve Kent Konseyi Genel Sekreterliği ile birlikte Kadın Meclisi toplantı gündemlerini belirlemektedir. Yürütme kurulu, genel kurul tarafından aktif üyelerden arasından gizli oy ile seçilen 7 asil 7 yedek üyeden oluşmaktadır. Kadın Meclisi Başkan Yardımcısı, Kadın Meclisi ile Söke Kent Konseyi Genel Sekreterliği arasında iletişim ve koordinasyonu sağlamakla görevlidir. Kadın Meclisi bünyesinde; Kadın Hakları Atölyesi, Eğitim Kültür Sanat Turizm Atölyesi, İstihdam Atölyesi, Spor ve Sağlık Atölyesi ve Önemli Günler Atölyesi bulunmaktadır. Atölyeler, kendi içerisinde açık oy ile yapılan seçimle bir temsilci belirlemektedir (SKMÇY, 8.-12. Maddeleri).

Söke Kent Konseyi Kadın Meclisi Başkanlığını ilk olarak, kent konseyi kurucuları arasında bulunan Sevim Şahin üstlenmiş ve 3 yıl bu görevi sürdürmüştür. Daha sonra Kent Konseyi kurucularından ve Genel Sekreterlik

görevini yürüten Hatice Sarınc Kadın Meclisi Başkanlığını devralmıştır. 6 yıl süre ile görev aldıktan sonra görevi Şennur Parıldar'a devretmiştir. 2 yıl sonrasında Kadın Meclisi Başkanlığı için seçim yapılmış ve seçimi Güler Nalbant kazanmıştır. Aşağıdaki Tablo 1'de Söke Kent Konseyi Kadın Meclisi Başkanlığını yürüten başkanlar ile ilgili bilgiler yer almaktadır.

**Tablo 1.** Söke Kent Konseyi Kadın Meclisi Başkanlarına Ait Genel Bilgiler

| Başkanın Adı ve Soyadı | Mesleği ve Daha Önce Bulunduğu Görevler   | Başkanlık Yaptığı Süre |
|------------------------|---|------------------------|
| <b>Sevim Şahin</b>     | Diş Hekimi (Parti İlçe Başkanlığı, Belediye Meclis Üyesi, Milletvekili Aday Adaylığı) | 2007-2009              |
| <b>Hatice Sarınc</b>   | Öğretmen (Mahalle Muhtarlığı ve Belediye Başkan Yardımcılığı)                         | 2009-2014              |
| <b>Şennur Parıldar</b> | Öğretmen  | 2014-2016              |
| <b>Güler Nalbant</b>   | Ebe-Hemşire   | 2016 -                 |

**Kaynak:** Güler Nalbant Görüşme, 2018.

Tablo 1'de görüldüğü üzere Söke Kent Konseyi Başkanlığını yürüten kadınların hepsi iyi bir eğitim düzeyine sahiptir. İlk iki başkan kendi meslekleri dışında siyasetle de ilgilenmiş hatta ikinci başkan Hatice Sarınc Mahalle Muhtarlığı ve Belediye Başkan Yardımcılığı görevlerini de yapmıştır. İlk başkan olan Sevim Şahin dışındaki tüm başkanlar emekli iken bu görevi yürütmüşlerdir. Kadın meclislerine fazla zaman ayırarak daha kapsamlı ve çeşitli faaliyetler gerçekleştirmek adına emekli kişilerin bu görevi üstlenmek istediği söylenebilir. Söke Kent Konseyi Kadın Meclisi Başkanı, organları ve üyeleri çalışmalarını şu ilkeler çerçevesinde yürütmektedir (SKMÇY, 7. Madde):

- **Gönüllülük:** Kent Konseyi Kadın Meclisi çalışmalarının tümünde gönüllülüğü esas alır. Çıkar amacı güden herhangi bir çalışma içerisine girmez. Kent içerisinde kadınlar arasında gönüllülüğün gelişmesini ve yayılmasını teşvik eder.
- **Şeffaflık:** Kent Konseyi Kadın Meclisi yapacağı bütün etkinlikleri üyelerine duyurur, üyelerinin düşüncelerini alır ve katılımlarını sağlar. Bilgi paylaşımını tarafsız, eksiksiz, koşulsuz ve eşit yapar.
- **Tarafsızlık:** Kent Konseyi Kadın Meclisi, yerel yönetim sürecinde kentteki tüm kadınlar adına söz sahibidir, siyasi bir oluşum değildir. Siyasi amaçla faaliyet gösteremez.
- **Yönetişim:** Kent Konseyi Kadın Meclisi, Kadınlar adına kent kararlarının alınması ve uygulanması süreçlerinde kamuoyu oluşturulmasına katkıda bulunur.
- **Sosyal Sorumluluk:** Kentleşme sorunlarının artarak farklılaştığı günümüzde kadınların çevrelerindeki sorunları sahiplenerek çözüm önerileri sunması, uygulama süreçlerine ve sonuçların takibine etkin katılımı, sosyal sorumluluk duygularının gelişimini sağlar.
- Kent Konseyi Kadın Meclisi çalışmalarının tümünü başta Söke Kent Konseyi Yürütme Kurulu olmak üzere konuyla ilgili tüm yerel aktörler ile ortaklık anlayışı içerisinde gerçekleştirir.

Görüldüğü üzere Söke Kent Konseyi Kadın Meclisi çalışmalarını; gönüllülük, şeffaflık, tarafsızlık, yönetim, sosyal sorumluluk ve işbirliği ilkeleri doğrultusunda yürütmeyi benimsemiş ve çalışma yönergesinde ayrıntılı olarak yer vermiştir.

## 5. SÖKE KENT KONSEYİ KADIN MECLİSİ FAALİYETLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Söke Kent Konseyi Kadın Meclisi 2007 yılından itibaren faaliyetlerini sürdürmektedir. Bu faaliyetler ile ilgili bilgilere Kadın Meclisi tarafından tutulan karar defterinden ulaşılmıştır. Karar defteri incelenerek Tablo 2’de 2007-2017 yılları arasında düzenlenen faaliyetlere yer verilmiştir. Faaliyetler incelendiğinde; eğitim amaçlı çalışmaların yapıldığı, kadınlara mesleki beceri kazandırmaya çalışıldığı, kadına yönelik şiddetin önlenmesine yönelik konferans ya da söyleşilerin düzenlendiği, el emeği pazarlarının açıldığı, özel günleri anma, kutlama ve ziyaretlere önem verildiği, engellilere yönelik farkındalık yaratılmaya çalışıldığı ve tepki yürüyüşleri yapıldığı görülmektedir.

**Tablo 2.** 2007-2017 Yılları Arasındaki Söke Kent Konseyi Kadın Meclisi Faaliyetleri

| Faaliyet Yılı | Gerçekleştirilen Faaliyetler  |
|---------------|---|
| 2007          | <ul style="list-style-type: none"> <li>Engellileri bir araya getirecek balo düzenlenmesi.</li> <li>Sosyal hizmetler müdürünün ziyaret edilmesi.</li> <li>Zübeyde Hanımın ölüm yıldönümü dolayısıyla basın açıklaması düzenlenmesi.</li> <li>Medeni Kanunun kabulü ile ilgili faaliyet gerçekleştirilmesi.</li> <li>Felçli bir çocuğa sağlık raporu alınması için Adnan Menderes Üniversitesine götürülmesi için eşlik edilmesi.</li> <li>Batman-Sason’da açılacak kütüphaneyi desteklemek için kitap bağıışı yapılması.</li> </ul>  |
| 2008          | <ul style="list-style-type: none"> <li>Medeni Kanunun kabulüyle ilgili olarak basın açıklaması.</li> <li>5 Aralık Kadının Seçme ve Seçilme Hakkının verilmesiyle ilgili basın açıklaması.</li> <li>8 Mart Dünya Emekçi Kadınlar Günü dolayısıyla etkinlikler düzenlenmesi.</li> <li>14 Mart Tıp Bayramı nedeniyle hastane müdürünün ziyaret edilmesi.</li> <li>Yaşlılar Haftası dolayısıyla basın açıklaması düzenlenmesi ve yaşlılar ile pikniğe gidilmesi.</li> <li>Engelliler için kermes düzenlenmesi.</li> <li>Meme ve Rahim Ağzı Kanseri konusunda bilgilendirme için konferans düzenlenmesi.</li> <li>Engelliler Haftası nedeniyle konferans ve şenlik düzenlenmesi.</li> <li>Anneler Günü nedeniyle Huzur Evi ziyareti.</li> <li>Hemşireler Günü nedeniyle Hastane ziyareti.</li> </ul> |
| 2009          | <ul style="list-style-type: none"> <li>Kadının İnsan Hakları Eğitimi Programı düzenlenmesi.</li> <li>Kadın Danışma ve Dayanışma Merkezi’nin yeniden kullanılabilir hale getirilmesi için çalışmalar yapılması.</li> <li>Kadınlara ilgili anket düzenlenmesi.</li> <li>20 Kasım Dünya Çocuk Hakları Günü nedeniyle etkinlik düzenlenmesi.</li> <li>Karşıyaka ve Konak Kent Konseyi Kadın Meclislerinin ziyaret etmesi.</li> <li>25 Kasım Kadına Yönelik Uluslararası Şiddetle Mücadele Günü kapsamında basın açıklaması yapılması ve broşür dağıtılması.</li> </ul>  |
| 2010          | <ul style="list-style-type: none"> <li>Doğa Yürüyüşü düzenlenmesi.</li> <li>8 Mart Dünya Emekçi Kadınlar Günü etkinliği.</li> <li>Uçan Süpürge Derneği ile birlikte “Kadının Demokrasideki İzleri” konulu seminerin Söke’de düzenlenmesi.</li> <li>Söke Belediyesi, İŞ-KUR ile birlikte Hasta ve Refakatçi Kursunun açılması.</li> <li>Karşıyaka ve Konak Kadın Meclislerinin Söke’de ağırlanması.</li> </ul>   |

|           |   |
|-----------|---|
|           | <ul style="list-style-type: none"> <li>Yaşlılar Haftası nedeniyle Söke Huzurevinde kalan yaşlılarla piknik düzenlenmesi.</li> <li>Anneler Günü nedeniyle belirlenen iki köydeki iki annenin ziyaret edilmesi.</li> <li>5 Aralık Türk Kadınına Seçme ve Seçilme Hakkının verilisinin yıldönümü nedeniyle basın açıklaması.</li> <li>Çocuk istismarına dikkat çekmek için basın açıklaması.</li> <li>Anneler Günü nedeniyle Söke Belediyesi ile birlikte ücretsiz tansiyon ve şeker ölçümü yapılması.</li> </ul>  |
| 2011      | <ul style="list-style-type: none"> <li>20 Kasım Dünya Çocuk Hakları Günü etkinlikleri.</li> <li>Engelliler Haftası etkinlikleri.</li> <li>25 Kasım Kadına Yönelik Şiddetle Mücadele Günü etkinlikleri.</li> <li>Kadın Haklarıyla ilgili konferans düzenlenmesi.</li> <li>Kadın hastalıklarıyla ilgili konferans düzenlenmesi.</li> <li>5 Aralık Türk Kadınına Seçme ve Seçilme Hakkının verilisinin yıldönümü nedeniyle basın açıklaması.</li> <li>“Yol Verin Geçelim” Kadın Bisiklet Şenliği.</li> <li>8 Mart Dünya Emekçi Kadınlar Günü.</li> <li>Okullarda Kadına Yönelik Şiddetle Mücadele konusunda bilinçlendirme eğitimleri.</li> </ul>                |
| 2012-2013 | <ul style="list-style-type: none"> <li>Engelli Sporcu’ya plaket verilmesi.</li> <li>Doğa yürüyüşü yapılması.</li> <li>25 Kasım Kadına Karşı Şiddetle Uluslararası Mücadele Günü etkinlikleri.</li> <li>Kadınlara yönelik sağlık konferansları.</li> <li>3 Aralık Engelliler Günü basın açıklaması.</li> <li>5 Aralık Türk Kadınına Seç ve Seçilme Hakkının verilisinin yıldönümü nedeniyle basın açıklaması.</li> <li>Huzurevi Ziyareti.</li> <li>8 Mart Dünya Emekçi Kadınlar günü Etkinlikleri.</li> <li>Huzurevi Sakinlerine piknik düzenlenmesi.</li> <li>Söke’de faaliyet gösteren maden ocaklarına karşı tepki yürüyüşü ve basın açıklaması.</li> </ul> |
| 2014-2015 | <ul style="list-style-type: none"> <li>25 Kasım Kadına Yönelik Şiddetle Uluslararası Mücadele Günü kapsamında etkinlikler düzenlenmesi.</li> <li>Türkiye Kadın Meclisleri buluşmasına katılım gösterilmesi.</li> <li>5 Aralık Türk Kadınına Seçme ve Seçilme Hakkının verilisinin yıldönümü nedeniyle basın açıklaması.</li> <li>8 Mart Dünya Emekçi Kadınlar günü Etkinlikleri.</li> <li>“Tak Sepeti Koluna Çıkalım Köy Yoluna” adlı turizm projesi çalışması.</li> <li>“Sokağın Sesi Kadın Çalışması” projesi.</li> <li>“Kent Konseyleri Kadın Meclisleri Buluşması”nın Söke’de gerçekleştirilmesi.</li> </ul>  |
| 2016      | <ul style="list-style-type: none"> <li>3-11 Ekim Çocukluk Son Çocukluk Fotoğraf Sergisi.</li> <li>Huzur Evi Ziyareti.</li> <li>18 Ekim “Nabi’nin Park Kahvesi” Sunumu.</li> <li>25 Kasım Kadına Yönelik Şiddetle Mücadele Günü etkinlikleri ve basın açıklaması.</li> <li>Kadın El Emeği Pazarı açılışı.</li> <li>Gazi Mustafa Kemal Atatürk’ün Söke’ye gelişinin 93. yıldönümünün kutlanması.</li> </ul>   |

|      |   |
|------|---|
|      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gazi Mustafa Kemal Atatürk'ün Söke'ye gelişinin 93. Yıldönümü anısına konser.</li> <li>• 14 Şubat Sevgililer Günü karanfil dağıtımı.</li> <li>• 8 Mart Dünya Kadınlar Günü Dergisi Özel Sayısı.</li> <li>• 6 Mart “Kadın Elinden Kadın Gözünden Kadınlar” konulu fotoğraf sergisi.</li> <li>• 8 Mart Dünya Kadınlar Günü dolayısıyla Limon Sokak Kadın El Emeği pazarı kurulması.</li> <li>• 8 Mart Dünya Kadınlar Günü dolayısıyla basın açıklaması.</li> <li>• 26 Mart Serçin Yılanbalığı Şenliği'nde Kadın El Emeği Pazarı açılması.</li> <li>• 26 Mart Serçin Yılanbalığı Şenliği Halk Oyunları Ekibi.</li> <li>• 29 Mart Kütüphaneler Haftası dolayısıyla kitap bağıışı.</li> <li>• 14 Nisan Engelliler ve Kadın Meclisi ile Nuh Bey konağında çiçek dikimi.</li> <li>• 30 Nisan Karakaya Şenliği Kadın El Emeği Pazarı açılması.</li> <li>• Adnan Menderes Üniversitesi Söke İşletme Fakültesi'nde Kadın El Emeği Pazarı kurulması.</li> <li>• 5 Mayıs Hıdrellez Kadın El Emeği Pazarı kurulması.</li> <li>• 7 Mayıs Ağaçalı Edebiyat Şöleni Kadın El Emeği Pazarı açılması.</li> <li>• 23 Mayıs “Yaşayan Değerlerle 21 Dakika” toplantıları.</li> <li>• 24 Mayıs “Güneş Enerjisiyle Çalışan Şarj Ünitesi” açılışı.</li> </ul>   |
| 2017 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Söke Hilmi Fırat Anadolu Lisesi'nin Erasmus Proje Ortaklarının ziyareti.</li> <li>• Sivil Toplum Örgütlerinin ve Siyasi Partilerin ziyareti.</li> <li>• Söke Kent Konseyi Kadın Meclisi tarafından Sivil Toplum Örgütlerinin ve Siyasi Parti Temsilcilerinin ağırlanması.</li> <li>• Kadın Meclisinin haftalık toplantısına Uzman Psikolog Aşına Turkyay'ın konuk olması.</li> <li>• “21 DAKİKA SOHBETLERİ” kapsamında Oyhan Hasan Bıldırcı ile söyleşi.</li> <li>• Güllübahçe Mesire Alanı açılışında el emeği pazarı açılması.</li> <li>• Yeşilköy'de gerçekleştirilen Çevresel Etki Değerlendirmesi toplantısına katılım gösterilmesi.</li> <li>• Diyetisyen Duygu Yılmaz tarafından “Düzenli Beslen Sağlıklı Yaşa” konulu söyleşi.</li> <li>• Söke Belediyesi ve T.C. Söke Kaymakamlığı Halk Eğitim Merkezi Müdürlüğü işbirliği ile açılan Halk Oyunları kursuna katılım.</li> <li>• El Emeği Pazarının sabit yere kavuşması.</li> <li>• 25 Kasım Kadına Yönelik Şiddetle Uluslararası Mücadele Günü ile ilgili basın açıklaması.</li> <li>• Kadına Yönelik Şiddete Karşı Uluslararası Mücadele Günü etkinlikleri kapsamında Psikolog Aşına Turkyay tarafından “İncitmeden Sevmek, Sevmeyi Öğrenmek” adlı söyleşi.</li> <li>• “21 Dakika Sohbetleri” kapsamında Prof. Dr. F. Neval Genç ile söyleşi.</li> <li>• 5 Aralık Türk Kadınına Seçme ve Seçilme Hakkının verilmesi ile ilgili basın açıklaması.</li> <li>• Söke Kent Konseyi Kadın Meclisi'nin “21 Dakika Toplantıları”, “Girişimcilik Fikirleri - İş Kurmak İstiyorum” konusunda toplantı düzenlemesi (Katılımcılar Semra Lakutoğlu, Hülya Suyolcu, Esmâ Ceylan, Semra Kayıkcı)</li> <li>• “Çocuklar Üşümesin” projesi.</li> <li>• 21 Dakika Toplantılarında Zeynep Tor ile söyleşi.</li> <li>• Efeler yöresel pazarına katılım gösterilmesi.</li> <li>• Gazi Mustafa Kemal Atatürk'ün Söke'ye gelişinin kutlanması.</li> </ul> |

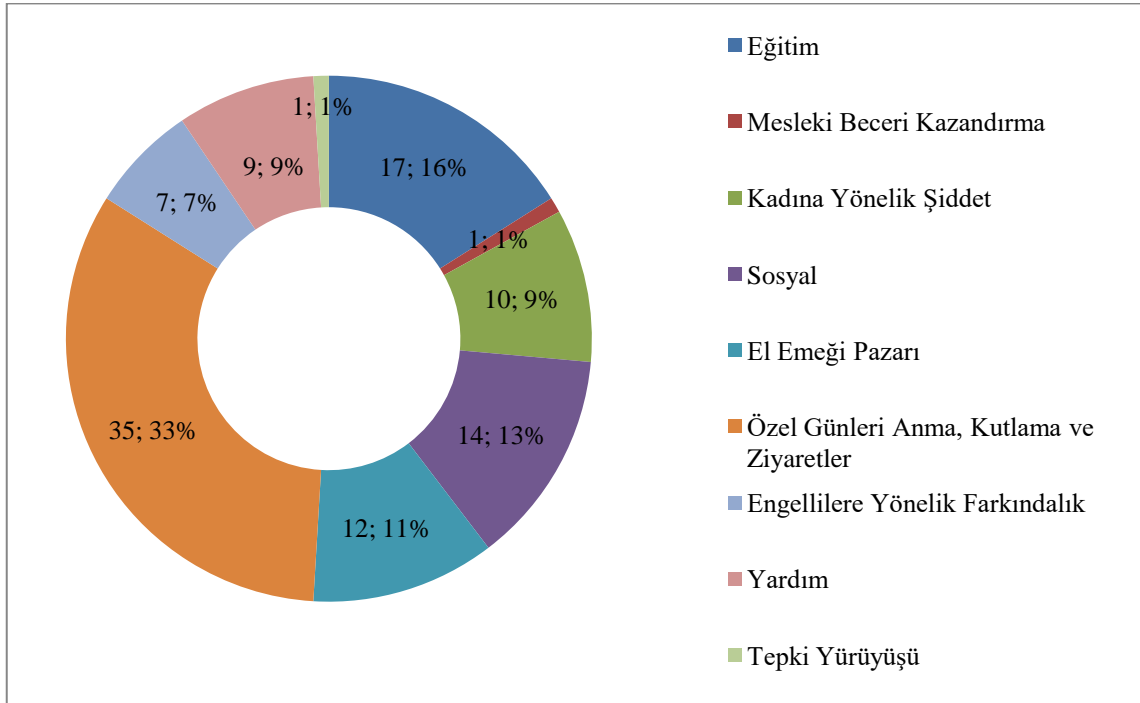
|   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kadın El Emegi Pazarı açılması.</li> <li>• Zeytin Dalı operasyonuna katılan askerlerimize mektup yazılması.</li> <li>• 21 Dakika Toplantılarında Ayşe Anya ile söyleşi.</li> <li>• 8 Mart Dünya Emekçi Kadınlar Günü ile ilgili basın açıklaması.</li> <li>• 8 Mart Dünya Emekçi Kadınlar Günü ile ilgili Kadın Hakları paneli düzenlenmesi.</li> <li>• 8 Mart Dünya Emekçi Kadınlar Günü Dergisi Özel Sayısı</li> <li>• Söke’de düzenlenen Çevresel Etki Değerlendirmesi toplantısına katılım.</li> <li>• Hıdrellez etkinliklerinde kadın el emegi pazarının açılması.</li> </ul> |
|---|

**Kaynak:** Söke Kent Konseyi Kadın Meclisi Karar Defteri, 2018.

2007 yılında yapılan faaliyetler; engellilere yönelik farkındalık çalışmaları, özel günleri anma, kutlama ve ziyaretler ve yardım faaliyetleri şeklinde gerçekleşmiştir. 2008 yılında 10 adet etkinlik düzenlenmiş ve bunlardan 7 tanesi özel günleri anma, kutlama ve ziyaretlerden oluşmaktadır. 1 tane eğitim amaçlı faaliyet ve 2 tane de engellilere yönelik farkındalık çalışması yapılmıştır. 2015 yılına kadar en çok faaliyet özel günleri anma, kutlama ve ziyaretler şeklinde gerçekleşmiştir. Kadın meclisi tarafından “8 Mart Dünya Emekçi Kadınlar Günü”ne özel bir önem verilmiş, özel dergi çıkartılmış ve her yıl kutlanarak farkındalık yaratılmaya çalışılmıştır. 2009 yılından itibaren ise kadına yönelik şiddet ile ilgili çalışmalar düzenli olarak devam etmiştir. Ayrıca, engelli meclisi kurulana kadar çalışmalarının kadın meclisi tarafından yürütüldüğü görülmektedir. 2016 ve 2017 yılları arasında ise, gerçekleştirilen faaliyetlerin hem sayısı hem de türü iki kattan fazla artmıştır.

Söke Kent Konseyi Kadın Meclisi tarafından gerçekleştirilen hizmetler 9 grupta sınıflandırılabilir (Grafik 1). Bunlar: eğitim amaçlı, mesleki beceri kazandırma, kadına yönelik şiddet, sosyal, el emegi pazarı, özel günleri anma, kutlama ve ziyaret, engellilere yönelik farkındalık, yardım ve tepki yürüyüşü faaliyetleridir. Görüldüğü üzere en çok faaliyet özel günleri anma, kutlama ve ziyaretler ile ilgili yapılırken, en az faaliyet tepki yürüyüşü kapsamında yapılmıştır.

**Grafik 1.** 2007-2017 Yılları Arasındaki Söke Kent Konseyi Kadın Meclisi Faaliyetlerinin Sınıflandırılması



**Kaynak:** Yazar tarafından hazırlanmıştır.



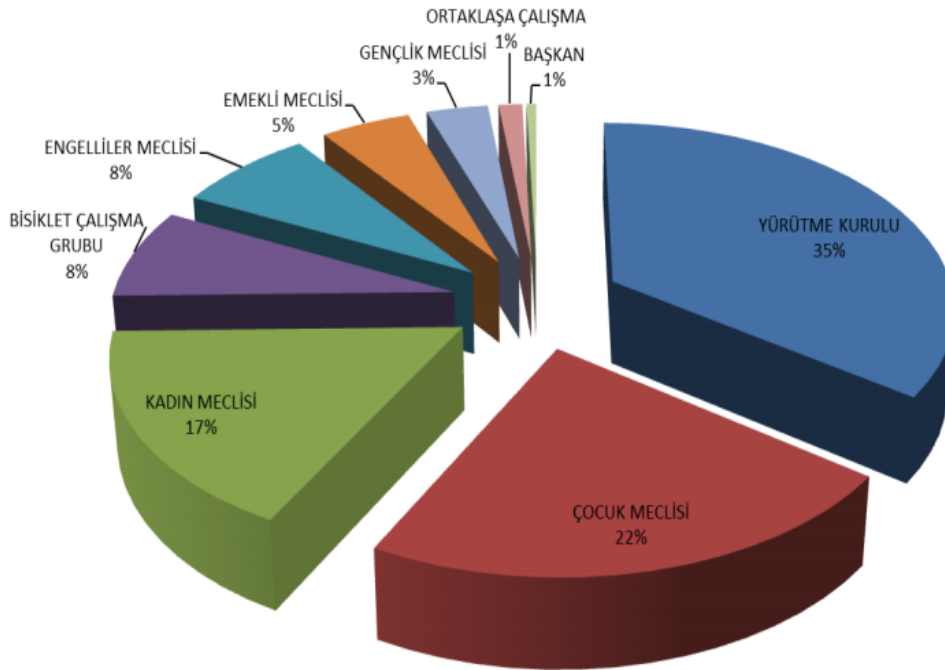
## 6. SÖKE KENT KONSEYİ KADIN MECLİSİ'NİN SOSYAL MEDYA KULLANIMI

Söke Kent Konseyi Kadın Meclisi (<https://www.facebook.com/groups/258144127565705/>) herkese açık grup olarak sosyal medyada paylaşımlarını gerçekleştirmektedir. Söke Kent Konseyi Kadın Meclisi Grubu yaklaşık 7 yıl önce oluşturulmuş ve şu anda 524 üyesi bulunmaktadır. Yapılan etkinlikler facebook aracılığıyla duyurulmuş ve etkinliklerle ilgili fotoğraflar ve videolar paylaşılmıştır. Söke Kent Konseyi Kadın Meclisi'ne ait facebook grubu etkin olarak kullanılmasına rağmen başka sosyal medya hesapları bulunmamaktadır.

Söke'de yaşayan kadın nüfusu 59.000 civarındadır (www.nufusune.com, 2018). Bu sayı düşünüldüğünde Söke Kent Konseyi Kadın Meclisi facebook sayfasına üye sayısının oldukça az olduğu görülmektedir. Ayrıca yürütülen etkinlikler ile ilgili öncesinde ve sonrasında yapılan paylaşımlara yapılan beğeni sayısı da azdır. Tabii ki beğeni sayısının az olması etkinliğin önem derecesini belirtmemekte, sadece sosyal medyada çok etkin takip edilmediklerini göstermektedir.

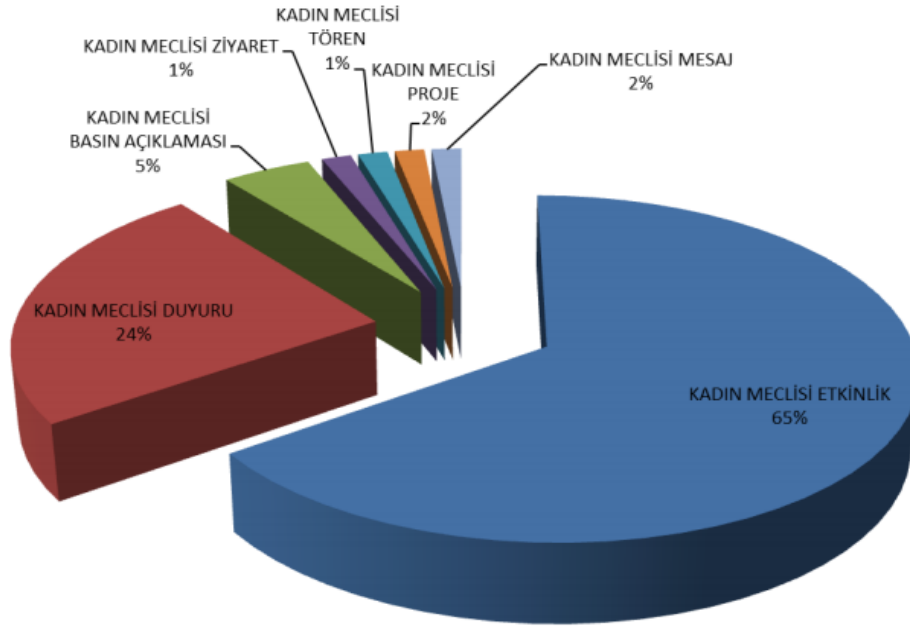
Söke Kent Konseyi 2016-2017 Çalışma Raporu'nda facebook paylaşımlarının dağılımına yer vermiştir. Söke Kent Konseyi tarafından toplam 387 paylaşım yapılmıştır. Bu paylaşımların 136 tanesi Yürütme Kurulu, 87 tanesi Çocuk Meclisi, 66 tanesi Kadın Meclisi, 30 tanesi Bisiklet Çalışma Grubu, 29 tanesi Engelliler Meclisi, 19 tanesi Emekli Meclisi, 13 tanesi Gençlik Meclisi, 5 tanesi ortaklaşa çalışma ve 2 tanesi başkan tarafından yapılmıştır (Grafik 2). Bu bilgiler doğrultusunda en fazla paylaşımı yapan Çocuk ve Kadın Meclisleridir. Ortaklaşa çalışmanın ve Söke Kent Konseyi başkanının paylaşımlarının ise oldukça az olduğu görülmektedir.

**Grafik 2.** Söke Kent Konseyi Facebook Paylaşımlarının Dağılımı



**Kaynak:** Söke Kent Konseyi 2016-2017 Çalışma Raporu:18.

Aşağıdaki Grafik 3'te Söke Kent Konseyi Kadın Meclisi'nin etkinlikleriyle ilgili yapılan paylaşımlara ait bilgiler yer almaktadır. Facebook üzerinden toplamda 66 paylaşım yapılmıştır. Söke Kent Konseyi Kadın Meclisi'ne ait paylaşımlar; etkinlik 43 (%65), duyuru 16 (%24), basın açıklaması 3 (%5), proje 1 (%2), mesaj 1 (%2), tören 1 (%1) ve ziyaret 1 (%1) şeklinde olmuştur. Görüldüğü üzere en çok paylaşım etkinliği duyurmak amacıyla yapılmıştır. Bu doğrultuda kadın meclisinin düzenlediği etkinlikler ile mümkün olduğunca fazla kadına ulaşmayı hedeflediği ve bunun için çaba gösterdiği söylenebilir. Ancak daha fazla kadına ulaşılabilmesi için facebook grubuna üye sayısının artırılması gerekmektedir. Bunun için ise, öncelikle kadın meclisinin bilinirliğinin sağlanması amacıyla çalışmalar yürütülmelidir.

**Grafik 3.** 2016-2017 Yılı Söke Kent Konseyi Kadın Meclisi'ne Ait Facebook Paylaşımları ve Yüzdeleri

**Kaynak:** Söke Kent Konseyi 2016-2017 Çalışma Raporu:21

## SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Türkiye'deki kadınların yönetime katılımının zayıf olması, kadınlara özgü sorunların tespit edilmesi ve kadınlara özgüven kazandırılması gibi nedenler kent konseylerinde kadın elinin olmasını gerektirmektedir. Peki, gerçekten kadın meclisleri her derde deva mıdır? Tabii ki bunu söylemek mümkün değildir. Ancak kadın adıyla özel bir meclisin kurulması kadınlara özgüven vermekte, kadınların önemsendiğini göstermekte ve kadınlara pek çok konuda önemli bir fırsat tanımaktadır. Çalışma kapsamında sadece bir adet kadın meclisi ele alınmış ve kuruldukları günden bu yana yaptıkları faaliyetler üzerinden bir değerlendirme yapılmaya çalışılmıştır. Tek bir kadın meclisi üzerinden yapılan değerlendirmeler diğer kadın meclisleri için aynı olmayabilir. Ancak, yaptıkları çalışmalarla ön plana çıkan bu meclis üzerinden kadın meclislerine ilişkin bazı çıkarımlar, genellemeler ve öneriler yapılabilir.

Söke Kent Konseyi Kadın Meclisi; kadınların özgüvenini geliştirecek, yereldeki sorunlara çözüm üretecek, kadınlara ve çocuklara yönelik şiddetin önlenmesi, çocuk haklarının korunması, gençlerin, engellilerin, emeklilerin ve yaşlıların hakları ve sorunları gibi çeşitli konularda çalışmalar yapmıştır. Kadın Meclisi üyelerince yapılan bu çalışmalar Çalışma Grupları adı altında yürütülmüştür. Daha sonra Çocuk Meclisi, Gençlik Meclisi ve Engelli Meclisi kurulmuş ve Kadın Meclisi bünyesindeki çalışmalar bu meclislere devredilmiştir.

Söke Kent Konseyi Kadın Meclisinin faaliyetleri; kent sorunlarına, engellilere, çocuklara ve yaşlılara duyarlı projeler, sosyal yardım faaliyetleri, özel günleri anma ve kutlama etkinlikleri, huzurevi ve kamu kurumlarına ziyaretler, toplumsal konularda basın açıklamaları ve kadına yönelik şiddet konusunda eğitim amaçlı konferanslar şeklinde sınıflandırılabilir. Bu sınıflandırma Kadın Meclisinin sadece kadınlara özgü çalışmalar yürütmediğini göstermektedir. Söke Kent Konseyi Kadın Meclisi'nin 2007-2017 yılları arasındaki faaliyet sayılarına bakıldığında ise; gerçekleştirilen faaliyetlerin özellikle son iki yılda büyük bir ivme kazandığı görülmektedir. Bu nedenle Söke Kent Konseyi Kadın Meclisi'nin öğrenerek geliştiği söylenebilir.

Yeni meclisler kurulması Söke Kent Konseyi Kadın Meclisi'nin kadın hakları, kadına yönelik şiddetin önlenmesi, kadın emeğinin değerlendirilmesi gibi konularda daha fazla çalışma yapmasına olanak sağlamıştır. Kadınlar ile çeşitli konularda yapılan söyleşiler, seminerler ve kurslar ile eğitimlerine daha çok zaman ayrıldığı söylenebilir. Yapılan çalışma kapsamında kadına yönelik şiddet ile ilgili faaliyetlerde kullanılan dilin oldukça

önemli olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Örneğin, kadına yönelik şiddet başlıklı bir eğitim faaliyetine katılım sayısı, aynı konuyu ele alan ama adında kadına yönelik şiddet kelimelerini içermeyen bir eğitim faaliyetine katılım sayısından daha azdır. Çünkü faaliyete katılan kadınların şiddete maruz kaldıkları düşünülmektedir. Bu da kadınların kadına yönelik şiddet başlıklı faaliyetlere katılmamasına neden olmaktadır.

Söke Kent Konseyi'nin 2016 yılında faaliyete geçen kendisine ait bir internet sitesi bulunmaktadır. Kadın Meclisine de bu sitede meclisler bölümünde yer verilmiş ancak kuruluş yılı ve amacı dışında herhangi bir bilgiye yer verilmemiştir. Söke Kent Konseyi internet sitesinin ana sayfasında haberler ve duyurular kısmında ise, kadın meclisinin yürüttüğü faaliyetler paylaşılmaktadır. Kadın Meclisi etkinlik takviminin yayınlanması, daha önce yürütülen faaliyetler hakkında bilgi verilmesi ve en önemlisi kadınların meclise aktif katılımının cazip hale getirilmesi için sitenin güncellenmesi gerekmektedir. Kadın meclisinin tanınması, farkındalık yaratması, daha çok kadına ulaşılması ve faaliyetlerinin duyurulması için bu husus oldukça önemlidir. Ayrıca, sosyal medya araçlarının da daha aktif kullanılması gerekmektedir.

Sonuç olarak Söke Kent Konseyi Kadın Meclisi bağlamında; kadın elinin sadece kendi sorunlarına değil, gereksinim duyulan her alana uzandığı görülmektedir. Bu nedenle belediyelerin kadın meclislerinin faaliyetlerine maddi destek olması, aldığı tavsiye kararlarına mecliste daha fazla yer vermesi ve daha fazla kadına ulaşılmasının sağlanması amacıyla kent konseylerinin bilinirliğinin artırılması için çalışmalar yapması gerekmektedir.

## KAYNAKÇA

- ALTUN, Derya ve TOKER, Huriye (2017), “Kadınların Bakışıyla Kent Konseyleri Katılımcılık Aracı Mıdır? İzmir Kent Konseyi Örneği”, **Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi**, S.13(2), ss.461-474.
- ARAR, A. Asım (2002), Yerel Gündem 21, T. C. Dışişleri Bakanlığı Uluslararası Ekonomik Sorunlar Dergisi, S.6, <http://www.mfa.gov.tr/yerel-gundem-21.tr.mfa> (Erişim Tarihi: 03.07.2018).
- ARTAR, Feray (2015), “Kent Konseyleri ve Katılımın Özgün Halleri”, **Özne Hayatı Konuşunca** (Der. Aytül Kasapoğlu), Ayrıntı Yayınları, İstanbul.
- BARAN, Kadir, KURT, Sema ve ÖNAL, Dilruba ve HELVACIOĞLU, Bahadır (2011), “İstanbul Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde Bulunan Silivri İlçesi Kent Konseyi Yapılanması ve Gerçekleştirilen Faaliyetler”, **Kent Konseyleri Sempozyumu Bildiri Kitabı** (Ed. Enes Battal KESKİN), Bursa Kent Konseyi Bilimsel Yayınlar Dizisi-1, Bursa, ss.189-200.
- BATAT, Ahmet (2010), “Türkiye Yerel Gündem 21 Uygulamalarının Kent Konseyleri'ne Dönüşüm Sürecinin Analizi”, **Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.
- ÇAHA, Ömer ve ÇAHA, Havva (2012), **Yerelde Tango**, Orion Kitabevi, Ankara.
- EMREALP, Sadun (2010), **Kent Konseyleri**, UCLG-WEWA Yayını, İstanbul.
- GAZİANTEP KENT KONSEYİ KADIN MECLİSİ ÇALIŞMA YÖNERGESİ (GKMY), <http://www.gaziantepkentkonseyi.org.tr/dosyalar/dosyalar/0pwwfdge.pdf> (Erişim Tarihi: 19.11.2018).
- GÖRMEZ, Kemal ve UÇAR ALTINIŞIK, Harika (2011), “Yerel Demokrasi ve Kent Konseyleri”, **Kent Konseyleri Sempozyumu Bildiriler Kitabı** (Ed. Enes Battal Keskin), Bursa Kent Konseyi Bilimsel Yayınlar Dizisi-1, Bursa, ss.31-51
- KAYPAK, Şafak (2011), “Katılımcı Yönetim Mekanizması Olarak Kent Konseyleri”, **Kent Konseyleri Sempozyumu Bildiri Kitabı** (Ed. Enes Battal Keskin), Bursa Kent Konseyi Bilimsel Yayınlar Dizisi-1, ss.138-158.
- KESKİN, Enes Battal (2011), “Giriş Yazısı”, **Kent Konseyleri Sempozyumu Bildiri Kitabı**, Bursa Kent Konseyi Bilimsel Yayınlar Dizisi-1, Bursa, ss.2-4.
- KENT KONSEYİ YÖNETMELİĞİ (18.10.2006 tarih ve 26313 sayılı Resmi Gazete). <http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.aspx?MevzuatKod=7.5.10687&sourceXmlSearch=&MevzuatIliski=0> (Erişim Tarihi: 03.08.2018).
- NALBANT, Güler (2018), Söke Kent Konseyi Kadın Meclisi Başkanı, Kişisel Görüşme

- NİLÜFER KENT KONSEYİ (Tarihsiz), **Nilüfer Kent Konseyi Kadın Meclisi Tüzüğü** (NKMT), Nilüfer Belediyesi Yayını, Bursa. [http://www.niluferkentkonseyi.org/images/kadin\\_meclisi\\_tuzuk.pdf](http://www.niluferkentkonseyi.org/images/kadin_meclisi_tuzuk.pdf) (Erişim Tarihi: 19.11.2018).
- SAĞIR, Meral (2003), “*Küreselleşme Süreci ve Siyasal Katılımda Yeni Arayışlar: Yerel Gündem 21*”. **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, S.12(4), ss.28-41.
- SOYGÜZEL, Hasan (2015), “*Kent Konseyleri Arasında İletişim ve İşbirliği: Türkiye Kent Konseyleri Birliği Örneği*”, **II. Uluslararası Kent Konseyleri Sempozyumu Bildiri Kitabı**, (Ed. Enes Battal Keskin ve Elif Karakurt Tosun), Nursa Kent Konseyi Yayını, Bursa, ss.76-91.
- SÖKE BELEDİYE BAŞKANLIĞI (2017), **Söke'nin Sorunları ve Çözüm Önerileri Çalıştayı Kitabı**, 23-24 Aralık 2017, Söke Belediye Başkanlığı Yayını, Aydın.
- SÖKE BELEDİYE BAŞKANLIĞI (2018), **Söke Belediye Başkanlığı Kent Konseyi 2016 - 2017 Dönemi Çalışma Raporu**, <http://www.sokekentkonseyi.org/wp-content/uploads/2017/10/3.1.3-S%C3%B6ke-Kent-Konseyi-Faaliyet-Raporu.pdf> (Erişim Tarihi: 17.07.2018).
- SÖKE KENT KONSEYİ (2018), **Söke Belediye Başkanlığı Kent Konseyi Kadın Meclisi**, <http://www.sokekentkonseyi.org/kadin-meclisi/>, (Erişim Tarihi: 17.07.2018).
- SÖKE KENT KONSEYİ (2018), **Söke Belediye Başkanlığı Kent Konseyi Kadın Meclisi Karar Defteri**.
- SÖKE BELEDİYE BAŞKANLIĞI (2018), **Söke Belediye Başkanlığı Kent Konseyi Kadın Meclisi Çalışma Yönergesi (SKMÇY)**, <http://www.sokekentkonseyi.org/kadin-meclisi/> (Erişim Tarihi: 17.07.2018).
- SÖKE KENT KONSEYİ (2018), **Söke Belediye Başkanlığı Kent Konseyi Kadın Meclisi Sosyal Medya (Facebook) Sayfası**, <https://www.facebook.com/groups/258144127565705/> (Erişim Tarihi: 17.07.2018).
- SÖKE KENT KONSEYİ (2018), **Söke Belediye Başkanlığı Kent Konseyi Resmi İnternet Web Sayfası**, <http://www.sokekentkonseyi.org/soke-kent-konseyi/> (Erişim Tarihi: 17.07.2018).
- SÖKE BELEDİYE BAŞKANLIĞI (2018), **Söke Belediye Başkanlığı Kurumsal İnternet Web Sayfası**, <http://www.soke.bel.tr/belediye/1/Tarih%C3%A7e> (Erişim Tarihi: 17.07.2018).
- UNDP - BİRLEŞMİŞ MİLLETLER KALKINMA PROGRAMI (Tarihsiz), **Türkiye’de Yerel Gündem 21 Yönetişim Ağı Kanalıyla BM Binyıl Kalkınma Hedeflerinin Yerelleştirilmesi**, <https://docplayer.biz.tr/11492688-Turkiye-de-yerel-gundem-21-yonetisim-agi-kanaliyla-bm-binyil-kalkinma-hedefleri-nin-yerellestirilmesi.html> (Erişim Tarihi: 17.07.2018).
- USTA, Sefa (2011), “*Katılımcı Demokrasi Perspektifinden Kent Konseyleri ve Sivil Toplum Kuruluşları İlişkisi: Sakarya Örneği*”, **Kent Konseyleri Sempozyumu Bildiri Kitabı** (Ed. Enes Battal Keskin), Bursa Kent Konseyi Bilimsel Yayınlar Dizisi-1, Bursa, ss.201-218
- YAYLI, Hasan ve EROĞLU, Gülçin (2015), “*Yerel Katılım Bağlamında Türkiye’de Kadın Temsili*”, **International Journal of Science Culture and Sport (IntJSCS)**, S.3 (Özel Sayı), ss. 504-524. <http://www.nufusune.com/soke-ilce-nufusu-aydin> (Erişim Tarihi: 17.07.2018).

## Türkiye’deki Merkezi ve Yerel Yönetim İlişkilerinin Yönetişim Modeli Çerçevesinde Değerlendirilmesi<sup>1</sup>

*Evaluation Of Central And Local Government Relations In Turkey Within The Framework Of Governance Model*

**Yusuf UYSAL**  
Dr. Öğr. Grv., Dumlupınar Üniversitesi,  
Gediz MYO, uysal20@hotmail.com  
<https://orcid.org/0000-0003-3872-3119>

Makale Başvuru Tarihi: 30.11.2018  
Makale Kabul Tarihi: 18.12.2018  
Makale Türü: Araştırma Makalesi

**Yıldız ATMACA**  
Dr. Öğr. Grv., Çankırı Karatekin Üniversitesi,  
Yapraklı MYO, yildizatmaca@karatekin.edu.tr  
<https://orcid.org/0000-0001-6345-4745>

### ÖZET

**Anahtar Kelimeler:**

Yönetişim,  
Yerel Yönetimler,  
Merkezi Yönetim,  
Türkiye,

1980’lerden itibaren kamu yönetimleri örgütsel ve işlevsel anlamda ciddi değişim ve dönüşüm yaşamaktadır. Yeni Kamu İşletmeciliği (YKI) paradigmasıyla başlayan bu süreçte, teoride geliştirilen birçok yaklaşım, ülke pratiklerinde çeşitli şekillerde uygulanmış ve kamu yönetimi sistemlerini etkilemiştir. Bu yaklaşımlardan biri olan yönetişim, son yirmi 20 yıla yakın bir zamandır kamu yönetiminin en çok tartışılan yönetim modelleri arasında yer almaktadır. YKI’nin bazı olumsuzluklarına tepki olarak ortaya çıkan yönetişim düzenleyici devlet, hukuk devleti, çok aktörlü ve katılımcı karar süreçleri ve hesap verebilirlik gibi temel ilkelere sahiptir. Bu ilkelere yönetişimin, kamu yönetimi, kamu hizmeti ve kamu politikaları üzerinde çeşitli etkileri olmuştur. Bu çalışmada öncelikle yönetişimin ortaya çıkışı, kavramsal boyutu, temel ilke ve özellikleri üzerinde durulacaktır. Daha sonra, yönetişimin yerel yönetimlerin görevlerine, sorumluluklarına, örgütsel yapılarına ve işleyiş şekillerine etkilerine yer verilecektir. Son bölümde, yönetişim anlayışının Türkiye’de merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki ilişkiler üzerine etkileri incelenecektir.

### ABSTRACT

**Keywords:**

Governance,  
Local Governments,  
Central Government,  
Turkey

Since the 1980s, public administrations have significant changes and transformations in organizational and functional terms. In this process, which started with the paradigm of New Public Administration (NPM), many approaches developed in theory have been applied in various forms in country practices and have affected public administration system. Governance, which is one of these approaches, has been among the most discussed management models of public administration for around for the past 20 years. The governance that emerges in response to some negativities of NPM has basic principles such as the regulatory state, state of law, multi-actor and participatory decision-making processes and accountability. With these principles governance has had various effects on public administration, public service and public policies. In this work, firstly the conceptual dimension of governance, basic principles and features will be emphasized. Then, the impact of governance on the duties, responsibilities, organizational structures and modes of operation of local governments will be included. In the final section, the effects of the governance approach on the relations between the central government and local governments in Turkey will be discussed.

<sup>1</sup> Bu çalışma, 1-3 Kasım 2018 tarihleri arasında Alanya Uluslararası Yerel Yönetimler Sempozyumunda sunulmuş olan "Yönetişim Çağında Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetim İlişkisi: Türkiye Örneği" adlı çalışmanın genişletilmiş ve güncellenmiş halidir.

## 1. GİRİŞ

1970'li yıllara kadar refah devleti anlayışı kapsamında devlet, ekonomiden sosyal hizmetlere, sağlıktan eğitime kadar çok geniş bir alanda altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesi ve kamu hizmetlerinin sunumunda bizzat yapan eden devlet rolünü etkili bir şekilde yürütmüştür. Bu süreçte devletin toplumu ilgilendiren hemen her alanda aktif rol oynama isteği büyük bir bürokratik yapının ve ekonomik kapasitenin ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Kamu yönetiminde hantallık, kırtasiyecilik, verimsizlik kamu hizmetlerin sunumunda aksaklıklara sebep olmuştur. Bazı ekonomik, sosyal, siyasal ve toplumsal sebeplerle mevcut yapı toplum ihtiyaçlarını karşılamakta yetersiz kalmış, 1970'lerin sonlarından itibaren kamu yönetiminde YKİ anlayışı yeni çözümler ve öneriler getiren bir paradigma olarak ortaya çıkmıştır.

Daha küçük ancak daha etkin bir devlet anlayışı, kamu yönetiminde özel sektör yönetim anlayışının benimsenmesi ve kamu ile özel sektörün daha çok işbirliği içinde olmaları gerektiği gibi ilkeleriyle yeni bir yönetim anlayışına geçişi temsil eden YKİ, 1980'lerde kamu yönetiminde hızlı bir değişimi ve dönüşümü beraberinde getirmiştir. Ancak YKİ, vatandaşların müşteri olarak görülmesi, çıktı odaklı bir süreç yönetimi, kamu hizmetlerinin özel sektörün inisiyatifine bırakılması gibi yönlerden eleştirilere maruz kalmış, kamu yönetiminde arayışlar devam etmiştir. YKİ'nin eksik veya hatalı görülen taraflarına yöneltilen eleştiriler, 1990'lı yıllarda yönetim süreçlerinde çok aktörlülük, kamu hizmetleri görev ve sorumluluk dağılımında devletin öncü rolünün reddedilerek görev ve sorumluluk paylaşımını ve yönetimin karşılıklı etkileşime açık, katılımcı, şeffaf, tutarlı, hesap verebilir ve açık olması esaslarına dayanan yönetim kavramının ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Bu temel ilkeleriyle yönetim kavramı, 1990'lardan itibaren hem kamu yönetimi literatüründe en çok tartışılan kavramlardan biri olmuş hem de kamu yönetimlerini yapısal ve işlevsel anlamda etkilemiştir. Özellikle kamu hizmetlerinde çok aktörlü bir yapı, karşılıklı etkileşim, görev ve sorumluluk paylaşımı gibi ilkelerin bir yandan merkezi ve yerel yönetimler arasındaki ilişkilere bir yandan da yerel kamu hizmetlerine ve sunum şekillerine etkileri olmuştur. Merkezden ve yerinden yönetim, yönetim anlayışıyla birlikte bir değişim ve dönüşüm sürecine girmiştir. Merkezden yerele yetki ve kaynak aktarımı olmuş, hizmetlerde aktif ve katılımcı bir yönetim modeli benimsenmiştir. Bunun sonucunda da merkezi yönetim yanında adem-i merkezi yönetim anlayışı gelişmiş, yerel yönetim daha da gelişerek yerini yerel yönetişime bırakmıştır.

Bu çalışmada, yönetişimin kavramsal çerçevesi incelenmiş ve daha sonra yönetim perspektifinden merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkileri ele alınmıştır. Bu bağlamda, yerel yönetimlerin görev ve yetkilerindeki artışlar, desantralizasyon ve subsidiarity kavramları, merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki yetki ve görev bölüşümüyle ilgili teoriler, yönetim modelinin merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında nasıl bir ilişki öngördüğü ve hangi teoriye daha yakın ilkeler benimsediği konuları incelenmiştir. Çalışmada geleneksel Türk devlet yönetim yapısı ve zamanla değişimi, yönetim kavramının Türkiye'de merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki ilişkilere nasıl etki ettiği mevzuat düzenlemeleri ve uygulama örnekleriyle analiz edilmiştir. Çalışmada kullanılan temel yöntem ise ikincil kaynakların araştırılmasıdır.

## 2. YÖNETİŞİM

Dünya üzerindeki birçok ülkenin yönetsel yapılanmasında derin etkiler bırakmış olan yönetim, Türkiye'deki çok önemli idari reformlarında temel kaynağını oluşturmaktadır. Bu doğrultuda, idari reformların odak noktası haline gelen bu kavram, kuram ve boyutlarıyla kapsamlı bir incelemeyi gerektirmektedir. Aşağıda yönetim kavramına kavramsal bir çerçeve çizilmiş, yönetsel temel özellikleri ve amaçları kısaca ele alınmıştır.

### 2.1. Yönetişim: Kavramsal Çerçeve

1980'li yıllar ekonomik, siyasal, sosyal ve kültürel alanlarda toplumları derinden etkileyen, köklü değişim ve dönüşümlerin yaşandığı bir dönem olmuştur. Hayatın her alanında kendisini hissettiren bu reform ve yenilenme dalgası kamu yönetimlerini de kaçınılmaz olarak etkilenmiş, kamu yönetimlerinde 1970'lerin yönetim anlayışının sürdürülmesinin artık mümkün olmadığı gerçeğini göstermiştir. Reform sürecinde kamu yönetimi sisteminde değişimi ve reformu kaçınılmaz kılan bazı dinamikler oluşmuştur. Bu dinamikler, sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçiş şeklindeki paradigma kayması, küreselleşmenin yeni yönetsel değerlerin ortaya çıkmasına ve uluslararası kuruluşların yönetimler üzerindeki etkilerinin artmasına sebep olması, devlet anlayışında değişim, Weberyen bürokratik yönetim modelinin yetersiz hale geldiği yönündeki inanış, ekonomik ve sosyal nedenlerle verimlilik arayışlarının artması şeklindedir (Ekşi, 2003:492). Süreç içerisinde hızla yayılan

küreselleşmeyle neoliberalizmin birinci kuşak reformları dünya genelinde bir yayılıma geçmiştir. Ulus devletlerin neoliberalizm reformları doğrultusunda yapılandırılma çalışmaları, YKİ anlayışının etkili kılınmasını sağlamıştır (Kalfa ve Ataay, 2008:231). YKİ anlayışıyla kamu hizmeti, kamu politikası, bürokrasi, merkezi yönetim, yerel yönetim gibi kamu yönetimi literatüründeki temel kavramlara yeni anlamlar yüklenmiş ve yeni tanımlamalar getirilmiştir. YKİ klasik kamu yönetiminin eleştirisi üzerine kurulmuş, kamu yönetiminde köklü bir değişim ve dönüşüm sürecinin başlangıcı olmuştur.

1990'lı yıllara kadar neo liberal ekonomik yaklaşım ve YKİ kamu yönetiminde yaşanan sorunlara çözüm bulma noktasında bir umut olma özelliğini sürdürmüştür. YKİ'nin kamu yönetimi teşkilat yapısının küçültülmesi, kamu hizmetlerinde özel sektörün daha çok rol alması ve hizmetlerin özel sektörün yönetim teknikleriyle sunulması, süreçlere değil sonuçlara odaklı bir yönetim anlayışı ve vatandaşların müşteri olarak değerlendirilmesi gibi ilkeleri kamu yönetimindeki yapısal ve işlevsel tıkanıklıkların giderilmesinde ve kamu hizmetlerinde etkinliğin ve verimliliğin sağlanmasında oldukça yüksek beklentilere yol açmıştır. Ancak YKİ'nin bazı alanlarda ve sahip olduğu bazı ilkeler düzeyinde kendisinden beklenen olumlu sonuçları sağlayamadığı konusunda güçlü bir algı oluşmuştur. Bu algının bir sonucu olarak, YKİ anlayışının bazı noktalardan eleştirisi bazı yeni kavramların ortaya çıkmasına zemin hazırlamıştır. Bu kavramlardan biri olan yönetişim ilk olarak, 1989 yılında yayımlanan Dünya Bankası Raporu'nda yer almıştır (World Bank, 1989). Bu tarihten itibaren BM, DB, IMF, OECD gibi uluslararası örgütlerin raporlarında ve akademik çalışma ve tartışmalarda sıklıkla ele alınan kavramlardan biri olmuştur (Sobacı, 2007:220). Öyle ki kamu yönetimi Disiplininde 1970'lerde "Kamu Yönetimi", 1980'lerde "Kamu Politikası ve Yönetimi" hâkim olduğu gibi 1990'larda da, yaşanan hızlı değişim sürecinin sonucu olarak "Yönetişim" kavramı hâkim olmuş (Özer, 2006:59); kavram ekonomi, uluslararası ilişkiler, siyaset bilimi ve yönetim bilimi gibi çeşitli alanlarda akademik çalışmaların konusunu oluşturmuştur (Stoker, 1998:18).

Başlangıçta YKİ yaklaşımının eksiklerini tamamlama girişiminin bir parçası olarak ortaya çıkan ve giderek daha fazla popüler hale gelen yönetişim YKİ'den tam bir kopuşu simgelememektedir. Yönetişim, "YKİ ve piyasa mekanizmasının eleştirilen noktalarını revize eden ve sistemin katılımcılık açısından eksikliklerini gidermeyi hedefleyen bir yaklaşım" olarak ortaya çıkmıştır (Aygül, 1997:237). Bu nedenle, yönetişim anlayışı, YKİ'de çok rastlanmayan politika belirleme, karar alma ve uygulama süreçlerinde katılımcılık, çok aktörlülük ve etkileşim ilkelerine vurgu yaparak YKİ'den farklı yönlerini veya YKİ'ye katkı yapan yönlerini ortaya koymuştur.

YKİ yaklaşımının benimsediği "minimal devlet" anlayışından sonra yönetişim yaklaşımının sahip olduğu devlet anlayışını, "düzenleyici devlet" modeli olarak adlandırmak mümkündür. "düzenleyici devlet" ya da "etkin devlet" anlayışı pratikte bağımsız düzenleyici kurumlar ile somutlaşmaktadır. Hem mevcut piyasaların hem özelleştirme uygulamalarıyla oluşmaya başlayan yeni piyasaların etkin bir biçimde işleyebilmesi için düzenlenmeye gereksinim olması, bu düzenlemelerin etkinliğinin sağlanabilmesi ve yolsuzlukların önlenmesi için de düzenleyici organların siyasi otoriteden özerk olması gerektiği düşüncesi bağımsız idari otoritelerin ortaya çıkmasında temel varsayımlardan biri olmuştur. Ayrıca ekonomi ile siyasetin birbirlerinden ayrılması, ekonomik kararların teknik bir bakış açısıyla alınması, yolsuzluk ve popülizm eğilimlerinin önüne geçilmesi gibi anlayışlar bağımsız düzenleyici kurumların gündeme getirilmesine sebep olan motivasyonlar olmuşlardır. Bağımsız düzenleyici kurumların, sahip oldukları özerklik sayesinde devletin zafiyetlerinden kurtulabileceği varsayılmakta, böylece şeffaf, öngörülebilir bir hukuksal çerçevede işleyen ve iyi yönetişimi sağlayan rekabetçi piyasa yapılarına ulaşılması amaçlanmaktadır (Kalfa ve Ataay, 2008:236).

Yönetişim klasik, geleneksel, hiyerarşik, bürokratik ve yönetişim anlayışının ortaya çıkışına kadarki süreçte "iyi sonuç vermeyen yönetim anlayışının tersine sivil toplum kuruluşlarına önem veren gelişmelerin önünü açan, katılımcılığı, saydamlığı, yetki devrini, yerinden yönetimi, sonuç verici ve uygulanabilir çözüm yollarını teşvik eden ve benimseyen" bir anlayışı ifade etmektedir (Haktankaçmaz, 2004:48). Başka bir tanıma göre, "yönetişim bir toplumsal-politik sistemdeki ilgili bütün aktörlerin ortak çabalarıyla elde edilen sonuçların oluşturduğu yapı" ya da düzeni göstermektedir (Özer ve Yayman, 2009:90). Yönetişim, "hiyerarşi yerine karşılıklı etkileşim, çatışma yerine uyum, dikey ilişki yerine yatay ilişkinin hâkim olduğu ve tek taraflı tasarruf değil karşılıklı yönetime ve etkileşime dayanan bir anlayışı ifade eden süreç" (Kesgin, 2007:211) olarak da tanımlanabilir. Bu tanımlar çerçevesinde yönetişimin daha çok ortak akla dayandığı, orta kararların alındığı, kamu ve özel sektör destekli bir platform olarak kabul etmek yanlış olmayacaktır.

## 2.2. Temel Amaç ve Özellikleri

Yönetişim, merkezi yönetim, yerel yönetim ve diğer yönetim birimleriyle tüm kamu yönetimini, özel sektör aktörlerini ve sivil toplum kuruluşlarını içine alan, bu aktörlerin karşılıklı etkileşimi esasına dayanan bir sistemi ve bunların kendi aralarındaki ilişkiler ağını ifade etmek amacıyla kullanılmaktadır. Yönetişimde merkezi yönetim ve yerel yönetim kuruluşlarından başka, sivil toplum örgütlerinin, özel girişimcilerin ve kâr amacı gütmeyen kuruluşların varlığı ve bunların yönetim sistemine dâhil edilmesi temel karakteristikler ve öncelikli hedefler arasındadır (Eryılmaz, 2000:28).

Rhodes'e göre yönetim kavramının, minimal devlet olarak yönetim, yeni kamu işletmeciliği olarak yönetim, şirket yönetimi olarak yönetim, iyi yönetim olarak yönetim, sosyo-sibernetik sistem olarak yönetim, kendiliğinden organize olan ağlar olarak yönetim gibi farklı kullanımları vardır (Rhodes, 1996:653). Stoker ise yönetişimin 5 (beş) önerisini şu şekilde ifade etmektedir (Stoker, 1998:18);

- Yönetişim, hükümet etmenin yanı sıra hükümetin de ötesine geçen bir dizi kurum ve aktörlerin varlıklarını ifade eder.
- Yönetişim, sosyal ve ekonomik sorunların çözümünde sınırların ve sorumlulukların belirsizliğine işaret eder.
- Yönetişim, kolektif faaliyetlerde yer alan kurumlar arasındaki ilişkilerde bağımlılığı ifade eder.
- Yönetişim, özerk ve otonom aktörler ağıyla iliği bir kavramdır.
- Yönetişim, sorun çözümünde etkili olan aktörlerin kapasitesini yeterli görmektedir.

Yönetişim kavramının temel özellikleri ve ölçütleri olarak katılım, çok aktörlülük, saydamlık, hesap verilebilirlik, yönetim katmanları arasındaki uyum, yerindelik ve hukukun üstünlüğü sayılabilir. Yönetişim modelinde, yönetilenler birer paydaş olarak karar alma sürecine aktif bir şekilde katılırlar. Çünkü yönetilenler yaşanan sorunlardan olumlu yada olumsuz yönde etkilenen önemli taraflar olarak kabul edilmektedir. Bu nedenle yönetişimin en önemli özelliklerinden biri katılımdır. Alınacak kararlarla ilgili gerekli bilgiler paydaşlara eşit, açık ve anlaşılabilir bir dille sunulacak; bu da paydaşların kararlara eşit katılımının sağlanması sonucunu doğuracaktır (Sobacı, 2007:224).

Yönetişim kavramı sahip olduğu bu özelliklerle sorunların çözümünde ve aktörler arası ilişkilerde uyumun sağlanması konusunda bir takım stratejilere sahiptir. Stoker'e göre bu stratejiler şunlardır (Stoker, 1998:23-25);

- Yönetişim, klasik yönetim modelinin sınırlılığına ve hatalarına işaret ederek yeni yönetimi kurumlar ve örgütlerle birlikte bir bütün olarak kurar.
- Yönetişim devletin geri çekilmesine vurgu yaparak sorumlulukların özel sektörün ve gönüllü kuruluşların üzerine dağıtılmasına vurgu yapmaktadır.
- Yönetişim, aktörlerin otonom özerklikleri ile ilgilenmektedir. Ortaklığın nihai amacı kendi kendini yöneten yapılanmalar elde etmektir.
- Yönetişim kurumlar arasındaki ilişkilerde güç bağımlılıklarını açıklığa kavuşturmak amacındadır.

## 3. YÖNETİŞİM PERSPEKTİFİNDEN MERKEZİ YÖNETİM VE YEREL YÖNETİM İLİŞKİSİ

Yönetişim ile birlikte merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkileri olumlu yönde bir değişim göstermiştir. Bu değişim ise daha çok karar alma veya karar verme yönündedir. Aşağıda, yönetim perspektifiyle yönetsel reformlarında bir güncelleme yaşayan merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkilerine kapsamlı bir açıklama getirilmiştir.

### 3.1. Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetim İlişkisi

Kamu yönetimleri, kamu hizmetlerinin planlama, örgütleme, yürütme, koordine etme, denetleme fonksiyonlarının merkezde toplandığı merkezi yönetim ve bu fonksiyonların yerel otoritelere bırakıldığı adem-i merkezi yönetimin belli oranlarda ve koordineli uygulandığı bir yönetim yapısına sahiptirler. Bu iki yöntemin



saf olarak uygulandığı bir yapıyı ayakta tutmak son derece güç bir uğraş olacağından ülkeler kendilerine en uygun yerel yönetim merkezi yönetim ilişki modelini geliştirmişlerdir. Her iki yönteminde avantajları ve dezavantajları olmakla birlikte son dönemlerde hizmetlerin yerinden sunulması fikri ağırlık kazanma eğilimindedir.

Hizmetlerin yerinden sunulması fikrinin yaygınlık kazanması 1970'lerin ikinci yarısından sonra refah devleti politikalarının yoğun olarak sorunlara yol açtığına anlaşılmasıyla hızlanmıştır. Refah devleti anlayışında kamu hizmetlerini bizzat gerçekleştirmek isteyen merkezi yönetimlerin devasa bir boyuta ulaşmasıyla bürokrasi ve hantallık artmış, kamu hizmetlerinin etkili ve verimli bir şekilde yürütülmesi amacıyla uzaklaşmıştır. Bu dönemde, kamu mali kaynakları yetersiz kalmış, refah devleti politikalarına yönelik kamuoyu desteğinde ve siyasal kurumlarda değişiklikler yaşanmış ve refah devletini destekleyen koalisyonlar zayıflamıştır. Petrol krizleri, yüksek işsizlik seviyeleri, stagflasyon ve 1970'lerden itibaren yaşanan ciddi ekonomik düşüş, batıdaki refah devletlerinin altın çağına sonunu getirmiş ve hükümetleri bir reform ve küçülme dönemine girmeye zorlamıştır (Yerkes ve Veen, 2011:431). Bu sorunlara refah devleti politikalarının etkili bir reçete sunamaması bir takım sorgulamalara ve yeni arayışlara sebep olmuş, 1980'li yıllardan itibaren YKİ düşüncesinin yaygınlaşmasına yol açmıştır. YKİ'nin radikal reform programları her ülkede farklı şekilde kabul edilmiş ve farklı uygulanmış olmakla birlikte özelleştirme yoluyla kamu yönetiminin piyasalaşmaya doğru hareketi ve görevlerin ve sorumlulukların desantralizasyonu temel ilkelerden olmuştur (Osborne, 2000:15).

Desantralizasyon (Yerelleşme), yerel yönetimlerin kamu hizmetlerine daha etkin katılımını sağlamak amacıyla merkezi yönetimlerin yetki ve sorumluluklarını yerel yönetim birimleri ve sivil toplum örgütleriyle paylaşmasını ifade etmek için kullanılan bir kavramdır. 1980'lerden sonra ortaya çıkan ve özellikle 1990'lerden itibaren popülerleşen desantralizasyon ilkesine göre yerel kamu hizmetlerinin yerel ihtiyaçları ve imkânları en iyi bilen yerel yönetimler tarafından sunulması, etkinliği ve verimliliği arttıracak, kaynak israfını önlenecek, hizmetler daha hızlı gerçekleştirilebilecek ve hizmet kararları daha isabetli alınabilecektir. Ayrıca, hizmetlerin halka en yakın birimler tarafından yerine getirilmesi esasına dayanan subsidiarity de yerel yönetimlerin etkinliklerinde artışı gösteren bir ilkedir. Yerelleşme ve subsidiarity ilkeleri birlikte düşünüldüğünde ve 1980'lerden itibaren ülkelerin yerel yönetim politika süreçleri ve uygulamaları incelendiğinde kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yerel yönetimlerin görev ve sorumluluklarında önemli artışlar olduğu görülmektedir. Ancak yerel yönetimlerin görev ve sorumluluklarının belirlenmesinde ülkelerin kendi yerel yönetim politikaları ve uygulamalarını geliştirdikleri belirtilmelidir.

Yerel yönetimlerin görev ve yetkilerinin belirlenmesinde merkezi yönetimler genellikle 3 (üç) ilke uygulamaktadırlar. Bunlar, "Genel yetki", "Yetki" ve "Liste" ilkeleridir. Almanya ve Hollanda gibi ülkelerde uygulama alanı bulan genel yetki ilkesi, yerel yönetimlerin kanunların yasaklamadığı ya da başka yönetim birimlerine bırakılmamış tüm hizmetleri yürütmelerini ifade etmektedir. İngiltere gibi bazı ülkelerde uygulanan yetki ilkesine göre, yerel yönetimler yalnızca yasama organının yetkilendirdiği konulardaki yerel kamu hizmetlerini yürütmekle yükümlü bırakılmıştır. Bu durum, yerel yönetimlerin yürütmek istedikleri hizmetlerle ilgili yetkileri, merkezi yönetimden alması gerektiğini göstermektedir. Liste ilkesi uygulanan ülkelerde ise yerel yönetimlere ait görev ve sorumluluklar, kanuni esas ve usuller çerçevesinde ayrı ayrı sıralanmaktadır. Böylelikle, bu yönetimler, kanunların izin verdiği ölçüde kendilerine atfedilen görev ve sorumlulukları ifa edebilmektedirler (Güngör, 2012:4).

Merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki ilişkiler her ülkenin kendi idari, ekonomik, siyasi, kültürel ve sosyal yapısına göre farklılıklar göstermesi; bu farklılıklardan yola çıkarak merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki ilişkiyi açıklamaya çalışan çok sayıda model üretilmesine neden olmuştur. Bu modellerden en eski ve önemli olanlarından ikisi temsilcilik ve ortaklık teorileridir. Temsilcilik teorisine göre yerel yönetimler kamu hizmetlerin yerel düzeyde sunumunda merkezi yönetimin bir temsilcisidir. Ortaklık modeline göre de yerel yönetimler merkezi yönetimin ortağı durumunda olup merkezle aralarındaki ilişki eşit ortaklar arasındaki ilişkiye benzetilmektedir. Yerel yönetimlerin merkezi yönetimler karşısında özerkliği ve bağımsız karar alabilmeleri açısından merkezi yönetimler temsilcilik, yerel yönetimler ise ortaklık modeli taraftarı eğilimde olmuşlardır. Güç-bağımlılık, denge-karşılıklı kozlar modeline göre, merkezi yönetimle yerel yönetimlerin ilişkileri, karşılıklı pazarlıklar ve birbirlerine bağımlılıklar esasına dayanır. Buna göre, merkezi yönetim yerel yönetimlere göre ilk bakışta ne kadar güçlü görünürse görünsün bir ölçüde onlara dayanmak zorundadır ve bağımlıdır. Vekâlet modeline göre ise merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkileri müvekkil-vekil ya da efendi hizmetçi ilişkisine benzemektedir. Yerel yönetimler, merkezi yönetimin izin verdiği ölçüde görev ve faaliyetlerini yürütmektedirler (Bilgiç, 1998:28-29).

Yönetişim kavramının öngördüğü merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkisi, daha çok ortaklık modeli ve güç-bağımlılık, denge-karşılıklı kozlar modelleri ile benzerlik gösteren bir yapıdadır. Çünkü yönetişim kavramı ile

katı bürokratik yapı yerine şeffaf ve katılımcı ve karşılıklı etkileşimin esas alındığı bir süreç ifade edilmektedir. Ayrıca, yönetişim kavramı aktörlerin karar alma süreçlerinde merkeziyetçi bir modelin esas alınması yerine yerel ihtiyaçların yerel yönetimler tarafından karşılanmasını esas almakta, aktörler arasında bağımsızlık ve kendi kendilerini yönetmeleri esasına dayanan bir anlayışı ifade etmektedir. Tüm bu şartlar da ortaklık modeli ve güç-bağımlılık, denge-karşılıklı kozlar modellerinde birlikte yer almaktadır.

Yönetişim modelinin temel varsayımlarından biri merkezi yönetimin kesin ve sarsılmaz hâkimiyetini diğer aktörlerle paylaşması gerekliliğidir. Bunun için merkezi yönetim politika belirleme ve karar alma süreçlerinde sivil toplum kuruluşları, özel sektör temsilcileri, yerel yönetimler gibi aktörlerle işbirliği yapmalı çoğulcu ve katılımcı bir yönetim (yönetişim) anlayışını hayata geçirmelidir. Bu paradigma değişikliğinin gerçekleştirilmesi için yönetsel ve siyasal yapılarda bir takım değişiklikler yapılması zorunlu olmaktadır. Yönetişim modelinin öngördüğü bu model, merkezi yönetimlerin bir takım görevlerini ve yetkilerini ulus altı yerel birimlere devretmesi anlamına da gelmektedir (Jessop, 2005:321).

### 3.2.Yerel Yönetimden Yerel Yönetişime Geçiş

Kamu yönetimlerin literatür ve uygulama boyutlarında geçerli olan ve 1980'lerde başlayan değişim ve dönüşüm süreci 1990'lardan itibaren yeni bir boyut kazanmıştır. Özellikle yerel yönetimlerin görev ve sorumlulukları ile merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkileri dünya genelinde çok önemli bir dönüşüm sürecinden geçmektedir. Bu süreçte yaşanan değişim ve dönüşümü ve yerel yönetimlerin organik ve işlevsel yapıları ve karar alma süreçlerinin doğası açısından ortaya çıkan birtakım değişiklikleri ifade etmek amacıyla "yerel yönetişim" (local governance) bir şemsiye kavram olarak kullanılmakta ve tartışılmaktadır. Yerel yönetimlere bakış açısı itibarıyla bir zihniyet değişimini ifade eden bu dönüşüm süreci yerel yönetimden yerel yönetişime geçiş olarak ifade edilmekte ve günümüzde yerel yönetimlerin örgütsel yapılarının ve iş görme tekniklerinin yeniden yorumlanmasına vurgu yapmaktadır (Bıçkı ve Sobacı, 2011:219).

Kentteki tüm aktörleri iktidar ortağı etmeyi vaat eden "yerel yönetişim" kavramı yerel yönetimlerin 1980 sonrası geçirdiği yapısal değişimler ve dönüşümlerin en başında gelmektedir. Bu kavram, kamu, özel ve sivil toplum kuruluşları arasındaki karşılıklı etkileşimi ifade etmekte kullanılmaktadır. Yönetişimle aktörlerin herbirinin ayrı bir değer taşıdığı belirtilmektedir. Yerel aktörler arasında karşılıklı anlayış ve yönetimde ortaklığı, katılımı izah eden yerel yönetişim kavramları üretilmiştir. Küresel aktörlerin birlikte katıldıkları paydaşlar arasındaki ilişki, küresel yönetişimle (global governance) kavramsallaştırılmıştır (Kesgin, 2007:211). Yönetişim kavramı ile amaçlanan, yerel yönetimlerin toplumdaki diğer aktörleri bir ortaklık anlayışı içerisinde ortak bir payda altında yapılabılır kılmaktır. Böyle bir aktif ortaklık sonucunda kentlinin ve kentteki biçimsel olan ve biçimsel olmayan kuruluşların kentte bağlılıkları sağlanabilecektir (Göymen, 2000:10).

Yerel yönetimden yerel yönetişime geçiş, yerel yönetimler ve merkezi yönetimlerin görev ve sorumluluk dağılımının yeniden ele alınmasıyla ilgili bir süreci ifade etmektedir. Bu da yönetimden yönetişime geçişe sebep olan bir takım unsurların varlığı ile mümkün olmuştur. Örneğin sosyal devlet anlayışının bir sonucu olarak devletin kamusal harcamalarının sürekli olarak artırması daha fazla mal ve hizmet üretmek zorunda kalması, sadece merkezi yönetimlerce bu hizmetlerin yerine getirilmesini imkânsız kılmaktadır. Merkezi yönetimler, bu görevlerinin bir kısmını yerel yönetimlerle paylaşarak mal ve hizmet üretiminde etkinliği ve verimliliği sağlamayı amaçlamaktadır (Çevikbaş, 2008:75). Mal ve hizmet üretiminde etkinliğin sağlanması amacı yerel yönetimlerin etkinliklerinin artırılması şeffaflığı ve karşılıklı etkileşimi esas alan yerel yönetişim kavramını zorunlu olarak gündeme taşımaktadır.

Yerel yönetişimi zorunlu olarak gündeme getiren sebeplerden biri de Fordizmden post-Fordizme geçişin, yerelin politik ve idari yapısında yerel yönetimden yerel yönetişime geçiş olarak karşılık bulmasıdır. Bu sebeple, "yerel yönetimden yerel yönetişime geçiş, yerel politikaların oluşturulma sürecinin doğasını ve bu sürece dâhil olan aktörleri, yerel yönetimlerin örgütsel yapısını, merkezi yönetimle ilişkisini, yerel hizmetlerin sunum yöntemlerini, yerel yönetimlerin hareket alanını ve hareket tarzını derinden etkilemiştir" (Bıçkı ve Sobacı, 2011:227).

Yerel yönetişim aynı zamanda bir kalkınma stratejisi olarak ifade edilmektedir. Bu stratejinin cazibesini arttıran en temel unsur, toplumun tüm kademelerinden ve yaşam alanlarından insanları karar verme sürecine dâhil etme vaadinde bulunmasıdır. Bu vaat, yerel yönetişimin katılımcılık unsuru oluşturmaktadır. Temel beklenti, hükümetin de olumlu yaklaşmasıyla kadınlar, azınlıklar, sanatçılar, çocuklar, çiftçiler, kentsel yoksullar gibi gruplardan daha fazla insanın yönetimde temsil edilmesidir. Dezavantajlı grupların yönetimde temsil edilmesi bir diğer unsuru oluşturmaktadır. Bu durum onlara kamuoyunu ilgilendiren kararlarda görüş bildirme veya oy

kullanma yetkisi vererek yetkilendirme unsurunu oluşturmaktadır. Bu unsurlar faydaların daha adil dağılımı ve yoksulluğun azaltılması sonuçlarına hizmet edeceklerdir (Blair, 2000:23). Yerel yönetimle amaçlanan ekonomik ve sosyal yönde kendini toplumun gerisinde kabul eden vatandaşa kapıları açmaktır. Kentel zenginliklerden faydalanmasını sağlamak ve karar alma süreçlerine dahil etmektir (Kesgin, 2007:211). Kentteki tüm grupların hizmet süreçlerine dâhil edilmesinin en önemli sonucu, kişilerin aidiyet duygularının geliştirilmesi ve toplum katmanları arasında daha sıkı ilişkiler ağının tesis edilmesidir. Bu sonuç, ortak amaçlar için çalışmanın ve aynı hedefe odaklanmanın doğuracağı sinerji ile hizmetlerin yürütülmesine olumlu anlamda etki etmekte ve hizmetlerde yerindelik ve verimliliği arttırmaktadır.

Bireyin siyasal ve toplumsal rollerinin yeniden düşünülmesini öngören yönetim modelinin herhangi bir ülkede uygulanabilirliğine etki eden en önemli kriterler “aktif yurttaşlık bilinci” ve “örgütlü toplum yapısıdır”. Bu faktörler yönetim modelinin uygulanabilmesinde belirleyici kriterler olarak ön plana çıkmaktadır. Çünkü söz konusu iki kriter, esasında yönetim modelinin özellikle vurguladığı ve modelin odak noktasında yer alan “katılım” ve “sivil toplum” kavramlarıyla yakından ilintilidir (Sobacı, 2007:228). Bu kavramlar yerel yönetim bağlamında değerlendirildiğinde ise, yerel kamu hizmetleri ve toplumsal sorunların çözümü konusunda aktif bir yurttaşlık bilincine sahip olan bireylerin oluşturduğu bir toplum yapısı ve yerel halkın yüksek oranda örgütlenmiş bir yapıya sahip olması durumlarında yerel yönetim uygulamalarının daha başarılı olarak gerçekleştirilebileceği sonucunu ortaya çıkarmaktadır.

Yerel yönetime geçişin bir sonucu, yerel yönetimlerin hareket alanını değiştirmesidir. 1980’lerden önce daha çok yerel veya ulusal sınırlar içerisinde hareket alanına sahip olan yerel yönetimler, son otuz yıldır gerek uluslararası ilişkilere gerekse işbirliğine daha açık yerel birimler haline gelmişlerdir. Yerel yönetimlerin hareket alanının değişmesi uluslararasılaşma ve ekonomik rekabet faktörlerine dayanılarak açıklanabilir (Bıçkı ve Sobacı, 2011:227). Ayrıca, yerel yönetimle birlikte daha çok katılım ve daha çok işbirliği yerel hizmetlerin tüm paydaşların menfaatlarını ve zararlarını göz önünde bulundurmaya suretiyle yürütülmesine imkân sağlamıştır. Bireyler, gruplar veya organizasyonlar yerel karar mekanizmalarına daha kolay katılım sağlayarak görüş ve düşüncelerini ifade etme imkânı elde etmişlerdir. Tüm paydaşların katılımındaki temel beklenti farklı kesimlerin bir araya gelmeleriyle yeni bir görevdeşlik ortaya koyma, politika belirleme, karar alma ve uygulama süreçlerinin daha etkin yürütülmesidir.

**Tablo 1.** “Yerel Yönetim ve Yerel Yönetişim Karşılaştırması”

| Faktörler                     | Yerel Yönetim   | Yerel Yönetişim                                    |
|-------------------------------|---|--|
| Aktör sayısı                  | Az  | Çok  |
| Hizmet Sunumu                 | Resmi ve seçilmiş yerelyönetim;<br>Merkeziyetçi hizmet sunum birimleri. | Çok Aktörlü Yapı;<br>Çeşitli hizmet sağlayıcıları. |
| Örgütsel Yapı                 | Bürokratik ve Hiyerarşik  | Yalın ve Esnek                                     |
| Yatay Ağlar                   | Kapalı  | Yoğun  |
| Uluslararası Ağlar            | Az  | Yoğun  |
| Demokratik İlişki             | Temsili   | Temsili+ Yeni Mekanizmalar                         |
| Kullanılan Politikalar        | Rutin   | Yenilikçi  |
| Merkezi Yönetim ile İlişkiler | Oldukça Yoğun Vesayet   | Yatay İlişki                                       |
| Hâkim Ekonomik Anlayış        | Keynesyen   | Moneterist   |
| Hâkim İdeoloji                | Sosyal Demokrat   | Neoliberal   |
| Hâkim Söylem                  | Teknokratik   | Girişimci  |

**Kaynak:** Bıçkı ve Sobacı, 2011:229.

#### 4. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMDEN YEREL YÖNETİŞİME GEÇİŞ

Genel olarak Türk devletlerinin en çok öne çıkan özellikleri merkeziyetçi bir teşkilat yapısı, güçlü bir devlet anlayışı, yukarıdan aşağıya yönetim anlayışı ve bir imparatorluk geleneğine dayanma olarak sayılabilir (Çevik, 2010:47). Tarihsel süreç içerisinde yaşanan gelişmeler, değişen ve gelişen Türkiye, merkeziyetçiliğin sonuç getirmediyini görmüş ve yeni idari reformlar geliştirme çabası içinde bulunmuştur. Türkiye yeni reformlarında merkezileşme yerine yerelleşmeyi, yukarıdan aşağıya bir yönetim yerine de aşağıdan yukarıya bir yönetim sistemini benimsemiştir. Benimsenen bu yeni yönetim sisteminin 21. yüzyıldaki adı ise yönetişim kavramıyla anlatılmaktadır. Yönetişim perspektifli politikalar çerçevesinde hareket eden Türkiye, geliştirdiği yeni yönetsel politikalarında yerel yönetimden yerel yönetişime geçişi gerçekleştirmiştir.

##### 4.1. Yönetsel Süreç

Güçlü bir merkeziyetçi teşkilat yapısına sahip olan Osmanlı'da 19. yüzyılda başlatılan savunmaya dönük modernleşme çalışmaları, merkezi yönetimin güçlendirilmesini amaçlamaktaydı. Yerel yönetimin en önemli unsuru olan ve yeni kurulmaya başlayan belediyeler, yetkinin paylaşıldığı bağımsız aktörler olarak değil, merkezin taşradaki uzantıları olarak görülmekteydi (Haktankaçmaz, 2004:52).

Merkeziyetçi devlet geleneği Cumhuriyetin kurulmasından sonra da çok fazla değişmeden devam etmiştir. Cumhuriyetin karşı karşıya kaldığı ekonomik ve mali imkânsızlıklar, uzun yıllar süren savaşların olumsuz etkilerinin ortadan kaldırılması zorunluluğu, bulaşıcı hastalıkların boyutları, özel sektör ve girişimcilerin ellerinde yeterince sermaye bulunmaması, rejime dönük muhalefet tehdidi, sermaye birikimi ve yerli girişimciliğin olmayışı ve siyasi sistemi sağlamlaştırma gereksinimi merkeziyetçi yapının sürdürülmesinin temel gerekçeleri olmuştur (Göymen, 2000:3).

Güçlü bir merkezi yönetim geleneği 1982 Anayasası'nda da devam ettirilmiştir. 1982 Anayasasının 123. maddesinde "idarenin kuruluş ve görevlerinin merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına" dayandığını belirtilerek, kamu yönetimi teşkilatı iki temel yapıya ayrılmıştır. Buna göre, Anayasa'nın 127. maddesinde merkezî yönetimin yerel yönetimler üzerinde idarî vesayet yetkisine sahip olacağı belirtilmiştir. Merkezi idare bu denetim yetkisini yerel hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun yürütülmesi, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amaçlarıyla kullanacaktır. Ayrıca, Anayasa'da, "merkezi yönetimin yerel yönetimlere görevleriyle orantılı bir gelir kaynağının sağlaması; içişleri bakanının görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan yerel yönetim organları veya bu organların üyelerini kesin hükme kadar görevden uzaklaştırabilmeleri; yerel yönetimlerin kuruluş esaslarının, karar organlarının, görevlerinin ve yetkilerinin sadece kanunla belirlenebilmesi" gibi düzenlemelerin varlığı yerel yönetimler üzerinde merkezi yönetimin sıkı bir denetim sağlamalarıyla ilgili örnekleri oluşturmaktadırlar. Sadece Anayasa'da yer alan hükümler değil, 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu, 5393 Sayılı Belediye Kanunu, 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve diğer ilgili kanunlarda da merkezi yönetimin taşrada temsilcisi olan valililere yerel yönetimler üzerinde birçok yetki tanınması Türkiye'nin merkeziyetçi yapısını ortaya koymaktadır.

Bu mevzuat düzenlemeleri de göstermektedir ki Türkiye'de merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında, yerinden yönetim ilkesine ağırlık veren bir görev ve yetki bölüşümü yapılmamıştır. Yerel hizmetlerin büyük bir bölümü merkezi yönetim kuruluşları tarafından planlanmakta, finanse edilmekte ve yerine getirilmektedir. Batı ülkelerinin çoğunda, gittikçe artan oranda yerel hizmetler merkezi yönetimden yerel yönetime aktarılırken, Türkiye'de merkeziyetçi yönetim ağırlığını korumaktadır (Özdenkoş, 1999:77). Ancak AB müktesebatına uyum süreci, Türkiye'nin bu merkeziyetçi yapılanmadan uzak durmasını bir zorunluluk olarak göstermektedir. Bu zorunluluk ,Türkiye'yi yeni yönetsel reform sürecine sürüklemiştir. Gerçekleştirilen yönetsel reformlar yerelleşmeyi ve yerel yönetim birimlerindeki hizmet ve kaliteyi arttırmaya yöneliktir.

Merkeziyetçi yapıya rağmen yerel yönetimler kamu tüzel kişiliğine sahip kuruluşlar olup merkezi yönetimin hiyerarşisi dışında olan bağımsız birimlerdir. Bu nedenle, merkezi yönetimin denetleme yetkisi bir ast üst ilişkisinde söz konusu olan denetim gibi değerlendirilmemelidir. Başka bir deyişle, merkezi yönetimler ve yerel yönetimler arasında bir ast üst ilişkisi yoktur. Bununla birlikte genel idare politikası, merkezi yönetimin kontrolindedir. Hizmetler arasında uyumsuzluk sorununa engel olmak için merkezi yönetim "vesayet yetkisine" dayanarak yerel yönetimleri denetlemektedir. Ayrıca merkezi yönetimler bu yetkilerini idarenin bütünlüğü sağlama amacıyla kullanmak durumundadır (Karaman, 2012:2).

Türkiye’de merkezi yönetim ağırlıklı bir yönetim yapısı olmasına rağmen zaman zaman bu yapı ağırlığını arttırmış veya azaltmıştır. Özellikle 1980’lerden itibaren yerel yönetimlerin merkezi yönetime bağımlılıklarını azalmasına sebep olan bir takım gelişmeler yaşamıştır. Türkiye’de yerel yönetim denildiğinde ilk akla gelen müessese olan belediyelerde yönetim dinamiklerini şekillendiren bazı büyük gelişmeler olmuştur. Bunlar, belediyelerin içsel dinamikleri, küreselleşmenin etkisi ve çevreci bir hareketin ortaya çıkması gibi değişikliklerdir (Göymen, 1999:80).

Bu süreçte yerel yönetimler merkezi hükümetten daha fazla pay almaya başlamıştır. Ayrıca, verimli ve esnek olmayan bazı yerel vergilerin yerlerine verimli ve esnek vergiler ikame edilmiştir. Turgut Özal döneminde yerel yönetimler kendi kaynaklarını kendilerinin oluşturmaları ve yerel kamu hizmetlerini bu kaynaklarla sağlamaları konusunda teşvik edilmiştir. Bunlar gibi düzenlemelerle merkezden aktarılan fonların ölçeği büyümüştür. Ancak, uygulamada belediyelerin proje hazırlayarak yeni yatırımlar yapabilmesi ve dış borç bulma olanaklarının artırılması merkezden gelen kaynakların oransal öneminin azaltılması sonucunu doğurmuştur (Genç, 2015:286).

Önceki dönemlerle kıyaslandığında yerel yönetimlerin yetki ve kaynaklarında bu artışların meydana geldiği doğrudur. Ancak Türkiye’de yerel yönetimlerin kamu hizmetlerine katılımının henüz istenilen seviyede olmadığı, bu yönetimlerin çok daha aktif olarak kamu hizmetlerine katılımının sağlanması gerektiği yönünde kamu kurumlarınca hazırlanan raporlar mevcuttur. Özellikle birçok kalkınma planında bu husus dile getirilmektedir. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda da kamu yönetiminde merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki dengesiz görev ve yetki dağılımına işaret edilmiş, yapısal ve işlevsel sorunlar vurgulanmıştır. Planda, merkezi yönetimin görev yükünün fazla olması, sistemde birçok işletim bozukluklarına yol açtığı, görevlerin orantılı bir biçimde dağılımının ise gerçekleştirilemediği açıklanmaktadır. Ayrıca, “halka dönük bir yönetsel anlayışın yerleştirilmesi ve devletin örgütsel yapısının fonksiyonel duruma getirilmesi önemini koruduğu; kamu kurumlarında görev, yetki ve sorumluluk dengelerinin iyi kurulamamış olmasından örgütsel etkinliğin zayıfladığı” belirtilmiştir. Planda kamu yönetiminin iyileştirilmesi için öngörülen amaçlar, ilkeler ve politikalar olarak merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin, üniter devlet yapısı içerisinde, yönetsel bütünlük ilkesine uygun işbölümü ve koordinasyona dayalı bir yapıya kavuşturulacağı, yerel yönetim hizmetlerinin etkinliğinin artırılacağı ve yerel yönetimlerin sağlam gelir kaynaklarına kavuşturulacağı belirtilmiştir. Ayrıca, kamu yönetiminde performansın artırılması, yetki, işbölümü ve sorumlulukların açık bir biçimde tanımlanması, yetki devri ve esneklikle birlikte hesap verme sorumluluğunun ve yönetsel saydamlığın güçlendirilmesi de ulaşılmak istenen hedefler arasında vurgulanmıştır (Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2001:19).

Bu anlayış doğrultusunda, Kamu Görevlilerinin Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Yönetmeliği’nin 19 maddesinin 3. fıkrasında: “Kamu görevlileri, kamu hizmetleri ile ilgili temel kararların hazırlanması, olgunlaştırılması, alınması ve bu kararların uygulanması aşamalarından birine, bir kaçına veya tamamına, aksine yasal bir hüküm olmadıkça, o karardan doğrudan ya da dolaylı olarak etkilenecek olanların katkıda bulunmasını sağlamaya dikkat ederler.” denilmektedir. Bununla birlikte ülkemizde devlet dışı kesimlerin karar alma süreçlerine katılımı çoğunlukla hükümet ve bürokratların istekleri doğrultusunda ve daha önceden alınmış kararlara meşruiyet kazandırma ya da o kesimleri kontrol altına amacına hizmet edecek şekilde yapılmıştır ve yapılmaktadır (Haktankaçmaz, 2004:52).

Uygulamalar ve yapılan araştırmalar, yönetim modelinin hayati öneme sahip olduğunu, katılım mekanizmasını harekete geçirerek inisiyatif alma iradesini gösteren, sorgulayan ve hesap soran bir yurttaş tipine sahip Türkiye modellemesine geçildiğini göstermektedir. Katılım sadece genel ve yerel seçimlerde oy kullanmak şeklinde algılanmaktadır (Sobacı, 2007:230). Oysaki katılım, hem yerel politika ve kararlarda isabet oranının artmasına katkı sağlayacak, hem yerel hizmetler ve ihtiyaçlar konusunda birinci dereceden ilgili olan yerel halkın memnuniyetinin sağlanmasında büyük rol oynayacak hem de yerel yönetimlerin demokratik yönde gelişmesi ve güçlenmesine olumlu katkı yapacaktır.

## 4.2. Uygulamadaki Görünüm

Türkiye'de yerel kamu hizmetlerine katılım belli başlı yöntemler kullanılarak gerçekleştirilmektedir. Bu yöntemler yöre halkını ilgilendiren bazı hizmet ve kararlarda referandum yoluyla vatandaşların görüşüne başvurma, yerel yönetim birimlerinin halka açık meclis toplantılarına katılması veya seçimle işbaşına gelen organların seçimine katılması, her geçen gün kullanım oranları artan teknoloji ve internet vasıtasıyla e-hizmetlere katılım, yerel hizmetlere gönüllü katılım ve kent konseyleriyle yerel hizmetlere katılımıdır.

Temsili demokrasinin, artan bireysel ve toplumsal talepler karşısında yeterli olmadığı yönündeki eleştirilerin yanında yerel yönetim düzeyinde de beş yılda bir yapılan seçimlerle göreve gelen belediye başkanlarının ve belediye meclislerinin, halktan kopuk kaldıkları, yeterince temsili olmadıkları, kişisel gündemlerini ön planda tuttuklarına ilişkin iddia ve eleştiriler yaygındır (Göymen, 2000:11). Ayrıca Türkiye'de, yönetişim modelinin yerel ölçekte sınırlı düzeyde olduğunu söylemek mümkündür. "Yerel Gündem 21", "Kent Meclisleri" ve "Proje Demokrasisi" gibi uygulamalar bunlara örnek olarak gösterilebilir. Yerel Gündem 21, yerel yönetimlerle sivil toplumu kentün önemli konularını belirlemek üzere görüşmek, katılımcı yönetim anlayışını geliştirmek ve yaşam kalitesini iyileştirmek olarak kabul edilmektedir. Kent meclisleri ve proje demokrasilerinde de yine aynı doğrultuda yerel halkın iştiraki ile önemli kararlar verebilme durumu yer almaktadır. Yönetişim modeli, Türkiye'de sınırlı düzeyde uygulama alanına sahiptir. Bu durumun nedeni, "yönetişim modelinin üzerine inşa edildiği katılım olgusu ve sivil toplum kuruluşları bağlamında yaşanan yetersizliklerdir. Bunun da arka planında sahip olunan politik ve yönetsel kültür yer almaktadır" (Sobacı, 2007:235).

Bununla birlikte Türkiye'de alınacak olan karardan etkilenecek olanların kararlara katılımının gerçekleştirildiği durumlar da vardır. Türkiye'deki yönetime katılma uygulamalarından birisi, stratejik plan uygulamalarıdır. Kamu kurumlarının hazırlayıp uygulamakla sorumlu olduğu stratejik planların hem hazırlık hem de uygulama ve denetim aşamasında vatandaşların söz sahibi olabileceği bir mekanizma getirilmiştir. Bir başka katılım şekli, halkın yerel yönetimlerin komisyon toplantılarına katılabilmeleri ve düşüncelerini açı bir şekilde sunmalarına fırsat vermeleridir. Belediye meclislerinin ya da il genel meclislerinin çok sayıda ihtisas komisyonları mevcuttur. "İhtisas komisyonları, her siyasî parti grubunun ve bağımsız üyelerin meclisteki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşturulur. İl ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000'in üzerindeki belediyelerde plân ve bütçe ile imar komisyonlarının kurulması zorunludur" (m.24). Meclis gündemindeki konuların bu komisyonlarındaki görüşmelerine meclis üyelerinin dışında, çeşitli kurumlara ve kişilerin de katılabileceği kanun hükmüdür.

1990'lardan itibaren siyasal partiler ve yerel adaylar, yerel yönetimlere daha fazla işlev, yetki ve kaynak aktarılmasını öngören yeni bir toplumsal işbölümü talep ederek programlarında sıklıkla demokratik yönetim sistemine yer vermektedirler. Siyasi söylem, politika ve programlar devletle birey, yerel yönetimlerle vatandaş arasında kent yönetimi ile ilgili süreçlerin her safhasında etkin ve yaygın katılımı, saydamlığı ve çok yönlü denetimi amaçlayan yeni bir ilişki türüne vurgu yapmaktadırlar (Mutlu, 2007:16). Son yıllarda değişik ölçekteki çok sayıda belediyenin, biçimsel-resmi yapılarının yansira "kent meclisi", "dayanışma konseyi", "halk meclisi", "kent platformu" gibi adlarla, katılımcılığı özendirerek şeffaflığı amaçlayan, alternatif yapılar kurdukları gözlenmektedir (Göymen, 2000:12).

Türkiye'de yönetişim anlayışının gelişmesinde Avrupa Birliği'ne üyelik müzakereleri kapsamında gerçekleştirilen çalışmaların önemli bir etkisinin olduğu söylenebilir. Ayrıca, 1996'da düzenlenen Habitat II Konferansı da bu konuda etkili olmuştur. Bu süreçte, Türkiye bazı çekincelerle kabul etse de "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı", demokratik ve katılımcı yapının geliştirilmesinde yerel yönetimlere verilen önemin artmasına sebep olması bakımından önemli bir role sahip olmuştur. Bu şartta bulunan ilkelerin (özellikle subsidiarity ilkesinin) Türkiye'de yerel yönetimlerle ilgili mevzuat çalışmalarına, politika oluşturma ve karar süreçlerine doğrudan etki ettiği savunulmaktadır (Mutlu, 2007:15).

Yönetişim sürecinde toplumsal alana yönelik olarak devletle birey ve devletle sivil toplum ilişkilerini olumlu yönde geliştirmeye dönük düzenlemelerin de yapıldığı görülmektedir. Toplumun farklı kesimlerinin ya da sivil toplum kuruluşlarının bir araya gelerek örgütlenmelerini kolaylaştırmayı amaç edinmiş bir dernekler yasasının kabul edilmiş olması bu konuda iyi bir örnektir. Bu yasa ile yönetişimin öngördüğü "gerçek nitelikli sivil toplum örgütleri" oluşturmaya yönelik düzenlemeler yapılmıştır. Bu kanun, oldukça yaygın bulunan kamu kurum ya da kuruluşu bünyesinde oluşturulan dernek, vakıf, kooperatif, vb. örgütlerin artık kamu kurumu kimliği altında faaliyet yapamayacaklarını hükme bağlamıştır. Bu örgütlerin ancak kamu kurumlarından bağımsız oldukları takdirde kurulabilecekleri ve faaliyet yapabilecekleri öngören kanun, devlet ile diğer aktörlerin ayrılması

yönünde düzenleme getirmiştir. Bunlara ilave olarak, "bilgiye erişim yasası" gibi bazı yasaların çıkarılmış olması da yönetim uygulamaları yönünden önemli adımlardır (Mutlu, 2007:16).

5393 sayılı Belediye Kanunu 13. Maddesinde “herkesin ikamet ettiği beldenin hemşehrisi olduğu, hemşehrilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilenme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma haklarının olduğu” belirtilmiştir. Ayrıca, 5393 sayılı Kanun’un 76. maddesinde katılımla ilgili olan uzun soluklu ve daha geniş kapsamlı bir uygulama olan kent konseyine yer verilmiştir. Kent konseyleri “kentteki tüm paydaşları bir araya getirmek suretiyle, kentin tümünü kapsayan ortak akıl platformudur” (Çetin, 2010:27-28). Kanun’a göre, kent konseylerinin kuruluş amacı, “kent yaşamında kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmek” için çalışmaktır.

İçişleri Bakanlığı tarafından 2006 yılında çıkarılan kent konseyleri yönetmeliğine göre, “kent konseylerinin ortak yaşam bilincinin geliştirilmesini, çok ortaklı ve çok aktörlü yönetim anlayışının benimsenmesini sağlamak; kentin gelişme sorunlarının çözümüne yönelik uzun dönemli bir planın hazırlanması ve uygulanmasını sağlamak; kentle ilgili temel stratejiler ve faaliyetlerde tüm kenti kapsayan ortak bir akıl oluşturmasına katkıda bulunmak; sivil toplumun gelişmesine ve kurumsallaşmasına katkıda bulunmak; çocukların, gençlerin, kadınların ve engellilerin toplumsal yaşamdaki etkinliklerini arttırmak ve yerel karar alma mekanizmalarında aktif rol almalarını sağlamak gibi amaçlarla, oluşturuldukları belirtilmiştir. Konsey, mülki amir, milletvekilleri, belediye başkanı, kamu kurum ve kuruluş temsilcileri, belediye meclisi ve il genel meclis temsilcileri, muhtarlar temsilcileri siyasi parti temsilcileri, üniversite temsilcileri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, sendikalar, noterler, baro, kooperatifler, birlikler, konuyla ilgili dernek ve vakıf temsilcileri gibi kurum ve birimlerin temsilcilerinden oluşmaktadır. Kent Konsey’ince alınan kararlar gerçekleştirilen ilk belediye toplantısında görüşülmektedir. Fakat bu görüşme zorunluluk taşımamaktadır. Bu durum, Kent Konseylerince alınan kararların istisnai bir özellik taşıdığı gerçeğini ortaya koymaktadır (Resmi Gazete,2006)

Kent Konseyleri, yönetim uygulamalarına olan katkıları bağlamında bir çok eleştiriye tabi tutulmuştur. Bu eleştiriler ise demokratik yönetim anlayışı çerçevesindedir. Araştırmacılar, kent konseylerinin aşağıdan yukarıya bir yönetim modelinden uzak kaldığı, müzakereci demokrasi için gerekli ölçütleri sağlamaktan uzak olduğu ve katılımın literatürde “danışma” olarak isimlendirilen katılım türüne daha yakın olduğu, katılımcıların zaten toplumda etki ve yetki sahibi oldukları gibi birçok eleştirilerde yöneltmiştir (Demirci, 2010:42).Bu gün Kent Konseyleri, önemli konuların birlikte görüşüldüğü demokratik, akıl veren ancak zorunluluk kriterlerinden uzak,danışma niteliği gösteren bir kurum olma özelliğini devam ettirmektedir.

Yönetişim uygulamalarına katkı vermesi beklenen diğer bir uygulama da 5393 sayılı Belediye Kanunun’un 77. maddesinde belediye çalışmalarına gönüllü katılımını düzenlenmiş olmasıdır. Buna göre, Belediyeler sağlık, eğitim, spor, çevre, sosyal hizmetler ve yardım, kütüphane, park, trafik vb. hizmetlerin sunulmasında gönüllü katılımcılardan yararlanabilirler. Bu madde ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununa istinaden iç işleri bakanlığı tarafından çıkarılan yönetmelikle gönüllü katılım düzenlenmiştir. Bu yönetmeliğe göre, gönüllülerin katılımı ile yapılan hizmetlerden doğan sorumluluk ilgili il özel idaresi ve belediyeye ait olmak üzere kamu hizmetlerine gönüllü katılım mümkündür.

Türkiye’de merkezi yönetimin yönetim sürecine dâhil olan sivil toplum, sermaye çevresi gibi aktörlere tereddütlü yaklaşımı yönetim uygulamalarında yaşanan sorunlardan en önemlisidir. Bir başka deyişle merkezi yönetimin bu aktörlerle ilgili güven sorunudur. Yönetişim sürecinin itici gücünü oluşturan devletin kendi unsurlarından olmayan ancak karar süreçlerine katılması öngörülen aktörlere bakışı çok olumlu olmamış, bu aktörlerle yetki paylaşımına gidilmesi ağırlıklı olarak olumlu karşılanmamıştır. Bu yaklaşım merkezîyetçi devlet geleneğinin bir sonucu olarak gelişmiştir. Ayrıca bireylerin birbirlerine yaklaşımı da devletin diğer aktörlere yaklaşımına benzer özellikler göstermektedir (Göymen, 2004). Yerel yönetimden yerel yönetişime geçişte de benzer bir süreç yaşanmıştır. Merkezi yönetimden yeterince kaynak ve yetki almada zorlanan yerel yönetim birimleri, mevcut yetkilerini ve yönetme ayrıcalığını diğer yerel aktörlerle paylaşmada çok da istekli davranmamışlardır. Yerel kamu hizmetlerinin yürütülmesinde en önemli rolü üstlenen belediyelerin üstlendikleri kamu hizmet çeşitliliğindeki artışlar belediyelerin bu konudaki tutumunu ortaya koymaktadır.

## SONUÇ

Etkili ve hizmet yönünden iyi örgütlenmiş bir yerel yönetimin, demokrasinin tüm kurum ve kuralları ile işlerlik kazanması için son derece önemli bir yere sahip olduğu kabul edilmektedir. Bu anlamda hizmetlerin o yerin temel ihtiyaçlarını bilen yerel yönetimler tarafından yerine getirilmesi, hizmetlerin etkinliği ve verimliliğini arttıracaktır. Bu anlayış, 1980'lerden sonra YKİ'nin de etkisi ile ülke pratiklerinde ve başta AB üyesi ülkelerin oluşturduğu bazı uluslararası kurumların bildirimleri ve şartlarında yer almıştır. 1990'lardan itibaren de yönetim kavramı ortaya çıkmış ve hem merkezi yönetimler tarafından yürütülen hizmetlerin sunumun şeklini hem merkezi yönetimler ve yerel yönetimler arasındaki ilişkileri etkilemiştir.

Yönetişim kavramının öngördüğü merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkisi, merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkilerini açıklayan modellerden daha çok ortaklık modeli ve denge, karşılıklı kozlar modelleri ile benzerlik gösteren bir yapıdadır. Çünkü yönetim kavramı ile katı bürokratik yapı yerine şeffaf ve katılımcı ve karşılıklı etkileşimin esas alındığı bir süreç ifade edilmektedir. Yine yönetim kavramı aktörlerin karar alma süreçlerinde merkezîyetçi bir modelin esas alınması yerine yerel ihtiyaçların yerel yönetimler tarafından karşılanmasını esas almakta, aktörler arasında bağımsızlık ve kendi kendilerini yönetmeleri esasına dayanan bir anlayışı ifade etmektedir. Tüm bu şartlar da ortaklık modeli ve denge, karşılıklı kozlar modellerinde birlikte yer almaktadır.

Yönetim modellemesini kendi potasında uygulamaya çalışan Türkiye, anayasal dayanağında Türkiye Cumhuriyeti Devletinin her yönüyle bir bütün olduğu genellemesini de resmileştirmeyi ihmal etmemiştir. Anayasa'nın 123. maddesinde yer alan "İdare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür" hükmü de bu duruma bir delil olarak gösterilmektedir.

Yerel yönetişime geçiş, yerel yönetimlerde bir hareket alanı değişikliklerine yol açmıştır. 1980'lerden önce daha çok ulusal sınırlar içerisinde hareket eden yerel yönetimler, bugün uluslararası ilişkilere ve işbirliğine daha açık yerel birimler haline gelmişlerdir. Böylelikle katılımcı, şeffaf, hesap verilebilir, bir yönetim anlayışıyla yerel yönetimler kendilerini yenilemiştir. Yönetişim platformunda oluşturulan Kent Konseyleri, Yerel Gündem 21 çalışmaları demokratik yönetimin fonksiyonel boyutunun gelişmesine katkıda bulunmuştur. Yönetişimin doğasındaki çok aktörlülük yönetimin her kademesinde kullanılmıştır. Yerel yönetimlerin her biriminde oluşturulan ihtisas komisyonları, kamu yararı doğrultusunda hizmet etmeye çalışan özel sektör ve sivil toplum kuruluşları birlikte aldıkları kararlarla yönetimin etkin ve verimli bir şekilde işleyişini kolaylaştırmıştır. Karar alımındaki ortaklık, yerel entegrasyonun oluşmasını sağlamış ve yerel kalkınma hızını arttırmıştır. Yönetişel boyutta meydana gelen bu değişim, Türkiye'deki kamu yönetimi yapılanmasının yeni yönetim çağıyla birlikte yerel yönetimler düşüncesinden uzaklaşıp yerel yönetim düşüncesine doğru bir seyir aldığını gözler önüne sermiştir.



**KAYNAKÇA**

- BIÇKI, Doğan ve SOBACI, Mehmet Zahid (2011), “*Yerel Yönetimden Yerel Yönetişime: Post Fordist Bağlamında Yerel Yönetimleri Anlamak*”, **Yönetim Bilimleri Dergisi**, S.9(1), ss.215-233.
- BİLGİÇ, Veysel Karani (1998), “*Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetim İlişkileri Üzerine Teoriler*”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, S.7(2), ss.28-35.
- BLAIR, Harry (2000), “*Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance in Six Countries*”, **World Development**, S.28(1), ss.21-39.
- ÇETİN, Sefa (2010), “*Türkiye’de Kamu Yönetimi Reform Sürecinin Değerlendirilmesi: Aksayan ve İşleyen Yönler*”, **Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, S.19(3), ss.23-38.
- ÇEVİK, Hasan Hüseyin (2010), **Kamu Yönetimi Kavramlar, Sorunlar, Tartışmalar**, Seçkin Yayınevi, Ankara.
- ÇEVİKBAŞ, Rafet (2008), “*Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Yerel Özerklik Ve İdari Vesayet*”, **Yerel Siyaset Dergisi**, S.3(32), ss.74-86.
- DEMİRCİ, Mustafa (2010), “*Katılımcı Demokrasi Açısından Kent Konseyleri: Eleştirel Bir Değerlendirme*” **Çağdaş Yerel Yönetimler**, S.19(1), ss.21-46.
- DPT - DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI (2000), **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, DPT Yayını, Ankara. www.kalkinma.gov.tr/Pages/KalkinmaPlanlari.aspx (Erişim Tarihi: 04.08.2018).
- EKŞİ, Hülya (2003), “*Kamu Yönetiminde Değişim ve Yeni Yönetim Modelleri*”, **Selçuk Üniversitesi İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, S.11(7), ss.491-500.
- ERYILMAZ, Bilal (2000), **Kamu Yönetimi**, Erkam Matbaacılık, İstanbul.
- GENÇ, Ernur (2015), “*Demokratikleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler*”, **Akademik İncelemeler Dergisi (Journal of Academic Inquiries)**, S.10(1), ss.267-290.
- GÖYMEN, Korel (1999), “*Türk Yerel Yönetiminde Katılımcılığın Evrimi: Merkezîyetçi Bir Devlette Yönetişim Dinamikleri*”, **Amme İdaresi Dergisi**, S.32(4), ss.67-83.
- GÖYMEN, Korel (2000), “*Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Yönetişim: Gereksinimler, Önergeler, Yönelimler*”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, S.9(2), ss.3-13.
- GÖYMEN, Korel (2004), “*Yerel kalkınma Önderi ve Paydaşı Olarak Belediyeler*”, **Yerel Kalkınmada Belediyelerin Rolü Uluslararası Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, Pendik Belediyesi Kültür Yayınları, İstanbul.
- GÜNGÖR, Sezen (2012), “*Yerel Yönetim ve Merkezi Yönetim Görev Paylaşımı*”, **Akademik Bakış Dergisi**, S.32, ss.1-12.
- HAKTANKAÇMAZ , M. İlker (2004), “*Türk Kamu Yönetiminde Yönetişimin Uygulanabilirliği*”, **Amme İdaresi Dergisi**, S.37, ss.45-62.
- JESSOP, Bob (2005), **Hegemonya, Post-Fordizm ve Küreselleşme Ekseninde Devlet** (Derleyenler: Alev Özkazanç - Betül Yayar), İletişim Yayınları, İstanbul.
- KALFA, Ceren ve ATAAY, Faruk (2008), “*Yönetişim: Devlet Toplum İlişkilerinde Yeni Bir Aşama*” **Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, S.17(3), ss.229-240.
- KARAMAN, Zerrin Toprak ( 2012), “*Türkiye’nin İdari Yapılanmasında Yerel Yönetimler ve Felsefesi*” **Güncel Sorunlar Işığında, Türkiye’de Yerel Yönetimler: Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, Yeni Mahalle Belediyesi, ODTÜ ve TUIÇ Ortak Yayını, 21-22 Şubat 2013, Ankara.
- KESGİN, Bedrettin (2007), “*Yeni Yerel Yönetim Anlayışı Ve Yerel Yönetişim*”, **Sivil Toplum Dergisi**, S.4(17-18), ss.209-212.
- MUTLU, Ahmet (2007), “*Yönetişimde Yerel Kültür ile Etnik Kimlikler Vurgusu ve Türkiye*”, **Amme İdaresi Dergisi**, S.40(1), ss.1-25.

- OSBORNE, Stephen P. (2000), **Public-Private Partnerships for Public Services: An International Perspective**, Routledge, London (ENGLAND).
- ÖZDENKOŞ, Demet (1999), “*Merkezi Yönetim İle Yerel Yönetimler Arasında Görev Bölüşümü*”, **Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi**, S.1(2), ss.77-95.
- ÖZER, Mehmet Akif (2006), “*Yönetişim Üzerine Notlar*”, **Sayıştay Dergisi**, S.63, ss.59-89.
- ÖZER, Mehmet Akif ve YAYMAN, Hüseyin (2009), “*Klasik Yönetim Düşüncesinden Bir Sapma: Yönetişim, Dönüşüm Ve 3.Dünya Bakışı*”, **Sosyal Bilimler Dergisi**, S.2(2), ss.88-112.
- RHODES, Roderick Arthur William (1996), “*The New Governance: Governing Without Government*”, **Political Studies Association**, S.44(4), ss.652-667.
- RESMÎ GAZETE (2006), **Kent Konseyi Yönetmeliği**, <http://www.resmigazete.gov.tr/> (Erişim Tarihi: 17.12.2018)
- SOBACI, Mehmet Zahid (2007), “*Yönetişim Kavramı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği Üzerine Değerlendirmeler*”, **Yönetim Bilimleri Dergisi**, S.5(1), ss.219-235.
- STOKER, Gery (1998), “*Governance as Theory: Five Proposition* ”, **International Social Science Journal**, S.50, ss.1-18.
- WORLD BANK (1989), **Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Development**, World Bank Publisher, Washington (USA).
- YERKES, Mara ve VAN DER VEEN, Romke (2011), “*Crisis And Welfare State Change In The Netherlandsspol*”, **Social Policy & Administration**, S.45(4), ss.430-444.

# Pazarlama Muhasebesi ve Müşteri Kârlılık Yönetimine Yönelik Genel Bir Değerlendirme

*General Assessment For Marketing Accounting and Customer Response Management*

**Sevgi SÜMERLİ SARIGÜL**  
Dr. Öğr. Üyesi, Erciyes Üniversitesi Kayseri MYO,  
ssumerli@erciyes.edu.tr  
<https://orcid.org/0000-0002-3820-6288>

Makale Başvuru Tarihi: 10.12.2018  
Makale Kabul Tarihi: 26.12.2018  
Makale Türü: Araştırma Makalesi

## ÖZET

**Anahtar Kelimeler:**

Pazarlama,  
Muhasebe Bilgi Sistemi,  
Pazarlama Bilgi Sistemi,  
Müşteri Kârlılık Analizi,  
Pazarlama Muhasebesi

Bir olay ya da işlem hakkında bir sonuç elde edebilmek adına kullanılan yöntemler veya belirli bir amacı gerçekleştirebilmek adına oluşturulan ve özel bilgi ve yetenek gerektiren kurumsallaşmış faaliyetlerin bütününe sistem diyebiliriz. Bilgi ise, herhangi bir konuyu açıklamak için kullanılan verilerin bütünüdür. Bu verilerin belirli bir amacı gerçekleştirmek adına toplanması, biriktirilmesi ve gerektiği zaman kullanılmasını sağlayan sistemler, bilgi sistemlerini oluşturmaktadır. Bilgi sistemleri, işletmenin çevresi, işletmenin girdileri, süreçleri ve çıktılarıyla ilgili verilerin aktarımını sağlayarak işletme ile yönetim arasında iletişiminin sağlanmasına yardımcı olmaktadır. Pazarlama muhasebesi, pazarlamaya ilişkin verilerin toplanması, işletme çalışanlarına yönlendirilmesi, pazarlama, satış ve dağıtım maliyetlerinin belirlenmesinde kullanılmaktadır. Müşteriler ile ilgili faydalar, marka imajının oluşturulması ve işletme değerinin artırılması, korunması ve rekabete yönelik fiyat hesaplaması gibi konularla ilgilenmektedir. Müşteri kârlılık analizi işletmenin gelecekteki kararlarında kullanılmak üzere ortaya çıkmış yeni bir yönetim muhasebesi metodudur. Günümüzde işletmeler müşterileri memnuniyetini kazanmak için farklılıklar yaratarak kârlılıklarını arttırmayı hedeflemektedirler. Fakat burada bir başka sorun ortaya çıkmaktadır. Bir yandan müşteri memnuniyeti sağlanırken diğer yandan bu müşterilerin işletmeyi ne kadar tatmin ettiği konusudur. Bu sebeptendir ki müşterilerin işletmeye olan katkılarını belirlemeye yönelik olarak müşteri kârlılık analizi kullanılmaya başlanılmıştır. Müşteri kârlılık analizinin gerçekleştirilebilmesi için gerekli olan gelirle ilgili bilgilere rahatlıkla ulaşılabilirken, işin zor kısmı müşteriye yapılan hizmetin maliyetinin belirlenmesi olaydır. İşletmelerin faaliyetlerinden yararlanan müşteriler birbirlerinden farklıdır ve her bir müşteri almış olduğu ürün veya hizmet için farklı maliyetlere ve kârlılığa neden olur. Bu çalışmada amaç, pazarlama muhasebesi ve müşteri kârlılığına yönelik bir literatür taraması ve genel bir değerlendirme yapmaktır.

## ABSTRACT

**Keywords:**

Marketing,  
Accounting Information System,  
Marketing Information System,  
Customer Profitability Analysis,  
Marketing Accounting

The methods used to achieve an outcome of an event or transaction, or a system of institutionalized activities created to achieve a specific purpose, requiring specific knowledge and skills. The information is the whole of the data to explain any subject. Knowledge is the totality of data used to describe any subject. Systems that provide the collection, accumulation and use of these data in order to realize a specific purpose constitute the information systems. Information systems help to ensure the communication between the enterprise and the management by providing the transfer of data about the environment of the enterprise, the inputs, processes and outputs of the enterprise. Marketing accounting is used for collecting data related to marketing, directing to employees, determine of marketing, selling and distribution costs. Customer-related benefits are of interest such as brand image creation and business value enhancement, protection, and price calculation for competitive. Customer profitability analysis is a new management accounting method that is used for future decisions. Nowadays, businesses aim to increase their profitability by creating differences in order to win the satisfaction of their customers. But here another problem arises. While customer satisfaction is ensured on the one hand, on the other hand it is a matter of how much business these customers satisfied. For this reason, customer profitability analysis has been used to determine the contribution of customers to the business. While the information about the income required for realization of customer profitability analysis can be easily reached the difficult part of work is determination of cost of service to the customer. Customers benefiting from the activities of the enterprises are different from each other and each customer leads to different costs and profitability for the product or service it receives. The aim in this study is overview and the literature review for marketing accounting and customer profitability.

## 1. GİRİŞ

Günümüzde bilgi teknolojileri ve iletişim alanlarında olağanüstü bir hızla gerçekleşen yenilenme ve gelişim ile birlikte, müşterilerin konumları da güçlenmiş ve daha fazla söz sahibi olmaları mümkün hale gelmiştir. İşletmeler tarafından müşterilerin güç kazanan konumlarının göz ardı edilmemesi, sürekliliklerini korumaları ve kârlılıklarını devam ettirmeleri bakımından çok büyük bir öneme sahiptir. Küresel rekabet ve teknolojik içerikli hızlı gelişim, üretimde yer alan sistemlerin ve kullanılan tekniklerin de değişimini beraberinde getirmektedir. Geçmişten bugüne kadar dünya çapında etkisini gösteren bu değişimlerin yansıması olarak, pazarlama ve muhasebe bilim alanlarında da yeni yaklaşımların ortaya çıkmasına yol açmıştır (Kalaycı, 2014:124).

Amerikan Pazarlama Birliği (American Marketing Association) pazarlama kavramını 1985 yılında şöyle tanımlamıştır. Pazarlama; *“kişisel veya örgütsel amaçlara ulaşmayı sağlayacak mübadeleleri gerçekleştirmek üzere, ihtiyaç karşılayacak malların, hizmetlerin ve fikirlerin “geliştirilmesi”, “fiyatlandırılması”, “tutundurulması” ve “dağıtılması”na ilişkin planlama ve uygulama sürecidir. Tanım 2013 yılında revize edilerek müşterilere, ortaklara ve topluma değer katan teklifleri oluşturmak, iletmek ve değişimini yapabilmek için kurumlar ve süreçler kümesi olarak yeniden tanımlanmıştır (www.ama.org).*

Pazarlama işletmenin bir fonksiyonudur ve gelir üretmek amacına hizmet etmektedir. Bunun yanı sıra, pazarlama fonksiyonunun icra edilebilmesi için finansal kaynaklara ihtiyaç duyulmaktadır. Pazarlama işletme çıktılarını ortaklarına, topluma ve müşterilerine sunar ve bu süreci de değer odaklı teklifler oluşturarak sağlamaktadır. Bu açıdan bakıldığında, pazarlama giderleri değer yaratan ve piyasa değerini arttıran birer yatırım olarak değerlendirilebilir.

Yeni bir mamulün tasarımı ve geliştirilmesi aşamasında pazar ve maliyetler önemli rol oynar. Çünkü mamulün geliştirilmesinden üretimine kadar geçilen her aşamada fiyatlama ve maliyetleme önemli bir yer tutar. İşletmeler malın pazardaki fiyatına tesir edememektedir. Mamulün maliyeti mamulün tasarımı aşamasında belirlenmekte ve mamul tasarlanıp üretime başlandıktan sonra, maliyetleri düşürmek için yapılabilecek pek bir şey kalmamaktadır (Badem ve Fırat, 2011:83).

İşletmelerin çeşitli faaliyetlerinde yer alarak bu durumdan faydalanan müşterilerin birbirinden farklı olduğu anlaşılmaktadır. Ürün veya hizmet alımı yapan her bir müşterinin maliyetler açısından neden olduğu farklılıklar yanında; işletmenin elde edeceği kâra etkisi anlamında da farklılıklar bulunmaktadır. İşletmeler müşterilerinin katkılarını belirleyebilmek amacıyla, müşteri kârlılık analiz yöntemini kullanmaya başlamışlardır. Bu doğrultuda müşteri kârlılık analizi; işletme yönetimi tarafından stratejik kararların alınmasında, geleceğe yönelik planların oluşturulmasında ilgi gösterdiği, yararlandığı bilgi kökenli bir kaynak olmuştur (Kalaycı, 2014:125).

Bu çalışmada amaç, pazarlama muhasebesi ve müşteri kârlılığına yönelik bir literatür taraması ve genel bir değerlendirme yapmaktır. Pazarlama konusunda muhasebe bilgilerine gereksinim duyulmaktadır. İşletmelerin yüksek kazançlara ulaşabilmesi ve stratejik pozisyonlarını kuvvetlendirebilmeleri için potansiyel müşterilerinin ve gelecekteki müşterilerinin kârlılıklarını belirlemesi gerekmektedir. Bu kapsamda ilk olarak pazarlama bilgi sistemi ve muhasebe bilgi sistemine yönelik genel bilgiler verilmiş olup, ilerleyen aşamada pazarlama muhasebesi ile müşteri kârlılık analiziyle ilgili genel açıklamalar yapılmış, literatür taramasına yer verilmiş ve sonuç bölümünde genel bir değerlendirme yapıp araştırma sonlandırılmıştır.

## 2. PAZARLAMA BİLGİ SİSTEMİ

Pazarlamaya ilişkin etkili kararların alınmasına yönelik kritik faktörlerden birisi de bilgidir (Leonidou ve Theodosiou, 2004:12). Pazarlama bilgi sistemi kavramının 1960'lı yıllarda, spesifik pazarlama kararlarıyla ilgili yenilik içeren bilgi süreç teknolojilerine, uygun zamanda müracaat amacını taşıyan teknik bir yaklaşım olarak biçimlendiği görülmektedir (Hess vd., 2004:2). Philip Kotler, pazarlama konusunda yöneticileri için en faydalı bilgisel gücü sağlayıp sunabilen işletmelerin, bu gücü kullanarak, pazarda rekabet şansına sahip olabileceklerini ve rakiplerini daha geride bırakabileceklerini ifade etmektedir. Bilgi tabanlı teknoloji öğelerinden faydalanan pazarlama bilgi sistemleri, literatürde de son zamanlarda oldukça tartışılmaktadır.

1966 yılında Kotler tarafından pazar araştırmaları departmanının; kapsamı geniş bir pazar bilgi ve analiz merkezine dönüştürülmesi ve güncellenmesi önerilmiştir ve söz konusu oluşum pazarlama merkezi sinir sistemi biçiminde tanımlanmıştır (Tavmergen, 1998:39). Pazarlama bilgi sistemi, bilgi birikiminden oluşan bir sistem

çıktısıdır. Bilgisel birikim bilginin yaratılarak, kullanılarak ve saklanarak; örgüt performansının artırılmasına yönelik süreç biçiminde tanımlanmaktadır (Talvine ve Jari, 1995).

İşletmelerde pazarlama bölümünün görevi, pazarlama ile ilgili faaliyetlerin planlamasını yapmak ve bu faaliyetlerin gerçekleştirilmesi için izlenmesi gereken prosedürleri uygulamaktır. Pazarlama faaliyetleri yürütülürken oluşabilecek her türlü problem ve gelişmeyi denetleyebilmek adına planlamalar yapılmalıdır. Bu denetleme sayesinde işletmede bir uyum elde edilmeye çalışılır, bir başka açıdan da planların doğru uygulanıp uygulanmadığının kontrolü gerçekleştirilmiş olur (İslamoğlu, 2006:469; Badem ve Fırat, 2011:97).

Pazarlama bilgi sistemi; bilgi mevcudunun uygulanması anlamını taşır (Knowledge Implementetion). Bu kapsamda bilginin yönetimini, uygulanmasını, yeni ürünlerin geliştirilmesini, geçireceği proseslerini, müşterilerin beklentilerini daha kolaylıkla yanıtlayabilme, pazarlama ile yönetsel faaliyetler çerçevesinde ortaya çıkan sorunları çözebilmek amacıyla mevcut bilgi birikiminin kullanımını belirtmektedir (Barutçugil, 2002:142).

Pazarlama bilgi sistemi, pazarlama stratejileri için karar almada yardımcı olmak amacıyla gerekli olan bilgileri düzenli ve planlı bir şekilde toplanması, analiz edilmesi, değerlendirme ve bu konuda bilgi edinmek isteyenlere bu bilgileri ulaştırmak için insan, araç ve çeşitli süreçlerin kullanılarak raporlanması süreci olarak tanımlanabilir (Ceran ve Bezirci, 2011:105; Gegez, 2015:20). Kısaca pazarlama bilgi sistemlerinin rolü; karar vericilere (işletme yöneticilerine) gerekli olan bilgiyi tanımlamak, istenilen bilgileri elde etmek ve yöneticinin karar verecekleri zamanda ve istedikleri şekilde bu bilginin dağıtılmasını organize etmektir (Tolon, 2006:27; Mucuk, 2012:54).

Pazarlama bilgi sistemi kullanılarak; tüketicilerin geri bildirimleri ile mal ve hizmetlerdeki etkililiğin, verimliliğin artışı sağlanmakta ve bu mallarla hizmetlerin geliştirilmesine veya ortadan kaldırılmasına ilişkin kararların oluşumunda faydalanılmaktadır. Bu yol ile işletmenin rekabete ilişkin avantaj elde etmesi mümkün olmaktadır (Li, 1997:27).

## 2.1. Pazarlama Bilgi Sistemine İhtiyaç Duyulma Nedenleri

Dijital zemine taşınan bugünün ekonomik koşullarında varlığını ortaya koyan, pazarlama bilgi sistemine, işletmeler büyük bir önem vermektedir. Bunun nedeni işletmelerin süratle değişim gösteren, dinamizmi yüksek pazarlamaya ilişkin ortamı; bütün yönleriyle denetimleri altına almak ve karşılaşmaları ihtimal dahilinde olan belirsizliğin kendini gösterebileceği alanları daraltmak istemelerindedir. Bu doğrultuda işletmeler; güvenilir, doğru, doyurucu, kapsamlı bir başka söyleyişle kaliteli bilgiye en uygun kanallardan ulaşma gereksinimi hissetmektedirler (Çetinkaya, 1988:306).

Bu düşünce çerçevesinde işletmeler için bütünsel bir içeriği kapsayacak olan pazarlama bilgi sisteminin oluşturulmasını zorunlu kılan esas sebep; çok yönlü çevresel nitelikteki etkilerin ve güçlerin, kısa bir zamanda içten ve dıştan sarıp kuşatarak etkisi altına almaya hazır bulunmasından kaynaklanmaktadır. Spesifik birtakım sorunların çözülebilmesi açısından çeşitli çalışmaların yapılması neticesinde işletmeler pazarlama içerikli bazı kazanımlar ve yararlar sağlasa da uzun vadeli bakıldığında net çözümün üretilmeyeceği açıktır. Bu gerekçeler ışığında işletmenin; pazarlama bilgilerinin geniş kapsamlı olarak bütünleştirilmiş ve en üst düzeyde etkiyi oluşturacak biçimde yönetilmesi zorunluluğu doğmaktadır.

İşletmede bilgi sisteminin kurulmasını gerektiren nedenlerden bazılarını şöyle sıralamak mümkündür (Henry, 1993:211). Pazarlama yöneticisi olarak görev yapanların alanlarındaki ayrıntıların ve iş yüklerinin artışı, karar verme zamanlarının giderek daha fazla daralması, bu daralmanın beraberinde, karar verme süreçlerini olumsuz etkilemesiyle, üzerinde durulmasını gerektiren kararlara ilişkin ayrılacak zaman diliminin kısıtlanmasıdır.

Diğer yandan pazarlamaya ilişkin faaliyetlerde; gittikçe detay sayısının ve çeşidinin artması çalışmaların daha da karmaşık ve kapsamlı bir duruma gelmesine neden olmaktadır. Tüketicilerin hak arayışları çerçevesindeki şikayetlerinin oransal artışı bir başka etken olarak sıralama dahilinde yer almaktadır. İşletme fonksiyonlarının doğru entegrasyonunu gerçekleştirmek, işletme yönetim bilişim sistemlerinin uygulanmasındaki başarı şansını artıracak temel faktörü oluşturmaktadır. Kritik başarı etkeni, entegrasyonun yeterlilik düzeyinde toplanmaktadır. Pazarlama bilgi sisteminin işletmeye entegre edilmesi işletmedeki etkinliği ve verimliliği artırmaktadır. Bilgi akışındaki esneklik; ürünlerde, siparişlerde, süreçlerde ve ekipmanlarda doğruluğun, tutarlılığın, ihtiyaçların ve erişilebilirliğin en uygun koşullarda sağlanmasını mümkün kılmaktadır. Böylece işletmenin de müşterilerin de ihtiyaçları en kısa zamanda, süratle cevaplanabilmektedir (Bhatt, 2000:133). Pazarlama bilgi sisteminde 3 esas hedef bulunmaktadır (Karayormuk ve Köseoğlu, 2005:109);

- Süreçlerin etkisini sağlamak- arzu edilen sonuçlara ulaşmak,
- Süreçlerin verimliliğini sağlamak- kaynak kullanımını minimize etmek,
- Süreçleri uyumluluğunu sağlamak-iş ve müşterilerin değişen ihtiyaçlarını karşılamak.

## 2.2. Muhasebe Bilgi Sistemi

Muhasebe bilgi sistemi; işletme karar vericilerinin işletme varlıkları üzerindeki yönetim sorumluluğunun yerine getirilmesine, işletme kaynaklarının oluşumuna, bu kaynakların kullanılış biçimlerine, yapılan faaliyetler neticesinde işletme kaynaklarında gelişen artış ve azalışları ve işletmenin finansal açıdan durumunu açıklayan, bilgileri üreten ve bunları ilgili kişi ve kuruluşlara gerekli görüldüğü hallerde ulaştırılan bir bilgi sistemidir. Bir başka tanımda, malın işletmenin deposuna girişinden, müşterilere ulaştırılıp, paraya dönüştürülmesi çabaları zarfında geçen süre içerisinde oluşan maliyet kalemlerinin nelerden meydana geldiğini belirleyen, inceleyen ve bu işletme maliyetlerin düşürülmesi için yöneticilere gerekli önerileri sunmayı amaçlayan işlemler bütünü şeklinde tanımlanabilir (Akdoğan, 1982:22).

Muhasebe bilgi sistemi (MBS), işletme açısından süreçlerin muhasebeye yansıyan yönünü belirtir. Bir işletmede veri işlemeye ilişkin çalışmalar, işletmenin faaliyetleri doğrultusundaki verilerin toplanması, bilgilere dönüştürülmesi, içsel ve dışsal kullanacaklara bilgilerin sağlanacağı muhasebe bilgi sisteminde gerçekleştirilir. Muhasebe bu işleviyle; işletmede yönetsel bilgi sistemleri için odak noktası durumundadır. Herhangi bir organizasyon çerçevesinde muhasebe bilgi sistemi üç büyük işlevi yerine getirebilmektedir (Parlakaya ve Tekin, 2002:676).

- Faaliyetler ve yapılan işlemlerin verileri toplamak ve kaydını gerçekleştirmek.
- Planlama, uygulama ve kontrol faaliyetleri açısından karar vermek için kullanılan verileri işleyerek bilgiye dönüştürür.
- İşletme varlıklarını korumak adına gerekli düzenlemeleri gerçekleştirir.

Etkili bir muhasebe bilgi sistemi; işletmenin nakit akışlarının zamanında ve doğru muhasebe kayıtlarına dönüştürülüp dönüştürülmediğinin kontrolünü, personel ve işletme yapısıyla alakalı muhasebe düzeninin uygunluğunu, zaman içerisinde işletmede değişen sistemlere uygunluğun sağlanması amacıyla muhasebe sisteminin esnekliğini ve iyi bir maliyet-gelir ilişkisini sağlamalıdır (Akgün ve Kılıç, 2013:24).

## 2.3. Pazarlama Muhasebesi

Pazarlamada alınan kararların, güvenilir kaynaklardan elde edilen bilgilerle desteklenmesi gerekmektedir. Özellikle gelecekte gerçekleştirilebilecek faaliyetlerin planlanmasında ve kontrolünde çoğunlukla muhasebe bölümünün bilgilerinden faydalanılmaktadır. Bir kararın kalitesi, sorunu uygun biçimde çözümlenmeye bağlıdır. Bu sebeple karar alma aşamasının kolaylaştırılması için pazarlamaya ilişkin bilgilerin, muhasebeden sağlanacak bilgilerle desteklenmesi gerekmektedir. Çünkü muhasebeden sağlanacak bilgiler, pazarlama kararlarının temel dayanak unsurları niteliğindedir. Bu noktada pazarlama ile muhasebe arasındaki ilişki çerçevesinde pazarlama muhasebesi anlayışı kendisini gösterir (Ceran ve İnal, 2004:63-64).

Kavramsal olarak pazarlama muhasebesi, Köhler'in çabaları ile Almanya'da, bilimsel içerikli tartışmalar sonucu işletme literatüründeki yerini almıştır. Muhasebe vasıtasıyla, pazarlama alanında alınan kararlar geçerli ve uygun olmaktadır. Bütünleşik bir kavramsal yapısı olan pazarlama muhasebesi, "pazarlama ile ilgili çeşitli bilgileri toplayarak, çalışanlara ihtiyaçları doğrultusunda dağıtılması" olarak ifade edilebilir (Köhler, 1989:118; Ceran ve İnal, 2004:66).

Genel çerçevede pazarlama ve muhasebe arasında oluşan problemleri çözmeye yönelik girişimler, 1970'lerin sonlarından başlamış, 1980'lerin başlarında devam etmiştir. Günümüzde de bu konuda çalışmalar halen yapılmaktadır. Bu konudaki ilk girişim İngiltere'de Cranfield Yönetim Okulu bünyesinde, Pazarlama Muhasebesi Araştırma Merkezi adıyla oluşturulmuş ve faaliyetlerine başladığı bilinmektedir. Bu merkez tarafından ele alınan öncelikli hedef; "mevcut finansman araçlarının geliştirilmesi ve mevcut projelerdeki iş birliğinin desteklenmesi, pazarlama ve muhasebe arasındaki boşluğun doldurulmasıdır" (Wieder, 1999:262-263).

Pazarlama muhasebesi; mamullerin alıcılara ulaştırılması ve paraya çevrilmesinde gereksinim duyulacak pazarlama işlevlerinin maliyetlerini kapsar. Bu maliyetlerin alıcılara, satış bölgelerine, mamullere, dağıtım kanallarına ve sipariş hacimleri içeriğindeki uygulama alanlarına yansımalarını inceler. Bununla birlikte maliyete ilişkin bilgilerin belirlenmesi ve maliyetlerin kontrolünü sağlayarak yöneticilere planlama ve alacakları kararlar ile ilgili destek sağlar (Badem ve Fırat, 2011:79).

Pazarlama yönetiminin gereksinimlerini karşılamak üzere pazarlama muhasebesinin üç temel fonksiyonu bulunmaktadır (Ceran ve İnal, 2004:67);

- Geçerli maliyetlerin belirlenmesi (ölçülmesi),
- Maliyetlerin analizi ve kontrollerinin sağlanması,
- Pazarlama ile ilgili faaliyetlerinin planlanması ve yürütülmesi.

Pazarlama muhasebesinin konularına örnek olarak şunları verebiliriz (Wieder, 1999:261);

- Maliyet dağıtım ilkelerinin pazarlama kararları üzerindeki etkileri,
- Katkı payı yaklaşımının önemi,
- Sorumluluk muhasebesi,
- Bütçenin önemi ve sıfır tabanlı bütçeleme (reklam ve ürün geliştirme bütçesi vb.),
- Planlanan ve tahmin edilen satış değerlerin hazırlanması,

#### 2.4. Pazarlama Muhasebesinin Konuları

Pazarlama muhasebesinin kullanılmasında; müşterilerin, rekabetin ve çevreye dönük anlayış biçimlerinin ayrı ayrı etkisi kendisini göstermektedir. Fakat diğer yandan, pazarlama denetiminin fonksiyonlardan daha üst bir anlayışı ifade ettiği de açıkça bellidir. Bu çerçevede pazarlama muhasebesini, yönetim muhasebesinden ayrı bir parça olarak görmeksizin, birbirinin tamamlayıcısı olarak kabul etmek gerekmektedir (Klingebiel, 2000:67).

Başlıca pazarlama muhasebesi konuları şunlardır: ticarî ürünleri ve hizmetleri müşterilere sunarak parasal karşılığını alabilmek amacıyla, pazarlamaya ilişkin faaliyetleri kapsamında oluşacak maliyet unsurlarını belirlemek; oluşan maliyetleri uygulama alanları olan müşterilerini, pazar bölümlerini, ürünlerini, satışı ve dağıtım kanallarını göz önünde bulundurarak incelemek, maliyetleri yansıtan bilgilerin saptanmasını ve maliyetler bakımından kontrollerini sağlayıp, yöneticilerin planlamalarında ve kararlar almalarında yardımcı olmaktır (Akdoğan, 1982:24).

Pazarlama muhasebesi, pazarlama denetimi için gerçekte ise yönetim muhasebesi bakımından ayrı düşünülemez ve tamamlayıcılık niteliğine sahip bir parçayı meydana getirmektedir. Bu açıdan bakıldığında, pazarlama muhasebesinin temel konusunu; içe yönelik olan maliyet ve yönetim muhasebesinin, pazarlama alanında kararların alınmasına hizmet etmesi için kullanılması oluşturmaktadır (Köhler, 1992:837). Buna göre pazarlama muhasebesinin, pazarlama denetimiyle ayrılmaz ve bütünleyici birer parça oluşturarak; kararlar alınmasını sağlamak için muhasebeye ilişkin bilgileri kullanmasıyla, faydasıyla ve elde etmesiyle bağlantılı olarak; önemlilik, anlamlılık ve amaçlara uygunluk bakımlarından büyük değere sahip olduğu ifade edilebilir (Reckenfelderbaeumer, 1995:3). Literatürde pazarlama muhasebesine yönelik çalışmalardan bazıları şunlardır:

Temelli ve Eroğlu Pektaş (2018), “*Küreselleşme Sürecinde Sürdürülebilir Rekabet Üstünlüğü Sağlamada Stratejik Pazarlama Muhasebesi*” adlı çalışmalarında Pazarlama Bilgi Sistemi (PBS) ile Muhasebe Bilgi Sistemi (MBS)’nin en önemli kesişme noktasını oluşturan ürün/hizmet maliyetleri ile ürün/hizmet fiyatlama faaliyetleri, SPM açısından ele almışlardır. İlk olarak PBS ile ilgili bilgilere yer verilmiş, daha sonra MBS ile ilgili bilgilere yer verilerek PBS ile MBS arasındaki ilişki teorik olarak açıklamaya çalışarak Stratejik Pazarlama Muhasebesi (SPM)’nin tanımına ve günümüz işletmeleri açısından önemine değinmişlerdir.

Gündoğmuş ve Köroğlu (2016), “*Pazarlama Bilgi Sistemi ile Muhasebe Bilgi Sistemi Arasındaki İlişkinin Stratejik Pazarlama Muhasebesi Açısından İncelenmesi: X Otel İşletmesinde Uygulama*”, adlı çalışmalarında bir otel işletmesine ait olan değişik maliyet analizlerini gerçekleştirmek kaydıyla, işletmenin 2015 yılı içinde elde etmiş olduğu kâr tutarı ve gelecek dönem için hedeflemiş olduğu kâr tutarına ulaşabilmesi açısından uygulanması gereken en uygun fiyatın belirlenebilmesi için çalışmışlardır.

Ceran ve Bezirci (2011), “*Pazarlama Bilgi Sistemi-Muhasebe Bilgi Sistemi İlişkisine Stratejik Bir Yaklaşım: Stratejik Pazarlama Muhasebesi*”, konulu çalışmalarında pazarlama muhasebesinin; işletmeler açısından küresel rekabet ortamında bulunan işletmelerin varlıklarını sürdürebilmeleri ve gerçekleştirmiş oldukları faaliyetlerinin sürekliliğinin sağlanabilmesi açısından önemli bir araç olduğunu ifade etmişlerdir.

Badem ve Fırat (2011), “*Temel Pazarlama Bileşenleri Açısından Muhasebe Verilerinin Kullanılması: Pazarlama Muhasebesi*”, adlı çalışmalarında, işletme yöneticilerinin işletmenin pazarlama konusundaki başarı elde edebilmesi için hangi muhasebe verilerini kullandıklarına ve pazarlama denetimi için de bu geçerli muhasebe verilerinin kullanılması gerektiği konusuna değinmişlerdir.

Ceran ve İnal (2004), “*Maliyet Bilgileri Temeline Dayalı Pazarlama Kararları İçin Pazarlama Muhasebesi*”, isimli çalışmalarında pazarlama ve muhasebe bilimlerinin bileşimi biçimindeki pazarlama muhasebesinin içeriği hakkında bir temel oluşturmayı amaçlamışlardır.

### 3. MÜŞTERİ KARLILIĞI

Müşteri kavramı, malların kişiler arasında el değiştirmesi ile ihtiyaçların karşılandığı değiş tokuş yönteminin ilk uygulamalarında ortaya çıkarak, zamanımıza kadar uzanan; aldığı hizmete karşılık ücret ödemesi yapan kişi olarak tanımlanmaktadır (Torlak ve Altunışık, 2009:109). Ticarete konu olan ürünler ve hizmetler genel bir yaklaşımla, müşterinin ücretini ödeyerek ulaşabildiği birer hizmet konusu olarak nitelendirilmektedir. Müşteriler, ticari her alanda satın alımlar yapan kişiler olarak, bütün sektörlerin odak noktasında bulunmaktadır (<http://www.tbb.org.tr>).

Muhasebe ve pazarlama alanındaki mevcut literatür, müşteri karlılığının boyutlarıyla ilgili önemli tartışma ve teori inşası sağlamaktadır. Teorik tartışmalar, müşteri karlılığını “retrospektif (geriye yönelik)” veya “prospektif (ileriye yönelik)” kavramsallaştırılmasına yöneliktir. Geçmişe bakış açısı tarihsel bir bakış açıdır, mutlak olanı araştırır. Belirli bir geçmiş zaman diliminde her bir müşterinin veya müşteri grubunun karlılığına odaklanır. “prospektif” bakış açısı geleceğe odaklanır ve “her müşteri veya müşteri grubunun karlılığı ne olur?” diye sorar (Jacobs vd., 2001:355). Gerçek şu ki, çoğu işletme müşterisinin karlılığına dikkat etmemektedir. Aslında belirli bir satın alımdan ziyade müşterinin işletmeye uzun süre taşıdığı kâr ve maliyetlere dikkat edilmesi işletme için faydalı sonuçlar doğurabilir (Terziev vd., 2017:39).

Günümüz koşullarında müşteri odaklı yaklaşım çerçevesinde anlayış farklılıkları da kendini göstermektedir. Muhasebenin ana kollarından biri olan, ürün ve hizmetlerle ilgili maliyet unsurlarının detaylarıyla hesaplanması işlevini yerine getiren maliyet muhasebesinde de geleneksel bakış açısı sorgulanmaya başlamıştır. Bu kapsamda klasik maliyet muhasebesi sisteminde ürün ve hizmet maliyetlerinin hesaplanmaları konusunda yeterlilik düzeyi tartışılmaktadır. Oluşan çeşitli maliyet unsurlarının müşterilere birer birer dağıtılması noktasında yetersizlik göstermesi, işletmelerdeki kârlılık analizlerinin bazı yanlışları da beraberinde getirmesini mümkün kılmaktadır. Başka bir deyişle mamul kârlılığı esas alındığında, işletme müşterilerinin bütününde kârlılığın altı çizilirken; müşteri kârlılığına ilişkin analizler sonucunda bazı müşterilerden kâr yerine zarar edildiği açık olarak görülmektedir (Kırım, 2004:25). Müşteri kârlılığı analiz edilirken aşağıdaki hususlara dikkat edilmelidir (Foster vd., 1996:10):

- güvenilir müşteri geliri ve müşteri maliyet bilgilerinin nasıl geliştirileceği;
- müşterilerin gelecekteki satış sonrası maliyetlerini nasıl hesaplayacağını;
- çok periyotlu bir analizin nasıl değerlendirileceğini; ve
- farklı müşteri maliyetleri faktörlerini nasıl tanıyacağını.

İşletmenin bazı müşterilerinde diğerlerine oranla kârlılık düzeyinin daha yüksek olmasını etkileyen çok sayıda faktörün varlığı söz konusudur. Ürün ambalajının ve tasarımının özel çabalar gerektirecek bir tarzda üretilmesi yönünde sipariş verenler, miktarları küçük olan ve sık zaman aralıklarıyla verilen siparişler, sıklıkla değişiklik yapanlar, verdiği ürün siparişini en kısa zamanda teslim alma isteğiyle hareket eden müşteriler, genel olarak daha az içeriklerde hizmet bekleyen müşterilere göre alt seviyelerde kârlılığa neden olmaktadır. İşletme yöneticilerinin, kârlılık düzeyi üst seviyelerde olan müşterileriyle ilgili edinecekleri bilgilerin miktarında artış sağlamaları durumunda; müşterilere sunulacak hizmetlerin kalitesinde de doğru orantılı olarak artış sağlama imkânları olabilmektedir (Hilton, 2005:226- 227). Bu sebeplere dayalı olarak günümüzün koşullarında ürün kârlılığının yerine, müşteri kârlılığı üzerinde daha fazla durulmaktadır (Drury, 2005:194).



### 3.1. Müşteri Kârlılık Analizi

1990'lardan bu yana, müşteri kârlılık analizi pazarlamacılar ve yönetim muhasebecileri için önemli bir kavramdır (McManus, 2007:59). Müşteri kârlılık analizi, pazarlama ve muhasebe konusunda eldeki bilgi ve deneyimlerin biraraya getirilerek müşteri kârlılığının yönetilebilmesi ve değerlendirilmesine olanak sağlayan bir yöntemdir. Bu olayı pazarlamacılar açısından ele alacak olursak müşteri tatmini ve memnuniyeti ön plana çıkarken, muhasebeciler açısından ele alındığında konu maliyetlerin azaltılmasına dayanmaktadır.

İşletmelerin müşterilerine yönelik çalışmaları kapsamında, yönetim muhasebesinin temel amacı olan; işletme yönetiminin karar almaya ve kontrol araçlarını geliştirmeye ilişkin birtakım çabaları ortaya çıkmaktadır. Bu amacın gerçekleştirilebilmesi, işletme yönetiminin alınacak kararlar doğrultusunda, müşterileriyle ilgili doğru bilgilere ulaşabilmesine bağlı bulunmaktadır. İşletmelerin kullanmakta oldukları muhasebe sistemleri, müşteri bilgilerine ulaşılabilirlik hususundaki belirleyici rolünü oynamak durumundadır. Bununla birlikte işletmeler tarafından kullanılan muhasebe sistemlerinin müşteriler bazında gelirleri ve maliyete ilişkin bilgileri sunmaları gerekmektedir (Koşan, 2008:286).

Yönetim muhasebesinin bir yaklaşımı olarak, Müşteri kârlılık analizi (MKA) son zamanların popüleritesini artırmış olan konularından biridir. Müşteri kârlılık analizi, özel müşteriler hedeflenerek sunulmakta olan hizmetlerde, fayda ve maliyet belirlemeye yönelik olarak ya da gruplar halindeki müşterilerin işletmedeki toplam kârlılık düzeyinin artışına yönelik etkilerinin belirlenmesi için kullanılabilen bir yaklaşım olduğu biçiminde tanımlanmaktadır (Hilton vd., 2003:220-221). Başka bir tanımla müşteri kârlılık analizi, bir işletmede farklı müşterilerin göreceli olarak kârlılıklarını belirlemek amacıyla, işletme gelirleri ile maliyetlerinin hedef müşteriye göre kaydedildiği, dağıtıldığı ve toplam kârlılık miktarının da ölçülebildiği bir süreci ifade etmektedir (Yükçü, 2007:269). Tanımların belirttiği ortak amaca ulaştıracak olan ve mükemmel kabul edilebilecek bir müşteri kârlılık analizi, işletmenin kârını maksimum seviyeye çıkarabilecektir. Ancak bunun için pazarlama içerikli stratejilerine en uygun formülasyonun hazırlanarak uygulaması gerekmektedir (Guerrero vd., 2008:391).

Müşteri kârlılık analizi, müşterilerle ilgili gerçekleşen finansal bilgilerin, muhasebe birimi tarafından bir sisteme göre kaydedilme ve raporlanma işlemleri ile mümkün hale gelmesi sebebiyle, özellikle maliyet ve yönetim muhasebelerinin çalışma konuları kapsamında yer almaktadır (Dumanoğlu, 2005:19). Kârlı müşterileri vurgulamak ve belirlemek için kullanılan analitik ve yönetim muhasebesi araçlarının önemli bir parçasıdır (Albalaki ve Majeed, 2018:1548). MKA, işletmelerin sürdürülebilirliği ve devamlılığı gibi pek çok nedenden dolayı önemlidir. Temel olarak, belirli müşterilere hizmet etmenin doğru maliyetlerini bilebilmek, başarılı yönetsel kararlar verebilmek ve bir kurumun genel kârlılığını artırabilmek açısından gerekli değerli bir bilgidir. Müşteri kârlılık analizinin yapılabilmesi için belirli aşamaların gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Bu aşamalar şöyle sıralandırabiliriz (Noone ve Griffin, 1997:76; Koşan, 2008:287);

- Müşteri profillerinin oluşturulması ve aktif olanlarının belirlenmesi,
- Müşterilerden elde edilen gelirin belirlenmesi,
- Üretilen ürün ve hizmetlerin maliyetlerinin belirlenmesi,
- Gelir ve giderin karşılaştırılarak müşteri kârlılıklarının hesaplanması,
- Analiz sonuçlarının yönetim kademesinde alınan stratejik kararlar için kullanılmasıdır.

Müşteri kârlılık analiziyle; hedeflenen belli müşterilerin hizmet almaları sağlanırken, kaynak kullanımının analizi ve bu tarz müşterilerden elde edilen gelire ilişkin verilerin karşılaştırılması amacına hizmet etmesi için kullanılacak araçlardan biri biçiminde ortaya çıkmıştır (Diril, 2006:33). Müşteri kârlılık analizi, belirli dönemler esas alındığında müşterilerin veya grupsal müşterilerin harcamalarıyla oluşan gelirlerin ve bu gelirlerin oluşumu için katlanılması gereken maliyet değerlerinin birer birer ortaya konulması olarak tanımlanır (Pfeifer vd., 2004:7).

MKA, müşterilerin nesnel bir maliyet ögesi olarak kabul edilip; ortaya koydukları gelirlerin, giderlerin, varlıkların ve borçların kendilerine dönük atanmasıyla şekil kazanan bir yöntem olarak açıklanmaktadır. Bu nedenle her bir müşterinin ya da müşteri gruplarının maliyetlerinin belirlenmesi ve bunlar sebebiyle oluşan gelirler ile karşılaştırılıp sonuçta müşterilerin ve grup müşterilerin kârlılıklarının netlik kazanması gerekmektedir. Bu doğrultuda işletme kârına sağlanan katkılar kapsamında, müşteriler ve müşteri grupları sıralanarak, istedikleri etkinliklerin belirlenmesi mümkün olacak ve işletmedeki kaynak dağıtımına yönelik

kararlar alınırken söz konusu durum dikkate alınabilecektir. Bunun gerçekleşmesi ise; müşteri kârlılık analiziyle elde edilen bilgilerin katkısıyla olabileceğinden dolayı, müşteri kârlılık analizinin yapılmasının gerekliliği kendiliğinden ortaya çıkarak anlaşılmaktadır (Howell ve Soucy, 1990:44). Literatürde özellikle müşteri kârlılığı konusunu ele alan şu çalışmalar bulunmaktadır:

Acar ve Süklüm (2016), “*Konaklama İşletmelerinde Her şey Dahil Sisteminin Müşteri Kârlılık Analizi Açısından Değerlendirilmesi*” isimli çalışmalarında, otel müşterilerinin kendilerine sağlanan hizmetleri hangi düzeyde önemsedikleri ve hissettikleri memnuniyetin seviyesini belirlemek amacıyla yönelik olarak nicel araştırma yöntemini kullanmışlardır. Araştırmadan elde ettikleri bulgulara göre; otel işletmelerinde konaklayan müşterilerden oluşan grupların genel olarak bütününe kâr elde edemedikleri; bu doğrultuda turizm sezonu dikkate alındığında bazı aylarda kâr gerçekleşirken, bazı aylarda ise gerçekleşmediği yönünde bir sonuca ulaşmışlardır.

Sarıgül (2014), tarafından yapılan “*Müşteri İlişkileri Yönetimi Perspektifinde Müşteri Kârlılık Analizi: Bir Bankada Uygulama*” adlı çalışmada bankacılık sektöründeki birbirinden farklı müşteriler ya da müşteri gruplarının işletmelere sağladıkları kârlılığın müşterilere dönük ilişkiler yönetimi perspektifindeki pazarlama kararlarına katkısının belirlenmesini amaçlamıştır.

Kalaycı ve Özpeynirci (2014)’nin “*Bankalardaki Müşteri Kârlılık Analizi: Bir Alan Araştırması*” başlıklı çalışmalarında, bankada faaliyetler tabanında maliyet sisteminin, müşteri kârlılık analizi için kullanılması doğrultusunda bir araştırma yapılmıştır. Araştırma sonucunda, işletmeler tarafından müşteri kârlılık analizinde, dönem sonlarında elde edilen kârın veya zararın faaliyet alanlarının hangisinden ortaya çıktığı tespit edilmiş ve bunun yanı sıra hangi ürünlerin ya da hizmetlerin katma değer oluşturdukları belirlenmiştir.

Özdemir ve Kaygusuz (2009)’un “*Müşteri Kârlılık Analizi: Faaliyet Tabanlı Maliyetleme İle Ölçülmesi Ve Pazarlama Kararlarında Kullanımı*” başlıklı çalışmalarında müşteri kârlılık analizinin; müşterinin sadakatini, müşterinin tatminini, müşterinin değerini, müşterinin yaşam boyu değerini ve müşteri ilişkileri yönetimini ne şekilde ve nasıl etkilediği ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Koşan (2008), “*Faaliyet Tabanlı Müşteri Kârlılık Analizi: Bir Konaklama İşletmesinde Uygulama*” başlıklı çalışması için olay çalışması metodu, belirlenen otel işletmesi üzerinde uygulanarak; müşteri kârlılık analizinde, faaliyet tabanlı maliyet sisteminin kullanılması amaçlanmış olup, gerçekleştirilen analiz sonucularına hangi etkilerde bulunduğu anlaşılmaya çalışılmıştır.

Van Raaij (2005), “*The Strategic Value Of Customer Profitability Analysis*” adlı çalışmada müşteri kârlılık analizinden kaynaklanan durumun stratejik pazarlama planlamasının geliştirilmesine nasıl yardımcı olabileceğini göstermeye çalışmıştır.

McManus (2007), “*The Construction of a Segmental Customer Profitability Analysis*” başlıklı çalışmada coğrafi olarak bölümlendirilmiş bir müşteri kârlılık analizine değinmektedir. Farklı coğrafi alanlarda yaşayan müşteriler arasında müşteri kârlılığı konusunda fark olup olmadığı konusunda değerlendirmeler yapmıştır.

Albalaki ve Majeed (2018), “*Customer Profitability Analysis, Cost System Purposes and Decision Making Process: A Research Framework*” başlıklı çalışmalarında imalatçı işletmelerde müşteri kârlılık analizi bilgilerini, maliyet sistemi amaçlarını ve karar verme süreci arasındaki ilişkiyi inceleyebilmek için bir araştırma çerçevesi önermektedirler.

## SONUÇ

Geçmişten bugüne gelinceye kadar değişiklik gösteren, artış doğrultulu rekabet ortamı ve beraberinde yaşanan diğer değişim ve gelişim unsurları, birer bilim olarak pazarlama ve muhasebe alanında yeni yaklaşımların belirmesine zemin oluşturmuştur. Son zamanlarda özellikle büyük ölçekteki işletmeler; rekabet ortamının artmasının yanında, müşteri beklentileri ve isteklerinin karşılanacağı, hatta daha da geniş ölçülerde müşteri kitlesi yaratılarak, kârlılığın sağlanması açısından işletmelerini olabilecek en iyi konuma getirebilme gayretleri sergilemektedirler. Bu yüzden rekabet alanında üstünlük sağlayabilmek adına birçok şirket, ürün kârlılığının yanında, müşteri kârlılığının da göz önünde bulundurarak, işletme kârına pozitif yönlü nasıl bir katkı sağlanabilir diye birtakım çalışmalar gerçekleştirebilmek adına girişimlerde bulunmaktadırlar.

Müşteri kârlılığı analizi, satış gelirleri ve müşteriler tarafından üretilen maliyetlerle ilgilidir. Yöneticiler ileriye dönük müşteri kârlılığı analizleriyle ilgilenmelidirler. Potansiyel müşteri kârlılık analizinde gelecekte beklenen gelirlerin net bugünkü değerini ve gelecekteki tüm müşteriler için bu işletmelere yaşamları boyunca hizmet

verildiğinde oluşacak ilişkili maliyetler göz önünde bulundurulmalıdır. Bu bakımdan gelecekteki maliyetleri ve gelirleri tahmin edebilmek adına, müşteri karlılığının prospektif bir analizi çok daha değerli ve önemlidir.

Her geçen gün popüleritesi artan müşteri kârlılık analizi, işletmelerde müşteri maliyetlerinin en uygun ölçütlerle hesaplanması, analiz edilmesi ve analiz neticesinde doğru sonuçlara ulaşılması bakımından önemlidir. Müşteri karlılığı en kolay gelir ve maliyet arasındaki fark olarak hesaplanabilir. Bununla birlikte, farklı müşteri türleri, ürün maliyetleri, pazarlama maliyetleri ve satış maliyetleri de dahil olmak üzere detaylı olarak müşteri analizlerini yapmak suretiyle müşteri karlılığının farklılaştırılmış bir görüntüsünü oluşturmak mümkündür.

Muhasebe, pazarlama ve müşteri her zaman her ticari faaliyetin bir parçası olacaktır. Muhasebe; pazarlamacıları ve satışlarının hareketlerini izler, pazarlama faaliyetlerini analiz eder ve eldeki fonların dikkatlice tahsis edilmesi için gerekli işlemleri yürütür. Genel olarak pazarlama kampanyalarının finansal durumlarını sürekli olarak değerlendirir ve raporlar. Bunun nedeni, pazarlama maliyetlerinin toplam işletme maliyeti içerisindeki payının yüksek bir oran olmasından kaynaklanmaktadır.

Pazarlama çabaları sonucunda oluşan maliyetlerinin düşürülebilmesi, işletmenin genel maliyetlerinde büyük oranda bir düşüşe sebebiyet vereceği için bu durum işletmenin kârlılığını ve etkinliğini arttıracaktır. Müşteri karlılık analizi kullanılarak firmalar, müşteri segmentlerinin veya bireysel müşterilerin kârdaki katkısını belirleyebilir. Yönetim Muhasebesini tamamlayıcı bir unsur olarak görülen pazarlama muhasebesi anlayışı ve muhasebe bilgi paylaşımı ile her bir müşterinin değerinin ve bu değer işletmeye olan katkısının belirlenmesi önemli bir husustur. Yönetim kademesine sağlıklı işletme kararlarının alınabilmesi açısından gerekli görülen maliyet bilgilerinin aktarılmasında önemli bir rolü bulunan pazarlama muhasebesinin, stratejik karar sürecinde, pazarlamadan ayrı olarak düşünülmemesi ve pazarlamanın yönetim muhasebesinin tamamlayıcı bir unsuru olarak değerlendirilmesi gerekmektedir.

## KAYNAKÇA

- ACAR, Durmuş ve SÜKLÜM, Nurcan (2016), “Konaklama İşletmelerinde Her Şey Dahil Sisteminin Müşteri Kârlılık Analizi Açısından Değerlendirilmesi”, **Muhasebe ve Finansman Dergisi**, S.71, ss.1-22.
- AKDOĞAN, Nalan (1982), **Pazarlama Maliyetleri ve Muhasebesi**, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayını, Ankara.
- AKGÜN, Ali İhsan. ve Kılıç, Selcuk (2013), “Muhasebe Bilgi Sisteminin İşletme Yönetiminin Etkinliği Üzerindeki Etkisi”, **Yönetim ve Ekonomi Dergisi**, S.20(2), ss.21-36.
- ALBALAKİ, Faeq Malallah Mahmood ve MAJEED, Raid Jasim (2018), “Customer Profitability Analysis, Cost System Purposes and Decision Making Process: A Research Framework”, **Account and Financial Management Journal**, S.3(5), ss.1547-1552.
- ASSAEL, Henry (1993), **Marketing Principles and Strategy**, The Dryden Pres, Orlando, Second Edition.
- BADEM, Cemkut ve FIRAT, Duygu (2011), “Temel Pazarlama Bileşenleri Açısından Muhasebe Verilerinin Kullanılması: Pazarlama Muhasebesi”, **Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, S.1(21), ss.77-101.
- BARUTÇUGİL, İsmet (2002), **Bilgi Yönetimi**, Kariyer Yayınları, İstanbul.
- BHATT, Ganesh D. (2000), “An Empirical Examination of the Effects of Information Systems Integration on Business Process Improvement”, **International Journal of Operations & Production Management**, S.20(11), ss.1331-1359.
- CERAN, Yunus ve BEZİRCİ, Muhammet (2011), “Pazarlama Bilgi Sistemi-Muhasebe Bilgi Sistemi İlişkisine Stratejik Bir Yaklaşım: Stratejik Pazarlama Muhasebesi”, **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, S.26, ss.103-115.
- CERAN, Yunus ve İNAL, Mehmet Emin (2004), “Maliyet Bilgileri Temeline Dayalı Pazarlama Kararları İçin Pazarlama Muhasebesi”, **Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, S.22, ss.63-88.
- ÇETİNKAYA, Belkıs, KIREL, Çiğdem, MUTLU, Deniz ve UZKESİCİ, Nuray (1988), “Yönetim Bilgi Sistemleri Artema A.Ş. Örneği”, **Eskişehir Anadolu Üniversitesi İİBF Dergisi**, S.6(1), ss.293-330.

- DİRİL, Melih (2006), “Yönetim Muhasebesi Alanında Yeni Bir Yükseliş: Müşteri Kârlılık Analizi”, **Taşıt Araçları Yan Sanayicileri Derneği (TAYSAD) Dergisi**, S.36, ss.32-68.
- DRURY, Colin (2005), **Management Accounting For Business**, Thomsan Learning, London (ENGLAND), Third Edition.
- DUMANOĞLU, Sezai (2005), **Müşteri Kârlılık Analizi**, Türkmen Kitabevi, İstanbul.
- FOSTER, George, GUPTA, Mahendra ve SJOBLÖM, Leif (1996), "Customer Profitability Analysis: Challenges and New Directions", **Journal of Cost Management (Spring)**, S.10, ss.5-17.
- GEGEZ, A. Ercan (2015), **Pazarlama Araştırmaları**, Beta Basım Yayım, İstanbul.
- GUERREIRO, Reinaldo., BIO, Sergio Rodrigues ve MERSCHMANN, Elvira Vazquez Villamor (2008), “Cost-to-Serve Measurement and Customer Profitability Analysis”, **The International Journal Of Logistics Management**, S.19(3), ss.389-407.
- GÜNDOĞMUŞ, M. Erdemir ve KÖROĞLU, Çağrı (2016), “Pazarlama Bilgi Sistemi İle Muhasebe Bilgi Sistemi Arasındaki İlişkinin Stratejik Pazarlama Muhasebesi Açısından İncelenmesi: X Otel İşletmesinde Uygulama”, **Muhasebe ve Denetim Bakış Dergisi**, S.50, ss.1-20.
- HESS, Ronald L., RUBIN, Ronald S. ve WEST, Lawrence A. (2004), “Geographic Information Systems As A Marketing Information System Technology”, **Decision Support Systems, Article in Press**, www.sciencedirect.com, S.38(2), ss.197-212.
- HILTON, Ronald W. (2005), **Managerial Accounting**, McGraw Hill Education, USA, Sixth Edition.
- HILTON, Ronald W., MAHER, Michael W. ve SELTO, Frank H. (2003), **Cost Management, Strategies for Business Decisions**, McGraw-Hill, USA.
- HOWELL, Robert A. ve SOUCY, Stephen R. (1990), “Customer Profitability: As Criticals Product Profitability”, **Management Accounting**, S.72(4), ss.43-47.
- İSLAMOĞLU, Ahmet Hamdi (2006), **Pazarlama Stratejileri: Stratejik ve Global Yaklaşım**, Beta Yayınları, İstanbul.
- KALAYCI, Emine ve ÖZPEYNİRCİ, Rabia (2014), “Bankalarda Müşteri Kârlılık Analizi: Bir Alan Araştırması”, **Yüksek Lisans Tezi**, Karamanoğlu Mehmet Bey Üniversitesi, Karaman.
- KARAYORMUK, Kemal ve KÖSEOĞLU, Mehmet Ali (2005), “Pazarlama Bilgi Sistemi ve Kamu Kuruluşu Örneği”, **Afyon Kocatepe Üniversitesi İİBF Dergisi**, S.7(2), ss.103-121.
- KIRIM, Arman (2004), **Strateji ve Birebir Pazarlama CRM**, Sistem Yayıncılık, İstanbul, Beşinci Baskı.
- KÖHLER, Richard (1989), **Marketing-Accounting, Marketing-Schnittstellen Herausforderungen Für Das Management**, Festschrift für H. Raffée, Herausgeber: Günter Specht, Günter Silberer.
- KOŞAN, Levent (2008), “Faaliyet Tabanlı Müşteri Kârlılık Analizi: Bir Konaklama İşletmesinde Uygulama”, **Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, S.17(1), ss.285-302.
- KLINGEBIEL, N. (2000), "Marketing-Accounting (I)", **WiSu-Das Wirtschaftsstudium, Zeitschrift für Ausbildung Examen und Berufseinstieg**, Lange Verlag GmbH & Co.KG., Düsseldorf, ss.67-71.
- KÖHLER, Richard (1992), **Kosteninformation für Marketing-Entscheidungen (Marketing-Accounting)**, Handbuch Kostenrechnung, Dr. Th. Gabler GmbH, Wiebaden.
- LEONIDOU, Leonidas C. ve THEODOSIOU, Marios (2004), “The Export Marketing Information System: An Integration of The Extant Knowledge”, **Journal of World Business**, S.39(1), ss.12.
- LI, Eldon Y. (1997), “Marketing Information Systems in Small Companies”, **Information Resources Management Journal**, S.10(1), ss.27-35.
- McMANUS, Lisa (2007), “The Construction of a Segmental Customer Profitability Analysis”, **Journal of Applied Management Accounting Research**, S.5(2), ss.59-74.
- NOONE, Breffni, GRIFFIN, Peter (1997), “Enhancing Yield Management With Customer Profitability Analysis”, **International Journal of Contemporary Hospitality Management**, S.9(2), ss.75-79.
- MUCUK, İsmet (2012), **Pazarlama İlkeleri**, Türkmen Kitabevi, İstanbul.

- ÖZDEMİR, Erkan ve KAYGUSUZ YÜKSEL, Sait (2009), “*Müşteri Kârlılık Analizi: Faaliyet Tabanlı Maliyetleme İle Ölçümü Ve Pazarlama Kararlarında Kullanımı*”, **İş Güç Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi**, S.11(3), ss.87-112.
- PARLAKKAYA, Raif ve TEKİN, Abdullah (2002), “*Tümleşik Bilgi Sistemleri ve Muhasebe Bilgi Sistemi*”, **I. Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi Bildiriler Kitabı**, Kocaeli Üniversitesi İİBF Yayını, Kocaeli, ss.675-684.
- PFEIFER, Phillip E., HASKINS, Mark E. ve CONROY, Robert M. (2005), “*Customer Lifetime Value, Customer Profitability and The Treatment of Acquisition Spending*”, **Journal of Managerial**, S.17(1), ss.11-25.
- RECKENFELDERBAEUMER, Martin (1995), **Marketing-Accounting im Dienstleistungsbereich: Konzeption eines Prozesskostengestützten Instrumentariums**, Wiesbaden, Verlag Dr. Th. Gabler GmbH.
- SARIGÜL, Haşmet (2014), “*Müşteri İlişkileri Yönetimi Perspektifinde Müşteri Kârlılık Analizi: Bir Bankada Uygulama*”, **Muhasebe Bilim Dünyası Dergisi**, S.16(1), ss.143-167.
- SCHIFF, Andrew D. (1999), “*Acquire Clients by Stressing These 40 Benefits of Accounting Services*”, **The CPA Journal**, S.69(8), ss.72-73.
- TALVINEN, Jari M. (1995), “*Information Systems In Marketing:Identifying Opportunities*”, **European Journal of Marketing**, S.29(1), ss.8-26.
- TAVMERGEN, İge Pınar (1998), “*Pazarlama Bilgi Sistemleri*”, **İktisat İşletme ve Finans Dergisi**, S.13(146), ss.38-46.
- TEMELLİ, Fatma ve EROĞLU PEKTAŞ, Güzide Öncü (2018), “*Strategic Marketing Accounting In Providing Sustainable Competitive Superiority In Globalization Process*”, **Bingöl Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, S.8, ss.1-15.
- TERZİEV, Venelin., BANABAKOVA, Vanya ve GEORGIEV, Marin (2017), “*Customer's Profitability Analyses and Customer Service Policies*”, **Journal of Innovations and Sustainability, Innovations and Sustainability Academy**, S.3(3), ss.39-48.
- TOLON, Metehan (2006), “*Pazarlama Bilgi Sisteminin Hizmet İşletmelerinin Uluslararasılaşmasındaki Önemi*”, **Üçüncü Sektör Kooperatifçilik Dergisi**, S.41(4), ss.26-41.
- TORLAK, Ömer ve ALTUNIŞIK, Remzi (2009), **Pazarlama Stratejileri**, Beta Yayınevi, İstanbul.
- VAN RAAIJ, Erik M. (2005), “*The Strategic Value of Customer Profitability Analysis*”, **Marketing Intelligence and Planning**, S.23(4), ss.372-381.
- WIEDER, Bernhard (1999), **Kosten- und Erlösrechnung im Marketing-Accounting**, Wiesbaden, Deutscher Universitäts-Verlag GmbH. Und Betriebswirtschaftlicher Verlag Dr. Th. Gabler GmbH.
- YÜKÇÜ, Süleyman (2007), **Yönetim Muhasebesi**, Altın Nokta Yayınevi, İzmir.
- <http://www.tbb.org.tr> (Erişim Tarihi: 10.10.2018).
- <https://www.ama.org/AboutAMA/Pages/Definition-of-Marketing.aspx> (Erişim Tarihi: 09.10.2018).

# Lizbon Stratejisi ve Avrupa 2020 Hedeflerinde Bölgesel Kalkınma ve Sosyal Politikalar

*Regional Development and Social Policies in Lisbon Strategy and Europe 2020 Targets*

**İdil Gülnihal YAZICI**

*Öğr. Gör., İstanbul Üniversitesi*

*idilyazici@istanbul.edu.tr*

<https://orcid.org/0000-0001-8599-7302>

Makale Başvuru Tarihi: 01.11.2018

Makale Kabul Tarihi: 01.01.2019

Makale Türü: Araştırma Makalesi

**Anahtar  
Kelimeler:**

*Lizbon Stratejisi,  
Avrupa 2020,  
Uyum Politikası,  
Avrupa Sosyal  
Modeli,*

**ÖZET**

*Küreselleşme ile gelen sorunlara rekabetçi ve bilgiye dayalı ekonomi toplumu ile çözüm arayan Avrupa Birliği, Üye Devletlerin küresel ekonomi ile rekabet edilebilirliğini artırırken geri kalmış bölgelerdeki yaşam standartlarını ve kaliteyi de artırmayı hedefleyerek 2000 yılında Lizbon Stratejisini hazırlamıştır. Sürece 2004 yılında dâhil olan yeni Üye Devletler ve yaşanan ekonomik kriz Lizbon sürecinin sosyal hedeflerine ulaşmasını engellemiştir. Sosyal politika ve bölgesel kalkınma alanlarında çizdiği çerçeve net olmasına rağmen bu hedeflerin tam olarak gerçekleştirilememesinde ve gün geçtikçe daha büyük sorunlar haline gelmesine neden olan faktörler incelenmiştir ve Avrupa 2020 ve sonrasında izlenecek harita ortaya çıkarılmıştır*

**Keywords:**

*Lisbon Strategy,  
Europe 2020,  
Cohesion Policy,  
European Social  
Model,*

**ABSTRACT**

*European Union looking for solutions to the problems that come with globalization with a competitive and knowledge-based economy society, It has prepared the Lisbon Strategy in 2000, aiming to increase the living standards and quality in the underdeveloped regions while increasing the competitiveness of Member States to compete with the global economy. The New Member States that got involved in the process in 2004 and the economic crisis prevented the Lisbon process from reaching its social goals. Although the framework of social policy and regional development is clear, the factors causing these goals to be not fully realized and becoming more and more major problems have been examined and the map to be followed in Europe 2020 and later has been unearthed.*

## 1. GİRİŞ

Avrupa Birliği kuruluş amacı itibari ile ve kurulduğu dönem göz önüne alındığında liberal yaklaşımları benimseyen ekonomik bir topluluk olarak ortaya çıktı. Başlangıç noktasında çıkarları, yönetim biçimleri ve sosyal politikaları birbirine benzeyen altı kurucudan oluşan Birlik, zaman içinde farklı yönetim biçimleri ve ideolojileri benimsemiş ekonomilerle bir araya geldiğinden hem ekonomik hem de sosyal değişimlere maruz kaldı. Genişleme ve derinleşme politikaları ile birlikte yapısal değişikliklere giden Birlik zaman içinde ekonomik bir topluluk değil ekonomik, siyasal ve sosyal öğeleri içinde barındıran bir yapı haline geldi. Bu süreçte dünyada yaşanan değişimler de göz önüne alındığında Birlik adına çok da kolay olmayan bir sürecin oldukça başarılı bir şekilde sürdürüldüğü görülmektedir.

Ancak 2000’li yıllarda AB bünyesinde gerçekleşen genişleme süreci, dünyayı etkileyen ekonomik kriz, geliştirilen Stratejiler ışığında sosyal politikaların Avrupa sosyal modelini korumaya devam edip etmediği ve yenilik, girişimcilik, teknoloji çağı olarak benimsenen bu dönemde bölgesel kalkınmanın ne kadarının gerçekleştiği önemli sorunlar arasındadır. Bölgesel kalkınma ve sosyal politikalar her zaman doğrudan desteklenmemiş olsa bile antlaşmalarda ve stratejilerde kendine bir yer bulmuştur ve kesişme noktaları bulunmaktadır. Bu kesişme noktalarından yola çıkarak politikaların devam ederken birbirlerini olumlu-olumsuz hangi yönde etkilediklerini anlamak mümkündür.

Bölgesel kalkınmada temel sorunlardan biri bölgelerin kalkınma için hedeflenen eşitlik – dengeli kalkınma stratejisinin dışına çıkmaları. Özellikle Lizbon Stratejisinde ve Avrupa 2020 Stratejilerinde belirtilen cazibe merkezleri oluşturma ve küresel ekonomi ile rekabet etme olanakları hem bölgesel kalkınmada dengesizliklere sebep olmakta hem de sosyal politikanın da gereği olan eşit dağılımı tehlikeye düşürmektedir. Bu sorunların nedenlerini araştırmak ve süreci daha iyi anlamak için Strateji hedefleri, değerlendirme raporları incelenmeli ve gelecekte benzer sorunlarla karşılaşmamak için sürecin her seviyede takip edildiğinden emin olunmalıdır.

## 2. AVRUPA BİRLİĞİ’NDE BÖLGESEL KALKINMA SÜRECİ VE AVRUPA SOSYAL MODELİ

### 2.1. Bölgesel Kalkınma

#### 2.1.1. Bölgesel Kalkınma Geçmişi

Avrupa Birliği kuruluş amacı ile ekonomik bir topluluktur ve bu sebeple kuruluş döneminde ortaya çıkan bölgesel ve sosyal kaygılar daha çok kömür ve çelik ticaretinin yapıldığı bölgelere ve bu bölgelerdeki işçilerin yaşam koşullarına odaklanmıştır. Bu odak noktasının değişmesine sebep olan genişleme ve derinleşme politikaları farklı alanlarda da politika üretilmesine yardımcı olmuştur ve Bölgesel Kalkınma Politikası ile Sosyal Politikalar gibi farklı alanlarda politikalar üretilmiştir. Savaş sonrası işçi ve işveren arasında uzlaşma olmasını gerektiren bir dönemden günümüze kadar değişen ihtiyaçlar politikaların kendisini geliştirmesine ve bazı değişikliklere gidilmesine neden olmuştur.

Hedefi ekonomik bir topluluk oluşturarak savaş sonrası ortaya çıkan sorunlara birlikte çözüm bulmak olan Topluluk, bölgesel konulara direkt değinmemiştir. Roma Antlaşması’nda “bölgeler arasında var olan farklılıkları en aza indirmek ve daha az favori olan bölgeleri tersine çevirmek” (Manzella ve Mendez, 2009:5) ibaresi ile Kurucular bölgesel politika anlayışlarını ortaya koymuşlardır. Savaş sonrası ana hedef ekonomik kriz ile mücadele eden devletlerin toplu kalkınmasıdır. Kurulduğu dönem ulus-devlet anlayışının hassas bir konu olduğu göz önünde bulundurulduğundan bölgeler konusu hükümetlerin yetkisinde bırakılmıştır. O dönemde sadece Avrupa Yatırım Bankası geri kalmış bölgelerdeki proje ve eylemleri destekleme amacıyla bölgesel kalkınmaya doğrudan katkıda bulunmuştur (Manzella ve Mendez, 2009:5). Yeterli finansal kaynağın olmaması alt yapı ve sanayileşme yatırımı ve dolayısıyla kalkınmanın önünde engel teşkil ettiğinden bu süreçte kalkınma hedefinde öncelik ülke bütçesine katkı sağlamaktır (Manzella ve Mendez, 2009:6).

2. Dünya Savaşı sonrasında ulus devletlerin rolü büyük iken küreselleşme ile pos-fordist dönemin başlaması ve büyük ölçekli firmaların yerini çok uluslu firmalara devretmesi bölgeselliğin önemini arttırmıştır (Ascani vd., 2012:4). Ekonomik gelişme artık bölge odaklı bir hale gelmiştir ancak tüm “bölgeler” küresel rekabet çevresine sahip olmadığından ve bilgi ve yenilik aktiviteleri olumlu tepki alabilmek için uygun bir çevre gerektirdiğinden (Ascani vd., 2012:7) bölgesel eşitsizlikler ortaya çıkmaya başlamıştır. Bu süreçte Avrupa Birliği, Topluluk seviyesinde bazı kararlar alırken bu kararların aynı zamanda bölge seviyesinde de uygulanması gerektiğinin farkında olarak bölgesel kalkınma politikaları geliştirmeye başlamıştır. Geliştirilen politikalara rağmen ortaya

çıkan sorunlardan biri uygun ortamı yakalayan bölgelerin gelişmeye başlaması ve cazibe merkezi haline gelmesi üzerine bölgeler arası eşitsizliğin daha da artmasıdır. Bu da sadece ülkeler arası bölgelerde değil aynı zamanda ülke içinde farklı bölgelerde de büyüme oranlarında eşitsizliğe işaret etmiştir (Ascani vd., 2012:10).

Öncesinde büyük ölçekli altyapı çalışmalarına yer veren bölgesel kalkınma politikası ulus düzeyinde yardımlar sunduğundan tam olarak bir Bölgesel Politika çerçevesi yoktu. Ancak zaman içinde daha zayıf bölgelerin gelişmesine odaklanan bir politikanın gerekliliği konusunda hem fikir olan Birlik altyapı çalışmalarına devam ederken aynı zamanda yenilikçilik, eğitim, eğitim ve Pazar geliştirme gibi yöntemlere de odaklandı ve zamanla değişen ihtiyaçlara göre hareket eden ve yenilikçi projeleri destekleyen bir hal aldı (Avrupa Birliği, 2009:5).

Avrupa bölgesel politikası daha zengin ülkelerin ve bölgelerin daha yoksul olanlarla dayanışma içinde kalması politik ilkesine ve yoksul Üye Devletler ya da bölgeler ya da yüksek seviyede işsizlikle boğuşan yerlerin potansiyelini ve fırsatlarını kaybettiği ekonomik ilkeye dayalıdır. Modern altyapıya ve yenilikçi işlere yatırım yapmak, Üye Devletlerdeki zayıf bölgelerdeki bireylere daha iyi eğitim ve öğretim olanakları sunmak yeni değerli pazarlar açmakta ve Üye Devletlerin ekonomik potansiyelini arttırmaktadır (Avrupa Birliği, 2009:4).

2000 yılında onaylanan “sözde” Lizbon Stratejisi ile ekonomik büyüme ve işler AB politik gündeminin en önemli öğeleri haline geldi. AB bakanları en rekabetçi ve dinamik bilgi odaklı ekonomiyi oluşturmak için bu stratejiyi geliştirdi. 2005 yılında buna ek olarak Bölgesel Politikanın önemine vurgu yaparak Politikayı Birliğin rekabetçi durumunun merkezine oturttu. İş geliştirmenin önemli olmasının önemliydi ancak bunu üretken istihdam daha çok Avrupalı ile gerçekleştirmek gerektiğinin vurgusu yapıldı. Bu sebeple artık bölgelerin Birlik düzeyinde gelişmişlik yakalamasının yanı sıra bölgesel sınırların dünya pazarında rekabeti ve başarılı bölgesel ekonomilerin küresel üretim ağında yer alan aktörler olması durumu gündeme geldi. Bu sebeple Bölgesel Politika, geçmişin hatalarını telafi etmek yerine ortaya çıkmamış potansiyelleri gelecek için fırsata çevirme politikası haline geldi (Avrupa Birliği, 2009:6). Bu politikadan yola çıkarak AB Bölgesel Kalkınma Politikasının küresel ekonomide öne çıkma çalışmalarını sosyal modele zarar vermeden sürdürme amacı taşıdığını söylemek mümkündür.

**Tablo 1.** Bölgesel Politikaların Kökleri ve Gelişimi

|  |  |
|--|--|
| <p><b>1957</b> – Roma Antlaşmasında ilk defa adı geçiyor</p> <p><b>1958</b> – Avrupa Sosyal Fonu'nun (European Social Fund) kurulması</p> <p><b>1975</b> – Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu'nun (European Regional Development Fund) kurulması</p> <p><b>1986</b> –Tek Avrupa Senedi (Single European Act) – bölgesel politika için yasal zeminin oluşturulması</p> <p><b>1988</b> –Yunanistan (1981) ve İspanya ve Portekiz (1986) üyeliklerini Yapısal Fonların (Structural Funds) ek yetki ile uyum politikasına adapte edilmesi</p> <p><b>1993</b> – Maastricht Antlaşması – Uyum Fonu, Bölgeler Komitesi ve yetki ikamesi ilkesinin (principle of subsidiarity) sunulması</p> <p><b>1994 – 1999</b> – Bölgesel politikaya ayrılan fonların ikiye katlanması, AB bütçesinin üçte biri</p> | <p><b>1995</b> –Finlandiya ve İsveç'teseyrek nüfusa sahip bölgeleri desteklemek için özel hedefin eklenmesi. Toplam bütçe: 168 milyon.</p> <p><b>2000 – 2004</b> – Katılım öncesi araçları – AB'ye katılma sürecine dâhil olan ülkelerin durumlarını inceleme</p> <p><b>2004</b> – 10 yeni üye (Nüfus %20 arttı ancak GSYH sadece %5 arttı.) – Bütçe: Eski üyelere 213 milyar €, yeni üyelere 22 milyar € (2004-2006)</p> <p><b>2007-2013</b> - Bütçe 347 milyar € (%25'i araştırma ve yenilik, %30'u çevresel altyapı ve iklim değişikliği ile mücadele ölçütleri için)</p> <p><b>2014 – 2020</b> –Bütçe: 351.8 milyar € , dört ana yatırım önceliği: araştırma ve yenilik, Dijital Gündem, KOBİ'lerin desteklenmesi, düşük karbon ekonomisi. 100 milyar € bu sektörlere aktarılacaktır. Bununun 26.7 milyar €'su düşük karbon ekonomisine geçilmesini desteklemek için</p> |
|--|--|

Kaynak: Avrupa Komisyonu, 2014:4.

### 2.1.2. Avrupa Birliği Bölgesel Ekonomik Politikalarının Amaçları

Bölgeler arası gelişmişlik farklarını gidermek ve büyüme ve istihdam hedeflerini tamamlamak üzere Avrupa Birliği finansal araçların kullanılması için bölgesel politikalar geliştirmiştir. Bu fonların kullanım amaçları ve yöntemlerim zaman içinde değişiklik göstermiştir. Hedefler Birliğin gelişme stratejileri ile doğru orantılıdır. Lizbon Stratejisinin amacı bölgeler arasındaki sosyal ve ekonomik farklılıkları ortadan kaldırmaya yöneliktir. Ancak küreselleşme sürecinin bir parçası olarak benimsenen politikalar liberalizme işaret etmekteydi. Ekonomi piyasasını iyileştirme sürecinde bölgesel farklılıklar artmıştır ve yoksulluk, istihdam ve yaşlanma sorunları daha da artmıştır. 2. Dünya Savaşı sonrası uygulanan ekonomik gelişme politikaları sebebi ile ortaya çıkan bölgesel eşitsizlikler artmaya devam etmiştir. 1980'lerde geleneksel bölgesel ekonomik politikalar yönelen Topluluk, 1990'lara gelindiğinde sosyal uyumun ekonomik bütünleşme kadar önemli olduğunun altını çizerek bu yönde



çalışmalara devam etmiştir. 2000'lere gelene kadar da Avrupa'da refah devleti adına önemli çalışmalar yapılmıştır. Ancak küreselleşme nedeni ile ve genişleme politikasının etkisinde kalarak Birlik karşılaştığı finansal sorunlara net çözümler bulmakta zorlanmıştır. Küresel ekonomi ile rekabet içindeyken aynı anda sosyal modeli korumak kolay olmamıştır. Strateji bu sebeple sosyal modelin gelişmesine ağırlık vermiştir ancak ekonomik öncelikler sebebi ile Stratejinin ikinci yarısında büyüme ve gelişme önceliği ile sosyal politikaları geri planda bırakmak zorunda kalmıştır.

2000'li yıllarda bölgesel rekabetin önemi artmıştır. Birlik küresel ekonomi ile rekabet için bölgelerin potansiyellerini gerçekleştirmeleri gerektiğinin altını çizerek bölgelerden rekabet gücünü arttıracak çalışmalar beklemiştir. Aynı zamanda gelişmiş bölgeleri daha da güçlendirerek küresel rekabetin bir parçası olan cazibe merkezleri oluşturmuştur. Bu durum bölgeler arasındaki eşitsizliklerin artmasına neden olmuştur. 2010 yılına gelindiğinde akıllı, sürdürülebilir ve kapsayıcı büyüme hedefleri ile araştırma ve geliştirme, eğitim ve çevre konularının desteklenmesi, kadın, genç ve yaşlılar için istihdam, iş gücü piyasasını geliştirme ve sosyal yardımlar öncelikli hedefler olarak vurgulanmıştır. Burada en önemli etkenlerden biri de bölgesel ve yerel aktörlerin önemidir. 2000-2008 döneminde AB ülkelerinin bölgesel kalkınma farklılıklarının ülke ve bölge bazında farklılık gösterdiği görülmektedir. Ancak 2000-2008 döneminde gelişmekte olan ülkelerde bölgesel farklılıklarda azalma olduğu gözlenmiştir (Kara ve Taş, 2013:114-115). 2008 krizi ile ortaya çıkan ekonomik sorunlar süreci yavaşlatmakla kalmamış Birliğin ekonomik olarak gerilemesine neden olmuştur.

Avrupa Birliği bölgesel ekonomik politikaları artan küresel baskılar, iklim değişimi, artan enerji fiyatları ve demografik değişim gibi sorunlara çözüm sunmak amacıyla Avrupa 2020'yi geliştirmiştir. Küresel rekabet dolayısıyla bölgelerin ekonomik yapılarında değişikliğe gitmesi ve yenilikçi olması gerekmektedir. Düşük ücret, düşük maliyet sunan bölgeler rekabet avantajı elde ederler. Bu yapıya sahip olan bölgeler avantajlı durumda olduklarından küresel rekabet güçleri de fazladır. Bu sebeple bölgesel sorunlar artmaya devam eder. Çevre ve iklim değişikliği özellikle tarım ve hayvanlıkta sorun yaratırken kaynakların kullanılmaması sorununu beraberinde getirmektedir. Farklı kaynaklara yönelmek ve enerji sektöründe gelişmek önem arz etmektedir. Nüfus azalması ve yaşlanma gibi sorunlarla mücadele etme zorunda olan AB bölgeler arasındaki işgücü rekabetini eşitlemek durumundadır (Kara ve Taş, 2013:121-122).

2014 – 2020 yılları için Avrupa Birliği'nin Bölgesel Kalkınmaya ayırdığı bütçe toplamda 1.082 milyar € olan bütçeden 351,8 milyar Euro'dur ve bu sebeple de en büyük yatırım alanlarından biridir (Avrupa Komisyonu, 2011:4). Avrupa Birliği Bölgesel Kalkınma Politikası AB vatandaşlarının hayat standartlarını geliştirmelerine yardımcı olmuştur. Bu politika ile;

- 594.000 iş kurulmuştur (262.000 KOBİ).
- Doğrudan 198.000 KOBİ desteklenmiştir.
- 77.800 şirketin kuruluşu desteklenmiştir.
- 61.000 araştırma projesi desteklenmiştir.
- 5 milyon daha fazla AB vatandaşına geniş bantlı yayın sağlanmıştır.
- Trans-Avrupa ulaşım ağını kurmak için 1.208 km yol yapımını ve 1.495 km demiryolu yapımını desteklemiştir.
- 3.2 milyon vatandaşın faydalanabileceği modernize edilmiş su sağlama ve sürdürülebilir ulaşım ile kentlerin yaşam standartlarını yükseltmiştir (Avrupa Komisyonu, 2011:4).

Avrupa 2020 ile bölgesel eşitsizliklerin en aza indirilmesi ve sosyal politikaların geliştirilmesi için;

- “Uyum ve bölgesel politikalar yerel ve bölgesel aktörler tarafından daha fazla desteklenerek büyüme ve istihdama daha belirgin bir şekilde odaklanmalıdır.
- Bölgesel politikalar ve uyum politikaları daha stratejik bir şekilde yapılandırılmalıdır.
- Bölgesel politikalar için finansal araçların üçe indirilmesi gibi bürokrasi azaltılmıştır.” (Kara ve Taş, 2013:124);

Bölgesel kalkınmanın Lizbon Stratejisi ve Avrupa 2020 süresince geçirdiği değişim aşağıdaki gibidir (Kara ve Taş, 2013:124);

**Tablo 2.** Bölgesel Kalkınmanın Geçirdiği Değişim

| 2000-2006 Dönemi  |                          | 2007-2013 Dönemi                         |                      |
|---|--------------------------|--|----------------------|
| Hedefler ve Topluluk Girişimleri  | Finansal Araçlar         | Hedefler                                 | Finansal Araçlar     |
| Hedef 1:<br>Geri kalmış bölgeler  | ABKF, ASF,<br>ATYGF, YFA | Hedef 1:<br>Yakınsama                    | ABKF, ASF, Uyum Fonu |
| Hedef 2:<br>Ekonomik ve sosyal dönüşüm<br>geçiren bölgeler                        | ABKF, ASF                | Hedef 2:<br>Bölgesel rekabet ve istihdam | ABKF, ASF            |
| Hedef 3:<br>Eğitim sistemi ve istihdam<br>politikaları                            | ASF                      | Hedef 3:<br>Avrupa bölgesel işbirliği    | ABKF                 |
| İnterreg III  | ABKF                     |  |                      |
| URBAN II  | ABKF                     |  |                      |
| EQUAL   | ASF                      |  |                      |
| Leader  | ATYGF                    |  |                      |
| Hedef 1 dışında tarımsal kalkınma<br>ve balıkçılık sektörünün<br>yapılandırılması | ATYGF, BYFA              |  |                      |

Kaynak: European Commission, 2007b:10; Cohesion Policy, 2007:13

Özellikle Avrupa’da, 1990 ve 2000’lerden sonra bölgelerin kendilerine değişen yapı içinde yer aramak zorunda kalmaları, bölgeler açısından daha rekabetçi bir ortamın oluşmasına neden olmuştur. Bu süreçte devletlerin rolünün neo-liberal politikaların etkisiyle kısmen azalmasıyla bölgeler daha aktif bir hale gelmiştir. Yatırımlar için bölgeler arasındaki rekabetin artması da bu noktada bölgesel politika liderlerini temel aktör konumuna getirebilmektedir (Özer, 2008:391).

Günümüzde KOBİ ve yerel girişimciliğe dayanan ve yerel potansiyeli harekete geçirerek yerel gelişim sağlamaya çalışan, yabancı sermaye yatırımlarını çekmeyi ve dünya ekonomisinde üstünlük elde etmeyi hedefleyen ve merkezi politikalardan ziyade özel sektör ve yerel girişimciyi esas alan bir bölgesel kalkınma anlayışına işaret edilmektedir. KOBİ’ler ulusal/küresel rekabet koşullarına kolay uyum sağlayabilen esnek yapıda olduğundan bölgelerin ve ülkelerin küresel piyasalara entegrasyonunu ve kalkınmanın sürdürülebilirliğini sağladığı belirtilmektedir. KOBİ’ler bu sürecin dinamik aktörleridir. Bugün küresel rekabet süreci, yerel ve bölgesel potansiyeli ortaya koyarak karşılaştırmalı üstünlükler elde etme temelinde, yerel ve bölgesel uzmanlaşmaya dayanan ve ülkeler düzeyindeki rekabetin giderek bölgelerarası düzeye indiği bir çizgide seyretmektedir. Bu süreçte bilgi ekonomileri ekseninde şekillenen yeni rekabet ortamında var olabilmenin ön koşulu olarak rekabet gücü gösterilmektedir ve bölge bu süreçte temel aktör olarak ortaya çıkmaktadır. Bilgi, bilgiyi üretebilme kapasitesi ve yenilik yaratabilme gücü de bölgelerin küresel rekabette çekiciliğini oluşturacak en önemli unsurlar olarak gösterilmektedir (Özer, 2008:393). Küresel pazarda rekabet unsuru etkinliğin garantisidir sayılsa da, eşitliğin garantisidir (Özer, 2008:394). Bu sebeple sosyal politikaların geliştirilmesi ve örnek teşkil eden refah modeli örnekleri kullanılarak sistemin sağlıklı bir şekilde devamının sağlanması gerekmektedir.

## 2.2. Avrupa Sosyal Modeli

### 2.2.1. Avrupa Sosyal Model'inin Oluşumu

Refah devleti kavramı Avrupa toplum modelinin somutlaştığı sosyal taraflar arası uzlaşma modelinin omurgasını oluşturmaktadır. Yani refah devleti sadece istihdam ve sosyal güvenlik konularını kapsamaz aynı zamanda eğitim ve sağlık hizmetlerinde verdiği destek ile hizmette kalitenin artması ve büyüme alanında olumlu adımlar atılmasını sağlar (Koray, 2005:182). Refah devletinin ortaya çıkışı ile ilgili farklı görüşler vardır. Liberallere göre ilk kez İngiltere'de Yoksullar Yasası ile ortaya çıkmıştır. Marksist görüşe göre kapitalist gelişmenin bir ürünüdür. Yapısalcı yaklaşıma göre kapitalistleşme ve mutlakiyetten kültürel demokrasiye geçiş sonucu devlet sivil ve siyasal hakların yanı sıra sosyoekonomik haklar politikasını uygulamak zorunda kalmıştır. Yapısal faktörler önemli olsa da asıl çıkış noktası sosyal güç dengesinin demokratikleşme ile önemli ölçüde değişmiş olmasıdır. Yine de işçilerin gücüne, sendikalaşma oranına ve siyasal bir yapı haline dönüşme sürecine göre farklılıklar göstermektedir. Refah devletinde “güç ilişkileri” yaklaşımı kabul edilir ve değişime sosyal sınıflar arasındaki güç dengesinin ve bunun toplumu harekete geçirme gücünün refah devletinin dağılımı için önemli olduğu vurgulanır (Koray, 2005:183-184).

Refah devletinin oluşma ve gelişme sürecinde kurumsal gelişmeler ve kamu bütçesinden sosyal harcamaya ayrılan paylar önemlidir. Kurumsal gelişmelere örnek olarak sigortalar verilebilir. Refah devletinin gelişimi refah anlayışının gelişimi ile ortaya çıkmıştır. 1940'lara uzanan pekiştirme ve birleştirme dönemi refah devletinin doğuşu olarak kabul edilmektedir (Koray, 2005:188). Bu süreç, keynesyen politikanın hâkim olduğu, tam istihdam hedefi, bazı risklerin toplumca paylaşılması, özgürlük-çesitlik ve güvenliğin öneminin arttığı ve bu kavramların ekonomik ve sosyal alanda iç içe geçmiş olduğunu kabul etme sürecidir. Artık devletin sosyal boyutunun olup olmadığı değil bu konuda ne yapacağı tartışılmaktadır. Uygulamada farklılıklar olsa da sosyal devlet anlayışı aynı yöndedir ve liberal-sosyalist görüşler arasında bir sentez oluşturma dönemine girilmiştir (Koray, 2005:188).

1950 sonrası sosyal politika uygulamalarının kapsamının genişlediği görülmektedir. Buna bağlı olarak sosyal harcamalar da artar ve yayılma dönemi başlar ve bu dönem 1970 ortalarına kadar devam eder. Keynesyen politikalarla ekonomik büyüme sağlanırken “hakça” paylaşımın sağlanacağı bu dönem 25-30 yıl sürmüştür (Koray, 2005:189). Bu dönemde ekonomik büyüme sağlanırken tam istihdam amacı gerçekleştirilmiş, sosyal harcamalar artmış, ciddi bir çatışma olmaksızın eğitim-sağlık ve çalışma koşullarında artış yaşanmış ve sosyal gelişme sağlanmıştır. 1970 sonrası krizde ekonomik politikalarda değişime ve gelişmeye yol açmıştır. Durum değişmiş olsa da Avrupa sosyal modelinin temeli oturmuştur.

Refah devleti anlayışı liberal ya da sosyal demokrasi yaklaşımına göre değişir. Liberal yaklaşım ahlaki ve faydacı bir temele dayanır. Ekonomik büyümenin önemli olduğu bu yaklaşımda yardımlar asgari düzeyde ve kontrollüdür. Yardımların daha çok ahlaki temele dayanan vakıflar ve benzeri kuruluşlar tarafından desteklenmesi gerektiği düşüncesini savunur. Sosyal demokrasi yaklaşımı ise vatandaşlığın temel hak ve özgürlüklerden fazlasından oluştuğunu savunur ve bireyin ekonomik ve sosyal koşulların bir ürünü olduğunu ve iyileşme için devletin önemli olduğunu ileri sürer. Bu yaklaşımda vatandaşlık kavramı önemlidir. Devlet vatandaşına karşı sorumludur ve demokrasi ve insan haklarının gelişimi ve bunların vatandaşlık bağı ile ilgilenir.

Refah devletinin öncelikli hedefleri belirli bir sosyal güvenlik düzeyine ulaşmak, sağlık ve refah hizmetleri sunmak, eğitim, asgari geliri sağlama ve konut sağlamadır. Bu hedeflere daha sonra yoksulluğun ortadan kaldırılması, eşitsizliğin giderilmesi, sosyal bütünleşme ve sosyal katılımın sağlanması eklenmiştir. Günümüzde bu hedefler korunmakla birlikte ortaya çıktığı dönemdeki artık görülmemektedir. Örneğin yoksulluk farklı ülkeler ile karşılaştırıldığında Avrupa'da daha az düzeyde gibi görünse de bu durum gün geçtikçe kötüye gitmekte ve artan işsizlikle beraber bir tehdit halini almaktadır. Bu durum AB üye ülkelerinde gelişmişlik düzeyine göre farklılık göstermektedir. Akdeniz ülkelerinde ve liberal refah devleti modeli uygulayan ülkelerde yoksulluğu önleme konusunda başarısızlıklar artmaktadır. Sosyal harcamaların İskandinav modelinde daha fazla olduğu ve liberal modelde azaldığı modellerin yönlerinden belli olmaktadır. Sosyal demokrat modelde ise harcamalarda bir duraklama olsa da gerileme olmadığı görülmektedir. Yine de Lizbon 2000 Stratejisinde de belirtildiği gibi işsizlik Avrupa'da giderek artan bir sorun haline gelmekte ve sosyal modelin korunmasını tehlikeye sokmaktadır. İstihdamda iş gücünü korumaya yönelik çalışmalar yapılsa da işsizlik konusunda somut adımların atıldığını söylemek mümkün olmamaktadır.

### 2.2.2. AB Sosyal Politikasının Gelişimi

Avrupa Birliği ekonomik kaygılarla kurulmuştur ve başlangıçta sosyal politika ve çalışma hukuku alanında sınırlı çalışmalar yapılmıştır. Maastricht Antlaşmasına kadar tam bir sosyal politika oluşturulamamıştır (Çelik, 2014:111). Liberal politikalarla başlayan AB, Roma Antlaşmasında ekonomik boyutun tamamlanması ile piyasa yolu ile bütünleşme sağlanacağına ve sosyal boyutun kendiliğinden tamamlanacağına inanmaktadır. Bu dönemde sosyal politika ulus devletlerin yetki alanı içinde kalarak Keynesyen iktisadın da temelini oluşturan neo-korporatist uzlaşmanın bir gereği olarak kabul edilir. AKÇT endüstride yapısal değişimlerin yaratacağı sosyal etkilere çözüm bulmayı amaçlamıştır. Burada sosyal politikayı koruma kaygısının olduğu gözlenmektedir (Çelik, 2014:113). Kömür ve çelik sanayii ile sınırlı kalan politika işçilerin çalışma ve yaşama koşulları ile ilgili standartların oluşturulması ile çalışmalar yapmıştır. Sosyal politikaların geliştirilmesinde bu kadar geç kalınmasının sebeplerinden biri de AET'nin kurulduğu dönemde kurucu devletlerin piyasası ve sosyal politika anlayışı uygun olduğundan ek bir politikaya ihtiyaç duyulmamasıdır. Bu dönemde Almanya ve Fransa'nın anlaşamaması sebebiyle iki yaklaşım benimsenmiştir. İlk yaklaşımda sosyal yükümlülüklerin en az düzeyde tutulduğu neo-liberal yaklaşım, ikinci yaklaşımda ise sosyal politikaların sosyal barış için önemli olduğunu savunan refah devleti politikaları benimsenmiştir. AET liberal bir antlaşmadır ve 248 maddeden 12si sosyal politika ile ilgilidir. Roma Antlaşmasının 2. Maddesi yüksek istihdam, iyileşen çalışma standartları ve üyeler arasındaki ekonomik-sosyal bütünleşme ile ilgilidir. Serbest dolaşım ile kişilere istedikleri yerde işçi-işveren olma hakkı verilmesi ekonomik ve sosyal bütünleşmeyi sağlamak içindir. Sonradan yapısal olarak değişerek Topluluk temelli bir fon olan Avrupa Sosyal Fonu da sosyal politikalara destek olmak için kurulan bir fondur (Çelik, 2014:115).

1972 yılına kadar AET'nin ortak bir sosyal politikası yoktur. 1972 Paris Zirvesi sosyal politika açısından yeni bir dönem olarak görülmektedir. Sosyal politikanın dört temel özgürlüğün de ötesinde gelişmesini kabul eden Zirve'de sosyal politikanın ekonomik birlik ve para birliği ile aynı değerde olduğu bildirilerek bağımsız bir Avrupa Sosyal Politikasının oluşturulması için ilk adım atılmıştır. 1974 yılında Sosyal Eylem Planı'nın kabul edilmesi ile birlikte göçme işçiler, istihdam, kadın-erkek eşitliği ve çalışma şartları gibi konularda çalışmalar yapılmıştır. 1980'lere gelindiğinde Keynesyen iktisat politikasının değiştiği görülmektedir. Tek Avrupa Seneti ve Maastricht ile karar alma süreci ulus üstü düzeye çıkan Topluluk neoliberalleşme ve kapitalizm ile bir değişime gitmiştir. Burada sosyal demokrasiden liberalizme uzanan ulusal ve ulus üstü bir eksen olduğu görülmektedir. 1981 ve 1986 yıllarında Yunanistan, Portekiz ve İspanya'nın da Birliğe dâhil olmaları sosyal politikalar konusunda alınması gereken kararları hızlandırmıştır. 1985 itibari ile de sosyal politika olmadan ve çalışanların ve sosyal tarafların katılımı gerçekleşmeden ekonomik bütünleşmenin hedeflerini gerçekleştiremeyeceği ortaya çıkmıştır (Çelik, 2014:121).

1986 yılında Tek Avrupa Senedi ile İç Pazar, Ortak Pazar adını almıştır. Avrupa Parlamentosunun rolü artarken nitelikli oy çoğunluğu ile sosyal politika alanında karar alma süreci hızlanmıştır. Artık sosyal boyut ekonomik boyut kadar önemlidir ve 1989 Topluluk Şartı on iki sosyal haktan bahsederek bireylerin haklarını ortaya koymuştur. 1992 Maastricht Antlaşması sürecinde İngiltere'nin katılımı olmadığı için Avrupa Sosyal Birliği gerçekleştirilememiştir. 1997 yılında Amsterdam Antlaşması ile bu sorun çözülmüş ve ilk defa istihdam politikasının ortak bir Avrupa görevi olduğu kabul edilmiştir (Çelik, 2014:121).

## 3. LİZBON STRATEJİSİ VE AVRUPA 2020 KAPSAMINDA BÖLGESEL KALKINMA VE AVRUPA SOSYAL MODELİ

### 3.1. Lizbon Stratejisi

Küreselleşme ve Avrupa'nın yaşlanmasına önlem olarak 2000 yılında hazırlanan Lizbon Stratejisi ile AB "2010 yılına kadar sürdürülebilir ekonomik büyüme ve daha iyi işler, daha büyük sosyal uyum ve çevreye saygı ile dünyanın en dinamik ve en rekabetçi bilgi odaklı toplumu" (Avrupa Komisyonu, "Lisbon Strategy Evaluation Document", 2010:2) olmayı hedefledi. Hedef sadece ekonomik büyümeyi gerçekleştirmek değildir; aynı zamanda beklenen genişleme ile birlikte tek olduğunu düşünülen sosyal modeli de sürdürmek ve bunun için atılması gereken adımlar üretim ve rekabeti arttırmak olarak belirlenmiştir (Avrupa Komisyonu, "Lisbon Strategy Evaluation Document", 2010:2). Burada alınan kararlardan en önemlisi ulusal ve bölgesel düzeyde yapılacak düzenlemeler ile ekonominin tabandan tavana geliştirilmesi ve aynı zamanda sosyal modelin korunması idi. 2000 sonrası ortaya çıkma ihtimali olan sorunların önüne geçmeyi hedefleyen Avrupa Birliği, gelişmeye farklı açılardan bakarak ve birçok kurum ile birlikte çalışarak bir strateji oluşturdu.

Lizbon Stratejisi “üçgeni” adı verilen üçlü sütun üzerine kurulmuştur;

- Rekabetçi, dinamik ve bilgi odaklı ekonomiye geçiş için ekonomik hazırlık.
- İnsan kaynaklarına yatırım yaparak ve sosyal dışlanma ile savaşarak Avrupa sosyal modelini modernize etmek için hazırlanan sosyal ayak.
- Avrupa ekonomik büyümesinin doğal kaynakların dengeli kullanımı ile olması gerektiğinin altını çizen çevre ayağı

Lizbon Konseyi 2000 yılında 5 alanda eylem yapılması çağrısında bulundu: teknolojik zorluklar, bilgi ekonomisi, rekabet (ağların liberalleşmesi ve girişimcilik ile ilgili çalışmalar yapılması), finansal ve makroekonomik politika, Avrupa sosyal modeli (Avrupa Komisyonu, “Lisbon Strategy Evaluation Document”, 2010:33).

**Tablo 3.** Lizbon Stratejisindeki Gelişmelere Genel Bakış

| Lizbon Stratejisini Başlatma  | Lizbon Stratejisi çerçevesinde Avrupa İstihdam Stratejisi  | İstihdam Rehberi   | Ara dönem raporu ve Lizbon Stratejisini yeniden başlatma   | Entegre Rehberler   | İkinci döngü  |
|---|--|--|--|---|---|
| Hedef:<br>2010 yılına kadar daha çok ve daha iyi işler ve daha büyük sosyal uyum ile Avrupa'yı dünyanın en dinamik ve rekabetçi bilgi odaklı ekonomisi yapmak | Ana Hedef EES:<br>Beş yıl içinde işsizliğin önemli ölçüde azalması<br><br>4 sütunda desteklenen ortak hedefler:<br>- istihdamı destekleme<br>- girişimciliği teşvik etmek<br>- işçilerin ve şirketlerin adapte olma becerisini geliştirmek<br>- dezavantajlı gruplara eşit fırsatlar verilmesini desteklemek | Genel hedefler:<br>- tam istihdam<br>- işte kalite ve üretim<br>- Uyum ve kapsayıcı emek piyasası<br><br>İstihdam Rehberi<br>(10 Emir)<br><br>- İşsizlik için aktif ve önleyici önlemler<br>- iş yaratılmasını, girişimciliği desteklemek<br>- işçilerin ve şirketlerin uyumlu olmasını sağlamak<br>- aktif yaşlanmayı desteklemek<br>- fırsat eşitliğini desteklemek<br>- dezavantajlı insanların entegrasyonu<br>- “ödemeye zorlama” finansal teşvik<br>- beyan edilmemiş iş ile mücadele<br>- bölgesel işsizlik farklılıklarını azaltma | Sonuçların, yönetimin, Üye Devletlerin politik katılımının değerlendirilmesi<br><br>Büyüme ve İşler – Lizbon Stratejisine yeniden odaklanma<br><br>İstihdam Rehberlerini ve Geniş Ekonomi Politikası Rehberini Entegre Rehberler olarak Düzenlemek | Genel hedefler:<br><br>- daha çok büyüme<br>- daha çok ve daha iyi iş<br>- daha iyi yönetim<br><br>Yeni İşe Alım Rehberi<br><br>- tam istihdamı desteklemek, işte kalite ve üretim ve uyum<br>- işte yaşam döngüsü yaklaşımını desteklemek<br>- emek piyasasına daha iyi erişim<br>- emek piyasasında arz-talep uyumu<br>- esneklik ve güvenlik<br>- kontrollü iş gideri ve maaş politikası<br>- insan sermayesine yatırıma teşvik<br>- eğitim-öğretim sistemini adapte etmek | <b>a. Dört öncelikli alanda eylemler (krizden önce)</b><br><br>- insanlara yatırım yapmak ve işçi pazarını modernize etmek<br>- İş potansiyelini açmak, özellikle KOBİ'lerin<br>- Bilgi ve yeniliğe yatırım yapmak<br>- Enerji ve iklim değişikliği<br><br><b>b. 2008 Finansı ve Ekonomik Kriz</b><br><br>Avrupa Ekonomik İyileşme Planı Çerçevesinde Lizbon Stratejisi<br><br>Sürdürülebilirlik ve ekonomi ve istihdamın yeşillendirilmesi vurgusu |

Kaynak: Avrupa Komisyonu, 2010:34.

2002 yılında Komisyon iş sayılarında artış, işsizliğin azalması, işe katılımın artması, cinsiyet ayrımının azalması, işte vergilerin azalması gibi bazı gelişmeler görmüş olsa da genel olarak yapısal sorunların devam ettiği görülmektedir. Bunlardan bazıları uzun süreli işsizlik, kadınların ya da daha yaşlı çalışanların az katılımı, düşük iş üretimi, işsizlikte bölgesel farklılıkların devam etmesidir (Rodriguez vd., 2010:35). Bu sebeple Komisyon 2010 yılına kadar bazı hedefler belirleyerek yapısal sorunların önünde geçmeyi hedeflemiştir. Hedefleri basitleştirerek, öncelikli hedefleri belirleyerek, farklı alanlardaki politikaları bir araya getirerek ve farklı sosyal aktörlerin katılımını sağlayarak sistemi çalışır bir hale getirmeyi amaçlamıştır (Rodriguez vd., 2010:35).

Lizbon Stratejisi politik bir “motor” ve öyle büyük ve karmaşık bir yapı ki sonlarına doğru bile değerlendirilmesi mümkün olmayan bir grup eylemden oluşur. Çok boyutlu yaklaşımı ve çoklu yönetim

sistemlerinden oluşması ve farklı mekanizması icra edilebilmesi için kullanılmaktadır ve muhtemelen dünyanın en sıradışı bölgesel ekonomik bütünleşme sürecidir (Rodriguez vd., 2010:11).

### 3.1.1. Lizbon Stratejisinde Sosyal Politika

2000-2005 Sosyal Politika Gündemi (COM (2000) 379 final) Lizbon Stratejisinin bir parçası olarak sunuldu ve amacı “Avrupa’nın ekonomik gücü ile sosyal model arasındaki önemli bağın” altını çizmekti (Rodriguez vd., 2010:56). Ekonomik gelişme sağlanırken bölgeler arası işsizlik dengesizliği, gelir dağılımı ve sosyal dışlanma gibi sosyal politikalar için önem arz eden konuları da geliştirmeyi ve entegrasyon sürecini en sağlıklı şekilde devam ettirmeyi planlayan Avrupa Birliği daha iyi iş ve eğitim fırsatları için farklı araçlar geliştirmiştir. Bunlar;

- Araştırmaya, eğitim ve öğretime yatırım
- İş yerinde performansın yüksek standartlarına yatırım
- Sosyal dahil edilme ve fırsat eşitliği gibi konulara yatırım
- Sosyal uyuma yatırım,

gibi konuları içermektedir ve eylemlerin yönetilmesi ve koordine edilmesi için yönetim, açık iletişim, sosyal diyalog, AB Yapısal Fonları, AB Eylem Planları, politika analizi ve araştırma gibi farklı mekanizmalar üretilmiştir (Rodriguez vd., 2010:54). Küreselleşmenin sanayilere verdiği zararı gören Avrupa Birliği sürecin en az zararlarla atlatılması adına bu çalışmalarını eyleme dökmeye karar almıştır. Burada amaç hem Üye Devletlerdeki farklı sosyal yapıları ortak bir noktada toplamak hem de hedeflediği ekonomik kalkınma ve küresel ekonomi ile mücadele sürecinde uyumun sağlanmasını ve yeni iş sahalarında ortaya çıkacak olası sorunların önünde geçmesidir. Bu sebeple her bir alan için farklı göstergeler belirlemiş ve sosyal korumayı en üst seviyede tutmayı hedeflemiştir.

2005 yılında 2006-2010 yılı için yeni bir Sosyal Politika Gündemi yayınlanmıştır. Bu Gündemin amacı Lizbon Stratejisinin “bütünleşme parçası olarak sosyal uyum ve Sürdürülebilir Kalkınma için Strateji” uygulamasıdır. (COM (2005) 33 final) (Rodriguez vd., 2010:54). Sosyal uyum sadece yaşam standartlarını geliştirmek için önemli değildir. Buna ek olarak Avrupa projelerinde yer alabilmek ve en alt seviyeden itibaren gelişimin bir parçası olmak adına da önem taşımaktadır ve Birlik bunun olması için projelerin anlaşılması ve uygulanabilmesi adına Birlik seviyesinden bölgelere kadar her kesimin dahil olmasını hedeflemektedir. Kendi içinde bütünlüğü yakalamış bir Avrupa küresel ekonomiye daha kolay uyum sağlayacak ve yine olası problemleri en aza indirmiş olacaktır. Bu sebeple de tam istihdam ve sosyal uyum ve fırsat eşitliği konularında özellikle çalışılmasını hedeflemiştir. Bu konuda, özellikle tam istihdam hususunda, AB politikaları ölçütlerinin bütünleşme ve koordinasyonu önemlidir. Sosyal Fon da dâhil olmak üzere finansal mekanizmalar ve sosyal ortaklar, sivil toplum gibi birçok tarafın dâhil olacağı bir süreç hedeflenmiştir. Bu sayede ihtiyaç analizleri daha sağlıklı yapıldığı gibi olası sorunlar da en alt seviyeden itibaren engellenecektir (Rodriguez vd., 2010:54).

### 3.1.2. Lizbon Stratejisinde Bölgesel Kalkınma

Avrupa Birliği, Avrupa seviyesinde uzun süreli bir çerçeveye ihtiyaç duyduğu için bir çerçeve çizmesi gerektiğinin farkına vararak en az 10 yıllık çerçeve çizilmesini öngörmüştür. Bu çerçevelerin en az üç ya da beş yılda bir değerlendirmesinin yapılması gerektiğini vurgulamıştır (Rodriguez vd., 2010:22). Avrupa seviyesinde yapılan planların yanısıra ulusal seviye de planların yapılması ve proje geliştirilmesi gerektiği vurgulanmıştır. Ulus-altı otoritelerin de katılımını içeren çok seviyeli yeni bir strateji benimsenerek çalışmaların bölgesel düzeyde devam etmesi gerektiği, özellikle federal ülkelerde, vurgulanmıştır. Bölgesel ve yerel aktörlerin katılımı özellikle istihdam ve sosyal politikalarının Üye Devletler tarafından etkili bir biçimde uygulanabilmesi için doğrulanabilir hedeflerle çalışma açısından önem arz eder (Rodriguez vd., 2010:22).

## 3.2. Avrupa 2020

Lizbon Stratejisinin 2010 yılında sonlanması ile ekonomik krize, artan işsizliğe, sosyal dışlanma ve yoksulluk sorunlarına çözüm bulması amacı ile Avrupa 2020 hedefleri hazırlanmıştır. Lizbon’un karşılaştığı sorunlardan yola çıkarak çözüm odaklı ve 2020 öncesi hedeflediği ekonomide dünya lideri olma arzusu Avrupa 2020’nin önceliklerini belirleyici etkenler olmuştur. 2020 ekonomik başarı ile sosyal dâhil olma ve çevreye duyarlı büyüme konularını bir araya getirerek, istihdam ve rekabet ortamı sağlayarak aynı zamanda iklim ve demografik değişimler gibi sorunların üstesinden gelmeyi hedeflemektedir. Bu hedeflere ulaşmak için bilgi ve yeniliği destekleme (akıllı büyüme), yeşil ve yeterli kaynağı olan ekonomi geliştirme (sürdürülebilir büyüme), uyumu geliştirirken yüksek istihdam sağlama (kapsayıcı büyüme) önceliklerini kapsamaktadır (Pereira, 2011:2).

Avrupa 2020 ile Birlik, Avrupa Sosyal Modelinin tehlikede olduğunun bilincinde olarak en az 20 milyon insanın yoksulluk ve sosyal dışlanma problemlerine çözüm üretmeyi hedeflemektedir (Avrupa Birliği, 2011:3).

2011 yılında Sosyal Koruma Komitesi (Social Protection Committee) tarafından bir rapor hazırlanmıştır. Çalışmalarını 2020 hedeflerine göre belirleyen Komite 2020'nin başarılı olması için dikkat edilmesi gereken noktaları;

- Beş kişiden birinin yoksulluk tehlikesi sınırında yaşamaktadır ya da sosyal dışlanma ve mahrumiyet ile mücadele etmek zorunda bırakılmaktadır. Bu sorun ile mücadele etmek için Avrupa Birliği farklı paydaşlarla sorumluluk paylaşarak soruna çözüm aramak durumundadır.
- Büyümeye hızlı bir dönüş yapmak adına iyi tasarlanmış bir istihdam ve eğitim politikası ile yoksulluk ve sosyal dışlanmanın önüne geçmek mümkündür. Bu sebeple kurulacak olan sosyal koruma sistemleri etkili ve adil bir süreç sağlayacaktır.
- Ekonomik kriz dolayısıyla Üye Devletlerin ekonomilerini geliştirmeleri gerekmektedir. Bunun için de aktif katılım stratejilerinin gelir desteği, emek pazarına ve sağlık ve sosyal hizmetlere dâhil olması, uzun süreli dışlanmayı engellemek adına önemlidir (Avrupa Birliği, 2011:7).
- Yeterli emekli maaşı ve uzun dönem finansal sürdürülebilirlik için çalışma yıllarını arttırma ve kariyer kırılmalarını engelleme önemlidir.
- Etkili, sürdürülebilir ve hızlı çözüm sunan bir sağlık hizmeti ve uzun süreli bakımı arttırmak için evrensel çalışmaların olması gerektiğine dikkat çekilmiştir. Yaşlanma Avrupa için önemli bir tehdittir ve bu sebeple ortaya çıkabilecek hastalıkların bakımı için ilgili önlemlerin alınması gerekir.
- Avrupa 2020'nin başarısı sosyal, istihdam ve ekonomi politikalarının birleştirilmesi ve tüm çalışmaların bir arada yapılmasına bağlıdır. Bu süreçte hükümetin tüm seviyeleri, ortakları, sivil toplum arasındaki işbirliği önemlidir. AB fonlarını Avrupa 2020 öncelikleri ile birleştirmek ve sosyal yeniliği desteklemek etkili olacaktır.
- Komisyon ve Üye Devletlerin sosyal etkilerin değerlendirme kapasitesini güçlendirme ihtiyacını sağlamlaştırması gerektiğini göz önünde bulundurmalıdır. olarak belirtilmiştir (Avrupa Birliği, 2011:8).

## 4. AVRUPA SOSYAL MODELİNİN SÜRDÜRÜLEBİLİRLİĞİ

### 4.1. Lizbon Stratejisinde Sosyal Model Sorunları

Sosyal modeli koruyarak tek bir model haline getirmeye çalışmak ve aynı zamanda bölgeler arası rekabeti teşvik etme ve geri kalmış bölgeleri avantajlı hale getirme hedefleri olan Lizbon Stratejisinin en temel sorunu Stratejinin etki alanının çok geniş olması ve hitap ettiği Üye Devletlerarası gelişmişlik düzeyi farklılıkların çok gelişmiş olmasıdır. Politikaların daha çok tavsiye niteliğinde kalması, ulus-altı seviyeye – bölgesel ve yerel – inememiş olması, devletlerin sosyal diyalogunun eksik kalması gibi sebeplerden ötürü Strateji tamamlanamadan revizyona gidilmiştir ve 2010 yılına gelindiğinde hedeflerinde önemli değişikliklerin yapılması öngörülmüştür.

Wim Kok, 2004 yılında hazırladığı raporda özellikle hedeflerin yavaş uygulanması, koordinasyon eksikliği, aşırı yüklü gündemin olması ve çok fazla konuya odaklanmak zorunda olunması, politik aksaklıklar ve çevre konusunda ortak karar almakta zorlanma gibi sebeplerden dolayı Lizbon Stratejisinin başarısız olduğunu belirtmiştir (Rodriguez vd., 2010:3). Lizbon Stratejisi sonlandığında ana hedeflerin birçoğunun tamamlanamadığı ya da Stratejisinin önemli hedeflerinin eksikliklerle arka planda kaldığı görülmüştür. Sürecin yürütülmesinde ortaya çıkan aksaklıkların değerlendirilmesi gelecekte benzer yanlışlara düşülmemesi adına önem arz etmektedir.

#### 4.1.1. Yerel Aktörlerin Yetersiz Katılımı

Lizbon Stratejisinde belirlenen politikaların ulus-devlet seviyesinde sadece öneri olarak kalması ve belli bir yaptırımın olmaması sürecin hedeflendiği gibi devam etmemesine neden olmuştur. Paydaşların etkin olmaması ya da devletlerin paydaşları sürecin yönetimine dâhil etmemesi sorunlara yol açmış ve bölgesel dengesizliklerin giderilmesinde etkili olamamıştır. Lizbon Süreci sonunda Parlamento'nun hazırladığı değerlendirme notunda Lizbon Stratejisi ve bölgesel kalkınmadaki eksiklikler adına yapılan eleştirilerden biri ulusal meclislerin pasif bir rol oynayarak sürece çok büyük bir katkıda bulunamamasıdır. Bölgesel çalışmaların önem arz ettiği güçlü bir

federal yapısı olan devletler hariç diğer devletlerde etkili bir katılım sağlanmamıştır. Bu sebeple, Bölgeler Komitesinin raporlarında belirtildiği gibi, yerel aktörlerin ve bu aktörlerin katılım kalitesinin artırılması için sürece sosyal ve bölgesel boyutların da eklenmesi önemlidir. Bu süreçte önemli olan sivil diyalog adına, sosyal ortakların katılımı belirsizdir ve katıldıkları dönemde de etkileri en aza indirgenmiştir. Komisyonun çabalarına ve bazı hükümetlerin Lizbon Sürecini daha geniş bir politik zemine yaymasına rağmen beklenen etkinin yaratılmadığı gözlenmiştir (Rodriguez vd., 2010:56).

Bu sürecinin oluşmasının en büyük sebeplerinden biri küreselleşme sürecinde ortaya çıkan rekabet kavramının bölgeler arasında da etkili olması ve çıkar çatışmalarının yaşanmasıdır. Uluslararası rekabetin anahtar nokta haline geldiği Avrupa stratejisinde devletlerin rekabete odaklanmasına sebep olan Stratejinin güçlü bir kuruluşun rakiplerini geride bırakarak daha çok para kazandığı ve daha hızlı büyüdüğü bir sistem oluşturduğunu belirtilmektedir (Lundvall ve Lorenz, 2014:3). Krizden önce bu rekabetin bilgi odaklı olması ve hükümetlerin örgün eğitim ve araştırma çabaları ile gerçekleşmesi ve ortaya çıkan çalışmalar arşivlenerek önde giden ülkelerin örnek olarak kullanılması söz konusu idi. Bu da Stratejinin ilerlemesi adına büyük bir sorun teşkil etti çünkü Avrupa’da devletler arasında teknoloji kullanımı ve bilgi toplumu olma adına büyük farklılıklar bulunmaktaydı (Lundvall ve Lorenz, 2014:4). Standartları yakalaması mümkün olmayan bölgeler ve bu bölgelerdeki işletmeler rekabet ortamının yarattığı ezici üstünlükle mücadele etmek zorunda kalmış ve güçlü olanın daha da güçlü be küresel ekonomide öncü hale geldiği bölgelerin tersine güçsüz olanlar sıkıntı yaşamıştır.

#### 4.1.2. Ulus devlet seviyesinde uygulama sorunları

Bölgesel Kalkınma Politikası adına eksik olan uygulamalardan biri de araçlar ve kaynaklar bakımından Stratejinin ilk döneminde Lizbon ve Komite arasındaki bağlantı sorunudur. Fon kaynakları ve finansı konusunda bağlantı kopukluğunun olması sorunların büyümesine neden olmuştur. Finansal süreç revize edilmeden önce, bölgesel uyum politikası – özellikle Avrupa Sosyal Fonu (ASF), - aralarında açık bir bağlantı olmasına rağmen - sürecin finanse edilmesinde çok az bir rol oynamıştır. Bu sebeple 2003 yılında, Komisyon yapısal sorunlu bölgelere %97 ve geri kalmış bölgelere %85 olma üzere Lizbon’a 270 milyar € yardım eklemiştir (Rodriguez vd., 2010:54).

AB Üye Devletleri ülkeler ve bölgeler arası eşitsizlik oranları oldukça yüksektir. Küreselleşme ile tarıma dayalı yapısı tekrar sanayileşmeye kaydıran AB, bir taraftan yoksulluk ve sosyal dışlanma ile mücadele eden ve asgari olanaklarını en üst düzeye çıkarmaya çalışan üye ülkelerin kalkınması için program hazırlarken diğer taraftan metropoller ve şehir merkezleri ile çevrili ve cazibe merkezi haline gelmiş bölgelerin kalkınmasını desteklemektedir. Polonya’da sadece başkent bölgesi ve çevresi gelişmişlik düzeyini yükseltirken Almanya veya Fransa’da daha fazla sayıda bölgenin gelişmiş olması söz konusu ülkelerin ekonomik politikalarında önemli değişikliğe gitmesine sebep olmaktadır. Bu sebeple sosyal uyum ve ekonomik büyüme hedefi ile yola çıkan Strateji zamanla daha çok büyüme ve istihdam konularına odaklanmıştır. Sosyal politikaları zorunlu alanlarda uygulama ve Avrupa Sosyal Modeli’ni derinleştirme çalışmaları geri planda kalmıştır ve bu sebeple bölgeler arası eşitsizliklerin giderilmesi mümkün olmamıştır. Tersine 2004 yılı genişlemesi ve yaşanan ekonomik kriz Avrupa Birliği’nde 2000’lerde sorun olarak görülen istihdam, fırsat eşitliği, kalkınma ve sosyal politika gibi konuların daha büyük sorunlar olarak ortaya çıkmıştır.

#### 4.2. Avrupa 2020 ve AB Bölgeleri İçin Gelecek Sorunlar

Avrupa Birliği Bölgesel Politikası kapsamında Komisyon’un hazırladığı 2008 “Gelecek Zorluklar” başlığında “küreselleşme, demografik değişimler, iklim değişikliğinin etkisi ve enerji politikası” (Avrupa Komisyonu, 2008:3) önemli rol oynamaktadır. Sürece zarar vermesi olası bu durumların yol açacağı sorunlar göz önünde bulundurularak farklı senaryolar hazırlanmış ve AB geleceğinin genel bir değerlendirmesi yapılmıştır. Değerlendirmenin amacı engellenemeyen sorunları politikaların reformları ile en aza indirmek ve bölgesel sorunların yol açabileceği sosyal politika sorunları ile mücadele etmekte rehber olmaktır. Küreselleşme sürecinin belirsiz olması nedeni ile sadece yenilikleri ve teknolojiyi takip etmek ve dünya standartlarını yakalamak yeterli değildir; aynı zamanda ortaya çıkacak sosyal sorunlarla ilgilenmek ve yoksulluk ve iklim göçü gibi demografik yapıları değiştirecek yapıların süreci ve sorunları ile ilgilenmek gerekmektedir (Avrupa Komisyonu, 2008:3).

AB genişleme politikası nedeni ile bölgeler arası ortaya çıkan farklar ABD ve Japonya ile kıyaslandığında oldukça yüksektir. Genişleme süreci sonunda ortaya çıkan bu farklar küreselleşme, yaşlanma, yoksulluk ve iklim değişikliği gibi sebeplerden dolayı daha da artmıştır. Burada küreselleşme kötü bir süreç gibi algılanmamalıdır. Ucuz fiyat, bolluk, daha büyük pazarların oluşmasından dolayı ortaya çıkan avantajlar Avrupa



Birliği genelinde olumlu sonuçlar doğurmuştur. Ancak yerelde değerlendirildiğinde olumsuz sonuçlar doğurmaktadır. Vergiler, rekabet ve piyasada becerilerin azalması sonucunda yerel sektör sıkıntılar yaşamaktadır. ABD'nin teknoloji de halen çok önde olması ve Çin, Hindistan ve Brezilya'nın işçi ve üretimde AB'yi geçmesi AB'yi yereli destekleyen programlar geliştirmeye itmektedir (Avrupa Komisyonu, 2008:5).

#### 4.2.1. Küreselleşme

AB'de her bölge küreselleşme ile mücadele etmemektedir. Kuzey-Batı bölgesinde kalan bölgeler eğitim, istihdam, iş üretimi konusunda avantajları bölgelerdir. Bu bölgeler özellikle Finalndiya, İsveç, Danimarka, İngiltere ve İrlanda'dadır (Avrupa Komisyonu, 2008:6) Ancak Güney ve Doğu Avrupa'da kalan bölgeler istihdam, yoksulluk gibi sorunlarla mücadele etmek ve aynı zamanda gelişmiş bölgelerle rekabet halinde olmak durumundadırlar (Avrupa Komisyonu, 2008:5). Bu süreçte bilgiye dayalı ekonomi üretmeyen toplumlar ve bölgeler sıkıntı yaşamaktadır. Yine de küreselleşme ile oluşan sorunları ülkeler bazında sınıflandırmak mümkün değildir. Bazı gelişmiş ülkelerin, özellikle Batı ve Orta Avrupa ülkelerinde, bölgeler arası eşitsizliği oldukça fazladır ki bu da ülke genelinde ekonomik ve sosyal politikaların yürütülme sürecinde sorun yaratmaktadır. Yine bu sebeple bölgesel eşitsizlikleri ortadan kaldırmaya yönelik çalışmalar az gelişmiş, gelişmekte olan ya da coğrafi özellikler ve iklim değişikliği sebebiyle sorun yaşayan bölgelerin ekonomilerini bağımlı hale getirerek başka bir soruna neden olacaktır.

#### 4.2.2. Demografik Değişimler

Avrupa Birliği adına en önemli gelişmelerden biri olan Avrupa sosyal modelinin geliştirilmesi ve sosyal refahın artması yaşam koşullarında iyileşme, sağlık ve eğitim gibi alanlarda kalitenin artması ile sonuçlanmıştır. Bu sürecin devam etmesi ve Üye Devletlerde yaşayan Avrupa vatandaşlarının her haktan eşit bir şekilde yararlanması Avrupa Birliği öncelikleri arasındadır. Lizbon Stratejisinin de devam ettirmeye çalıştığı ancak süreçte başarılı olamadığı bu durum Avrupa 2020 ile AB gündeminde önemini korumaktadır. Ancak yaşlanma, sosyal dışlanma ve yoksulluk seviyesinin oldukça yüksek olduğu Birlikte standartları korumak ve yeni politikalar geliştirmek çok mümkün olamamaktadır. Değişen çalışma koşulları, iş gücü ve çalışma saatlerinin esnek olması, kadınların çalışma sektöründeki rolleri dikkate alındığında ortaya çıkan yeni işçi kavramının ihtiyaçlarını tam olarak karşılayacak bir sistem olmadığı gibi yaşlanan nüfusun emeklilik döneminde ortaya çıkan ihtiyaçlara cevap vermek de zorlaşmaktadır. Avrupa Birliği 2050'ye kadar AB sınırları içerisinde 48 milyon daha az genç (15-64 yaş) ve 58 milyon 65 yaş üstü insan olacağını tahmin etmektedir (Avrupa Komisyonu, 2008:8). Hem nüfusta azalma yaşayan hem de yaşlanma sorunu ile karşı karşıya kalan Birlik, çalışma koşullarını düzenlemeli ve özellikle 65 yaş üstü kesim için sağlık ve uzun süreli bakım ihtiyacını karşılama gibi sorunlara çözüm getirmelidir.

#### 4.2.3. İklim değişikliği ve Enerji

İklim değişikliği sonucu ortaya çıkacak sorunlar Avrupa Birliği'nde turizm, büyük enerji üretimi, tarım ve balıkçılık sektörlerini tehdit etmektedir. Kuraklık, sel, nehir taşkınları ve benzeri sorunlarla karşı karşıya kalan Birlikte, 170 milyon kişi iklim değişikliği tehditi ile karşı karşıyadır (Avrupa Komisyonu, 2008:12). Sayının bu kadar fazla olmasına rağmen çözüm noktasında en temel problem bölgelerin karşılaşması muhtemel tehditlerinin farklı olmasıdır. Kıyı kesimleri deniz seviyesinin yükselmesi tehditi ile karşı karşıya iken bazı bölgeler kuraklık ya da nehir taşkınları sorunları ile ilgilenmektedirler. İklim değişikliğinden dolayı ortaya çıkacak sorunlara ortak nokta bulmak zorunda olan Birlik, potansiyel sorunları bulmalı ve çözüm odaklı çalışmalıdır. Enerji sektöründe özellikle AB'nin üçte birinin yaşadığı Doğu ve Güney Avrupa bölgelerinde etkili enerji ekonomisi stratejisi geliştirme, tedarik güvenliği ve çevresel sürdürülebilirlik konularında çalışmaları yapılması gerekmektedir (Avrupa Komisyonu, 2008:12).

### 4.3. Avrupa Sosyal Model'inin Modernize Edilmesi

Lizbon Stratejisi ile başlayan ve Avrupa 2020 ile devam eden bilgi ekonomisini oluşturmak ve devam ettirmek için çalışma ve yaşam koşullarının da iyileştirilmesi gerekmektedir. Daha rahat bir sosyal koruma sistemi ve fırsatların standardize olması bireylerin kendi bölgelerini geliştirmeleri için uygun imkânları sağlayacaktır. Eğitimin de önemli bir faktör olduğunun altını çizen Birlik, çalışmalara temelden başlanması gerektiğini, vatandaşların sosyal hakları ve girişimcilik üzerine bilinç kazanması için tüm çalışmaların eğitime indirgenmesi gerektiğinin altını çiziyor. Yeni bir ekonomik süreçte olan Birlik, istihdam konusunda da aktif olunması gerektiğinin ve özellikle daha çok kadın işçinin sektörlerde yer alması gerektiğinin vurgusunu yapıyor. Günümüzde Birlik için sorun haline gelen göç kavramı ile de kuvvetlenen sosyal dışlanma argümanı ve yoksulluk sosyal politika için önemli iki konu olarak gündemde. Avrupa Birliği, çalışmalarına rağmen artarak

devam eden bu sorunların çözümü için neler yapmak gerektiğini vurgulamıştır. Ancak uygulama sürecinde ortaya çıkan sorunlar sistemin ulus-devlet seviyesinde takılı kaldığı ve hatta zaman zaman bölgesel ya da yerel seviyeden AB seviyesi ile iletişimi güçleştirdiği görülmektedir. Devam eden süreci inceleyen AB kurumları ya da araştırmacılar bir takım sorunların altını çizerek sorunlara çözüm aramaktadırlar.

2005 yılında Barroso Komisyonu Lizbon Stratejisinin daha iyi ilerlemesi adına bazı açıklamalar yapmıştır. Bu açıklamalardan Avrupa Sosyal Modeli ve çevre modeli eğilimlerinin terkedildiği görülmektedir (Zgajewski ve Haijar, 2005:10). Ekonomik büyümede istediği başarıyı yakalayamayan Birlik, çalışmalarına büyüme ve istihdam konularında ağırlık vermeye başlamıştır (Lundvall ve Lorenz, 2014:1). Zgajewski ve Haijar (2005:7) Lizbon adına en önemli hedeflerin gerçekleştirilemediği fikrini savunuyorlar. 2000 yılından beri bazı gelişmeler tamamlanmıştır ancak 2010 hedeflerinin gerçekleşmesi mümkün olmamıştır. Özellikle iki anahtar nokta Lizbon Stratejisi ile gerçekleştirilememiştir. Birinci sosyal politikanın da önemli unsurlarından istihdam konusudur. Hedeflenen %70 genel istihdam oranı ya da 55-64 yaş işçiler için %50 hedef oran karşılanamamıştır. İkincisi ise araştırma ve geliştirme yapısal göstergelerinin Üye Devletlerde hedeflenen %3 hedefine ulaşmamış olmasıdır. Bu sonuçlar diğer alanlar içinde cesaret kırıcıdır. Bazı sosyal ve çevresel amaçların da gözden kaçırıldığı iddia edilmektedir ve bu konudaki en büyük eleştiri bu durumun raporlardan bahsedilmemesidir. Benzer eleştirileri çevre içeriğinden de alan Birliğin Kyoto protokolü ve sera gazı emisyonu ile ilgili etkili uygulamalar yapamadığı düşünülmektedir. Son 8 yılda kirliliğin farklı formları artmıştır (Zgajewski ve Haijar, 2005:8).

Yapısal fonların Lizbon Stratejisine göre düzenlenmesi hedef Avrupa fonlamasına – özellikle iş geliştirme ve AR-GE çalışmalarına oldukça yardım etmiştir. Bölgesel politika önceliklerini ve Ulusal Reform Programlarını belirlemek ve sosyoekonomik öncelikleri belirlemek uyum sürecine katkıda bulunmuştur. Yapısal fonların kullanılması sayesinde bölgesel ve yerel otoriteler için Strateji somut bir anlam kazanmıştır. Stratejisinin çıkış noktalarından biri olan bölgesel eşitsizlikleri yok etme politikası göz önüne alındığında bu çalışmalar Strateji adına atılmış önemli adımlardır. Ancak yapısal fonların etkisi araştırma ve yenilik ya da emek piyasasına yapılacak yatırımlarla geliştirilebilir; düzenleyici çerçeveler basitleştirilebilir ve bazı Üye Devletlerde yönetim kapasitesi ve etkisi geliştirilebilir (Zgajewski ve Haijar, 2005:8). Strateji de ulusüstü, ulusal ve ulus altı – bölgesel ve yerel – aktörlerin etkin katılımı amaçlanmış olsa da 2010 yılına gelindiğinde bunun istenildiği düzeyde gerçekleştirilemediği görülmektedir.

2000-2010 yılları arasında genişleme sürecine devam eden AB, bünyesine katılan Üye Devletlerin adapte olması konusunda da sıkıntılar yaşamıştır. Bu da Stratejinin sürecini ve değerlerini olumsuz yönde etkilemiştir. Sosyal modelin yetersiz kalması adına en önemli faktörlerden biri yaşlanmadır. 55-64 yaş arası bireylerin çalışmadığı AB-25 ülkeleri döneminde emeklilik oranları düşünüldüğünde sosyal politikaların sağlıklı bir şekilde sürdürülmesi ya da geliştirilmesi mümkün olmamıştır (Zgajewski ve Haijar, 2005:14). Lizbon Stratejisinde AB tarafından belirlenen ilerleme ve refah ölçütlerinin yetersiz olmasının sebeplerinden birisi de koordinasyon eksikliği ve bağlayıcı hedeflerin olmamasıdır. İstihdam seviyelerinin artmasına rağmen iş kalitesinin düşmesi ve yoksulluk riskinin artması buna verilebilecek örneklerden biridir. Bunun da en büyük tetikleyicisi 2008 yılında yaşanan krizdir (Pereira, 2011:2). İş piyasasında ve istihdam konusunda istediği başarıyı yakalayamayan Komisyon, Lizbon Stratejisi final raporunda Üye Devletlerin uygun beceri ve imkânlarla sahip olmaması nedeni ile hala yoksulluk ile mücadele ettikleri ve bu konuda ders alınarak yola devam edilmesi gerektiğini vurgulamıştır (Avrupa Komisyonu, 2010:3). Lizbon Stratejisi, AB enstrümanları ya da stratejileri (İstikrar ve Büyüme Paketi, Sürdürülebilir Büyüme Stratejisi ya da Sosyal Gündem gibi) arasındaki ilişki etkili bir iletişim gücüne sahip olmadığından bazı çalışmalar karşılıklı bir izolasyon içinde geçmiştir (Avrupa Komisyonu, 2010:5).

Lizbon Stratejisi çerçevesinde sosyal politika, iş sahası yaratma alanında hedefler ile ortaya çıkmıştır. 2010 yılı itibari ile de yerini Avrupa 2020 hedeflerine bırakmıştır. Yapılan hatalardan ders alarak devam etme politikası olan Avrupa 2020, Stratejide yapılan hataları telafi etmek yerine sorunlara çözüm bulmak ve yeni hedeflerle daha net ve şeffaf bir şekilde süreci ilerletmek amacı taşımaktadır. Akıllı, kapsayıcı ve sürdürülebilir bir strateji hedefleyen Birlik, 2010 yılı itibari ile çalışanların üçte birinin yoksulluk riski taşımaktadır ve Üye Devletler arasındaki bu fark sürekli artmaktadır. Hollandada %10 oranında iken ve Letonyada %21 oranında olan bu fark gün geçtikçe artmaktadır ve Avrupada her on çocuktan birinin yoksulluk riski altında yaşadığına işaret etmektedir (Fischer vd., 2010:7). Bu süreçte maaş dışında, iş giderleri gibi faktörlerde yatırım ve üretim yeniden konumlandırılması alanlarında ekonomik bir rekabet içinde olan ülkeler arasında bir problem oluşturmuştur. Bu sebeple Strateji ülkelere vergide indirim gibi politikalar benimseyerek sektörler destek olunması gerektiğini vurgulamıştır. Ancak istihdam yoksulluk ile mücadele anlamına gelmez. Bireylerin iş sahibi olmaları gerekli yaşam koşulları anlamına gelmediği gibi bilgi ekonomisine dayalı rekabetçi bir ortamda sektörlerin ya da şirketlerin devlet desteği olmadan işçi haklarını korumaya yönelik adım atmasını beklememek gerekir. Gönüllü

tam zamanlı ve yarı zamanlı çalışmaların artması, maaş artışının durması ya da maaşların azalması gibi değişen çalışma koşulları da çalışma şartlarının düzenlenmesi hususunda sıkıntıya sebep olmuştur (Fischer vd., 2010:7).

Refah devleti adına en önemli alanların sağlık, işsizlik desteği ve eğitim olduğu bilinmektedir. Strateji hazırlandığında Avrupa Sosyal modelini ortak bir paydada toplama amacı taşıyan Birlik bu konuda çalışmalar yapılması gerektiğini vurgulamıştı. Bazı araştırmacılar Lizbon Stratejisinin başarısız olmasının en büyük sebebini refah devleti kurma reformuna bağlamaktadırlar. Ekonomik büyümeye odaklı Birlik, ilk defa Avrupa bütünleşme sürecini sosyal bir dayanakla planlamıştır (Zgajewski ve Haijar, 2005:21). Üye Devletlerin yapıları, yönetim biçimleri ve nüfusları düşünüldüğünde böyle bir çalışmanın tam olarak gerçekleştirilmesinin mümkün olmadığı ortaya çıkmaktadır. Avrupa Birliği Üye Devletler göz önüne alındığında özellikle gelişmekte olan devletler piyasada rekabet halinde oldukları süreçte masraflarını kısarak sadece gelişme odaklı hedefler belirlemektedirler. GSYH’de sosyal koruma ayrılan payda azalma olmuştur ve burada da ülkeler arasında çok büyük farklar görülmektedir. Oldukça gelişmiş endüstri ülkelerinde sosyal harcama oranı %21 ile %31 oranında iken Letonya, Romanya, Estonya ve Slovakya gibi ülkelerde bu oran GSYH’nin %12 ile %16’sı arasındadır (Fischer vd., 2010:7). Tek bir model geliştirmek yerine sağlıklı çalışan ve farklı sistemlere uyum sağlayan modeller arasından ulus devletlere seçim hakkı tanınması ya da kendi modellerini geliştirirken sürece müdahale etmek yerine rehberlik ederek ülkelerin sosyal politikalarını geliştirmelerine yardımcı olmak Birlik adına daha radikal adımlar anlamına gelecektir. Geleceğini ekonomik büyüme temeline dayandırmak isteyen Birliğin aynı anda sosyal politika ve ekonomik politika ile eylem geliştirme planları Lizbon Stratejisi süresince başarılı olamamıştır ve gelecekte de benzer bir başarısızlıkla mücadele etme ihtimali olasıdır.

## SONUÇ

Bölgesel eşitsizlikler ekonomik ve politik süreci tehlikeye sokan ve bazı durumlarda politikaların en yoksul bölgelere göre değişiklik göstermesini içeren tehditler olarak görülmektedir. Bu sebeple bölgesel farklılıkların azaltılması birçok hükümetin öncelikli sorunlarından birisidir. İspanya’nın Bask bölgesinde olduğu gibi zengin bölgelerin yoksul bölgelere yardım etmek istememesi ya da İskoçya, Quebec örneğinde olduğu gibi kendilerine alternatif bir istisna yapılmasını isteyebilirler. Bu durumda az gelişmiş ya da gelişmemiş bölgeler özellikle rekabet söz konusu iken kendilerine haksızlık yapıldığını ve rekabet ortamında geri planda kaldıklarını düşünürken gelişmiş bölgelerde de gelirlerinin farklı bölgelere kaymasından doğan tedirginlik ortaya çıkabilir. İtalya’da kuzey ve güney bölgelerinde farklılıklar olması ve Kuzey İtalya’nın Güneye yatırım yapmak istememesi bu duruma örnek gösterilebilir. Bölgeler konusunda bir farklı nokta da kültür, değerler ve dil ayrımında ortaya çıkmaktadır. Belçika’nın Valon ve Flaman Bölgelerinde ortak noktanın ekonomi olduğu düşünüldüğünde artık onları bir arada tutacak bir sistem olmadığında değerler ve kültür ayrışımı yaşanması durumunda ortaya çıkabilecek sorunlar hükümetlerin en büyük problemlerinden biri haline gelmektedir. Avrupa Birliği standartlarına göre NUTS bölgelerine ayrılmış olsa bile bölgelerin halen ulusal bir durum olması da sorun teşkil etmektedir. Bu sebeple bölgesel farklılıkların en aza indirilmesi ve ekonomik politikaların bu amaca göre çizilmesi ülkeler açısından önemlidir.

Özellikle büyümeye ve küresel ekonomi ile rekabet gücünü arttırmaya yönelik bir politika benimseyen Avrupa Birliği için bölgeler arası farklılıkları engellemek ya da en aza indirmek zor bir süreçtir. Bunun temel sebebi bölgelerin de kendi içinde rekabet halinde olmasını benimseyen liberal bir sistemi benimsemesi gibi görünse de yatırımların sosyal politikalara yapılması yerine ekonomi üzerine yapılması kararının devlet inisiyatifine bırakılmasıdır. Çalışan nüfusun azaldığı ancak küreselleşme ile daha çok çalışmaya ihtiyaç duyulan Birlikte basit ama etkili işlerin yoğunlaşması ve bu yüzden girişimciliğin desteklenmesi önemlidir. Ancak sosyal modelin her ihtiyaca yönelik eşitlik çalışmalarının girişimci ruhu desteklemesi çok mümkün görünmemektedir.

Yoksulluk ile mücadele ve istihdam Birliğin öncelikli hedefleridir ve üretilen stratejiler bu yönde çalışmalara devam ederek işbirliği içinde hedeflenen bütünleşmeyi sağlayabilirler ancak iş bulmak ya da sürekli çalışan olmak kadar sosyal haklardan yararlanabilmek de önemlidir. Bu sebeple Avrupa Sosyal Model’inin devamı gerekmektedir. Başlangıçta önemli olan sendikalar artık işçileri temsil etmekte zorlanmaktadırlar. Değişen iş ve işçi algısına göre şekillenen sistem için yeni bir model geliştirilmeli ve sisteme dâhil edilmelidir. Birlik bu konuda gerekli çalışmaların yapılması için hükümetleri harekete geçirmelidir. Aksi takdirde istihdam gerçekleşmiş olsa bile yoksulluk sorun olarak kalmaya devam edecektir.

Avrupa Birliği’nde son dönemlerde liberal politikalara ve sosyal modelin sadece gerekli görülen ve zorunlu durumlarda desteklenmesi gerektiği görüşünün hâkim olmaya başladığı görülmektedir. Gelişmekte olan ülkelerin ekonomik gelişmeye ağırlık vermeleri ve sosyal politikaları geride bırakmak istemeleri AB sosyal politikasında ve çalışma şartlarında değişikliğe sebep olacaktır. Gelişmiş ülkeler çalışma saatlerini uygun hale

getirerek azaltmayı konuşurken gelişmekte olan ülkelerin bunun tersi yönde hareket etmeleri, çalışma şartlarının değişmesi ve sendikaların etkisini yitirmesi sonucu ortaya çıkan değişimler Avrupa sosyal modelinin geleceğini belirlemektedir. Sorunlar bölgesel eşitsizlik sorunu gibi görünse de bazı ülkelerin gelişmişlik düzeyleri göz önünde bulundurulduğunda işsizlikle mücadele, istihdam ve yoksulluk ulusal bir sorun olmaya devam etmektedir. Bu da hükümetleri konu ile ilgili karar mekanizmalarını bölgesel politikalarla ters düşürmektedir.

Küreselleşme sebebi ile ortaya çıkan bu belirsiz süreçte küresellik, yaşlanma, yoksulluk, sosyal dışlanma ve iklim değişikliği ile mücadele etmek Avrupa Birliği'nin öncelikli hedeflerindedir. Geliştirdiği ve entegre ettiği politikalar göz önünde bulundurulduğunda bu sürecin sağlıklı bir şekilde devam ettiği görülmektedir. Avrupa Birliği seviyesinde sürecin sağlıklı işliyor olması ulusal ya da ulus-altı aktörlerin sürece tam dâhil olması anlamına gelmemektedir. 2000 yılı itibari ile yapılan reformların yetersiz olması da ilgili aktörlerin çıkar çatışmaları yaşıyor olmaları ve ulusal kalkınma sürecini bölgeler düzeyine sağlıklı bir şekilde indirgeyememiş olmalarından kaynaklanmaktadır. Avrupa 2020 ve 2020 sonrası demografik değişiklikler ve iklim değişikliği çalışmaları gelişmekte olan ülkelerin, özellikle Güney Avrupa'nın, iklim değişikliği sonucu su altında kalma tehdidi ile karşı karşıya olduğunu; bunun yanı sıra gelişmiş bölgelerin yaşlanma ve sosyal yardıma düzenli muhtaçlık konularında sorun yaşaması muhtemel bölgeler olacağı sonucunu ortaya koymuştur. Bu durum çalışma koşulları açısından tehdit altında olan bölgelerdeki insanların göç etmesine neden olacaktır. Yaşlanma sorunu ile karşı karşıya olan ülkelere iş gücü adına bu göçler avantaj gibi görünürken çalışma koşullarının ve düzenin değişmiş olması, gelen kişilerin aileleri ile göç etmesi ve sosyal düzeni değiştirmesi, sosyal sağlık hizmetleri ve işçi hakları gibi önemli konularda reform ihtiyacı doğuracaktır. Avrupa Birliği ekonomik anlamda başarılı bir birlik olmasına rağmen sosyal birleşmesini henüz tamamlayamamış bir birliktir ve olası göçler ülkeler arasında anlaşmazlıklara sebep olacaktır. Günümüzde ülkeler arası ilişkilerin sürekli değiştiği ve sadece AB içinde değil AB'ye doğru göçün de hızlandığı görülmektedir. AB aday ülkeler ya da komşu ülkeler ile ilişkilerinde değişikliğe giderek yeni stratejiler belirleme konusunda çalışma yapmaktadır ancak bu hızlı değişime 28 Üye ile birlikte ayak uydurması kolay değildir. Yarattığı senaryoların dışında gelişen olaylar ya da bölgeler arasında devam eden eşitsizlik sorununun çözümü politikaların sağlıklı bir şekilde ilerlemesi ve AB'nin 2020 hedeflerine ulaşması adına önemlidir.

## KAYNAKÇA

- ASCANI, Andrea, CRESCENZI, Riccardo ve IAMMARINO, Simona (2012), "*Regional Economic Development: A Review*", **WP1/03 Search Working Paper**, ss.1-26, <http://www.ub.edu/searchproject/wp-content/uploads/2012/02/WP-1.3.pdf> (Erişim Tarihi: 03.10.2018).
- AVRUPA BİRLİĞİ (2008), "*Regions 2020 - An Assessment of Future Challenges for EU Regions*", **SEC(2008)**, 2868 final, Brüksel (Belgium), 14 Kasım 2008.
- AVRUPA BİRLİĞİ (2009), **European Regional Policy, An Inspiration For Countries Outside The Eu?**, Office Of The Official Publications, Luxembourg (Belgium). [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/presenta/international/external\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/international/external_en.pdf) (Erişim Tarihi: 03.08.2018).
- AVRUPA KOMİSYONU (2010), **Commission Staff Working Document: Lisbon Strategy Evaluation Document**, Office Of The Official Publications, Luxembourg (Belgium). [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/lisbon\\_strategyevaluation\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/lisbon_strategyevaluation_en.pdf) (Erişim Tarihi: 23.12.2015).
- AVRUPA KOMİSYONU (2014), **Regional Policy**, Office Of The Official Publications, Luxembourg (Belgium). [http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/en/regional\\_policy\\_en.pdf](http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/en/regional_policy_en.pdf) (12.12.2015).
- ÇELİK, Aziz (2014), **Avrupa Birliği Sosyal Politikası ve Türkiye**, Kitap Yayınevi, İstanbul.
- FISCHER, Severin, GRAN, Stefan, HACKER, Björn, JAKOBI, Anja P., PETZOLD, Sebastian, PUSCH, Toralf ve STEINBERG, Philipp (2010), "*Europe 2020 – Proposals for the Post-Lisbon Strategy Progressive policy proposals for Europe's economic, social and environmental renewal*", **International Policy Analysis**, Friedrich Ebert Stiftung, <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/06962.pdf> (Erişim Tarihi: 23.10.2018).
- KARA, Mehmet Akif ve TAŞ, Seyhan (2013), "*Avrupa Birliği'nde Bölgesel Dengesizlikler ve Bu Dengesizlikleri Gidermeye Yönelik Ekonomik Politikaların Analizi*", **Marmara Avrupa Araştırmaları Dergisi**, S.21(1), ss.111-137.

- KORAY, Meryem (2005), **Avrupa Toplum Modeli**, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, 2. Baskı.
- LUNDFVAL, Bengt-Ake ve LORENZ, Edward (2014), "*The Euro Crisis And The Failure Of The Lisbon Strategy*", **Structural Change, Competitiveness And Industrial Policy: Painful Lessons From The European Periphery**, Oxon - UK, Routledge, Chapter 5, ss.1-27.
- MANZELLA, Gian Paolo ve MENDEZ, Carlos (2009), "*The Turning Points Of EU Cohesion Policy*", **An Agenda For a Reformed Cohesion Policy**, Europa Commission Publisher, ss.1-28. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/policy/future/pdf/8\\_manzella\\_final-formatted.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/8_manzella_final-formatted.pdf) (Erişim Tarihi: 03.08.2010).
- ÖZER, Yunus Emre (2008), "*Küresel Rekabet - Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Türkiye*", **Review of Social, Economic and Business Studies**, S.9(10), ss.389-408.
- PEREIRA, Javier (2011), "*Europe 2020 – The European Strategy For Sustainable Growth What Does It Look Like from Outside?*", **Dialogue on Globalization**, Freidrich Ebert Stiftung, Berlin (Germany).
- RODRIGUEZ, Ricardo, WARMERDAM, John ve TRIOMPHE, Claude Emmanuel (2010), **The Lisbon Strategy 2000-2010. An Analysis And Evaluation Of Methods Used And Results Achieved. Study For The European Parliament**, European Parliament/Directorate General for Internal Policies Publisher, Belgium.

## Göç Yönetiminde Yerel Yönetimler ve STK İşbirliği

### Local Governments and NGO Cooperation in Migration Management

**Kaan AKMAN**

Yüksek Lisans Öğrencisi, Ondokuz Mayıs Üniversitesi,  
Kamu Yönetimi A.B.D., kaanakman94@gmail.com  
<https://orcid.org/0000-0001-9239-7866>

Makale Başvuru Tarihi: 13.11.2018

Makale Kabul Tarihi: 17.12.2018

Makale Türü: Araştırma Makalesi

#### ÖZET

**Anahtar  
Kelimeler:**

Göç,  
Yerel Yönetimler,  
STK,  
İşbirliği,

Bireyler veya topluluklar bir yerden başka bir yere çeşitli nedenlerle zorunlu ya da gönüllü olarak göç etmektedir. Göçleri sadece bir insan hareketliliği olarak ele almak doğru değildir. Göçler önemli bir sosyolojik olgu olduğu gibi aynı zamanda bir yönetim sorunudur. Teknolojinin sunmuş olduğu iletişim imkanlarının genişlemesi ile birlikte insanlar arasında etkileşimler artmıştır. Böylece bireylerin bir seçenek olarak göçleri tercih etmeleri de kolaylaşmıştır. Diğer yandan Suriye iç savaşı sonucunda ülkemize göç eden milyonlarca sığınmacı örneğinde olduğu gibi zorunlu olarak da göç kararı verilebilmektedir. Gerek zorunlu gerekse gönüllü bu hareketler sonucunda yer değiştiren bireyler farklı alanda yeni sorunlarla karşılaşmaktadır. Bu sorunların çözümünde birçok aktör görevlidir. Yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşları bu aktörlerin başında gelmektedir. Günümüzde yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşlarının faaliyet alanları çeşitlenmekte, bu aktörlere verilen önem artmaktadır. Bu kapsamda göç sonrası göç ile gelenlerin entegrasyonunun sağlanması ve sorunlarının çözümünde bu iki aktör çalışmalarında bulunmaktadır. Her iki aktörün çalışmalarında sahip olduğu avantajların yanı sıra ekonomik ve hukuksal birçok engellerle karşılaşmaktadır. Bu durum göz önüne alındığında iki aktörün engelleri aşmak için işbirliği yapmaları gerekmektedir. Bu bağlamda makalede özellikle Türkiye’de son yıllarda artan sığınmacı sayısından yola çıkarak göç yönetiminde yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliği değerlendirilecektir.

#### ABSTRACT

**Keywords:**

Migration,  
Local Government,  
Non-Governmental  
Organization,  
Cooperation,

Individuals or communities migrate compulsively or voluntarily from one place to another for a variety of reasons. It is not right to treat migrations as a mere human movement. Migrations are a management problem at the same time as well as an important sociological phenomenon. With the expansion of the communication possibilities offered by technology, interactions among people have increased. Thus, it is also facilitate for individuals to choose migrations as an option. On the other hand, as in the case of millions of asylum seekers who immigrated to our country as a result of the Syrian civil war, immigration decision can be made as a necessity. Individuals who change places as a result of both compulsory and voluntary actions face new problems in many areas. Many actors are in charge of solving these problems. Local governments and non-governmental organizations are the leading these actors. Today, the fields of activity of local governments and non-governmental organizations vary and the importance given to these actors is increasing. In this context, these two actors are carried out a works ensuring the harmony of those who come after migration and in solving their problems. In addition to the advantages of both actors, there are many economic and legal limitations in their work. When this situation is taken into account, these two actors need to cooperate to overcome the constraints. In this context in the article, especially ,in recent years, starting from the growing number of refugees in Turkey, cooperation between local governments and civil society organizations will be assessed in the management of migration

## 1. GİRİŞ

Göç, en genel tanımlama ile bireylerin ya da toplumların daha iyi yaşam koşullarına ulaşmak için bir yerden başka bir yere yapmış olduğu harekettir. Ülkeler, toplumlar ve kültürler arasında gerçekleşen göç hareketlerinin etkileri oldukça kapsamlı ve karmaşıktır. Nitekim göç eden birey veya topluluklar sosyal, ekonomik ve kültürel alanlarda yeni bir yaşamla karşılaşmaktadır. Bu yeni yaşam beraberinde birçok zorlukta getirmektedir. Bu zorlukların aşılmasında birçok değişken bulunmaktadır. Bu değişken arasında en önemlisi bireylerin göç sonucu beklentileri ile hedef ülke olarak geldikleri ortamdaki koşullardır. Bir diğer önemli faktör ise göç edilen ülkenin göç yönetim sürecinde uygulamış olduğu politikalar ve yerli toplumun göç eden bireylere bakışıdır.

Tarih boyunca yaşanan göçler gönüllü veya zorunlu olarak gerçekleştiği gibi süreleri bakımından da geçici ya da kalıcı şekilde olmuştur. Her bir göç çeşitinin kendine özgü koşulları ve sonuçları bulunmaktadır. Örneğin geçici süre ile gerçekleşen göçlerde uygulanan politikalar daha belirgin ve belli alanlarda sınırlı iken, kalıcı göçlerin etkileri daha kapsamlıdır. Diğer yandan ülkeler arasında yaşanan savaşlar, doğal afetler, iç çatışmalar gibi zorunlu nedenlerle insanlar başka ülkelere sığınmak zorunda kalmaktadır. Gönüllü göçlerdeki itici faktörler zorunlu göçlere göre farklıdır. Bir savaş, doğal afet gibi zorunlu nedenlerle göç eden bireylerin yaşam şartlarına, iş piyasasına, sosyal hayata uyumu daha zor gerçekleşmektedir. Yani zorunlu göçlerin etkilerini gidermek gönüllü göçlere göre daha bütünlük politikalarla mümkündür. Bunun sonucunda hedef ülkenin uygulayacağı göç politikaları hem gelen bireyler hem de yerli toplum için oldukça önem kazanmaktadır.

Dünyada ve Türkiye’de uluslararası göçler üzerinde tartışmaların son yıllarda hızla arttığını görmekteyiz. Bu tartışmayı Türkiye açısından ele aldığımızda özellikle 2011 yılından itibaren Suriye’de başlayan ve halen devam etmekte olan iç savaş sonucunda yaşanan kitlesel sığınma hareketleri karşımıza çıkmaktadır. Türkiye, bu süreçte açık kapı politikası uygulamış, gelen sığınmacıları kabul etmiştir. Nitekim Göç İdaresi Genel Müdürlüğü’nün 06.12.2018 tarihli verilerine göre Türkiye’de 3.611.834 Suriyeli sığınmacı bulunmaktadır. Sığınmacıların Türkiye’de kalış süresinin uzaması ile birlikte artık gerek yönetim gerekse yerli toplum tarafından sığınmacıların varlığı geçicilik üzerinden değerlendirilmemektedir. Bu bağlamda hem politika hazırlayıcılar hem de araştırmacılar sığınmacılar ve yerli toplum arasında entegrasyonun sağlanması başta olmak üzere sorunu ele almış, çözüm önerileri geliştirmiştir.

Göç olgusunun çok boyutlu ve karmaşık bir yapıda olmasının sonucunda göç sürecinin yönetiminde görevli aktörler çeşitlenmiş, bu aktörler arasında işbirliğine yönelik gelişmeler hızlanmıştır. Bu aktörlerin başında yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşları gelmektedir. Toplumsal sorunların çözümünde önemli işlevleri bulunan sivil toplum kuruluşları, merkezi yönetimin uygulamış olduğu politikaların yetersiz kalması durumunda yapmış olduğu faaliyetler ile önemli işlevler üstlenmektedir (Ardahan, 2010:231). Gittikçe artan önemi ve genişleyen yetki alanı ile her alanda çeşitli roller üstlenen sivil toplum kuruluşları, faaliyetlerini gerçekleştirirken hem mali hem de hukuksal kısıtlılıklar ile karşılaşabilmektedir. Bu durum sonucunda ise yaşam şartları zorlaşan sığınmacılara yeterli destek olamamakta, yerli toplumun sığınmacılara bakış açısı etkin bir şekilde yönetilememektedir.

Yerel yönetimler ise sivil toplum kuruluşlarına görece daha geniş bir mali kaynak ve hukuksal yetkiye sahiptir. Dünyada son yıllarda yerel yönetimlere verilen önemin artması ile birlikte yerel yönetimler klasik mahalli müşterek ihtiyaçları karşılayan kuruluşlar olma görevinin yanında yeni roller üstlenen yönetim birimleri haline gelmiştir. Bu kapsamda makalede göç sürecinin yönetiminde oldukça önemli bir yeri olan bu iki aktörün faaliyetleri değerlendirilmiş ve aralarındaki işbirliğinin uygulamaya yansımaları ele alınmıştır.

## 2. BİR YÖNETİM SORUNU OLARAK GÖÇ

Göç, kişilerin yaşamakta olduğu topraklardan, alıştıkları sosyal yapılardan, benimsemiş olduğu toplumsal yaşamdan ayrılarak veya ayrılmaya zorlanarak yeni yaşam alanlarına hareket etme sürecidir. Göçler, savaşlar, demografik değişimler, iklim değişikliği, gibi çeşitli nedenlerle gönüllü ya da zorunlu olarak gerçekleşmektedir. Ayrıca kısa, orta ve uzun vadeli olabilen bu hareketlerin toplumsal alanda birçok yansımaları olmaktadır. Bu nedenle göçlerin bir yönetim sorunu olarak çeşitli politikalar kapsamında ele alınması gerekmektedir. Ülkelerin ekonomik ve politik durumu, nüfus yapısı, kamu düzeni ve refahını etkileyen göç hareketlerinin yönetimi, ulusal ve uluslararası düzeyde işbirliği gerektirmektedir (Akıncı vd., 2015:61).

Göçlerin yönetimini daha önemli hale getiren gelişmelerden biri de göç çeşitlerinin artmasıdır. Bugün emekli göçü, iklim göçü, beyin göçü gibi yeni göç çeşitleri karşımıza çıkmaktadır. Bu sebeple günümüzde yaşanan

göçler ile geçmişteki göçler arasında gerek göçlerin nedenleri gerekse sonuçları bakımından önemli farklar bulunmaktadır. Göçler, bir yönetim olgusu olarak ele almak bu nedenle daha gerekli hale gelmiştir. Ülkelerin göç yönetimine ilişkin politikalarının belirlenmesinde ise en önemli faktör karşılaştıkları göç hareketleri sonrasındaki deneyimleridir.

Değişen siyasal, ekonomik ve toplumsal koşullar sonucunda dünyada artan göç hareketleri ile birlikte ülkelerin sürdürülebilirliği olan ve değişen şartlara uyum sağlayan bir göç politikası oluşturması gerekmektedir. Bu kapsamda Avrupa ülkelerinin yaşadıkları göç tecrübelerinin ardından sistemli bir göç politikası oluşturduğunu görmekteyiz. Çünkü göçler Avrupa ülkeleri için her zaman tartışılan bir konudur. Nitekim Avusturya, Kanada, Yeni Zelanda, Amerika gibi ülkeler göçler neticesinde kurulmuştur. Ayrıca İkinci Dünya Savaşı sonrasında ekonomik büyümenin sağlanması için yurt dışından işçi göçü alan ve bu işçilerin süreç içerisinde kalıcı hale geldiği İsviçre, Avusturya, Lüksemburg, İsveç, Almanya gibi ülkeler karşımıza çıkmaktadır. Diğer yandan eski kolonilerinden göç alan Belçika, Fransa, Hollanda, İngiltere gibi ülkeler; son olarak da geçmişte göç veren bir ülkeden daha sonra göç almaya başlayan Portekiz, İrlanda, İtalya, Norveç, Yunanistan, İspanya, Danimarka, gibi ülkeler bulunmaktadır (Brian, 2009:10-61'dan akt.: Orsam, 2012:9). Yaşanılan bu göçlerin yönetimi ülkeler açısından farklı şekillerde olmaktadır. Örneğin, ABD, Kanada, Avusturya gibi klasik göçmen ülkeleri, ekonomik gelişmişliklerini büyük oranında yaşanılan bu insan hareketliliği sonrası gelen insan gücüne borçludur. Bu nedenle düzenli göç alımına yönelik politikalar bu ülkeler tarafından benimsenmiştir (Sarioğlu, 2016:45).

Avrupa Birliği ülkeleri tarih boyunca göçlere yönelik farklı yaklaşımları benimsenmiştir. Yaşanılan siyasal ve ekonomik krizler Avrupa Birliği ülkelerinin göçlere bakışında değişikliğe yol açmıştır. Özellikle iş gücü talebi nedeniyle ülkelerin düzenli göçleri kabul yönündeki yaklaşımları 11 Eylül sonrası değişmiştir. Örneğin, sığınmacıları terörizmle bağdaştırma anlayışının yaygınlaşması ile birlikte bu dönemde Danimarka, İtalya, Portekiz ve Britanya gibi ülkelerde yasadışı sığınmacılara karşı yeni yasalar çıkarmıştır. 11 Eylül sonrası Avrupa Birliği ülkelerinin göçleri güvenlikleştirme politikalarının bir devamı olarak göçleri dışsallaştırma politikaları da artmıştır. Böylece göçlerin denetimi Avrupa'nın sınırlarının dışında yapılması talep edilmekte, geri kabul anlaşmaları tartışılmaktadır (Orsam, 2016:14). Suriye ve Irak başta olmak üzere Ortadoğu'nun birçok ülkesinde yaşanan savaşlar ve Arap Baharı sonrası bölgede artan insan hareketliliği dünyada uluslararası göçleri daha önemli bir olgu haline getirmiştir.

Uluslararası alanda göçler üzerinde tartışmalarının artması ile birlikte göç sürecinin yönetilmesi için çeşitli küresel kurum ve kuruluşlar oluşturulmuştur. 1950 yılında kurulan "Mülteciler Yüksek Komiserliği" (UNHRC) bu kuruluşlar arasında en önemlisidir. Diğer yandan zorunlu nedenlerle ortaya çıkan göç hareketlerini düzenlemek için bölgesel birçok kurum da kurulmuştur. "Nansen Uluslararası Mülteciler Ofisi" (1931-1938), "Almanya'dan Gelen Mülteciler İçin Yüksek Komiserlik" (1933-1938), "Hükümetler arası Mülteciler Komitesi" (1938-1947) ve "Mülteciler İçin Milletler Cemiyeti Yüksek Komiserliği" (1939-1946) gibi organizasyonlar bunlardan bazılarıdır (Kaya ve Eren, 2014:12).

Dünya üzerinde ortaya çıkan zorunlu göç hareketlerinin ülkeler üzerinde önemli etkiler yaratmasının sonucunda çeşitli uluslararası sözleşmeler ve protokoller de oluşturulmaya başlanmıştır. 1951 Cenevre Sözleşmesi bu kapsamdaki belgelerden biridir. Bu sözleşme özellikle mülteciliği tanımlaması ve mültecilerin haklarını belirlemesi açısından oldukça önemlidir. Sözleşmede mülteci "*vatandaşı olduğu ülke dışında olan ve ırkı, dini, tabiiyeti, belirli bir sosyal gruba mensubiyeti veya siyasi düşüncesi nedeniyle zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkeye dönemeyen veya dönmek istemeyen kişiler*" olarak tanımlanmaktadır. Türkiye, 1951 tarihli Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Cenevre Sözleşmesi'ni 29 Ağustos 1961 tarihinde TBMM'de onaylanarak kabul edilmiştir. Fakat sadece Avrupa'dan Türkiye'ye sığınmak isteyen yabancıları sözleşme kapsamında mülteci olarak kabul edeceğini belirtmiştir (goc.gov.tr/files/files/turkiye\_ulusal\_eylem\_plani(2).pdf, 04.07.2018).

Türkiye, tarihsel süreç içerisinde farklı nedenlerden dolayı çeşitli kitlesel sığınma hareketleri ile sıkça karşılaşmıştır. Tekelli'ye göre Anadolu'nun onbin yıllık yerleşme tarihi içerisinde Anadolu toprakları çeşitli göç deneyimleri yaşamış ve bugün sahip olduğu kültürel çeşitliliğini bu süreçler sonrasında kazanmıştır (Tekelli, 2007:447). Gerçekleşen bu göçlerin Türkiye'nin demografik, toplumsal, kültürel ve ekonomik yapısı üzerinde etkisi büyüktür. Bu süreç içerisinde hem ülke içerisindeki yer değişiklikleri, hem de dış göçler toplumsal yapıda değişimler yaratmıştır. Türkiye'de göç alanındaki çalışmalar bu değişimleri anlamak için genellikle ülke iç göç süreçlerine odaklanmış, bu göçler kentleşme sürecinin bir dinamiği olarak ele alınmıştır (Sirkeci ve Yüceşahin, 2014:2). Diğer yandan Türkiye'nin bulunduğu coğrafyada tarih boyunca birçok savaşların yaşanması nedeniyle sığınma hareketleri de zaman zaman ülke gündeminde yer almıştır. Bu savaşlar sonucunda gerçekleşen ülke



bölünmeleri ve birleşme süreçleri, siyasal ve kültürel ayrışmalar bölgede göçlerin sürekli yaşanmasına yol açmıştır.

Türkiye, özellikle 1980 sonrasında Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği, İran, Suriye, Irak gibi ülkelerde meydana gelen siyasal ve sosyal krizler nedeniyle göç dalgaları ile karşı karşıya kalmıştır (Demirhan ve Aslan, 2015: 35). 1990 sonrası İran- Irak savaşı sonrasında başlayan sığınma talepleri, zamanla daha da artmıştır. 1992 yılında Şubat ve Mart aylarında Saddam Hüseyin'e bağlı ordunun kuzeyde Kürt rejim muhaliflerinin başlattığı ayaklanmayı bastırmak için yaptığı hareket sonucunda 460 bin kişi Türkiye'ye, bir milyon kişi de İran'a sığınmıştır. Mart 1998'de ise Halepçe'ye atılan kimyasal bombalar sonucunda ve Ağustos 1998'de Irak'ın Kuveyt'i işgali ardından Türkiye'ye sığınmıştır. 1998'de Türkiye'ye sığınan 51.542 kişi zaman içerisinde Türkiye'den ayrılmıştır. (Kaynak, 1992:24-25). 1992-1998 yılları arasında gerçekleşen bu göç hareketleri sürecinde Türkiye Cenevre Sözleşmesi'ne koyduğu çekince nedeni ile gelenleri mülteci olarak kabul etmemiş, geçici misafir olarak tanımlamıştır (Kaynak, 1992:147).

Türkiye'nin jeopolitik konumu dolayısıyla bölgede önemli bir güzergahta yer alması yaşanan göç hareketleri sonrası hedef ülke olmasının başlıca nedenidir. Diğer yandan coğrafi konumunun yanında Türkiye'nin tarihsel olarak sahip olduğu özellikler de bir başka faktördür. Çünkü Türkiye'nin komşu ülkeler ile yakın dinsel, siyasal ve kültürel benzerliklere bulunmaktadır. Bu nedenle Türkiye, komşu ülkelere göç etmeyi düşünen kişiler için varış ülkesi olarak ilk sırada yer almıştır. Komşu ülkelerin yanında özellikle 1980 sonrası Afrika ve Asya kökenli kişiler de yasa dışı yollarla Türkiye'yi kullanarak Avrupa'ya geçmeye çalışmaktadır (Demirhan ve Aslan, 2015:34).

Tüm bu gelişmeler sonucunda Türkiye gerçekleşen düzensiz ve düzenli göçleri yönetme sürecini hızlandırmış, birçok kanuni ve idari düzenlemeler yapmıştır. 14 Haziran 1934 tarih ve 2510 Sayılı İskân Kanunu göçmenler ile ilgili düzenlemeleri içeren ilk kanundur. Bu kanunun yanında zamanla 5682 sayılı Pasaport Kanunu ve 5683 sayılı Yabancıların Türkiye'de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun gibi çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Diğer yandan ülkede bulunan yabancılar ve düzensiz göçmenlere yönelik çalışmalarda Emniyet Genel Müdürlüğü, İçişleri Bakanlığı gibi merkezi yönetim bünyesinde çeşitli kurumlar ilgilenmiştir (Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2017:23). Fakat Türkiye'nin göçe ilişkin kurumsal ve hukuksal politikalar belirlemek ve uygulamakla ilgili alt yapısı tam anlamıyla oluşmamıştır. Zaman içerisinde yaşanan ülke içi ve dış kaynaklı göç hareketlerinin yönetiminde farklı kurumlar görev almış, bazı kuruluşlar arasında görev ve yetki dağıtılmıştır. Göçlere ilişkin kanunlarda dışarıdan gelen yabancılar göçmen, sığınmacı ve mülteci gibi farklı statüler ile tanımlanmıştır.<sup>1</sup>

2011 yılında Suriye'de başlayan savaş sonrası milyonlarca kişinin Türkiye'ye sığınması ile birlikte göç yönetim sürecine ilişkin kanuni ve idari düzenlemeler yeniden ele alınmıştır. Bu süreç içerisinde açık kapı politikası sonucunda gelen Suriyeli sığınmacıların hukuksal statüsünün tanımlanmasının yanında sığınmacıların Türkiye'de bulunduğu süreç içerisinde faaliyetlerini denetlemek ve kontrolünü sağlamak için yeni kanunlar ve kurumlar oluşturmuştur. Bunlardan en önemlisi 6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'dur (YUKK). Bu kanunla Türkiye'de bulunan yabancılar yönelik birçok konu düzenlenmiştir.

YUKK'nu ile birlikte Türkiye'de bulunan yabancılar ilişkin birçok düzenleme yapılmasının yanında göçlere yönelik işlerin yürütülmesi için yeni idari birimler oluşturulmuştur. Uzun yıllar boyunca Emniyet Genel Müdürlüğü bünyesinde yönetilmeye çalışan göç sürecine yönelik en önemli kurumsal adım ise Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün merkez ve taşra örgütünün kurulması olmuştur. Böylece Türkiye anlık bir şekilde göçleri yönetme anlayışından, kapsamlı ve bütünlük bir göç politikasına sahip olma yolunda önemli bir düzenleme yapmıştır. YUKK'nun ilk halinin 103. maddesinde düzenlenen Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 703 sayılı KHK'nin 71. maddesi kaldırılmıştır. Daha sonra Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yeniden düzenlenen bu kurumun görevleri bu kararnamada şu şekilde belirtilmiştir:

*Göç alanına ilişkin politika ve stratejileri uygulamak, bu konularla ilgili kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamak, yabancıların Türkiye'ye giriş ve Türkiye'de kalışları, Türkiye'den çıkışları ve sınır dışı edilmeleri, uluslararası koruma, geçici koruma ve insan ticareti*

1 Göçmen, mülteci, sığınmacı, geçici koruma, iltica gibi kavramlar sık sık birbirinin yerine kullanılmaktadır. Fakat bu kavramlar arasında birçok farklılık bulunmaktadır. Makalenin kapsamına girmediği için bu kavramsal karışıklığa değinilmemiştir. Fakat makalede incelediğimiz Suriye kökenli sığınmacıların hukuksal statüsünün 2014'de çıkarılan Geçici Koruma Yönetmeliği ile belirlendiğini belirtmek gerekmektedir. Bu yönetmelikte geçici koruma şu şekilde tanımlanmıştır: "Geçici koruma; ülkesinden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkeye geri dönemeyen, acil ve geçici koruma bulmak amacıyla kitlesel veya bu kitlesel akın döneminde bireysel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen yabancıardan haklarında bireysel olarak uluslararası koruma statüsü belirleme işlemi yapılamayan yabancılarımıza uygulanır" (<http://www.mevzuat.gov.tr>, 04.07.2018).

*mağdurlarının korunmasıyla ilgili iş ve işlemleri yürütmek üzere İçişleri Bakanlığına bağlı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü kurulmuştur (CBK, 4:2018).*

6458 Sayılı YUKK'nu ile Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nin yanında Türkiye'nin göç yönetimindeki politika ve stratejilerinin belirlenmesinde sorumluluk alacak ve ilgili bütün kamu kurum ve kuruluşlarının üst düzeyde temsil edilecekleri Göç Politikaları Kurulu da kurulmuştur<sup>2</sup> ([http://www.goc.gov.tr/icerik/goc-terminolojisi\\_363\\_381](http://www.goc.gov.tr/icerik/goc-terminolojisi_363_381), 04.07.2018). Tüm bu gelişmeler düşünüldüğünde ve Türkiye'nin bölgesel ve stratejik konumu da göz önüne alındığında geleceğe yönelik etkin bir göç yönetim planı ve strateji oluşturmasının alt yapısının hazırlanmaya başlandığını görmekteyiz.

Türkiye'nin uluslararası göçlere yönelik politikalarının gelişim sürecini şekillendiren birçok faktör bulunmaktadır. Örneğin Avrupa Birliği'ne üyelik tartışmaları bağlamında göç politikaları yeniden ele alınmış, bu kapsamda ulusal eylem planları hazırlanmıştır. Uzun yıllar boyunca göçlere yönelik uygulanan bu politikalar genellikle ortaya çıkan sorunlara yönelik ihtiyaçlara cevap vermek amacını taşımaktadır. Fakat yeni oluşan şartlara uyum sağlamayan bu politikalardan beklenen sonuç alınamamıştır. Hazırlanan politikaların başarılı olmasında birçok unsur bulunmaktadır. Bunlar arasında en önemlisi ev sahibi ülke vatandaşlarının sığınmacılar ile uyumunu sağlayacak içeriğe sahip olmasıdır. Diğer yandan vatandaşların ideolojik yaklaşımları, sahip olduğu kültürel değerler, ekonomik koşullar, medyanın olaylara bakış açısı gibi faktörler de önemlidir (Örseli ve Bahanoğlu, 2016:2065).

Sonuç olarak tüm bu gelişmelerle değerlendirildiğinde Türkiye'nin sığınmacılar için artık hedef ülke konumuna geldiği görülmektedir. Nitekim Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün verilerine göre Türkiye'de ikamet izni bulunan yabancı sayısı 808. 870, Geçici Koruma Altında bulunan Suriyelilerin sayısı ise 3.607.563'tür. Bu sayılar göstermektedirki Türkiye için dış kaynaklı göç hareketleri bugün ve gelecek için önemli bir konudur ([http://www.goc.gov.tr/icerik/goc-istatistikleri\\_363\\_378](http://www.goc.gov.tr/icerik/goc-istatistikleri_363_378), 09.12.2018).

Türkiye açısından dış kaynaklı bu göç hareketlerinin yanında yurt içi göçlerinde yaşanıldığı düşünüldüğünde göç olgusunun boyutu genişlemektedir. Suriye kaynaklı kitlesel göç hareketlerinde geçmişte yaşanan sığınma hareketlerine göre daha fazla kişi yer almıştır. Diğer yandan sığınmacıların Türkiye'de kalış sürelerinin uzaması ve belirsizliğin devam etmesi yönüyle bugüne kadar gerçekleşen sığınma hareketlerinden ayrılmaktadır Türkiye'nin sığınmacılara yönelik kamu politikalarını belirleyerek uygulanabilmesi için kurumsal bir yapının oluşturulması, sığınmacıların ortaya çıkarmış olduğu hareketlerinin olumsuzluklarının giderilmesi için gereklidir. İç savaşın her geçen gün derinleşmesi, barış görüşmelerin sonuçsuz kalması sığınma hareketlerinin öngörülememesine yol açmaktadır. Bu durumla beraber Türkiye, yeni göç hareketleri ile de karşılaşabilecektir.

Zorunlu nedenlerle ortaya çıkan göç tipi devletler tarafından bir ulusal güvenlik problemi olarak görülmüştür. Bu nedenle bu alana yönelik düzenlemeler merkezi yönetimin inisiyatifinde ilerlemektedir. Fakat her ne kadar bu göçler merkezi yönetimlerin ilgilenmesi gereken bir sorun gibi görülse de özellikle göçten en fazla etkilenen kentler ve kent yönetimleridir. Yaşanan göçler sonrası gelenlerin öncelikle yerleştikleri yerler kent merkezleri veya çevresi olmaktadır. Bu durum kent yönetimlerinin daha önce sınırları içerisinde bulunan nüfusa yönelik planlanan hizmetlerin aksamasına sebep olmakta; kısa, orta ve uzun vadede yerel idarelere önemli yük ve sorumluluklar getirmektedir (Demirhan ve Aslan, 2015:24).

Türkiye göç hareketlerinin kent yönetimleri üzerine etkisini Suriyeli sığınmacılar sonrası deneyimlemiştir. Başlangıçta sınırda kurulan barınma merkezlerine yerleşen sığınmacılar, zaman içerisinde başta sınır illeri olmak üzere Türkiye'nin farklı kentlerine ikinci bir göç süreci yaşamıştır. İlk olarak sınır kentlerinde kamu hizmet yükü ciddi bir şekilde artmıştır. Diğer yandan sığınmacıların yerli topluma oranı her geçen gün artmaktadır. Örneğin, Şanlıurfa'da sığınmacıların toplam nüfusa oranı % 23,0, Gaziantep'te % 20,79, Hatay'da % 28,01, Mardin' de % 11,12' dir. Sığınmacıların ilin nüfusuna göre en yoğun olduğu kent ise % 89,62 ile Kilis'tir ([http://www.goc.gov.tr/icerik/goc-istatistikleri\\_363\\_378](http://www.goc.gov.tr/icerik/goc-istatistikleri_363_378), 09.12.2018). Bu kentlerde sığınmacıların barınma, eğitim, sağlık, istihdam gibi ihtiyaçları yerel yönetimler üzerinde baskı yaratmaktadır.

Türkiye'nin göç deneyimleri içerisinde karşılaşılan bu durum oldukça karmaşık olmakla birlikte boyutu ve süresi bakımında da yeni bir tecrübedir. Türkiye'de merkezi yönetim kentlerde yoğunlaşan sığınmacıların başta yerli topluma uyumunun sağlanması olmak üzere çeşitli zorluklar yaşamaktadır. Bu nedenle uyum sürecinin daha iyi yönetilebilmesi için çok paydaşlı bir model benimsenmelidir. Sığınmacıların toplumsal uyum sürecini

2 YUKK'nun Göç Politikaları Kurulu'nu düzenleyen 105. Maddesi 2/7/2018 tarihli 703 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 71. maddesiyle mülga edilmiştir. 12.09.2018 tarihli Bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin geçici madde 1'in h bendinde Göç kurulu yeniden düzenlenmiştir.

yönetmek için merkezi yönetim; yerel yönetimler, STK'lar ve diğer aktörlerle birlikte hareket etmesi gerekmektedir (Yıldız ve Çakır-Özservet, 2016:128).

Uyum sorunu bakımından en önemli konu toplumun sığınmacılara olan bakış açısıdır. Türk toplumu kendi kültürü dışından başka kimselerle birlikte yaşama tecrübesini Suriye kaynaklı sığınma hareketleri sonrası yoğun bir şekilde deneyimlemiştir. Milyonlarca vatandaşı başta Avrupa ülkeleri olmak üzere göç ile yurtdışına gönderen Türkiye, özellikle 1990'lı yıllardan sonra göç alan bir ülke konumuna gelmiştir. Bu anlamda ortak yaşama kültürünün benimsenmesi henüz gelişme aşamasındadır. Hollanda'da sığınmacıların uyumu konusunda ilk hukuki düzenleme 1950 yılında, Almanya'da 1951 yılında, Türkiye'de ise kapsamlı olarak 2014 yılında yapılması bu durumu ortaya koymaktadır (Karasu, 2017:643).

Suriye kaynaklı sığınma hareketleri hem Türkiye'nin hem de Avrupa ülkelerinin sığınma hareketlerine bakışında değişimlere yol açmıştır. Yaşanan sığınma hareketleri Avrupa ülkelerinin siyasi aktörler içerisinde sığınmacı karşıtlığını savunan sağ kanat partileri güçlendirirken diğer taraftan da İngiltere gibi bazı ülkelerin Avrupa Birliği'nden ayrılma süreçlerini tetiklemiştir (Sarioğlu, 2016:48). Suriye'de yaşanan iç savaş sonucunda Avrupa'ya sığınma talepleri Avrupa ülkelerinde tedirginlik yaşanmıştır. Fransa bu süreçte 2012'den 2015 Mayıs'ına kadar geçen sürede Irak'tan 5.000, Suriye'den ise 4.500 kabul ettiği belirtmiş, fakat daha fazla sayıda sığınmacıyı kabul edemeyeceğini açıklamıştır. Avrupa'nın en fazla sığınmacıyı kabul eden Almanya ise ülke içi siyasetinde oldukça tartışmalı olan bu konu kapsamında farklı yaklaşımlar uygulamış fakat 13 Eylül 2015'te ani bir kararla sınır kontrollerine başlamıştır. Diğer yandan en katı tutumu sergileyen İngiltere, Suriyeli sığınmacıları ülkelere kabul etmemekte, sıkı kontroller uygulayarak geçişleri önlemeye çalışmaktadır. Benzer bir yaklaşımı Macaristan'da da görmekteyiz. Nitekim Avrupa'ya gelmek isteyen sığınmacıları önlemek için ülkenin Sırbistan sınırı boyunca 175 kilometre uzunluğunda, dört metre yüksekliğinde tel örgü çekilmiştir (Uluslararası Mülteci Hakları Derneği, 2016:12-16).

Her ne kadar Almanya Suriyeli sığınmacılara yönelik kabullenici bir tutum sergilemese de gelenlerin entegrasyonunda önemli politikalar uygulamaktadır. Almanya'ya girişler genelde Avusturya üzerinden yapılmaktadır. Bu girişlerde kayıt yapılan ilk kamplarda sığınmacıların parmak izi alınmakta ve kendilerine bir kimlik kartı verilmektedir. Almanya'nın her bir eyalet ve şehrin kendi nüfusu oranında sığınmacı kotası bulunmakta, sığınmacılar bu kotalara göre şehirlere dağıtılmaktadır. Almanya özellikle dezavantajlı kesimlere yönelik önemli politikalar uygulamaktadır. Örneğin, refakatsiz gelen 12-18 yaş arası gençler için ayrı gençlik kampları oluşturulmakta, kimsesiz çocukları sosyal hizmetlerin yurtlarına yerleştirilmektedir. Diğer yandan çocukların eğitimlerine devam etmesi için de çalışmalar yapılmaktadır. Yetişkinler için mesleki bilgilendirme kursları düzenlenmekte, sığınmacılara işsizlik sigortası yoluyla destek sunulmaktadır. Fakat sığınmacılardan süreç içerisinde kendilerine uygun iş bulmaları istenmektedir. Sığınmacıların barınma şartlarının temin edilmesi esnasında gerekli yer bulunmadığında şehirlerdeki bazı oteller belediyeler tarafından kiralanarak kamp haline getirilmektedir (Uluslararası Mülteci Hakları Derneği, 2016:44-48).

Sonuç olarak Suriye kaynaklı sığınma hareketleri sonrası gerek Türkiye gerekse Avrupa açısından göçlerin yönetim süreci daha önem kazanmaktadır. Avrupa Birliği ülkeleri bu süreçte sınır kontrolleriyle güvenlik eksikliğini politikalar benimserken kabul ettiği sığınmacılara yönelik önemli çalışmalar yapmaktadır. Türkiye ise özellikle 2014 sonrası göç yönetim sürecinde önemli adımlar atmıştır. Fakat gerçekleşen sığınma hareketlerinin kapsamının oldukça geniş olması nedeniyle yönetim sürecinin birçok paydaşla ortak yürütülmesi gerekmektedir. Merkezi yönetimin öncülüğünde yürütülen göç yönetiminde en önemli paydaşlar ise yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşlarıdır.

### 3. GÖÇ YÖNETİMİNİN AKTÖRLERİ

Türkiye açısından göç yönetim süreci her ne kadar merkezi yönetim öncülüğünde yürütülse de Avrupa'nın birçok ülkesinde bu sürecin en önemli aktörleri yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşlarıdır. Örneğin İtalya'nın Bolonya vilayetinde özel emlak piyasasında kiralık ve satılık daireleri belediye adına kiralanarak daha sonra bunlar sığınmacılara belediye kontrolündeki ücretlerle tekrar kiralanmaktadır. Diğer yandan Sevilla'da yabancıların faydalandıkları hizmetlerin çoğu STK'larca sağlanmaktadır (Şensoy, 2014).

Türkiye'de ise yerel yönetim kuruluşlarından özellikle belediyeler ve sivil toplum kuruluşları etkin bir göç aktörleri olarak yer alamamıştır. Bu durumun başlıca nedeni ise Türkiye'de sivil toplum ve belediyelerin gelişim süreci ile ilgilidir. Suriye kaynaklı sığınma hareketleri sonra başta sınır illerindeki Gaziantep, Kilis ve Şanlıurfa illerindeki kent yönetimleri sığınmacılara yönelik önemli hizmetler sunmaya başlamıştır. Ayrıca

bölgede birçok sivil toplum kuruluşu Suriyeli sığınmacıların barınma, yiyecek ve giyecek ihtiyaçlarını gidermek için çalışmalarını artırmıştır.

Yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşları özellikle son yıllarda katılımcı demokrasinin işlerliğinin en önemli mekanizmaları olarak görülmektedir. Fakat bu yapılar faaliyetlerini yürütürken hukuki, ekonomik birçok engelleme ile karşı karşıya kalmaktadır. Dünyada devletlerin yönetim anlayışlarından biri de yönetim süreçlerinin çok aktörlü bir şekilde yürütülmesidir. Bu aktörler arasında en önem iki paydaş ise yerel yönetimler ve STK'lardır. Bunun sonucunda artık yerel yönetim kuruluşlarının ve STK'larının daha etkin hale getirmesi gerektiği sıklıkla vurgulanmaktadır (Karakurt, 2007:12).

Tunçay'a göre sivil toplum; *“devlet içinde yaşayan, devletle özdeş olmayan hatta ona karşı koyabilen bir tür insan ilişkileri bütünüdür”* (Tunçay, 2003). Kaypak ise sivil toplumu; *“devlet, ekonomi ve aile arasında kalan toplumsal sorunları çözmeye yönelik kendiliğinden oluşan kamusal alan”*, şeklinde tanımlamıştır (Kaypak, 2012:180). Sivil toplum tarafından oluşturulan kuruluşlar ise Adıgüzel'e göre; *“bir ülkedeki vatandaşların ortak ilgi, ortak çıkar, özelemleri için devlet dışında yanyana gelerek kendi entelektüel maddi potansiyellerini birleştirdikleri, çaba gösterdikleri katılım biçimleridir”*, (Adıgüzel, 2018:61). Yaman'a göre ise STK'lar; *“devletlerin hizmetlerin yeterli olmadığı ya da hiç yerine getiremediği veremediği ya alanlarda insanların birlikte hareket ettikleri başta kendi üyelerine sonra da toplumun bu hizmete ihtiyaç duyan diğer kesimlerine hizmet vermek adına oluşturulmuş gönüllü organizasyonlardır”* (Yaman, 2005:97).

Sonuç olarak sivil toplum kavramının içeriğini göz önüne aldığımızda STK'ların sahip olduğu işlevlerin ne kadar önemli olduğunu görülmektedir Sivil toplum kuruluşlarının temel amacı toplumun farklı kesimlerinin ortak çıkarlarını birleştirerek, bu çıkarları toplumsal bir talep haline getirmek ve böylece kamuoyu baskısı yaratmaktır. Sivil toplum kuruluşlarının bu temel işlevinin yerine getirmesinde içerisinde yer aldığı toplumun siyasal, ekonomik ve kültürel gelişmişliğine büyük önem taşımaktadır (Erdoğan, 2011:84).

Türkiye'de ise sivil toplum kuruluşları, tarih içerisinde özellikle sosyal yardım ve sosyal hizmetler alanında büyük bir rol üstlenmiştir. STK'ların son yıllarda çalışmalar yaptığı en önemli alanlardan biri de Suriyeli sığınmacılara yöneliktir. Türkiye'de özellikle Suriyeli sığınmacıların büyük çoğunluğunun barınma merkezleri yerine kentsel alanlarda yaşamaya başlaması ile birlikte sivil toplum kuruluşları ve yerel yönetimlere olan ihtiyaç daha belirgin hale gelmiştir. Bu kapsamda sığınmacılar her ne kadar merkezi yönetim tarafından sağlanan imkânlardan faydalansalar da sivil toplumdan ve yerel yönetimlerden aldığı desteklerle yaşamlarını sürdürmeye çalışmaktadır. Yabancı olmanın getirmiş olduğu dışlanma ve ayrımcılığın yanı sıra kültürel uyumsuzluk, gıda, barınma, kira, işsizlik, güvencesizlik, istismar, dil problemi gibi birçok sorunun çözümünde yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşlarının faaliyetleri gün geçtikçe daha da önem kazanmaktadır.

Türkiye'de sığınmacıların sorunlarının çözümü her ne kadar devletlerin sorumluluğunda olsa da sivil toplum kuruluşları da bu alana yönelik çalışmalar yapmaktadır. Özellikle devletlerinin ulaşma imkanı olmadığı veya kısıtlı kaldığı yerlerde sivil toplum kuruluşları bazen daha etkin hizmetler yürütebilmektedir. Bu hizmetler gerçekleştirilirken STK'lar kamuoyunun oluşması ve yetkili birimler sorunlara ilgisinin artması katkı sağlamaktadır. Sivil toplum kuruluşları bunun yanında sığınmacılara hukuki, ekonomik, sosyal, sağlık, barınma gibi çeşitli alanlarda doğrudan yardım da etmektedir (Mutlu, 2017:163).

Bir ülkeye yönelik gerçekleşen sığınma hareketlerinin içerisinde farklı özelliklere sahip gruplar bulunmaktadır. Bu gruplar barınma, güvenlik, sağlık, eğitim gibi fiziksel sorunların yanında yerli toplum tarafından kabul edilmeme ve bu topluma uyum sağlayamama gibi sosyal sorunlar da yaşamaktadır. Sığınma hareketleri sonrası gelenlerin din, dil, yaş, eğitim gibi özellikleri sığınılan ülkedeki uyum sürecini yakından etkilemektedir. Sığınmacıların demografik özellikleri incelendiğinde özellikle belli gruplara yönelik politikaların daha fazla önem taşıdığı görülmektedir. Örneğin sığınmacıların içerisinde çocuklar ve gençler sahip olduğu özelliklerden dolayı oldukça önem taşımaktadır. Sığınmacı gençlere yönelik politikaların yeterli olmaması birçok sorunu ortaya çıkaracaktır. Diğer yandan doğru uygulanan politikalar ile gençlerin her alanda uyumunun sağlanması sonucunda başta ekonomi olmak üzere birçok alanda olumlu sonuçlar alınabilecektir. Örneğin 6.12.2018 tarihi itibarıyla Türkiye'de bulunan Suriyeli sığınmacıların 0-24 yaş arasında 2.262.975 kişi bulunmaktadır ([http://www.goc.gov.tr/icerik/goc-istatistikleri\\_363\\_378](http://www.goc.gov.tr/icerik/goc-istatistikleri_363_378), 09.12.2018). Bu nedenle sivil toplum kuruluşlarının Suriyeli sığınmacılar arasında bulunan çocuklar ve gençlere yönelik çalışmaları daha da önem kazanmaktadır.

Göç sonrası sürecinin yönetilmesinde merkezi yönetim ve sivil toplum kuruluşlarından sonraki en önemli aktör yerel yönetimlerdir. Ülke içi gerçekleşen göçlerde ortaya çıkan sorunlar genellikle ekonomik ve fiziksel kaynakların yetersizliği iken, sığınma hareketleri sonrası yaşanan göçlerde ise bunun yanında sosyal ve kültürel problemlerde eklenmektedir. Sığınmacıların ülkeye giriş ve yerleşme, vize ve ikamet, çalışma izni ve vatandaşlığa giriş gibi egemenlik alanları ile ilgili olan konularla merkezi yönetimler ilgilenmektedir. Bunların

yanında göçün sosyal ve kültürel boyutlarında göçmenlerin topluma uyumu, kültürel hizmetler, sosyal hizmetler, eğitim, istihdam gibi konularda ise yerel yönetimlere önemli görevler düşmektedir (Daoudov, 2015:4).

Türkiye’de en önemli yerel yönetim kuruluşu belediyelerdir. Türkiye’nin toprak üzerinde örgütlenmesi yani idari teşkilatlanmasında belediyeler tarih boyunca önemli bir statüde olmuştur. Belediyelerin sığınmacıların sorunlarının çözümü noktasında üstünlüklerinin olmasına rağmen bu üstünlükleri hayatta geçirmesinde yasal ve mali birçok engel de yer almaktadır. Sığınma hareketlerinin yönetimin bir güvenlik meselesi olarak algılanması, yerel yönetimlere yetki devri noktasında temkinli bir yaklaşımı getirmektedir. Bu durum ile birlikte yerel yönetimler göç yönetim sürecinde aktif rol alamamaktadır. Sığınmacılara yönelik yerel yönetimlerin çalışmalarının kısıtlı kalmasının en önemli nedenlerinden bir diğeri de Türkiye’de yerel yönetimlerin karşı karşıya kaldığı yapısal sorunlardır. Türkiye’de belediyelerin sığınmacılara yönelik çalışmalarında karşılaştıkları engelleri, mali, kanuni ve toplumsal engeller başlığında üçe ayırabiliriz.

Bu engellerin ilki yerel yönetimlerin yapmış olduğu hizmetlerin finansman sorunu yani belediyelerin gelir kaynakları ile ilgilidir. Türkiye’de belediyelerin temel gelirleri; öz kaynakları, devlet gelirlerinden ayrılan paylar, devlet yardımları, olağanüstü gelirler ve diğer gelirlerden oluşmaktadır (Doğan, 2018:405). Bu gelirler arasında en önemlisi devletin belediyelere yaptığı yardımlardır. Devletin belediyelere yapmış olduğu bu yardımlar iki amaçla kullanılmaktadır. Bunlardan ilki devlet tarafından herhangi bir harcama alanı belirlenmeyen genel yardımlarken diğeri ise belli bir hizmetin yerine getirilmesi amacıyla yapılan yardımlardır (Doğan, 2018:415). Dolayısıyla Türkiye’de belediyelerin öz kaynakları oldukça kısıtlı ve büyük oranda merkezi yönetimin aktardığı bütçeye bağlıdır. Bu nedenle sığınmacılara yönelik çalışmalarda belediyelerin en temel sorunu hizmetlerin finansmanıdır.

Türkiye’de belediyelerin sığınmacılara yönelik çalışmalarında karşılaştıkları ikinci engel ise kanunlarda belediyelerin sığınmacılara yönelik hizmetler yapmasının net bir şekilde belirtilmemesidir. Türkiye’de yönetim düzeyinde uluslararası göç ile ilgili çalışmalarda yerel yönetimlerin yetkisi oldukça sınırlıdır. Resmi belgelerde ve uyum faaliyetlerinin planlanması aşamasında yerel yönetimlerden sadece öneri ve katkılar beklenilmektedir. Sığınmacılara sosyal ve kültürel hizmetlerin sunulmasında işbirliği yapılacak aktörler arasında, kamu kurum ve kuruluşlarıyla sivil toplum kuruluşları belirtilmekte iken, yerel yönetimlere uygulama kısmında yer verilmemiştir (Özservet, 2015:95). 6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu’nun “Uyum” başlıklı maddesinde bu durum mevcuttur. Bu madde de yabancılarla yönelik işlerin yürütülmesi noktasında yerel yönetimler göz ardı edilmiştir. Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu’nun “Uyum” başlıklı 96. maddesi şu şekildedir:

*(1) Genel Müdürlük, ülkenin ekonomik ve mali imkânları ölçüsünde, yabancı ile başvuru sahibinin veya uluslararası koruma statüsü sahibi kişilerin ülkemizde toplumla olan karşılıklı uyumlarını kolaylaştırmak ve ülkemizde, yeniden yerleştirildikleri ülkede veya geri döndüklerinde ülkelerinde sosyal hayatın tüm alanlarında üçüncü kişilerin aracılığı olmadan bağımsız hareket edebilmelerini kolaylaştıracak bilgi ve beceriler kazandırmak amacıyla, kamu kurum ve kuruluşları, yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları, üniversiteler ile uluslararası kuruluşların öneri ve katkılarında da faydalanarak uyum faaliyetleri planlayabilir. (2) Yabancılar, ülkenin siyasi yapısı, dili, hukuki sistemi, kültürü ve tarihi ile hak ve yükümlülüklerinin temel düzeyde anlatıldığı kurslara katılabilir. (3) Kamusal ve özel mal ve hizmetlerden yararlanma, eğitime ve ekonomik faaliyetlere erişim, sosyal ve kültürel iletişim, temel sağlık hizmeti alma gibi konularda kurslar, uzaktan eğitim ve benzeri sistemlerle tanıtım ve bilgilendirme etkinlikleri Genel Müdürlükçe kamu kurum ve kuruluşları ile sivil toplum kuruluşlarıyla da iş birliği yapılarak yaygınlaştırılır.*

Belediyelerin sığınmacıların uyum konusunda rol üstlenmesi noktasındaki Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu’ndaki eksikliklerinin yanında 5395 sayılı Belediye Kanunu’ndaki düzenlemeler yetersizdir. Bu kanun sığınmacılar ile ilgili yerel yönetimlere net bir görev vermezken, maddeler arasındaki uyumsuzluk ise belediyeleri zor durumda bırakmaktadır. Kanununun 13. maddesinde düzenlenen Hemşehri Hukuku’na ilişkin hükümlerde herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir derken ikamet etmek temel alınmaktadır. Diğer yandan aynı yasanın 14. maddesi, hizmet verilmesinde vatandaşlığın esas alındığına dair bir düzenleme de yapılmıştır. 14. Madde “*belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur*” şeklinde düzenlenmiştir. Fakat belediyeler, vatandaş olmayanlara yapılacak hizmet harcamalarının Sayıştay tarafından yapılacak denetimlerde sorun olacağı düşünerek, çalışmalarında kararsızlar yaşamaktadır (Erdoğan, 2017:41).

Belediyelerin sığınmacılara yönelik çalışmalarında karşılaştığı üçüncü engel yerli toplumun sığınmacılara bakış açısıdır. Suriyeli sığınmacılar örneğinden hareketle, Türkiye’de her ne kadar kitlesel olarak sığınmacılara

yönelik tepkiler yaşanmasa da sığınmacıların kalış süresinin uzaması ile birlikte bu durumun sürdürülebilirliği belirsizdir. Özellikle ülkenin siyasal ve ekonomik durumu yerli toplumun sığınmacılara bakış açısını değiştirmektedir. Türkiye’de özellikle ekonominin karşı karşı kaldığı sorunlar nedeniyle ortaya çıkan işsizlik gibi sorunlar sosyal yardıma olana talebi artırmaktadır. Böyle bir durumda yerel yönetim kuruluşları oy motivasyonunda göz önüne alarak vatandaşlara yönelik hizmet götürmeyi tercih edebilmektedir. Ayrıca son yıllarda sıkça yaşanan seçimler süreçlerinde konunun ön planda olması belediyelerin toplumsal tepkilerle karşılaşmamak adına sığınmacılara yönelik çalışmalarında kararsız kalmasına yol açmaktadır.

Türkiye’de yerel yönetimlerin sığınmacılara yönelik çalışmaları sosyal yardımlar ile sınırlı kalmıştır. Fakat gündelik hayatta Suriyeli sığınmacılar kaynaklı sorunlardan en yakından etkilenen kuruluşlar yerel yönetimlerdir. Yerel yönetimlerin kamu huzur, refah ve güvenliğinin sağlanmasında Suriyeli sığınmacılara yönelik çalışmalar yapması zorunludur. Bu bağlamda Türkiye’de bazı belediyeler sığınmacılara çalışmalar da yapılmakta fakat bu kanuni ve mali bir destekten yoksun şekilde yöneticilerin inisiyatifleri ile olmaktadır.

Türkiye’de sığınmacıların yönetimi süreç boyunca Afet ve Acil Durum Yönetim Başkanlığı tarafından yerine getirilmiştir. Bu kapsamda Resmi Gazete’de yayımlanan Geçici Koruma Yönetmeliği’nde yapılan değişikliğe göre, sığınma merkezlerinin yönetimi AFAD’dan alınıp Göç İdaresi Genel Müdürlüğü’ne verilmiştir. (milliyet.com, 10.12.2018) Bu durum Türkiye’de gelecek açısından göç yönetimini alanında yeni anlayışların ortaya çıkmasının başlangıcı olabilmektedir. Kamu politikası hazırlayıcıların yerel yönetimlere göç konusu hakkında zaman içerisinde daha geniş yetki vermesiyle karşılaşabiliriz.

Sonuç olarak sivil toplum kuruluşları toplumsal alanda uyumun sağlanmasında ve yerli toplumla iletişim kanallarının oluşturulmasında kurgulayıcı bir rolü üstlenmeli, yerel yönetimlerde sivil toplum kuruluşlarına destek olmalıdır. Sivil toplum kuruluşları ile en yakından bağlantı kurabilecek olan yönetim birimleri belediyelerdir. Bu nedenle bu iki aktörün arasındaki etkileşimin ve işbirliğinin artması gerekmektedir. Her iki aktöründe sahip olduğu imkan ve kısıtlılıkların farklı olması nedeniyle işbirliği sonucunda sorunların çözümü daha kolaylaşacaktır.

#### 4. GÖÇ YÖNETİMİNDE YEREL YÖNETİMLER VE SİVİL TOPLUM KURULUŞLARININ İŞBİRLİĞİ

Göç yönetim sürecinde merkezi yönetim, yerel yönetim, üniversiteler, küresel örgütler, meslek odaları gibi birçok aktör yer almaktadır. Bir önceki bölümde de açıklandığı gibi dünyada sığınmacı sorunu ile karşılaşan ülkelerde yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşlarının önemli çalışmaları bulunmaktadır. Fakat Türkiye’de sığınmacılar ile ilgilenen STK sayısı bu ülkelere göre oldukça azdır. Türkiye’nin toplumsal ve siyasal yapısında STK’ların tarih boyunca önemli bir yer edinmemesinde en temel nedeni STK’lara uzun yıllar boyunca mesafeli yaklaşılmasıdır. Bu nedenle Türkiye’de STK toplumsal alanda etkili bir konumda bulunamamıştır. 1990 sonrası Bosna ve Kosova krizi sonrası STK’ların faaliyetlerinin artması gibi gelişmelerle birlikte Türkiye’de STK’lar toplum içinde daha etkin hale gelmiştir (Mutlu, 2017:169).

Yaşanılan göçlerinin ardından sığınmacılara yönelik yardımlar yapmak için kurulan sivil toplum kuruluşlarının yanında sığınmacılar tarafından çeşitli yapılar da oluşturulmaktadır. Özellikle işçi göçleri sonucunda göç eden bireyler arasında “*göçmen dayanışma ağları*” kurulmaktadır. Dayanışma ağları, kendi memleketinden başka bir yere göç eden kişilerin yeni vatanlarına tutunmak için kurdukları örgütleri kapsamaktadır. Nitekim Türkiye ve Almanya arasında gerçekleşen işçi göçleri sonrası yoğunlaşan nüfus ile birlikte Almanya’nın merkezinde birçok Türk göçmen dernekleri kurulmuştur (Adıgüzel, 2018:189). Göçmen dayanışma ağları hemşehri derneklerinde olduğu gibi mensuplarına birçok avantaj sağlamaktadır.

STK’lar aracılığı ile öteki konumunda bulunanlara toplumda aitlik duygusunun yeniden oluşması temin edilmektedir. Fiziksel ve sosyal ihtiyaçlarını bu ağlar vasıtasıyla gideren bireyler göç süreci sonrası yeni şartlara uyum sağlama noktasında bu ağların desteklerine ihtiyaç duymaktadır. Bu ağlar aynı zamanda sığınmacıların göç tecrübelerini aktararak ayrıldıkları ülkeler ile yeni coğrafya arasında bağ kurmasını da sağlamaktadır. Bu ağların bir diğer katkısı ise göç sürecine henüz katılmayanlar üzerindedir. Ülkelerinden ayrılmak isteyen kişiler daha önce göç deneyimini yaşayan kişiler ile bu ağ vasıtasıyla iletişim kurmakta, göç kararını bu iletişimin sonucuna göre şekillenmektedir (Adıgüzel, 2018:31). Bu bağlamda ülkemizde Suriyeli sığınmacıların kurmuş oldukları STK’lar, Suriyeli sığınmacılar arasında da bir ağ kurmaktadır. Bu STK’lar birey ve ailelere yardımcı olmak, göç ettikleri Türkiye toplumuna uyumlarını kolaylaştırmak adına hizmetler sunmak, köken ülkeleri arasındaki irtibatı sağlamak gibi birçok fonksiyonu üstlenmişlerdir (Apak, 2016:279). Sivil toplum kuruluşlarının rolleri ve işlevleri ülkeden ülkeye değişiklik göstermekte ancak pek çok durumda bu kuruluşlar,

sığınmacıların devletler arasında irtibat kurmasını sağlamaktadır Türkiye’de sivil toplum kuruluşları sığınmacıların öncelikle güvenli ve sağlıklı bir yere yerleşirmesine odaklanmaktadır (Kalaycı, 2016:15).

Uluslararası ve ulusal belgelerde hükümetlerin STK’lar ile ilgili işbirliği yapmasına yönelik düzenlenmeler bulunmaktadır. Örneğin 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu’nda Göç idaresi Genel Müdürü’nün uyum faaliyetleri planlarken kamu kurum ve kuruluşları, yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları, üniversiteler ile uluslararası kuruluşların öneri ve katkılarından da faydalanabileceği belirtilmiştir ([http://www.goc.gov.tr/files/files/goc\\_kanun.pdf](http://www.goc.gov.tr/files/files/goc_kanun.pdf), 08.12.2018). Diğer yandan 5 Aralık 1951 yılında kurulan Uluslararası Göç Örgütü’nün temel amaç ve işlevi kurucu anlaşmasında sivil toplum kuruluşları ile işbirliği şu şekilde belirtilmiştir:

*Örgüt, diğer faaliyetlerinin yanı sıra göç, mülteciler ve insan kaynakları alanlarındaki uluslararası faaliyetlerin koordinasyonunu kolaylaştırma çalışmalarını yürütürken, bu hususlar ile ilgilenen uluslararası hükümet kuruluşları ve sivil toplum kuruluşları ile yakın işbirliği içinde olacaktır. Bu işbirliği, ilgili tüm kuruluşların yetkilerine karşılıklı olarak saygılı kalınması suretiyle yürütülecektir* (<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2010/08/20100810-4.htm>).

Sığınmacılar ilgili çalışmalarda bulunan STK’ların sayısı özellikle Avrupa’da günden güne yaygınlaşmaktadır. Afrika’dan ve Ortadoğu’dan kaçan sığınmacılar Libya’dan İtalya, İspanya, Yunanistan üzerinde Almanya başta olmak üzere Avrupa Birliği ülkelerine göç etmektedirler. Bu nedenle bu ülkedeki sivil toplum kuruluşlarının sığınmacılara yönelik önemli çalışmaları bulunmaktadır. Örneğin İtalya’da Veneto bölgesinin önemli şehirlerinden biri olan Treviso’da medyanın, yerel yönetimlerin ve halkın göçmen karşıtı olmasına rağmen sivil toplum kuruluşları önemli çalışmalar yapmıştır. Treviso yerel sağlık birimi kaçak göçmenler için bir klinik açmış, bunun yanında “Yabancılar İçin Danışma Masası” kurmuştur. Treviso’da yerel yönetimlerin eksikliklerini sivil toplum kuruluşları yaptıkları çalışmalar ile gidermiştir (Şensoy, 2014).

Sivil toplum kuruluşları ile belediyeler arasındaki işbirliğine yönelik çalışmalara örnek verebilecek ülkelerden biri de İtalya’dır. 1970’lerden itibaren İtalya’nın Bolonya vilayetine 154 farkı ülkeden göçmen gelmiştir. Gelen sığınmacı gruplara STK’lar ve diğer kurumlar işbirliği içinde çalışmalar yapılmıştır. Belediye, vilayet ve üniversite yönetimlerinin katılımıyla kültürler arasında eğitim için bir laboratuvar dökümantasyon merkezi olan CD-Lei kurulmuştur. Bolonya yerel yönetimleri özellikle 1990’lı yıllardan itibaren uluslararası göç yönetiminde sivil toplum-belediye yönetim modelini uygulamıştır. Bolonya Belediyesi çeşitli semtlerde sosyal masalar açarak sosyal hizmetlerini farklı merkezlerden vermeye başlamıştır. Bu sosyal masaların amacı, STK ile kamu işbirliğinin sağlanmasıdır (Şensoy, 2014).

Türkiye açısından sivil toplum kuruluşlarının çalışmalarına baktığımızda özellikle sığınmacıların hayatta kalma mücadelesinde insani dramlarla karşılaşmaması için yardımlar yapılmaktadır. Zaman zaman yaşanan dramların en temel nedeni ihtiyaç sahiplerine ulaşamamaktan kaynaklanmaktadır. Bu nedenle sığınmacılara yönelik ihtiyaçların toplandığı veri sistemlerinin kurulması gerekmektedir. Bunun bir örneği Türkiye’de sığınmacılara yönelik önemli faaliyetlerde bulunan kurumlardan biri olan AFAD tarafından yapılmıştır. AFAD geçici barınma merkezlerinde oluşturulan elektronik yardım dağıtım sistemi (EYDAS), STK’lar ile ihtiyaç sahibi Suriyelilerin buluşturulması amacıyla oluşturulmuş olan elektronik bir sistemdir. Bu sistemin çalışması gönüllülük esasına göre işlemektedir (Taştan vd., 2016:33).

Türkiye’ye göç eden sığınmacılar çoğunlukla sınır illerinde ve İstanbul başta olmak üzere büyükşehirlerde yaşamaktadırlar. Nitekim İstanbul’da 558.115, Gaziantep’te 418.802, Hatay’da 441.913 ve Şanlıurfa’da 455.543 Suriyeli sığınmacı bulunmaktadır (<http://www.goc.gov.tr>, 09.12.2018). Bu nedenle sığınmacılara yönelik STK’ların çalışmaları bu kentlere daha da yoğunlaşmaktadır. Örneğin İstanbul’da sığınmacılara yönelik çalışan kuruluşlardan biri Caritas’tır. Caritas İstanbul’daki ofisini 1985 yılında açmıştır. 1991 Körfez savaşıyla özellikle Iraklı sığınmacılara yardım etmeye başlamıştır. 2011 yılından itibaren çalışmalarını Suriyeli mültecilere ve mülteci çocuklara yönlendirmiştir. İKGV (İnsan Kaynağını Geliştirme Vakfı) İstanbul’da bulunan ve kadın ticareti ile mücadele kapsamında önemli çalışma yapan sivil toplum kuruluşlarından biri diğeridir. Bu vakıf 2004 yılında İstanbul Belediyesi ile bir protokol imzalayarak insan ticareti mağdurlarına yönelik bir sığınak oluşturmuşlardır (Şensoy, 2014).

Suriyeli sığınmacılar için önemli çalışmalar yapan STK’lardan biri de Uluslararası Mavi Hilal Vakfı’dır (IBC) IBC, özellikle sınır illerinde yapmış olduğu faaliyetler ile sığınmacıların yaşamlarını kolaylaştırmaya çalışmaktadır. Bu kapsamda örneğin, Kilis’te üç adet Çocuk Psikolojik Destek Merkezi IBC’nin katkıları ile kurulmuştur. Bu merkezde 1.600 çocuğa Suriyeli öğretmenler ile birlikte müzik, resim ve bilgisayar gibi dersleri verilmiştir. IBC, yapmış olduğu çalışmalarda uluslararası fonlardan da yararlanmaktadır. Örneğin, 1.350 çocuğun okuduğu okulun yakıt, elektrik, temizlik giderlerini, Alman Malteser International’ın sağladığı fonlar

yardımı ile karşılanmıştır. Bu işbirliğine sonucunda gerçekleşen bir başka çalışma ise 32 yataklı konteyner hastanesinin kurulmasıdır. Bu hastanelerde Suriyeli doktorlar hastaların tedavi ve bakımlarını yapılmakta böylece Kilis Devlet Hastanesi'nin karşı karşıya kaldığı yoğun talep paylaşılmaktadır (İGAM, 2013:15).

İstanbul'un yanında Suriyeliler ile ilgili STK'ların sınır illerinde de yoğunlaşmaktadır. Nitekim Şanlıurfa, Kilis ve Gaziantep'te kurulan STK'lar kamp dışında yaşayan sığınmacılara yardım konusunda aktif faaliyet göstermektedir. Bu STK'lar sığınmacıların ihtiyaçlarını tespit etmekte, yaşamlarını izlemekte ve karşılaştıkları sorunları çözmek için faaliyetlerde bulunmalıdır. Ayrıca Suriyeli sığınmacılar tarafından kurulan sivil toplum oluşumları da bölgede bulunmaktadır (İGAM, 2013:13).

Türkiye'de insani yardım alanında önemli çalışmaları bulunan diğer sivil toplum kuruluşları ise şunlardır: İnsan Hakları ve Mazlumlar için Dayanışma Derneği (MAZLUMDER), Türkiye İnsan Hakları Vakfı (TİHV), Helsinki Yurttaşlar Derneği (HYD), Uluslararası Af Örgütü (UAÖ), İnsan Hak ve Hürriyetleri İnsani Yardım Vakfı (İHH), Türkiye Kızılay Derneği, Sığınmacılar ve Göçmenlerle Dayanışma Derneği (SGDD), Mültecilerle Dayanışma Derneği (Mülteci-Der) gibi ulusal ve uluslararası sivil toplum kuruluşları bunlardan bazılarıdır (Kalaycı, 2016:11).

Türkiye'de Suriyeli sığınmacılar ile ilgili çalışma yapan ulusal STK'ların yardım faaliyetleri ağırlıklı olarak gıda, giysi, barınak gibi acil ihtiyaç malzemeleri ile sınırlı kalmaktadır. Sığınmacılara yönelik aynı yardım dışında psiko-sosyal destek, mesleki eğitim kursları, yerli topluma uyuma yönelik çalışma yapan STK bulunmaktadır. Bu durumun en önemli nedeni ihtiyaç sahibi kitlenin genişliği ve imkânların kısıtlı olmasıdır. STK'ların sığınmacılara yönelik çalışmaların finansmanı genellikle yerel iş çevreleri, belediyeler ve kent sakinlerinden toplanan bağışlar ile karşılanmaktadır. Bugün Suriyeliler ile ilgili aktif olan ulusal STK'ların konuya yaklaşımı arasında da farklar bulunmaktadır. Bir takım STK'lar konuya inanç temelinden yaklaşarak ensar- muhacir ilişkisi kapsamında Suriyeli sığınmacılarla ilgilenmektedir. Diğer yandan konuya hak temelli yaklaşan insan yardım amaçlı STK'lar bulunmaktadır (Cılga, 2015).

Türkiye'de mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamak amacı ile kurulan yönetim birimi olan belediyelerin, STK'lara göre en avantajlı olduğu nokta kamu gücüne sahip olmasıdır. Ayrıca STK'lara göre belediyeler daha geniş yetki ve mali kaynağa sahiptir. STK'ların aksine, belediyeler, seçimler yoluyla seçmenlerine karşı da sorumludurlar. Fakat Türkiye'de sığınmacılara yönelik çalışmalar merkezi yönetim kapsamında düşünülmektedir. Bu nedenle belediyelerin Suriyeli sığınmacılar başta olmak üzere göç yönetiminde etkin bir rol alamamaktadır. Bu durumun yasal zeminde belediyelerin sadece kendi vatandaşlarına hizmet götürebilmesinin yarattığı olumsuz durum söz konusudur. Fakat bazı belediyeler ise sığınmacıların yaşadıkları sorunlar ile gerçekten ilgilenmekte, konuyu kurumsal bir şekilde ele almaktadır<sup>3</sup>.

Türkiye'de belediyelerin sığınmacılara yönelik çalışmalarında yeterli bütçesinin olmayışı, sığınmacılara yardım etmek amacıyla yapılan harcamaların mali denetimlerde sorun oluşabileceği algısı belediyeleri çeşitli STK'lar oluşturarak sığınmacılara yönelik araştırma ve çalışmalar yapmaya itmektedir. Sığınmacıların ihtiyaç ve taleplerinin belirleyen STK'lar belediyelerin hukuksal, siyasal ve mali sebepler yüzünden yapamadığı çalışmaları belediye ortaklığı ile gerçekleştirmektedir (Bahçeci ve Uzun, 2017:204)

Belediyelerin sivil toplum kuruluşları yoluyla sığınmacılara yönelik çalışma yapmasının en önemli örneği İstanbul Sultanbeyli Belediyesi'nde karşımıza çıkmaktadır. Sığınmacılara yönelik faaliyetleriyle öne çıkan belediyelerden biri olan Sultanbeyli Belediyesi, 2014 yılında kurduğu Mülteciler Derneği ile sağlık, istihdam barınma, hukuk, tercümanlık eğitim ve kültür alanlarında mültecilere ve sığınmacılara ücretsiz destek vermektedir (Sultanbeyli Belediyesi, 2018:8)<sup>4</sup>.

Belediyeler ve sivil toplum kuruluşları ile işbirliğine yönelik karşımıza çıkan bir diğer örnekte Samsun'da yer almaktadır. Samsun'da Canik Belediyesi tarafından teşvik edilen "Kardeş Eli" Derneği belediyenin dış ilişkiler birimi aracılığıyla sığınmacılara ulaşmaktadır (Aksoy ve Akman, 2017:1101). Samsun'da sığınmacılara ulaşma noktasında çalışmaları bulunan bu dernek ayrıca diğer sivil toplum kuruluşları ile yakın işbirliği içerisinde.

3 İstanbul Kültür Elçileri Derneği ile Gaziantep Üniversitesi'nin (GAÜN) ortaklaşa düzenlediği "Şehir ve Mülteci" konulu panelde konuşan Gaziantep Büyükşehir Belediye Başkanı Fatma Şahin, ilk kez bir belediye bünyesinde sığınmacılar ile ilgili bir şube müdürlüğü kurduklarını ayrıca sivil toplum kuruluşları ile birlikte çalışmalar yaptıklarını belirtmiştir (<https://gantep.bel.tr/haber/sahin--gaziantep-olarak-suriye-krizini-iyi-yonettik-5650.html>, 11.12.2018).

4 Mülteciler Derneği başta kadınlar ve çocuklar olmak üzere yapmış olduğu çalışmalar ile göç yönetim sürecine büyük destek vermektedir. "Suriyeliler Sosyal Yardım Yazılımı, Meslek ve Hobi Kursları Projesi", "Sultanbeyli'deki Dezavantajlı Etnik Mülteci Grupların Sosyal Uyum ile Güçlendirilmesi Projesi" gibi birçok projeler gerçekleştiren dernek bu projeleri ortak paydaşlarla birlikte yürütmektedir (<https://mültceciler.org.tr>, 11.12.2018).



Örneğin, Samsun Kızılay Şubesi aracılığıyla kentte bulunan Suriyeli 350 aileye çeşitli yardımlar yapılmıştır (<http://www.habergazetesi.com.tr/haber/154789/samsundaki-suriyeli-ailelere-merhamet-eli.>, 11.12.2018).

STK'lar ve yerel yönetimlerin siyaset ile arasındaki ilişkilerde yapmış olduğu çalışmalarını yakından etkilemektedir. Türkiye özelinde bu durumu ele aldığımızda belediyelerin özellikle siyaset ile özdeşleştirilmesi karşımıza çıkmaktadır. Bu nedenle belediyeler, sığınmacılara yönelik yapılacak çalışmaların yerel halk tarafından tepki ile karşılanması endişesini taşımaktadır. Ayrıca belediyeler sadece vatandaşların oy kullanmalarını göz önüne alarak sığınmacılara yönelik çalışmalarda isteksiz davranmaktadır. Fakat sivil toplum kuruluşlarının siyaset üstü yapısı ile hem yardımda bulunmak isteyenler tarafından tercih edilmesine, hem de ihtiyaç sahipleri ile doğrudan ilişki kurmasını kolaylaşmaktadır. Bu nedenle STK'ların sığınmacılara yönelik yapacağı çalışmalar belediyeler tarafından desteklenmelidir.

Sonuç olarak sivil toplum kuruluşları ve yerel yönetimler sığınmacıların sorunlarının çözümünde önemli işlevleri olan aktörlerdir. Her iki aktörde sorunların çözümünde farklı avantajlara sahiptir. Sivil toplum kuruluşlarının ve yerel yönetimlerin sahip olduğu çeşitli avantajlar ve kısıtlılıklar makale boyunca açıklanmaya çalışılmıştır. Özetle ifade etmek gerekirse, sivil toplum kuruluşlarının halk ile iletişim kurmada ve devletin ulaşamadığı yerlere erişimde üstünlükleri bulunmaktadır. Belediyeler ise kamu gücünün vermiş olduğu ayrıcalıklar ile faaliyetlerini daha kolay gerçekleştirebilmektedir. Kentlerde yaşayan sığınmacılara yönelik bu iki aktörün işbirliği içinde yürüteceği çalışmalar toplumsal huzur, barış ve refah için oldukça önemlidir. Fakat Türkiye'de STK'ların yeteri kadar gelişmediği, hayırsever dernekler dışında önemli uluslararası çalışmalar yapılmadığı tespit edilmiştir. Özellikle büyükşehirlerde faaliyetlerde bulunan STK'ların bazılarının belediyeler ile işbirliği içinde çalışmalar yürüttüğü belirlenmiştir. Bu çalışmalar ise içerik bakımından yeterli değildir. Türkiye'de bu işbirliğine yönelik çalışmalardan örneklerde makalede verilmekle birlikte bu durumun yaygın olmadığını da söylemek gerekmektedir.

## SONUÇ VE ÖNERİLER

Kişilerin ya da toplumların bir yerleşim biriminden diğerine yaptığı yer değişimleri olarak ifade edilen göçler, dinamik ve karmaşık bir olgudur. Günümüzde göçler, akademik çalışmaların önemli konusunu oluşturmaktadır. Disiplinlerarası bir çalışma alanı olan göç konusu ekonomi, sosyoloji, uluslararası ilişkiler, siyaset bilimi gibi birçok bilim dalı tarafından araştırılmaktadır. Bu kapsamda makalede göç sorunu bir yönetim problemi olarak ele alınmıştır. Makalede bu yönetim sürecinin en önemli aktörleri olan sivil toplum kuruluşları ve yerel yönetimlerin işbirliği üzerinde durulmuştur. Eğitim, sağlık, barınma, istihdam, entegrasyon gibi sığınmacıların yaşadığı sorunların çözümünde bu iki aktörün çalışmalarının önemi vurgulanmıştır. Makalede özellikle Suriye iç savaşı sonrası Türkiye'ye sığınan Suriyeli sığınmacılara yönelik yerel yönetimlerin ve sivil toplum kuruluşlarının çalışmaları değerlendirilmeye çalışılmıştır.

Dünyada ve Türkiye'de sivil toplum kuruluşlarına ve yerel yönetimlere verilen önem hızla artmaktadır. Bu iki aktörün sahip olduğu imkanlar göç sürecinin yönetimde oldukça avantaj sağlamaktadır. Fakat bu aktörlerin çalışmalarında çeşitli engeller yaşamaktadır. Bu engellerin aşılması için iki aktörün işbirliği yapması başta entegrasyon olmak üzere göçler sonrası yaşanan sorunların çözümünde önemli katkılar sağlayacaktır. Bununla birlikte STK'ların yerel yönetimler tarafından maddi olarak desteklenmesi gerekmektedir. Yerel yönetim birimleri ile STK'ların birlikte ortak projeler üretmelidir. Göç yönetim sürecinde yerel yönetimler ve STK işbirliği tam olarak sağlanması için öncelikle şu alanlarda işbirliği ilerletilmelidir:

- Sığınmacılar Türkiye'ye ilk geldiklerinde karşılaştıkları sorunların başında barınma gelmektedir. Yaşamlarını devam ettirebilmek adına güvenli bir barınma yeri arayan sığınmacıların başvurduğu yerlerden biri de belediyelerdir. Belediyelerin mevcut kaynak ve kapasitesi ile barınma taleplerine yeterince cevap vermesi mümkün değildir. Bu neden sivil toplum kuruluşları aracılığıyla bu sorunun giderilmesi gerekmektedir.
- Sığınmacıların Türkiye'de bulunduğu süre içerisinde sahip olduğu hakların bilinmesi adına sivil toplum kuruluşlarının hukuki yardım sağlaması gerekmektedir. Bunun için yerel yönetimlerden alınacak sayısal verilerle birlikte konu ile ilgili teknik destek sağlayabilecek STK'ların işbirliği halinde bilgilendirici seminerler düzenlemesi gerekmektedir.
- Sığınmacı çocukların eğitimi de oldukça önemlidir. Devletin kontrolü altında gerçekleşen eğitim faaliyetlerinin başta belediye ve sivil toplum kuruluşları olmak üzere Türkçe öğrenimi noktasında destek sunulması gerekmektedir.

- Sivil toplum kuruluşlarının sığınmacılara yönelik çalışmalarının etkinliğinin artırılması için hem maddi hem de hukuksal olarak daha çok desteklenmelidir. Bunun için gerekli düzenlemelerin yapılması önemlidir. Ayrıca vatandaşların sığınmacılar konusundaki duyarlılıklarını artırmaya yönelik çalışmalara ağırlık verilmelidir.

Bugün Türkiye’de göç yönetiminde STK’lar yeterli düzeyde etkin değildir. Son yıllarda artan sığınmacı sayısı Türkiye’deki sığınmacılara yönelik faaliyetlerde bulunan STK’ların sayısının artmasında dönüm noktası olmuştur. Fakat bugün STK’lar sığınmacıların çok az bir kısmına ulaşabilmektedir. Ayrıca kamplar dışında yaşayan Suriyeli sığınmacılara yönelik ulusal nitelikte bir STK’dan ziyade yerel hayırsever derneklerinin çalışmalarda bulunduğunu görmekteyiz. Göç yönetim sürecinde STK’ların çözüm üretme potansiyelinden yararlanmak için yerel yönetimlerin STK’ları destekleyici faaliyetleri daha da önem kazanmaktadır. Bunun yanında mevzuat düzeyinde de STK’ların katkı sunabileceği alanlar çeşitlendirilmeli ve tanımlanmalıdır. STK’ların faaliyetleri hayırseverlik boyutunu aşarak işbirliği içerisinde ilerleyen kurumsal bir yapı halini almalıdır.

## KAYNAKÇA

ADIGÜZEL, Yusuf (2018), **Göç Sosyolojisi**, Nobel Yayıncılık, Ankara.

AKSOY, İlhan ve AKMAN, Kaan (2017), “*Samsun Kent Merkezi Örneğinde Mültecilerin Sorunlarının Çözümü Ve Topluma Uyum Sürecinde Yerel Yönetimlerin Rolü*”, **11. Kaysem Sempozyum Bildiri Kitabı** (Ed. Ahmet Yatkın), 28-30 Eylül 2017, Elazığ, ss. 1090-1105. [http://kaysem11.firat.edu.tr/wp-content/uploads/2016/05/KAYSEM11\\_son.pdf](http://kaysem11.firat.edu.tr/wp-content/uploads/2016/05/KAYSEM11_son.pdf) (Erişim Tarihi: 03.08.2018).

AKINCI, Buket, NERGİZ, Ahmet ve GEDİK, Ercan (2015), “*Uyum Süreci Üzerine Bir Değerlendirme: Göç ve Toplumsal Kabul*”, **Göç Araştırmaları Dergisi**, S.1(2), ss.58-84.

APAK, Hıdır (2016), “*Uluslararası Göç ve Sivil Toplum: Suriyeli Göçmen STK’lar*”, **Sosyal Bilimler Genç Akademisyenler Sempozyumu 1 Bildiriler Kitabı**, 8-9 Mayıs 2016, Mardin, ss.274-282.

ARDAHAN, Faik (2010), “*Sivil Toplum Kuruluşlarının Etkin Yönetimi İçin Stratejik İşbirliği ve Türkiye Eğitim Gönüllüleri Vakfı (TEGV) Suna - İnan Kıraç Antalya Eğitim Parkı Örneği*”, **Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi**, S.7(2), ss.210-233. <http://www.insanbilimleri.com> (Erişim Tarihi: 21.07.2018).

BAHÇECİ, Hazan I. ve UZUN, Şenol (2017). “*Türkiye’de Uluslararası Göç ve Yerel Politika, Göç Entegrasyon Politikalarının Türk Kamu Yönetimindeki Yeri ve Önemi*”, **Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, S.4, ss.192-208.

CILGA (2015), “*Suriyeli Mülteciler İçin Çalışan STK’ların İnteraktif Ağ Haritası: Devletin Boşluğunu STK’lar Doldurdu*”, **E-Haber**, <https://dagmedya.net/2015/10/30/suriyeli-multeciler-icin-calisan-stklar-in-teraktif-ag-haritasidevletin-boslugunu-stklar-doldurdu/> (Erişim Tarihi: 11.12.2018).

DAOUDOV, Murat (2015), “*Göç Politikasında Söylem - Eylem Dönüşümü ve Belediyeler*”, **Türkiye Sağlık Kentler Birliği Kent ve Göç Konferansı Bildiriler Kitabı**, 13-15 Kasım 2015, Kadirli/Osmaniye, ss.27-33.

DEMİRHAN, Yılmaz ve ASLAN, Seyfettin (2015), “*Türkiye’nin Sınır Ötesi Göç Politikaları ve Yönetimi*”, **Birey ve Toplum Dergisi**, S.5(9), ss.23- 62.

DOĞAN, Hasan Hüseyin ( 2018), “*Yerel Yönetimler Maliyesi*” , **Yerel Siyaset** (Ed. Hakan Reyhan ve Ayşen Satır Reyhan), Palme Yayınları, Ankara, ss.388-438

ERDOĞAN, Murat (2017), **Kopuştan Uyum’a Kent Mültecileri Suriyeli Mülteciler ve Belediyelerin Süreç Yönetimi: İstanbul Örneği**, Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları, İstanbul.

ERDOĞAN, Ümran (2011), “*Sivil Toplum Kuruluşlarının Yönetimlerin Karar Alma Sürecindeki Rolü Aydın İli Örneği*”, **Yüksek Lisans Tezi**, Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Aydın.

GÖÇ İDARESİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ (2017), **Türkiye Göç Raporu**, Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Yayınları, Ankara.

İLTİCA VE GÖÇ ARAŞTIRMALARI MERKEZİ (2013), “*Sivil Toplum Örgütlerinin Türkiye’deki Suriyeli Mülteciler İçin Yaptıkları Çalışmalar İle İlgili Rapor*”, **E-Rapor**, <https://www.igamder.org/wp-content/uploads/2012/06/Suriye-STK-Raporu.pdf> (Erişim Tarihi: 11.12.2018).

- KARASU, Mithat, (2017), “ *Göç Ve Uyum Sorunu*”, **11. Kaysem Sempozyum Bildiri Kitabı** (Ed. Ahmet Yatkin), 28-30 Eylül 2017, Elazığ, ss.631- 649.
- KALAYCI, Sami (2016), **Sığınmacıların Korunmasına Yönelik Türk Sivil Toplum Kuruluşları**, İnsan ve Sosyal Araştırmalar Vakfı Yayınları, İstanbul.
- KARAKURT TOSUN, Elif (2007), " *Avrupa Birliğine Üyelik Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Sivil Toplum Kuruluşları*", **Paradoks, Ekonomi, Sosyoloji ve Politika Dergisi**, S.3(2), ss.1-16. <http://www.paradoks.org> (Erişim Tarihi: 14.07.2018).
- KAYA, İbrahim ve EREN, Esra Yılmaz (2014), “*Türkiye’deki Suriyelilerin Hukuki Durumu Arada Kalanların Hakları Ve Yükümlülükleri*”, SETA Yayınları, İstanbul.
- KAYNAK, Muhteşem (1992), **Iraklı sığınmacılar ve Türkiye (1988-1991)**, Tanmak Yayınları, Ankara.
- KAYPAK, Şafak (2012), " *Yerel Yönetimlerde Katılımcı/Müzakereci Demokrasi Sürecinde Sivil Toplum Kuruluşlarının Önemi*", **Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi**, S.8(17), ss.171-196.
- MUTLU, Ahmet (2016), “*Türkiye’deki Uluslararası Göç Sorunu ve Sivil Toplum Örgütlerinin Durumu*”, **Türkiye’deki Suriyeli Sığınmacılar** (Der. Coşkun Taştan - Ayşe Çolpan Kavuncu), Polis Akademisi Yayınları, Antalya, ss.159- 175.
- ORSAM (2012), “*Küresel Göç ve Avrupa Birliği İle Türkiye’nin Göç Politikalarının Gelişimi*”, **ORSAM Raporu**, ORSAM Yayını, Ankara.
- ÖRSELLİ, Erhan ve BABAHANOĞLU, Veysel (2016), “*Türkiye’nin Göç Yönetimi Ve Göç Politikalarının Gelişimi: Bir Kamu Politikası Analizi*”, **Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi**, S.9(43), ss.2063-2072.
- ÖZSERVET, Yasemin (2015), “*Göçmen Çocukların Şehre Uyumu ve Eğitim Politikası*”, **Uluslararası Göç ve Mülteci Uyumu Sorununda Kamu Yönetiminin Rolü** (Ed. Yakup Bulut), Umuttepe Yayınları, Kocaeli, ss.93-111.
- SARIOĞLU, Ali Zafer, (2016), “*Türkiye’nin Merkezi Göç Yönetimi*”, **Türkiye’de Geçici Koruma Altındaki Suriyeliler: Tespitler ve Öneriler** (Ed. Adem Esen - Mehmet Duman), Aryan Basım Yayın, İstanbul, ss.43-68.
- SİRKECI, İbrahim ve YÜCEŞAHİN, Murat (2014), “*Türkiye’de Göç Çalışmaları*”, **Göç Dergisi**, S.1(1), ss.1-10.
- ŞENSOY, Mehmet (2014), " *Yerel Yönetimler ve Sivil Toplum Kuruluşlarının Göç Politika ve Stratejilerindeki Yeri Ulusal ve Uluslararası Çalışma Raporu*", **E-Rapor**, <https://www.linkedin.com/pulse/20140629144055-291742968-yerel-y%C3%B6netimler-ve-sivil-toplum-kurulu%C5%9Flarının-g%C3%B6%C3%A7-politika-ve-stratejilerindeki-yeri-ulusal-ve-uluslararası-%C3%A7ali%C5%9Fma-raporu/> (Erişim Tarihi: 07.06.2018).
- SULTANBEYLİ BELEDİYESİ (2018), “*Sultanbeyli Belediyesi Mültecilerin Yanında*”, **İller ve Belediyeler Dergisi**, S.?, ss.8-11.
- TAŞTAN, Coşkun, ÇOLPAN KAVUNCU, Ayşe, AKBULUT, Ayşe Merve, İRDEM, İbrahim, OSMANOĞLU, Emur, ÖZKAYA, Ömer ve KÜÇÜKER YILDIZ, Aslıhan (2016), **Rapor-5: Uluslararası Kitlesele Göçler ve Türkiye’deki Suriyeliler**, Polis Akademisi Yayınları, Ankara.
- TEKELİ, İlhan (2007), " *Türkiye’nin Göç Tarihindeki Değişik Kategoriler*”, **Kökler ve Yollar** (Der. Ayhan Kara - Bahar Şahin), İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- TUNÇAY, Mete (2003), " *Sivil Toplum Kuruluşları ile İlgili Kavramlar*", **Sivil Toplum Dergisi**, S.1(1), ss.IX-XVII.
- ULUSLARARASI MÜLTECİ HAKLARI DERNEĞİ (2016), “*Umuda Kapanan Kapi Avrupa’nın Mültecilere Bakışı*”, **E-Haber**, <https://www.umhd.org.tr/2017/11/umuda-kapanan-kapi-avrupanın-multecilere-bakisi-raporu-basin-aciklamasi/> (Erişim Tarihi: 11.12.2018).
- YAMAN, Yılmaz (2005), **Sivil Toplum Kuruluşlarında Birbirinden Öğrenme: Benchmarking, Sivil Toplum Kuruluşları İçin Yönetim Rehberi**, Kaknüs Yayınları, İstanbul.

YILDIZ, Sümeyye ve ÇAKIRER-ÖZSERVET, Yasemin ( 2016), “*Türkiye Göç Politikalarının Entegrasyon ve Yerel Yönetimler Açısından İncelenmesi*”, **Ortadoğudaki Çatışmalar Bağlamında Göç Sorunu** (Ed. Mustafa Paksoy, Elif Yıldırımçı, Kazım Sarıçoban, Özcan Özkan), Efil Yayıncılık, Ankara, ss.121-137.

[http://www.goc.gov.tr/files/files/goc\\_kanun.pdf](http://www.goc.gov.tr/files/files/goc_kanun.pdf) (Erişim Tarihi: 04.07.2018).

[http://www.goc.gov.tr/files/files/turkiye\\_ulusal\\_eylem\\_plani\(2\).pdf](http://www.goc.gov.tr/files/files/turkiye_ulusal_eylem_plani(2).pdf) (Erişim Tarihi: 04.07.2018).

[http://www.goc.gov.tr/icerik/goc-istatistikleri\\_363\\_378](http://www.goc.gov.tr/icerik/goc-istatistikleri_363_378) (Erişim Tarihi: 09.12.2018).

<http://www.habergazetesi.com.tr/haber/154789/samsundaki-suriyeli-ailelere-merhamet-eli> (Erişim Tarihi: 11.12.2018).

<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.4.pdf> (Erişim Tarihi: 15.12.2018).

<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6458.pdf> (Erişim Tarihi: 04.07.2018).

<http://www.milliyet.com.tr/siginmaci-kamplari-goc-idaresi-ne-gundem-2631338/> (Erişim Tarihi: 11.12.2018).

<https://dagmedya.net/2015/10/30/suriyeli-multeciler-icin-calisan-stklar-in-interaktif-ag-haritasidevletin-boslugunu-stklar-doldurdu/> (Erişim Tarihi: 04.07.2018).

<https://gantep.bel.tr/haber/sahin--gaziantep-olarak-suriye-krizini-iyi-yonettik-5650.html> (Erişim Tarihi: 11.12.2018).

<https://multeciler.org.tr> (Erişim Tarihi: 11.12.2018).

# Marka Şehir Kavramı ve Türkiye ile Dünyadaki Marka Şehir Çalışmaları Üzerine Bir Araştırma\*

*A Research on the Concept of Brand City and Brand City Studies in Turkey and Around the World*

**Ahmet UYAR**

*Dr. Öğr. Üyesi, Afyon Kocatepe Üniversitesi,  
Bolvadin UBYO, Bankacılık ve Sigortacılık Bölümü,  
ahmetuyar@aku.edu.tr  
https://orcid.org/0000-0002-7481-4045*

Makale Başvuru Tarihi: 19.12.2018

Makale Kabul Tarihi: 28.12.2018

Makale Türü: Araştırma Makalesi

## ÖZET

### Anahtar Kelimeler:

Marka,  
Marka Şehir,  
Yerel Yönetimler,

Marka şehir kavramı son yıllarda giderek önem kazanan bir konudur. Şehirler marka olmak ve gelirlerini arttırmak için yoğun bir çaba sarf etmektedir. Bu açıdan şehir imajının geliştirilmesi, yabancı yatırımların şehre çekilmesi, turizm gelirlerinin artırılması amacıyla çeşitli çalışmalar yapılmaktadır. Yerel yöneticiler marka kavramına bu nedenle daha fazla önem vermeye başlamıştır. Yapılan bu çalışmada Türkiye’de marka şehir çalışmaları yapan şehirler ve bunların yaptıkları faaliyetler araştırılmıştır. İnternet üzerinden ikincil veriler toplanarak derlenmiş, kampanya sayfaları ve akademik çalışmalar üzerinden literatür araştırılmıştır. Ayrıca arama motorları üzerinden Türkiye’de marka şehir olduğunu iddia eden şehirlerin sayısı hesaplanmış, bu konuda açılan web siteleri incelenmiştir. Dünyadaki örnekleriyle karşılaştırma imkanı olması açısından dünyadan marka şehir çalışmalarına da yer verilmiştir. Çıkan sonuçlara göre Türkiye’de birçok il marka şehir olduğunu iddia etmekte ancak bunların önemli bir bölümü konuyla ilgili yeterli çalışma yapmamaktadır.

## ABSTRACT

### Keywords:

Brand,  
Brand City,  
Local Governments

The concept of brand city is subject which steadily gaining more importance in recent years. Cities have been taking great efforts to become a brand, and increase their incomes. In this context, various activities are carried out for improving city images, attracting foreign investments, and increasing tourism revenues. Thus, local administrators have begun to attach more importance to the concept of brand. Cities which carry out branding city studies in Turkey, and the activities which they did, have investigated. Secondary data were collected over the Internet, the data were compiled, and a literature search was carried out through campaign websites and academic studies. Besides, through web search engines, the number of Turkish cities which claim to be a brand city was calculated, and certain websites opened for this purpose were examined. In terms of the possibility of comparing with the examples in the world, brand city studies from world were also included. According to the results of this study, many provinces of Turkey claim to be a brand city but an important part of them do not carry out adequate studies for this purpose.

\* Bu çalışma, 1-3 Kasım 2018 tarihleri arasında Alanya Uluslararası Yerel Yönetimler Sempozyumunda sunulmuş olan "Türkiyede’ki Yerel Yönetimlerin Marka Şehir Yaklaşımları Üzerine Bir İnceleme" adlı çalışmanın genişletilmiş ve güncellenmiş halidir.

## 1. GİRİŞ

Globalleşme sınırları kaldırmış, küresel rekabeti arttırmıştır. Rekabet yalnızca ticari işletmelerin mal ve hizmetleri arasında yaşanmamaktadır. Ülkeler ve şehirler de kendi aralarında turizm, yatırım, sanayi, işgücü alanlarında rekabet etmeye başlamıştır. Kendini diğerlerinden ön plana çıkaran bölgeler zenginleşmekte, katma değeri yüksek ürünler üretmeye başlamakta ve gelişmektedir. Bu nedenle pazarlama alanına giren konularla yerel ve ulusal idareciler daha yakından ilgilenmeye başlamıştır. Pazarlamanın önemli konularından olan marka kavramı ürün ve hizmet satışını kolaylaştırıldığından şehir pazarlamasında önemli bir yer teşkil etmeye başlamıştır. Marka şehir kavramı bu arka planda doğmuş günümüzde etkisini giderek arttırmıştır. Marka şehir; şehrin tanıtılması, pazarda boş bir alanın belirlenerek şehrin imajının yeniden yaratılması ve pazarlanması sürecidir (Şahin, 2010:32). Başka bir tanıma göre marka şehir; bir kentin sahip olduğu kültürel, sosyal, doğal, tarihsel, ekonomik değerlerin kendine has bir biçimde bütünleştirilerek pazarlanması ve yeni bir imaj oluşturulma sürecidir (Kaypak, 2013:335).

Marka şehir olmak kentlere büyük avantajlar sağlamaktadır bu nedenle birçok kent marka haline gelmek istemektedir. Günümüzde bazı şehirler ülkelerden bile daha popüler hale gelmiştir. Örneğin Paris Fransa'dan, Floransa, Venedik ve Roma İtalya'dan daha fazla tanınmaktadır. Ülkelerin tanınması ve gelişmesi bu nedenle marka şehirlere bağlıdır (Aksoy, 2011).

Ülkemize marka şehir olgusu yeni olmakla birlikte birçok kent marka şehir ile ilgili bazı çalışmalar yapmaktadır. Bu faaliyetlerin yeterli düzeyde olduğunu söylemek ise güçtür. Yalnızca bir logo ve simge ile marka şehir olmak mümkün görünmemektedir. Marka olamamanın önündeki en büyük engel şehir markalamasında kolay ve kestirme bir yolun bulunmamasıdır. Marka şehir olmak için kentin tüm paydaşlarının ortak faaliyeti, profesyonel bir pazarlama stratejisiyle birleşmelidir. Bu ise zahmetli, masraflı ve uzun bir yol demektir. Ülkemizde bu nedenle marka şehir çalışmaları yetersiz kalmaktadır.

Bu çalışmada Türkiye'de marka şehirle ilgili yapılan çalışmalara değinilmiş, neler yapılması gerektiği açıklanmış dünyadaki bazı örnekler aktarılmıştır. Araştırmanın amacı; ülkemizdeki marka şehir faaliyetlerine ışık tutmak ve gelecekte neler yapılması gerektiği konusunda bazı tavsiyelerde bulunmaktır.

## 2. KAVRAMSAL AÇIDAN MARKA ŞEHİR

Amerikan pazarlama birliğinin yaptığı tanıma göre marka; *“işaret, sembol logo, tasarım ve bunların hepsinin birleşiminden oluşan, işletmenin rakiplerinden kendini ayıran, firmanın kendini tanıtmayı için yaptığı faaliyetlerin bütünüdür”* (Bozkurt, 2006:48-49). Ancak markayı yalnızca logo, işaret gibi öğelerle açıklamaya çalışmak doğru değildir (Özgen, 2002:740). Marka yalnızca bu gibi görsel öğelerle açıklanırsa dünya üzerinde milyonlarca marka bulunmaktadır. Marka bunlardan daha fazlasıdır. Öncelikle marka tüketicileri tatmin eden değerlerden, kaliteli ürünlerden ve iyi bir imajdan geçmektedir. Somut özellikleri dışında soyut faktörleri de kapsamaktadır. Aslında beğeni, iyi bir deneyim, güven gibi soyut özellikler markayı açıklamada daha önemlidir. Günümüzde marka, tüketicilerin duygusal bağ ve sadakat kurabildikleri, aidiyet hissettikleri bir pazarlama unsuruna dönüşmüştür.

Markalar tüketicilere risklerden koruma (Özer, 2011:267), seçimini kolaylaştırma, psikolojik tatmin sağlama, güven verme, kolay ulaşılabilir olma, satın alma sonrası hizmetlerde destek sağlama, kalite gibi (Dereli, 2006:63) bazı avantajlar sunmaktadır. Bunun yanında markanın işletmelere de büyük faydaları bulunmaktadır. Bunlar (Keller, 2003; Keller, 2009; Farquhar, 1989; Atılğan, 2005);

- İşletmelerin kâr marjını artırır, Pazar payını genişletir, daha avantajlı işbirlikleri için fırsat sağlar.
- Müşteri sadakatini sağlar, onlara güven verir, satışları artırır.
- Pazar bölümlendirmesine katkı sağlayarak en kârlı müşteri grubunu işletmeye çeker.
- Piyasaya yeni girecek ürün ve hizmetlere engel olur.
- Pazarlama iletişimini kolaylaştırır.
- Marka isminin korunmasını sağlar.

Marka olmak işletmelere avantajlar sağlamakla birlikte şehirlere de çok önemli kazanımlar getirmektedir. Kentler yabancı yatırımcı kazanma, turist çekme, nitelikli işgücü gibi alanlarda diğer kentlerle rekabet halindedir. Ekonominin gelişmesi için temel sayılan rekabet gücü bölgeler ve şehirler için de geçerlidir (Porter, 2001). Bu rekabeti kazanmanın yolu marka yatırımı yapmaktan geçmektedir. Şehirler marka haline gelerek burada yaşayan insanlara daha iyi imkânlar sunmakta ve yaşam düzeylerini arttırmaktadır. Bir kenti marka haline getirmek geri dönüşü en yüksek yatırımlardan bir tanesidir (Özkan, 2011). Deffner ve Liorius' e (2005) göre bir şehrin marka olmasının altı tane sebebi bulunmaktadır. Bunlardan birincisi şehre turist çekmektir. Turizm potansiyelini arttırmak şehir markalaşmasının en önemli nedenlerindedir. İkinci sebep kente yapılan yabancı yatırımların çoğalmasında böylece ekonomik kalkınmanın sağlanmasıdır. Üçüncüsü mevcut yatırımların korunması ve devam ettirilmesidir. Dördüncüsü işletmelerin iş hacminin büyümesidir. Beşincisi ihracatı arttırarak ülke dışına açılmayı sağlamaktır. Böylece şehir uluslararası ticarete gelişim gösterecektir. Son sebep ise kent nüfusunun artması ve şehrin nicelik olarak büyümesidir. Böylece büyük şehir statüsü oluşacaktır. Anlaşılacağı üzere marka şehir olmak bölgede ticaretin gelişmesi, turizm aktivitelerinin artması ve nüfus hareketleriyle ilişkilidir.

Marka şehir olmak kentin potansiyelini dışarıya aktarmak ve bunu tanıtmakla ilgilidir. Kentin tanınması turizm hareketlerini geliştirecektir. Kuvvetli görünen bir marka, destinasyon imajını güçlendirecektir (Morgan, 2011:5). Bu ise rekabet avantajı sağlayacaktır.

Marka olmuş her şehrin insanların zihninde diğer şehirlerden farklı bir yeri bulunmaktadır. Örneğin Avrupa'nın en önemli turizm merkezlerinden Paris aşkın ve romantizmin en önemli merkezi olarak kabul edilmektedir. Bu kavramlarla ilgili çağrışımlarda tüketicinin zihnine destinasyon alanı olarak Paris'i hatırlatmaktadır. Roma tarihi alanların ve imparatorluğun merkezi olarak görülmektedir. Her yıl milyonlarca tarih ve sanat meraklısı kişi Roma'yı ziyaret etmektedir. Las Vegas çölün ortasında bulunmasına karşın eğlencenin merkezi olarak görülmektedir. Mısır deyince akla piramitler gelmektedir. Örnekleri çoğaltmak mümkündür. Marka olmuş her kentin insanların zihninde karmaşık olmayan, rakiplerinden farklı net bir imajı bulunmaktadır. Buna pazarlamada konumlandırma adı verilmektedir. Konumlandırma markanın tüketicinin zihninde edindiği yerdir. Şehir konumlandırmasında kentlerin insanlara olumlu çağrışımlar sergilemesi gerekmektedir. Helsinki, Stockholm, Kopenhag ve Chicago gibi şehirler doğru bir pazarlama stratejisi geliştirmek için konumlandırma departmanları kurmuşlardır. Bu departmanlar yeni projeler üreterek şehrin gelirlerini arttırmış ve oldukça başarılı işler yapmışlardır (Altunbaş, 2007:161).

Kent markalaşmasına stratejik bir süreç olarak bakmakta yarar vardır. Marka olmak uzun ve yorucu, tüm paydaşların katılımıyla gerçekleşecek bütüncül bir faaliyettir. Kotler'e (2002) göre şehir markası olabilmek için şehrin SWOT analizi yapılmalıdır. Kentin konumlandırılması saptanarak hangi faktörlerin üzerinde durulacağı belirlenmelidir. Şehrin avantajları tespit edilerek geçmişinde yer alan önemli olaylar, efsaneler ve tarihi kişiler markaya bir hikaye oluşturacak şekilde kurgulanmalıdır. Tüketicilere kaliteli ürün ve hizmetler sunulmalı, marka yatırımlarına önem verilmelidir. Bunun yanında oluşturulacak marka stratejisinin yerel halka anlatılması ve benimsetilmesi önemlidir (Metaxas, 2002:15-18). Yerel idareden, işyerlerine, sanayiden eğitim kurumlarına kadar tüm bileşenler şehir markası stratejisine uygun hareket etmelidir. Pazarlama enstrümanları çağdaş yöntemlerle uygulanmalı profesyonellerle çalışmalar gerçekleştirilmelidir.

Şehir markalaşmasında stratejik analiz adımları şunlardır (Ülgen ve Mirze, 2006:116);

- Şehrin kaynaklarının ve yeteneklerinin saptanması
- Bu yeteneklerin eşsiz olup olmadıklarının belirlenmesi
- Diğer şehirlerle karşılaştırma yaparak kentin avantaj ve dezavantajlarının saptanması
- Şehrin gelişime açık potansiyelinin rakipleriyle karşılaştırılması
- Başarılı olunabilecek kritik faktörlerin belirlenmesi

Bunun yanında kentle ilgili SWOT analizi, iç ve dış çevre analizi, paydaş analizi yapılmalı, kapsamlı bir plan ve programla faaliyetler yürütülmelidir. Marka şehir olmak uzun bir uğraş gerektiren, profesyonel bir anlayışla ele alınması gereken, kentin sakinlerince paylaşılan değerlerden oluşan ve tüm paydaşlar tarafından sahiplenilip geliştirilen bir süreç olarak ele alınmalıdır. Ayrıca dünyadaki örneklerine bakılmalı daha önce yapılmış çalışmalardan yararlanılmalıdır.

Marka şehir olmak kolay ulaşılabilir ve hızlı bir süreçle gerçekleşmemektedir. Ancak marka şehrin bölgede yaşayan insanlara ve ülkeye büyük katkıları vardır. Bu nedenle konuyla ilgili literatür her geçen gün giderek

artmaktadır. Marka şehir kavramının önemini arttırması ülkemizde de konuya olan ilgiyi arttırmıştır. Türkiye’de şehir markalaşmasıyla ilgili literatürde yapılmış bazı çalışmalar bulunmaktadır. Örneğin Pektaş ve Karadeniz (2014), Gaziantep şehrinin markalaşması üzerine yaptıkları çalışmada marka imajının marka değeri üzerindeki etkisini incelemiştir. Elde ettikleri veriler neticesinde Gaziantep’te marka olmuş ürünlerin oluşturduğu sadakatin, şehrin markaya kattığı sadakatten daha yüksek olduğu sonucuna ulaşmışlardır. Can ve Başaran (2014) Rize ilinin markalaşması üzerine bir çalışma yapmıştır. Çalışma kapsamında şehirde yaşayan insanlara Rize ilinin hangi değerlerini marka olarak gördükleri sorulmuştur. Böylece şehir imajının hangi öğelerden oluşturulduğu anlaşılmaya çalışılmıştır. Araştırma sonucunda elde edilen veriler ışığında; şehrin bilinirliği ile turizm gelişimi arasında doğrudan bir ilişki olduğu anlaşılmıştır. Bu nedenle yapılacak imaj ve tanınma çalışmalarının şehrin gelirlerini arttıracacağı sonucuna ulaşılmıştır.

Özdemir ve Karaca (2009) Afyonkarahisar’da yaptıkları çalışmada Afyonun marka olmaya en yakın ürünlerini saptamış, ilin marka şehir olması için avantajlı olduğu noktaları belirtmişlerdir. Akçi ve Uluişik (2016) Adıyaman’da yaptıkları çalışmada şehirde yaşayan insanların markalaşma çalışmasından sosyal, fiziksel, psikolojik ve ekonomik olarak nasıl etkilendikleri üzerinde bir araştırma gerçekleştirmişlerdir. Torlak (2015) Bursa’nın marka şehir olmasıyla ilgili yaptığı çalışmada kentin marka olabilmesi için hangi adımları izlemesi gerektiğine ilişkin bazı önerilerde bulunmuştur. Zeren (2011) “Stratejik Kent Yönetimi Modeli” üzerine ayrıntılı bir araştırma gerçekleştirmiş, modelin kent markalaşmasındaki yeri ve önemine değinmiştir.

### 3. TÜRKİYE VE DÜNYADA MARKA ŞEHİR ÇALIŞMALARI

#### 3.1. Araştırmanın Yöntemi

Çalışmada araştırma yöntemi olarak içerik analizi yöntemi belirlenmiştir. İçerik analizi bir metnin önceden saptanmış bazı kategorilere göre sınıflandırılması amacını taşımaktadır (Duvarger, 1989:144). Araştırmada marka şehirle ilgili internette çıkan haberlerin analizi gösterilmektedir. Bu amaçla arama motorlarına şehrin adı ve marka kent/şehir ibaresi yazılmış ve elde edilen sonuçlar incelenmiştir. Örneğin “Marka Kent İstanbul” ya da “Marka Şehir İstanbul” yazılmış, çıkan arama sonuçları listelenmiştir. Buradaki amaç şehirlerle ilgili marka çalışmalarını incelemek ve hangi kentin marka şehir iddiasında bulunduğunu anlamaya çalışmaktır. Çalışma 23 Temmuz 2018 ile 3 Ağustos 2018 tarihleri arasında gerçekleştirilmiştir. Arama motorlarında çıkan sonuçlardan marka şehir adıyla açılan sosyal medya hesapları dikkate alınmamıştır.

#### 3.2. Bulgular

Bu kısımda Türkiye’de marka şehir ile ilgili yapılan çalışmalardan bahsedilmiş ve dünyadaki diğer marka şehirlerle kısaca değinilmiştir. Bunun yanında marka şehirle ilgili internet haberleri üzerine bir araştırma gerçekleştirilmiştir. Araştırmada ikincil veriler kullanılmıştır. Çıkan sonuçlar marka şehir olma konusunda neler yapılması gerektiğine ışık tutması açısından değerlendirilmiştir.

##### 3.2.1. Marka Şehir İnternet Taraması

Tablo 1’de Türkiye’deki kentlerin marka şehir olmalarıyla alakalı internet analizi gösterilmektedir. Tabloya göre ülkemizdeki kentlerin 54 tanesinin marka şehir olduğuna dair internette en az bir haber bulunmaktadır. Kentin gelecekte marka şehir olacağını iddia eden il sayısı ise 24’dür. Marka şehir olduğu ya da olacağıyla ilgili internette herhangi bir haber bulunmayan iller yalnızca Ağrı, Hakkâri, Şırnak ve Tuncel’idir. İnternette bunların dışındaki illerin tamamında marka şehir olmalarıyla ilgili haberler bulunmaktadır. Belirli bir ilin marka şehir faaliyetleriyle ilgili içerik sunan internet sayfası sayısı ise 4’dür.



**Tablo 1.** Marka Şehir İnternet Analizi

|   |   |
|---|---|
| İlin Marka Şehir Olduğuna Dair Haber Bulunan Kent Sayısı  | 54  |
| İlin Marka Şehir Olacağına Dair Haber Bulunan Kent Sayısı | 23  |
| Marka Şehir İlgili Hiçbir Haber Çıkmayan Kent Sayısı      | 4   |
| Marka Şehirle İlgili İnternet Sitesi Olan İl Sayısı       | Mersin ( <a href="http://markakentmersin.com/tr/">http://markakentmersin.com/tr/</a> )<br>Gaziantep ( <a href="http://www.markasehir.com/">http://www.markasehir.com/</a> )<br>Bursa, ( <a href="https://markakentbursa.tr.gg/">https://markakentbursa.tr.gg/</a> )<br>Manisa ( <a href="http://manisanet.net/">http://manisanet.net/</a> ) |

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

### 3.2.2. Türkiye’de Bazı Marka Şehir Çalışmaları

Ülkemizdeki birçok şehirde yerel idareciler, siyasiler, üniversiteler ve sivil toplum örgütleri ve basın yayın kuruluşları tarafından marka şehir çalışmaları yapılmaktadır. Ancak bazı illerin bu konuya daha fazla önem verdiği görülmektedir. Aşağıda marka kent çalışması yapan şehirlerden bazılarının yaptığı faaliyetler hakkında bilgiler yer almaktadır.

#### 3.2.2.1. Marka Şehir Gaziantep

Marka şehir Gaziantep projesi 2003 yılında Gaziantep Ticaret Odası tarafından başlatılmış ve oda adına tescil ettirilmiştir. 2003 yılında şehirde 3200 patent alınmış iken bu rakam 2009 yılına gelindiğinde 9000’e çıkarak Türkiye’de Anadolu şehirleri arasında birinci sıraya yükselmiştir (Pamuk, 2014:2). Marka şehir projeleri ülkemizde ilk kez “Marka Şehir Gaziantep Projesi” ile başlamıştır (Özkul, 2017:33). Dönemin Gaziantep Sanayi Odası Başkanı Koçer İstanbul 2. Sanayi kongresinde yaptığı konuşmada Gaziantep’in marka şehir projesini Türkiye’de ilk uygulayan il olduğunu, ürün pazarlamasının bile daha ülkemizde yeni öğrenilmeye başlanmışken şehir pazarlaması faaliyetinin oldukça marjinal ve iddialı bir yaklaşım olduğunu söylemiştir (Koçer, 2003).

Marka şehir projesinin amacı; entegre bir markalaşma süreci başlatarak, marka bilincini kente yaymak ve planlı bir gelişim süreci başlatmak olarak kurgulanmıştır. Projenin nihai amacı ise Gaziantep’in yerel ve uluslararası alanda yatırım alması, fuarcılık ve ticaret alanlarında bir cazibe merkezi haline dönüştürülmesi olarak belirlenmiştir. Ayrıca marka zengini bir kent haline gelmesi ve Marmara ile Ege bölgelerine alternatif bir yatırım bölgesi olması istenmektedir (Marka Şehir Projesi, 2003).

Turizm, gastronomi, tarih gibi alanlarda iddialı olan şehir, markalaşma sürecini “I Mean It” adlı reklam ajansı yardımıyla gerçekleştirmiştir. Ajans marka şehir projesini valilik, belediye, sanayi odası, üniversite, il turizm müdürlüğü ve sivil toplum örgütleriyle birlikte yürütme kararı almış, tüm önemli kararlara paydaşları dâhil etmiştir. Proje kapsamında Kent konseyinde halka açık toplantılar düzenlenmiş, kanaat önderleri ve şehrin önde gelen kurumlarının başında bulunan kişilerle söyleşiler yapılmış ve bu söyleşiler bir dizi halinde yayımlanmıştır. Yapılan görüşmeler olumlu sorgulama tekniğiyle ele alınmış ve şehrin sorunları değil imkan, potansiyel ve hayalleri üzerine yoğunlaşmıştır. Şehirde yaşayan insanları projeye dahil etme adına okullardaki çocuklara hayalindeki Gaziantep’i çizmeleri istenmiştir. Böylece daha geniş bir kesimin projeye sahip çıkması amaçlanmıştır. Daha sonra şehir markalaşmasıyla ilgili dünyadaki örnekler ve yeni trendler incelenerek elde edilen bilgiler şehre uyarlanmıştır. Yapılan çalışma sonucunda turizm, yaratıcılık ve yaşam kalitesi olarak 3 tane konu üzerinde durulması gerektiği anlaşılmıştır. Tüm bu başlıkları kapsayıcı bir ilke olarak üretkenlik ana teması kurgulanmış, “Türkiye’nin Üretken İnsanları” sloganını projenin temelini oluşturmuştur. Proje netleştikten sonra kısa bir reklam filmi çekilmiş, Gaziantep’le ilgili bir logo tasarlanmıştır (Şekil 1). Logo Gaziantep halkının uyumunu, üretkenliğini ve bir arada yaşama kültürünü temsil eden bir simge olarak geliştirilmiştir. Logonun yanında markaya özel bir yazı karakteri geliştirilmiştir. Adı Gaziantep olarak konulan bu font ile şehrin farklı stratejik ürün ve hizmetlerini anlatacak, birbirinden ayrı yeni logolar tasarlanmıştır. Bu yeni görseller ile billboard reklamları hazırlanmış, kitapçıklar basılmıştır. Ayrıca logonun işitsel versiyonları da hazırlanmış bu yeni müziklerin şehrin çeşitli kurumlarında kullanılması sağlanmıştır. Kentin görsel kimlik ve tasarımlarının nasıl kullanılması gerektiğini açıklayan bir kılavuz hazırlanmıştır. Ayrıca Gaziantep’in turistik mekanlarını tanıtmak için kısa belgeseller oluşturulmuş, profesyonel fotoğrafçılar yardımıyla şehrin fotoğrafları

çekilerek tanıtım broşürleri ve turizm rehberleri hazırlanmıştır. Son olarak şehrin destinasyonunu tanıtmak için bir web sitesi hazırlanarak sosyal medya hesapları oluşturulmuş ve yönetilmiştir (“Gaziantep Şehir Markalaşması”, 2016). Böylece şehir markası projesi tamamlanmıştır. Proje 2004 yılında Türkiye Halkla İlişkiler Derneği tarafından büyük ödüle layık görülmüştür. Uluslararası Halkla İlişkiler Enstitüsü (Institute for Public Relations) tarafından basılan Halkla İlişkilerin Evrimi (The Evolution of Public Relations) adlı kitapta da ilk sırada yer alarak örnek bir proje olarak gösterilmiştir (GSO Başarı Ödülleri Sahiplerini Buldu, 2018).

Şekil 1. Gaziantep Şehir Logosu



Kaynak:Marka Şehir Gaziantep'e Yeni Logo, 2016.

### 3.2.2.2. Marka Şehir Bursa Projesi

2008 yılında Kültür ve Turizm Bakanlığı ülkemizin turizm gelirlerini arttırmak için 15 ili marka şehir olarak seçmiştir. Bunlardan biriside Bursadır. Proje kapsamında bazı önemli yerler yatırım alanı olarak belirlenmiştir. Bursa İslam Eserleri Müzesi, Oylat ve Çekirge kaplıcaları, Yeşil Türbe, Hanlar bölgesi, Uludağ Milli Parkı, ipek dokumacılığı ve çinicilik alanında 2023 yılına kadar 50 milyon TL'lik yatırım planlanmıştır. Ayrıca 15 ilden en kısa sürede marka şehir projeleri hazırlamaları ve bunları bakanlığa göndermeleri talep edilmiştir. Ancak aradan geçen 10 yıllık süreçte bakanlığın hazırladığı bu projenin tamamlandığı söylenemez (Güney, 2016:1). Bursa'nın marka şehir olmasıyla ilgili çalışmalar halen devam etmektedir. Bursa Ticaret ve Sanayi Odası (BTSO), “Marka Şehir Bursa” projesi kapsamında “Hafta Sonu Bursa'ya” kampanyası başlatmış özellikle İDO sayesinde şehre hafta sonu turist çekmek için faaliyetler yürütmeye başlamıştır. Ayrıca kampanyaya “Ramazan'da Bursa'ya” adı altında bir TIR eklenmiştir. TIR'ın amacı 8 şehrin gezilerek Bursa'nın tanıtılması ve şehre turist çekilmeye çalışılmasıdır. TIR'da Hacivat ve Karagöz gösterileri yer alacak, sponsorlar kendi ürünlerini anlatacak ve profesyonel rehberler şehrin tanıtımını sağlayacaktır (Marka Kent Bursa, 2017). Bunun yanında belediye de Marka Şehir Bursa Projesi kapsamında bazı faaliyetler yapmaktadır. Büyükşehir Belediye Başkanı Recep Altepe, şehrin turizm anlamında dünya çapında bir yer olması için esnaflarla birlikte toplantılar düzenlemekte ve onlardan projeler talep etmektedir. Özellikle şehre yeni destinasyon alanları kazandırmak için çalışmalar da devam etmektedir (Marka Kent Bursa, 2016). 22 Ekim 2014 yılında yeni şehir logosu tasarlanmıştır (Bursa Şehir Logosu, 2018). Kentin tanıtımını amaçlayan marka şehir Bursa internet sitesi bulunmaktadır (Marka Kent Bursa, 2011).

Şekil 2. Bursa Şehir Logosu



Kaynak: Bursa Şehir Logosu, 2018.

### 3.2.2.3. Marka Şehir İzmir Projesi

Marka şehir İzmir ile ilgili geçmişte bazı çalışmalar gerçekleştirilmiştir. Örneğin 2007 yılında Leo Burnett tarafından şehirle ilgili algılama çalışmaları düzenlenmiş, şehrin önde gelen kişileri ve halkla görüşmeler yapılmıştır. Elde edilen veriler ışığında kentle ilgili olumlu ve olumsuz düşünceler kaydedilmiştir. Ayrıca şehri yansıtan bir logo ve slogan halk oylamasına sunulmuştur (Marka Kent Olmak, 2009). 2010 yılında ise “İzmir Marka Kent Stratejik Planı” oluşturulmuş projeyi uygulamak için Art Grup önderliğindeki Wolff Olins, American World Services, Kita Tasarım ve TNS Global Konsorsiyumu görevlendirilmiştir (İzmir'i 'Marka Kent' Yapacak Proje Hazır, 2010). 2014 yılında Ege üniversitesi tarafından “Marka Şehir İzmir Sempozyumu” düzenlenmiştir (Marka Şehir İzmir Sempozyumu Ege Üniversitesinde Yapıldı, 2014).

**Şekil 3.** Marka Şehir İzmir Logosu

Kaynak: İZTO Logo ve Kurumsal Kimlik Rehberi, 2018.

**3.2.3. Dünya’da Bazı Marka Şehir Çalışmaları**

Dünyada marka şehirle ilgili birçok çalışma bulunmaktadır. Her yıl marka şehirler Avrupa marka barometresi ile ölçülmektedir. Tablo 2’de 2015 yılı için bu marka şehirler gösterilmektedir.

**Tablo 2.** Avrupa’nın En Güçlü 10 Marka Şehri ve Ortalama Marka Puanları

|                               |
|-------------------------------|
| 1. Paris, Fransa (89)         |
| 2. Londra, İngiltere (88)     |
| 3. Münih, Almanya (86)        |
| 3. Barselona, İspanya (86)    |
| 4. Amsterdam Hollanda (83)    |
| 5. Roma, İtalya (79)          |
| 6. Milan, İtalya (77)         |
| 6. Viyana, Avusturya (77)     |
| 7. Madrid, İspanya (75)       |
| 8. Atina, Yunanistan (73)     |
| 9. Frankfurt, Almanya (72)    |
| 9. Stockholm, İsveç (72)      |
| 9. Antwerp, Belçika (72)      |
| 9. Prag, Çek Cumhuriyeti (72) |
| 10. Oslo, Norveç (71)         |

Kaynak: The Saffron European City Brand Barometer, 2016.

Avrupa Marka Şehirler Barometresine göre Türkiye’deki hiçbir kent en güçlü 38 marka şehirden biri değildir (The Saffron European City Brand Barometer, 2016). Şehir markalaşmasındaki diğer önemli bir konuda sloganlardır. Slogan şehir konumlandırmasının dikkate değer bir parçasını oluşturmakta, insanlara şehrin vermek istediği mesajı anlatmaktadır. Aşağıda dünyadaki bazı bölge ve şehirlerin sloganları gösterilmektedir;

**Tablo 3.** Dünyadaki Bazı Bölgelerin Sloganları

|            |                                     |
|------------|-------------------------------------|
| Stockholm  | Inspired in Stockholm               |
| Singapur   | Live it Up Singapore                |
| İskoçya    | Silicon Glen                        |
| Helsinki   | Europe’s Magnetic North             |
| Berlin     | Capital of the New Europe           |
| Petersburg | Gateway to the West/East            |
| Münih      | Insurance City Number One in Europe |
| Şikago     | Business Capital of America         |
| Glasgov    | An Arts Capital of Europe           |
| Amsterdam  | Capital of Inspiration              |
| İspanya    | Everything Under The Sun            |
| Kopenag    | Wonderfull Copenhagen               |

Kaynak: Seppo, 2003:46.

### 3.2.3.1. New York

Dünyada marka şehir stratejisi deyince akla ilk gelen örneklerden birisi New York’dur. Şehir 90’lı yıllardan önce dünyanın en fazla suç işlenen kentlerinden biriyken marka şehir planları sayesinde günümüzde çok önemli bir finansal merkez haline gelmiştir. 1993 yılında New York belediye başkanı olan Rudolph Giuliani döneminde New York tam bir suç kenti görünümündedir. Polis şefi William Bratton’u sorumlu kişi olarak atayan belediye başkanı suça sıfır tolerans ve yaşanabilir şehir ilkelerinden hareketle şehri baştan sona değiştirmiştir (Marka kent nasıl yaratılır, 2012). Marka şehir olma yolunda New York’un en iyi bilenen ve tüm dünyaya yayılan sloganı I love New York’tur. Bu gün birçok şehrin meydanında yer alana bu slogan ilk kez New York’ta ortaya çıkmıştır. Logo Milton Glaser tarafından tasarlanmıştır. Adli olaylardan dolayı geçmişte önemli bir oranda turist kaybeden şehir “I Love New York” kampanyası başlatarak reklam filmlerinde, Broadway tiyatrolarında ve tüm turistik ürünlerde bu sloganı kullanmaya başlamıştır (Aaron, 2013). Bunun yanında jingleler, ünlü kişilerin oynadığı reklamlar ve yoğun bir pazarlama çabası ile New York günümüzde her yıl yaklaşık 13 milyon turist tarafından ziyaret edilmekte, yaklaşık 45 milyar dolar gelir elde etmektedir (Trump’ın İlk İki Ayında New York’ta Turist Sayısı Azaldı, 2017).

**Şekil 4.** New York Şehir Logosu

Kaynak: “A Call To Remove” I Love New York “Signs”, 2018.

### 3.2.3.2. Barcelona

Şehir markası olarak görülebilecek yerlerden birisi de İspanyanın önemli şehri Barselona’dır. Şehir 1992 yılındaki Olimpiyat oyunlarından sonra hızlı bir ivme yakalamış daha sonraki yıllarda kendini kültür ve turizm kenti olarak konumlandırmayı başarmıştır. 2004 yılında Avrupa kültürel forumunun başkanlığını yapan şehir kültür alanındaki gelişimini güçlendirmiştir (Deffner ve Liouris, 2005:7). Kent logosunda yer alan B harfi gülen yüz olarak gösterilmekte ve şehri gezen kişilerin mutlu ayrılacağını simgelemektedir (Girtlioğlu ve Avcıkurt, 2010:80).

1.6 milyon nüfuslu şehri her yıl yaklaşık 32 milyon kişi ziyaret etmektedir. Turist sayısının fazlalığı şehirde yaşayan insanları olumsuz etkilemekte ve bu durum sık sık protesto edilmektedir. Bu nedenle şehir turist sayısını azaltacak önlemler düşünülmektedir (Barcelona Turizme Sınırlama Getiriyor, 2017).

Şekil 5. Barcelona Şehir Logosu



Kaynak: Barcelona City Logo, 2009.

## SONUÇ VE TARTIŞMA

Ülkelerin markalaşması kentlerin marka olmasıyla başlamaktadır. Ulusal çapta çok sayıda marka şehire sahip olan ülkeler daha hızlı gelişmekte ve kalkınmaktadır. Bu nedenle birçok ülke marka şehir kavramına stratejik bir önem vermektedir. Konuyla ilgili çalışmalar giderek artmakta, ülkelerin makro planlarında yer almaya başlamaktadır. Şehir bazında destinasyon pazarlaması önem kazanmakta, ülkelerin turizm potansiyelini geliştirmektedir. Bunun neticesinde şehirler arasında önemli bir rekabet oluşmaya başlamıştır. Yerel yönetimler, sivil toplum örgütleri, siyasi partiler, vatandaşlar ve şehrin geleceğini şekillendiren tüm paydaşlar bu konu üzerine kafa yormaya başlamıştır. Şehirlerin markalaşması; yabancı yatırımcının çoğalması, yenilikçi ürün ve hizmetlerin gelişmesi, nitelikli işgücünün kente gelmesi gibi nedenlerle büyük avantajlar sağlamaktadır. Şehir olarak markalaşmayı isteyen çok sayıda bölge bulunurken bunu başarabilmiş az sayıda kent bulunmaktadır.

Bu çalışmada Türkiye’de marka şehir olmak isteyen bölgeler araştırılmış ve bazı örnekler verilmiştir. Çalışmadan elde edilen verilere göre ülkemizde marka şehirle ilgili bazı faaliyetler bulunmaktadır. Özellikle Gaziantep, Bursa gibi şehirler bu konuyla daha yakından ilgilenmektedir. İnternette Türkiye’deki 54 tane ilin marka şehir olduğuna dair haberler bulunmaktadır. Bu kentlerdeki siyasiler, belediye başkanları, valiler, sivil toplum örgütleri mensupları, kendi buldukları ilin marka şehir olduğunu iddia etmektedir. Ancak Avrupa Marka Şehir Barometresinin açıkladığı listede Türkiye’den hiçbir kent marka şehir olarak görülmemektedir. Bu sonucun nedenlerini araştırmak önemlidir.

Marka şehir olmak tek bir projeyle gerçekleştirilebilecek bir durum değildir. Ürün pazarlamasında olduğu gibi şehir pazarlamasında da öncelikli olarak pazarlamaya konu olacak nesnenin kaliteli ve yenilikçi olması gereklidir. Marka kent faaliyetinde pazarlama nesnesi şehir olduğundan şehri oluşturan tüm bileşenlerin nitelikli, farklı, yenilikçi ve ilgi çekici olması gereklidir. Altyapısını tamamlamayan, diğer şehirlerden farklarını ortaya koyamayan, iyi bir hizmet sektörüne sahip olmayan, ulaşımı yetersiz, dünya çapında güçlü bir tanıtım yapılmamış bölgelerin marka olması zordur. Bu nedenle marka şehri oluşturan tüm unsurların iyi tahlil edilmesi gerekmektedir. Ayrıca şehrin karar mercilerinde olan kişilerin sivil toplum örgütleri, devlet kurumları ve yurttaşlarla birlikte hareket etmesi çok önemlidir. Marka stratejisinin uygulayıcıları yalnızca markalama sürecindeki reklam ajansları değildir. Turistlere yaklaşımlarıyla şehir esnafının, ulaşım firmalarının, otel işletmecilerinin, şehirde yaşayan yurttaşların da marka şehir konseptinde önemli rolleri bulunmaktadır. Ayrıca markalaşma konusuna profesyonelce yaklaşmak ve konu hakkında yardım almak önemlidir. Ülkemizde ve dünyada şehir markalaşması üzerine uzmanlaşmış ajanslar bulunmaktadır. Bunlardan yardım almak ve yaptıkları projeler hakkında bilgi edinmek önemlidir. Başka kentlerde daha önce yapılan çalışmalara bakmak ve bu çalışmalarını kendi imkanlarına uyarlayarak şehre özgü projeler üretmek gerekmektedir.

Marka şehir konusunda en önemli hususlardan biri tüm kentlerin marka olamayacağıdır. Her şehrin kendine has bazı yönleri bulunabilmektedir. Ancak bu marka şehir olmak için yeterli değildir. Örneğin ülkemizde birçok şehir tarihi mekânlara sahiptir kendine has bir mutfağı ve doğa güzelliği bulunmaktadır ancak bunlar marka şehir olmak için yeterli değildir. Marka şehir olmak daha uzun soluklu bir süreçtir. Dünya çapında tanınmak ve çok büyük finansal getiriye sahip olmakla ilgilidir. Örneğin marka şehir olarak görülen Paris’e 40 milyondan fazla turist gelmektedir (Paris: Record Tourist Numbers In 2017, 2017). Barcelona turist sayısını azaltmaya çalışmaktadır, Avrupa’nın birçok marka şehrinde günlük konaklama vergisi uygulanmaktadır (Doğan, 2017:273-274). Bu nedenle kısa sürede yapılan bazı projelerle, hazırlanan logo ve slogan ile marka şehir olmak

mümkün değildir. Türkiye'deki şehirlerden birçoğu marka şehir olmaya çalışmaktansa kendi içinde markalar çıkarmaya odaklanmalıdır. Örneğin Uşak kısa bir sürede marka şehir olamasa da iyi bir pazarlama stratejisiyle kimliklerini markalayarak yurtdışına açılabilir ve ihracat oranını arttırabilir. Gaziantep gastronomi merkezi olabilir. Kentler marka şehir olmaya çalışmaktansa güçlü oldukları alanlara yatırım yaparak finansal gelirlerini arttırabilir. Bu nedenle odaklanma stratejisi uygulamakta fayda vardır. Şehirler değer yaratabileceklerine inandıkları alanlara yatırım yapmalı bu alanda kendilerini geliştirmelidir. Odaklanma stratejisi tek bir alanla sınırlandırılmalıdır. Ancak bu alana yapılacak yatırım turizmi canlandıracağı için diğer sektörlerde bundan faydalanabilir. Örneğin kültür turizmine odaklanmış bir şehir gastronomi alanındaki değerlerini de bu sayede pazarlayabilir.

Dünyadaki farklı şehirlerle bakıldığında basit ve sade bir konumlandırma stratejileri olduğu görülmektedir. Örneğin Roma şehri denildiği zaman akla tarih gelmektedir. Pizza, dondurma, gibi alanlarda da başarılı olan şehir konumlandırma olarak tarihi seçmiştir. Paris denilince akla romantizm ve bu imaja uygun bir simge olan Eyfel Kulesi gelmektedir. Sanat, moda gibi alanlar bu konumu destekleyen yan unsurlardır. Ülkemizdeki şehirlerin birçoğu da marka şehir olmaktansa marka olabilecekleri tek bir alana odaklanmalı, diğer değerlerini bu stratejiyi desteklemek için kullanmalıdır. Odaklanma stratejisi şehrin belirli bir alanda ilerlemesini sağlayarak bölgenin tek bir alanda yoğunlaşmasına neden olmaktadır. Böylece ilin imkanları başka alanlara dağılmamaktadır. 4'p adı verilen pazarlama bileşenleri şehir imajının belirlendiği alana aktarılmaktadır. Tutundurma çalışmaları odaklanma sayesinde hedef pazara daha iyi ulaşmakta, kaynak israfı önlenmektedir. Fiyatlandırma geliştirilen stratejiye uygun belirlenmekte, ürün ve hizmetler ona uygun oluşturulmaktadır.

Marka şehir ülke kalkınmasın katkı sağlayan önemli bir konudur. Bir ülke sahip olduğu markalar kadar zengindir. Bu nedenle marka şehir konusu önemsenmeli devlet politikası haline getirilmelidir. Ancak tüm kentlerin marka şehir olamayacağı göz önüne alınarak doğru stratejiler üretmek ve modern pazarlamanın tekniklerini kullanmak şehirlerin gelişimi için önemlidir.

Çalışmanın literatüre katkısı; ülkemizde marka şehir iddiasında bulunan şehir sayısının nicelik olarak belirtilmesi, bunun gerçek olup olmadığının Avrupa Marka Şehirler Barometresi gibi bazı objektif ölçütlere göre sınılanması, marka şehir iddiasında bulunan şehirlerin yaptıkları çalışmaların ortaya konularak bu iddianın doğrulanmaya çalışılmasıdır. Bu anlamda literatürde yapılan başka bir çalışma bulunmamaktadır. Daha önce yapılan çalışmaların çoğunda tek bir şehir ele alınırken bu çalışmada marka şehir kavramı genel olarak incelenmiş ve marka şehir olmak için yapılması gereken stratejilere değinilmiş böylece konu daha genel ve kapsayıcı bir çerçeveye oturtulmuştur. Marka şehir için odaklanma stratejisi, ürün bazlı markalama tavsiyesi gibi konulara değinilerek marka şehir iddiasında bulunan şehirlere önerilerde bulunulmuştur.

Çalışmanın bazı sınırlılıkları bulunmaktadır. Öncelikle Türkiyede marka şehir çalışması yapan tüm kentlerle ilgili bir literatür taraması yapılmasına karşın hepsine makale içerisinde ayrı bir başlık olarak yer verilememiştir. Makale sınırları nedeniyle dünyadaki birçok marka şehir çalışmalarına da değinilememiş en önemli olarak görülenler araştırılmıştır. Bu çalışmaların önceliği belirlenirken literatürden yararlanılmış ve varsayımsal hareket edilmiştir. Konuyla ilgili ileride yapılacak çalışmalara birincil veriler dahil edilebilir, farklı internet analizleri yapılabilir. Ayrıca marka şehir olmak için gerekli kriterler saptanarak bir ölçek oluşturulabilir.

**KAYNAKÇA**

- AARON, Sharon (2013), “A Brief History Of The “I Love New York”, **Logo**, Logoworks, New York. <http://www.logoworks.com/blog/a-brief-history-of-the-i-love-new-york-logo/> (Erişim Tarihi: 06.08.2018).
- AKÇI, Yavuz ve ULUIŞIK, Özgün (2016), “Marka Şehir Oluşturma: Şehirde Oturanların Değerlendirmeleri Üzerine Bir Uygulama (Adıyaman Örneği)”, **Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, S.13(34), ss.355-371.
- AKSOY, Temel (2011), "Marka Şehirler", **E-Makale**, <http://www.temelaksoy.com/marka-sehirler/> (Erişim Tarihi: 03.07.2018).
- ALTUNBAŞ, Hüseyin (2007), “Pazarlama İletişimi ve Şehir Pazarlaması Şehirlerin Markalaşması”, **Selçuk Üniversitesi İletişim Fakültesi Akademik Dergisi**, S.4(4), ss.156-162.
- AMERIKANINSESI.COM WEB SİTESİ (2017), "Trump'ın İlk İki Ayında New York'ta Turist Sayısı Azaldı", **E-Haber**, <https://www.amerikaninseesi.com/a/trump-baskan-oldu-new-yorkta-turist-sayisi-azaldi/3780149.html> (Erişim Tarihi: 03.07.2018).
- ANAYURT GAZETESİ (2017), "Marka Kent Bursa", **E-Haber**, <http://www.anayurtgazetesi.com/haber/Marka-kent-Bursa/632237> (Erişim Tarihi: 03.07.2018).
- ATILGAN, Eda (2005), “Marka Değeri Belirleyicilerinin Uluslararası Analizi”, **Yayımlanmamış Doktora Tezi**, Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Antalya.
- BARCELONA CITY LOGO (2009), **Barcelona City Logo**, <http://www.brandsoftheworld.com/logo/barcelona-city-logo> (Erişim Tarihi: 03.07.2018).
- BOZKURT, İzzet (2006), **İletişim Odaklı Pazarlama, Tüketiciden Müşteri Yaratmak**, Media Cat Yayınları, İstanbul.
- BURSA ŞEHİR LOGOSU (2018), **Bursa şehir Logosu**, <https://markakentbursa.tr.gg/BURSA-SHİR-LOGOSU.htm> (Erişim Tarihi: 03.07.2018).
- BURSATANITIM WEB SİTESİ (2014), "Yeni Şehir Logomuzun Tanıtımı Gerçekleşti", **E-Haber**, <http://www.bursatanitim.gov.tr/tr/lmk--duyurular-detay--86--0--bursa-sehir-logosu.html> (Erişim Tarihi: 03.07.2018).
- CAN, Mevlüde Canan ve KAZANCI BAŞARAN, Zeynep (2014), “Kent Markası ve İmajının Belirlenmesi: Rize Örneği”, **Marmara Üniversitesi Öneri Dergisi**, S.11(42), ss.27-42.
- DEFFNER, Alex ve LIÖURİS, Chiristos (2005), "City Marketing: A Significat Planning Tool For Urban Development In A Globalised Economy", **45th Congress Of The European Regional Science Association**, 23-27 August 2005, ss.1-21
- ÇABUK, A. ve AR, A. (2006), “Markalaşmada Kalite Yönetiminin Yeri ve Önemi”, **Toplam Marka Yönetimi** (Ed. Türkay Dereli - Adil Baykasoğlu), Hayat Yayıncılık, İstanbul.
- DOĞAN, Mustafa (2017), “Turizm ve Şehir Vergisi: Kuramsal Bir Analiz ve Türkiye Üzerine Öneriler”, **Anatolia: Turizm Araştırmaları Dergisi**, S.28(2), ss.269-280.
- EMLAKKULISI.COM WEB SİTESİ (2012), "Marka Kent Nasıl Yaratılır?", **E-Makale**, <https://emlakkulisi.com/marka-kent-nasil-yaratilir/127523> (Erişim Tarihi: 03.07.2018).
- FARQUHAR, Peter (1989), “Managing Brand Equity”, **Marketing Research**, S.1(3), ss.24-33.
- GAZİANTEP BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ (2016), **Gaziantep Şehir Markalaşması I Mean It Creative**, <https://www.youtube.com/watch?v=Hxrns6ds7IU> Erişim Tarihi: 03.07.2018).
- GİRİTLİOĞLU, İbrahim ve AVCIKURT, Cevdet (2010), “Şehirlerin Turistik Bir Ürün Olarak Pazarlanması, Örnek Şehirler Ve Türkiye'deki Şehirler Üzerine Öneriler (Derlemeden Oluşmuş Bir Uygulama)”, **Adıyaman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, S.3(4), ss.74-89.
- GÜNEY, Ziya (2016), "Bursa marka Kent Projesi", **Bursa Erena Gazetesi**, <http://www.bursaarena.com.tr/bursa-marka-kent-projesi-makale,252.html> (Erişim Tarihi: 03.07.2018).

- İZTO (2009), "*Marka Kent Olmak*", **E-Makale**, <http://www.izto.org.tr/portals/0/pusuladergisi/2009/05-06/5.pdf> (Erişim Tarihi: 03.07.2018).
- İZTO (2018), **Logo ve Kurumsal Kimlik Rehberi**, <http://www.izto.org.tr/tr/logo-ve-kurumsal-kimlik> (Erişim Tarihi: 03.07.2018).
- KAYPAK, Şafak (2013), "*Küreselleşme Sürecinde Kentlerin Markalaşması ve Marka Kentler*", **Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, S.14(1), ss.335-355.
- KELLER, Kewin Lane (2003), "*Brand Synthesis: The Multidimensionality of Brand Knowledge*", **Journal of Consumer Research**, S.29(4), ss.595-600.
- KELLER, Kewin Lane (2009), "*Building Strong Brands in A Modern Marketing Communications Environment*", **Journal of Marketing Communications**, S.15(2-3), ss.139-155.
- KOTLER Philip ve GERTNER, David (2002), "*Country as Brand Product and Beyond A Place Marketing and Brand Management Perspective*", **Brand Management**, S.9(4), ss.??-??.
- LAREPUBLICA.CAT WEB SİTESİ (2016), "*The Saffron European City Brand Barometer*", **E-Doküman**, [http://directe.larepublica.cat/documents/noticies/saff\\_citybrandbarom.pdf](http://directe.larepublica.cat/documents/noticies/saff_citybrandbarom.pdf) (Erişim Tarihi: 03.07.2018).
- MARKA TESCİL OFİSİ (2016), "*Marka Kent Bursa*", **E-Doküman**, <http://www.markatescilofisi.com/marka-kent-bursa/> (Erişim Tarihi: 03.07.2018).
- MARKAŞEHİR WEB SAYFASI (2003), "*Marka Şehir Projesi*", **E-Doküman**, <http://www.markasehir.com/siteic.php?id=&altno=13&back=false.html> (Erişim Tarihi: 03.07.2018).
- MARKAŞEHİR WEB SAYFASI (2018), "*GSO Başarı Ödülleri Sahiplerini Buldu*", **E-Haber**, <http://www.markasehir.com/> (Erişim Tarihi: 03.07.2018).
- METAXAS, Theodoros (2002), "*Place City Marketing As a Tool For Local Economic Development and City's Competitiveness a Comparative Evaluation of Place Marketing Policies In European Cities*", **Doktora Tezi**, University of Thessaly, Greece.
- MİLLİYET GAZETESİ (2010), "*İzmir'i 'Marka Kent' Yapacak Proje Hazır*", **E-Haber**, <http://www.milliyet.com.tr/izmir-i-marka-kent-yapacak-proje-hazir/eg/haberdetay/03.04.2010/1219923/default.htm> (Erişim Tarihi: 03.07.2018).
- MİLLİYET GAZETESİ (2014), "*Marka Şehir İzmir Sempozyumu Ege Üniversitesinde Yapıldı*", **E-Haber**, <http://www.milliyet.com.tr/marka-sehir-izmir-sempozyumu-eg-universitesi-izmir-yerelhaber-523292/> (Erişim Tarihi: 03.07.2018).
- MİLLİYET GAZETESİ (2017), "*Barselona Turizme Sınırlama Getiriyor*", **E-Haber**, <http://www.milliyet.com.tr/barselona-turizme-sinirlama-tatil-2387950/> (Erişim Tarihi: 03.07.2018).
- MORGAN, Nigel (2011), **Annette Pritchard, Roger Pride, Destination Brands Managing Place Reputation**, Elsevier Ltd. Published, Oxford (USA).
- ÖZDEMİR, Şuayip ve KARACA, Yusuf (2009), "*Kent Markası ve Marka İmajının Ölçümü: Afyonkarahisar Kenti İmajı Üzerine Bir Araştırma*", **Afyon Kocatepe Üniversitesi, İİBF Dergisi**, S.10(2), ss.113-134.
- ÖZER, Mehmet (2011), "*Risk Algısının Marka Sadakatine Etkisi: Cep Telefonları Kategorisinde Bir Uygulama*", **Ege Akademik Bakış Dergisi**, S.11(2), ss.267-276.
- ÖZGEN EROL, Ebru (2002), "*Marka Sadakati Yaratmak*", **İstanbul Üniversitesi İletişim Fakültesi Dergisi**, S.2(12), ss.739-750.
- ÖZKAN, Sadık (2011), "*Marka Şehirler*", **E-Makale**, <http://sadikozkan.blogspot.com.tr/2014/10/marka-sehirler.html> (Erişim Tarihi: 02.09.2017).
- ÖZKUL, Suna (2017), "*Türkiye'deki Marka Şehir Kamu Politikaları*", **Yüksek Lisans Tezi**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- PAMUK, Bilgehan (2014), "*Marka Şehir Gaziantep*", **Gaziantep'te Değişim Rüzgarı Dergisi**, S.3(3), ss.2.



- PARISINFO.COM WEB SİTESİ (2017), "*Paris: Record Tourist Numbers In 2017*", **E-Haber**, <https://press.parisinfo.com/news/press-releases/Paris-record-tourist-numbers-in-2017> (Erişim Tarihi: 03.07.2017).
- PEKTAŞ, Güzide Öncü ve KARADENİZ, Mustafa (2014), **Kent İmajının Marka Değeri Üzerine Etkisi: Gaziantep ve Baklava Örneği**, 19.Ulusal Pazarlama Kongresi Bildiri Kitabı, 18-22 Haziran, Gaziantep, ss.543-553.
- PORTER, Michael (2001), "*Regions and the New Economics of Competition*", **Global-City Regions: Trends, Theory, Policy** (Ed. Allen Scott), Oxford University Press, Oxford (USA), ss.155-156.
- SEPPO, Rainisto (2003), "*Success Factors Of Place Marketing:A Study of Place Marketing Practices In Northern Europe And The United States*", **Doctoral Dissertation**, Helsinki University.
- ŞAHİN, Gözde (2010), "*Turizmde Marka Kent Olmanın Önemi: İstanbul Örneği*", **Yüksek Lisans Tezi**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- TORLAK, Ömer (2015), "*Marka Şehir Oluşturma ve Bursa Şehrinin Markalaşması İçin Yol Haritası*", **Tüketici ve Tüketim Araştırmaları Dergisi**, S.7(2), ss.47-93.
- ÜLGEN, Hayri ve MİRZE, S. Kadri (2006), **İşletmelerde Stratejik Yönetim**, Literatür Yayıncılık, İstanbul, 3. Baskı.
- VEKTOREL ÇİZİM KURUMSAL WEB SAYFASI (2016), "*Marka Şehir Gaziantep'e Yeni Logo*", **E-Haber**, <http://vektorelcizim.net/marka-sehir-gaziantep-e-yeni-logo> (Erişim Tarihi: 03.07.2018).
- ZEREN, Halim Emre (2011), "*Stratejik Kent Yönetimi ve Kent Markası Oluşturma Süreci*", **Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, S.1(2), ss.175-200.
- WHEZ.COM WEB SAYFASI (2018), "*"A Call To Remove" I Love New York "Signs"*", **E-Haber**, <https://www.whec.com/news/call-remove-quoti-love-nyquot-signs/4770694/> (Erişim Tarihi: 03.07.2018).

## Yeni Kamu İşletmeciliği Paradigmasının Türk Kamu Bürokrasisinde Kamu Personeli İstihdam Şekilleri Üzerine Etkileri

*The Effects of New Public Management Paradigm on the Public Personnel Employment Types in Turkish Public Bureaucracy*

**Fatma AKAR**

YL Öğrencisi, Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi,  
SBE, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi A.B.D.,  
fatmaakar.sdu@gmail.com  
https://orcid.org/0000-0002-5432-0304

Makale Başvuru Tarihi: 20.12.2018

Makale Kabul Tarihi: 14.01.2019

Makale Türü: Araştırma Makalesi

### ÖZET

**Anahtar  
Kelimeler:**

Geleneksel  
Anlayış,

İşletmeciler Anlayış,

Kamu Personeli,

İstihdam,

*Türk kamu bürokrasisi uzun yıllar geleneksel kamu yönetimi anlayışının etkisinde kalmıştır. Geleneksel kamu yönetimin hızla değişen ekonomik, toplumsal ve siyasal gelişmelere ayak uyduramaması nedeniyle, Türk kamu bürokrasisinde değişikliğe gidilme ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Yeni kamu işletmeciliği paradigması ülkemizde 1980'li yıllardan itibaren uygulanmaya başlamış ve bu anlayış bütün ülkeleri olduğu gibi Türk kamu bürokrasisini de etkilemiştir. Bu paradigma değişimiyle, Türk kamu bürokrasisinde ve kamu personel istihdamında önemli reformlar yaşanmış, istihdam şekilleri büyük ölçüde değişmiştir. Memurluğun yanında sözleşmeli personel ve geçici personel uygulamaları büyük ölçüde ön plana çıkmıştır.*

*Çalışmanın ana konusu olan personel reform sürecinde ortaya çıkan istihdam şekilleri de işletmeciler anlayışıyla birlikte değişmiştir. Kamu yönetiminde siyasallaşma, kayırmacılık, yolsuzluk ve rüşvet gibi etkenler istihdam şekillerinin oluşması sürecini büyük ölçüde etkilemiştir. Çalışmanın amacı, Türk kamu bürokrasisinde geleneksel yönetim anlayışından işletmeciler anlayışına geçiş sürecini ve bu süreçte işletmeciler anlayışının Türk kamu bürokrasisine etkilerini incelemektir. Başka bir deyişle, çalışmada yeni kamu işletmeciliği anlayışının personel istihdam şekilleri üzerine yapmış olduğu etkilerin analiz edilmesi amaçlanmaktadır.*

### ABSTRACT

**Keywords:**

Traditional  
Understanding,

Operator  
Understanding,

Public Personnel,

Employment,

*The Turkish public bureaucracy has been under the influence of traditional public administration perceptive for many years. Due to the fact that traditional public administration cannot keep up with the rapidly changing economic, social and political developments, there has been a need to change the Turkish public bureaucracy. The new public management paradigm started to be implemented in our country since the 1980s, and this perceptive has affected the Turkish public bureaucracy as well as all countries. With this paradigm shift, Important reforms were experienced in the Turkish public bureaucracy and in the employment of public personnel, forms of employment have changed drastically. Besides civil servant, contracted personnel and temporary personnel applications have come to the fore.*

*The main subject of the study, the forms of employment in the personnel reform process has also changed with the management perceptive. Factors such as politicization, favoritism, corruption and bribery in public administration have greatly affected the process of formation of forms of employment. The aim of the study is to examine the transition process from traditional management perceptive to management perceptive in Turkish public bureaucracy and the effects of management perceptive on Turkish public bureaucracy in this process. In other words, In other words, it is aimed to analyze the effects of the new public management perceptive on the forms of personnel employment.*

## 1. GİRİŞ

Türk kamu bürokrasisi uzun yıllar geleneksel kamu yönetimi anlayışının etkisine maruz kalmıştır. Geleneksel yönetim anlayışı Frederick Taylor, Wodroow Wilson gibi düşünürlerden etkilenmiş ama esas olarak Max Weber'in bürokrasi teorisine göre örgütlenmişlerdir. Weber'in bürokrasi anlayışı katı bir hiyerarşiye, merkeziyetçiliğe, kamusal mal ve hizmetlerinin üretiminde doğrudan devlet elinin olmasına dayanmaktadır. Türk kamu bürokrasisi de geleneksel yönetimin etkisinde kalarak uzun yıllar aşırı merkeziyetçi ve kırtasiyeciler bir niteliğe bürünmüştür. Geleneksel yönetimin hızla değişen ekonomik, toplumsal ve siyasal etkenlere karşı ayak uyduramaması nedeniyle yönetimde değişikliğe gidilmesi ihtiyacı doğmuştur. Geleneksel yönetim anlayışının eksikliklerini gidermek ve aksayan yönlerini düzeltmek amacıyla bir tepki olarak yeni kamu işletmeciliği anlayışı ortaya çıkmıştır. Yeni kamu işletmeciliği anlayışı 1980'li yıllardan itibaren uygulanmaya başlamış ve bu anlayış bütün ülkeleri olduğu gibi Türk bürokrasisini de etkilemiştir.

Geleneksel yönetimden işletmecilik anlayışına geçiş sürecinde birçok faktör etkili olmuştur. Bunlardan en önemlisi küreselleşen dünya ile birlikte değişen ekonomik koşullar, siyasal koşullar, geleneksel kamu yönetimine getirilen eleştiriler ve yeni Sağ düşüncesidir. Yeni Sağ düşüncesi özel sektörü öven, kamu sektörünü yeren bir anlayıştır. Buna bağlı olarak Yeni kamu işletmeciliği anlayışının oluşumuna da büyük ölçüde yön vermiştir. Yeni kamu işletmeciliği anlayışının en belirgin özelliği, özel sektör yönetim anlayışının kamu sektörüne aktarılmasıdır. Kamuda işletmecilik anlayışının uygulanmasıyla birlikte hizmetlerde etkinlik, verimlilik ve kalitenin artırılması hedeflenmiştir. Özel sektördeki anlayışın kamu sektörüne aktarılmasıyla daha esnek ve katılımcı bir yönetim sağlamaya çalışılmıştır.

Çalışmamızın ana konusu olan personel istihdamı şekilleri de işletmecilik anlayışıyla birlikte değişmiştir. Bu istihdam şekillerinin oluşturulması belirli bir sürece bağlanmıştır. Kamuda yaşanan siyasallaşma, kayırmacılık, yolsuzluk ve rüşvet gibi etkenler yeni istihdam şekillerinin ortaya çıkışında büyük rol oynamıştır. Yeni kamu işletmeciliği anlayışı ile birlikte memurluk statüsü esnek hale getirilmiş ve memurla hemen hemen aynı işi yapan fakat aynı statüde olmayan istihdam şekilleri getirilmiştir.

Çalışmanın amacı, kamu personel yönetiminin tanımı, kapsamı ve tarihçesini incelemek, Türk kamu bürokrasisinde geleneksel yönetimden işletmecilik yönetimine geçiş sürecini, bu süreçte işletmecilik anlayışının Türk kamu bürokrasisine etkilerini, kamu personel sürecinde yeniden yapılanma gerektiren sebepleri ve yeni kamu işletmeciliği anlayışının personel istihdamına yapmış olduğu etkileri değerlendirmektir. Bütün bunlar sonucunda da "Yeni kamu işletmeciliği anlayışı Türk kamu yönetimi içerisinde bulunan personel istihdam şekillerini ne ölçüde etkilemiştir?" sorusuna yanıt bulmaktır. Araştırmamızın sonucuna literatür taraması yöntemi kullanılarak ulaşılmaktadır.

## 2. KAMU PERSONEL YÖNETİMİNİN TANIMI VE KAPSAMI

Personel sözcüğü, Fransızca bir kelime olan "personnel" sözcüğünden esinlenerek ortaya çıkmış ve Türkçemize girmiştir (Kayar, 2015:1). Buna bağlı olarak da personel "Bir hizmet veya kuruluşun görevlileri, bir işyerinde çalışanların tümü, devlet ve diğer kamu kuruluşlarında çalışan, etkinliğe çeşitli görevleriyle katılan gerçek kişiler" olarak tanımlanabilmektedir (<http://www.tdk.gov.tr/>). Yine benzer bir şekilde personel yönetimi, bir örgüt içerisinde örgüt çalışanlarının ihtiyaç duyduğu kadar insan kaynağını sağlamanın ve sağlanan bu kaynaktan en verimli ve en etkin bir biçimde yararlanabilmenin yöntemini gösteren bir sıkı düzen olarak da tanımlanabilir (Kayar, 2011:2).

Kamu ve özel sektör çalışanları farklı biçimde adlandırılmaktadırlar. Kamu sektöründe çalışanlar, "memur, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçi (geçici veya kadrolu işçi)" olarak istihdam edilmektedirler. Özel sektörde çalışanlar ise, "büro hizmetlerinde çalışanlar (beyaz yakalılar ya da beden gücü ile çalışan (mavi yakalılar))" olarak adlandırılmaktadırlar (Kayar, 2011:4-5).

Personel yönetimi, iki taraflı bir amacı gerçekleştirmek görüşündedir. Bu görüşe göre, örgüt içerisinde bulunan insan kaynağı öyle bir şekilde kullanılmalıdır ki, bunun sonucunda işveren örgütü oluşturan kişi ve grupların sahip olduğu yeteneklerden en yüksek faydayı sağlayabilme imkânına sahip olabilmelidir. Personel de yaptığı iş ve hizmetten maksimum düzeyde bir çıkar elde edebilmeli ve kendisine psikolojik doyum sağlayabilmelidir. Personel yönetimi ise, bu karşılıklı amacını ortaya koyabilmek için insan kaynağı ile "yararlanma, isteklendirme ve koruma" olarak üç farklı açıdan ilgilenmektedir. İnsan kaynağından yararlanma, sahip olunan insan gücünün ihtiyaç doğrultusunda aranarak bulunması, aranıp bulunan insan gücünün yetiştirilmesi,

yetiştirilen insan gücünün değerlendirilmesi ve değerlendirerek yükseltilmesi, görev tanımında ve görev yerinde değişiklik yapılması ve son olarak da işine son verilmesi gibi teknik unsurları içermektedir. *İsteklendirme*, iş ile işi yapan arasındaki ahenksizliklerin ortadan kaldırılması ve bireyin örgütün başarısını arttırmak için katkıda bulunan çeşitli önlemleri içermektedir. *Koruma* fonksiyonu ise, en başta çalışma şartlarının iyileştirilmesini, iş güvenliği gibi insan kaynağının toplumdaki sosyal varlığını korumak adına alınan her türlü önlemleri içermektedir (Tutum, 1979:1).

Kamu personel yönetimi, devletin bütün kamu hizmetlerini yürütmekte yükümlü olduğu ve bu hizmet yükümlülüğünü yerine getiren kamuda vazifeli sayılan görevlilerin bağlı bulunduğu uygulamaları ve temel kurallardan oluşan bir bütünü ifade etmektedir (Eroğlu, 2010:226). Kamu personel yönetiminde özellikle kamu hizmetlerini yerine getirebilecek personel düzeninin mevcut varlığı, hizmetlerin yürütülmesi için gerekli nitelikte ve gerekli sayıda personel sağlanması, kamu hizmetini yerine getirebilecek uygun becerilere ve bilgiye sahip nitelikte personel yetiştirilmesi gibi konular göz önünde bulundurulduğunda kamu personel yönetiminin gittikçe önemini arttığı görülmektedir (Güler, 2005:45,52).

### 3. KAMU PERSONEL YÖNETİMİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ

Modern açıdan personel yönetiminin tarihsel gelişimine bakıldığı zaman bu sürecin çok yakın dönemlere denk geldiği ve bilimsel açıdan bir personel yönetimi olgusunun yaklaşık olarak 1940'lı yıllarda başladığı görülmektedir. Buna karşılık ise, personele yönelik sorunların değer kazanması, bu sorunların yöneticiler tarafından dikkate alınması ise çok daha geri dönemlere uzanmaktadır (Yalçın, 2002:3).

Ülkemizde personel yönetimi anlayışı yönetim anlayışı ile büyük ölçüde benzerlik göstermektedir. Bilindiği üzere yönetim anlayışı Osmanlı Devleti dönemine kadar uzanmaktadır ve Osmanlı Devleti de bünyesinde güçlü bir bürokrasi barındırmaktadır. Personel yönetimi anlayışı da Osmanlı Devleti'nde gelişen "*merkeziyetçi, mevzuatçı, gelenekçi ve memurluğa dayalı*" yönetim sisteminden büyük ölçüde etkilenmiştir (Tutum, 1979:15).

Cumhuriyet'in kuruluşundan günümüze gelinceye değin, devletin işlemlerini sağlamak amacıyla modern bir personel sistemi ortaya çıkarma çabaları görülmüştür (Kayar, 2011:9). Cumhuriyetle birlikte ise personel yönetiminde liyakat ve kariyer ilkelerinin uygulanmasıyla ilgili çabalar yoğunluk göstermiştir (Tutum, 1979:15). Cumhuriyet döneminde oluşmuş olan kamu personel düzeninin belli başlı özellikleri (Kayar, 2011:9):

- "*Memurluk rejiminin yasalarla düzenlenmesi geleneği*"
- "*Kamu personel sisteminin yargısal denetiminin Fransa'dan esinlenerek özel kurallara bağlanması*"
- "*Personel sisteminin genel yönetiminden sorumlu merkezi bir personel dairesi yaratmaya çalışarak kurumsal yapı oluşturma çabaları*" şeklinde özetlenebilmektedir.

Cumhuriyet dönemindeki personel yönetiminin özellikleri dikkate alınarak, Türkiye'de memurluk düzeni o dönemlerde hukuki yönden güvence barındıran, ekonomik bakımdan çekicilik uyandıran, kendi örgütü içerisinde disiplinli, halkla olan ilişkilerinde otoriter bir tavır sergileyen ve görevde yükselmede kıdeme dayalı, biçimsel ve ağır işleyen bir sistem olarak görünüm kazanmıştır. Ancak bunun sonrasında da İkinci Dünya Savaşı'yla birlikte ortaya çıkan gelişmeler, Cumhuriyet Dönemi'ndeki personel yönetiminin sahip olduğu özellikleri büyük ölçüde etkilemiş ve yeni özellikler kazandırmıştır. Bugün hala kamu personel yönetimi, daha çağdaş nitelikler elde etme yolunda büyük çabalar göstermektedir (Tutum, 1979:17).

#### 4. KAMU PERSONELİNİN ÖZEL SEKTÖR PERSONELİNDEN FARKI

Kamu personeli ve özel sektör personelinin belirli bir amaçlarının olması, bu amaçların gerçekleştirilmesinde birbirine benzer araçların kullanılması ve çalışanların eğitilmesi gibi ortak yönleri bulunmaktadır. Ancak bu ortak yönler dışında kamu ve özel sektör personeli arasında birçok farklılık da görülmektedir. Bu farklılıklar şu şekilde sıralanmaktadır:

- Kamu personelinin göreve alınmaları, hak ve yükümlülükleri, çalışma koşulları, işten çıkarılmaları yasalarla düzenlenmiştir. Yani kamu personeli yasa yoğunluklu bir alandır. Özel kesim personel yönetiminde de yasalar bulunmaktadır, ancak bu yasalar oldukça az ve ayrıntısı olmayan yasalardır.
- Kamu personelinin amacı kamu yararındır, özel yönetim çalışanlarının amacı ise kar elde etmektir.
- Kamu personeli amacını gerçekleştirirken kamu gücünden faydalanmaktadır, karşı tarafın isteği olsa bile tek taraflı karar alabilmekte ve kararları uygulayabilmektedir. Özel yönetim personelinin ilişkileri ise hukuksal anlamda eşitlik prensibine dayanmaktadır.
- Özel kesimin personeli kamu personeline nazaran daha fazla serbestliğe ve içinde buldukları örgütün ihtiyaçlarına daha fazla çözüm bulabilme imkanına sahip olmaktadır.
- Kamu personeli ve özel yönetim personeli arasındaki bir fark da sorumluluk bağlamında meydana gelmektedir. Kamu personelinin sorumluluğu sadece bütçe kurallarına veya yasalara uymadığı takdirde meydana çıkarken, özel sektör personelinin en önemli sorumluluk sebebi işlerin kötü ve başarısız bir şekilde yürümesidir.
- Kamu personelinin eylemleri çoğunlukla tekelcidir, bu yüzden de personeller arasında yarışma kuralları işlememektedir. Fakat özel sektör personeli arasında yarışma kuralları görülebilmektedir.
- Özel sektör personeli, kamu personelinin daha çok bağımsızlığa sahip olmaktadır, çünkü kamu personeli kamusal bir çerçevede görevini yürütmek zorundadır. Yasalar ve birtakım düzenleyici işlemler kamu personelinin hareket alanını sınırlı hale getirmektedir. Bunun yanı sıra, kamu personeli hem yasama hem de yürütme organlarının denetimine tabi tutulabilmektedir.
- Özel yönetimler, personellerini yönetirken ayrıcalıklar getirebilme hususunda daha özgürce hareket edebilmekte, ancak kamu yönetiminin personeline tanıdığı bir ayrıcalık bulunmamaktadır. Çünkü özel yönetimin kamudan daha fazla personeline ücret ödeme imkanı bulunmaktadır (Turan, 2016:61-62).
- Kamu personelinin işe alımında arz ve talep ilkeleri söz konusu olmamaktadır. Özel kesimde ise personel alımı arz-talep ilkelerine bağlı olarak gerçekleşmektedir (Can vd., 2009:21).

#### 5. GELENEKSEL KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞINDAN YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİ ANLAYIŞINA GEÇİŞ SÜRECİ

##### 5.1. Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışı

Geleneksel kamu yönetimi zihniyeti, 19. Yüzyıldan 20. Yüzyılın sonlarına kadar Türk kamu yönetiminde egemen olan modelin adıdır (Eryılmaz, 2010:16). Genel olarak bilindiği üzere geleneksel kamu yönetimi zihniyeti, Max Weber'in bürokratik örgütlenme değerlerine dayanan bir anlayıştır ve ülkemizde de uzun yıllar uygulama alanı bularak geniş bir yer edinmiştir (Parlak, 2011:98).

Geleneksel kamu yönetimi zihniyetinin düşünce temelleri, büyük oranda Woodrow Wilson, Frederick Taylor ve Max Weber'in düşünce ve değerlerine dayanır (Eryılmaz, 2010:16). Geleneksel yönetimin bir bilim uğraşı olması çağrısını ilk olarak Woodrow Wilson, 1887 yılında "The Study Of" yani "Yönetimin İncelenmesi" isimli makalesiyle yapmıştır (Çevik, 2012:54). Woodrow Wilson 19. Yüzyılın sonlarına doğru yazdığı makalesinde, kamu yönetimi disiplini siyaset biliminden özerk bir disiplin vaziyetine getirmek amacıyla "siyaset- yönetim ayrılığı" ilkesini savunmuştur (Eryılmaz, 2010:16). Taylor ise, getirmiş olduğu yönetim düşüncesiyle bilimselliğin ne kadar önemli bir olgu olduğunu öne çıkarmıştır. Ayrıca öne sürdüğü düşüncenin temellerini de bilimsel yönetim ilkeleri adıyla şu şekilde sıralamıştır:

- Yönetim, yapılacak olan her iş için bir iş bölümü ve bir birim oluşturmalıdır.

- Yönetim, işçi alırken bilimsel olarak seçmeli, aldığı işe göre eğitmeli ve işçiyi bu doğrultuda geliştirmelidir.
- Yönetim, işçilerin bilimsel yöntemlere uygun olarak çalışmasını sağlamalıdır.
- Yönetim, eşit ve dengeli bir biçimde iş sorumluluğunu yöneticiler ve işçiler arasında paylaşmalıdır (Çevik, 2012:54-55).

Max Weber ise, bir sosyolog olmasına rağmen yönetim ve siyasi yapı konularında özellikle de bürokrasi konusunda çok önemli açıklamalarda bulunmuştur. Bu gerekçeyle de örgüt teorisi ve geleneksel yönetim denildiği zaman Weber'den bahsedilmemesi mümkün değildir (Çevik, 2012:56). Weber, "ideal tip bürokrasi" modelini formüle etmiş ve bu modelin bürokraside en etkili ve en rasyonel örgütlenme şekli olduğuna ilişkin bir düşünce geliştirmiş (Eryılmaz, 2010:16) ve bu ideal tip örgütlenme modelini rasyonellik, etkinlik ve verimlilik temeline dayandırmıştır (Yerli ve Çeçen, 2014:100). Bu bağlamda Weber, bürokrasi konusundaki tartışmalarını toplumdaki üç tip otoriteyle bağlantılı olarak analiz etmiştir. Weber'in öne sürdüğü otoritelerin ilki olan karizmatik otorite, bir kişinin olağanüstü karakterine, topluma örnek olan bir karaktere dayanır ve bu otorite geçicidir, er ya da geç başka bir otoriteye dönüşür. İkinci olarak geleneksel otorite, gücü geleneksel olarak elinde tutan ve statik bir yapıya sahip olan bir otorite tipidir. Sonuncusu ve diğer iki otorite tipinden daha üstün konumda olan rasyonel-hukuki otorite ise, normatif kuralların yasallığına inanmayı ve bu kuralları uygulayabilecek emir vermek üzere yetkilendirilmiş kişiler olmasını öngören bir otorite tipidir (Çevik, 2012:56-57).

Günümüzde yakın zamana gelinceye kadar hâkim durumda olan geleneksel yönetim anlayışının temel esasları şu şekilde sıralanabilir:

- Geleneksel yönetim anlayışı, Max Weber'in bürokrasi modeline uygun olarak örgütlenmiştir.
- Devletin mal ve hizmet üretiminde doğrudan müdahalesi olmalı ve kendi örgüt eliyle yürütmesi gerekmektedir.
- Kamuda idari ve siyasi işlerin birbirinden bağımsız olması ve ayrılması gerekmektedir.
- Güçlü bir bürokrasi oluşturulması ve çalışanların üst düzey bürokratlara göre işleyen bir nitelik taşıması sağlanmalıdır (Parlak,2011:99).

## 5.2. Yeni Kamu İşletmeciliği Anlayışına Geçiş Etkileyen Faktörler

Yeni kamu işletmeciliği, kamu yönetimi anlayışından kamu işletmeciliği anlayışına doğru meydana gelen değişimin adıdır (Eryılmaz, 2010:18). Yeni kamu yönetimi zihniyeti, 1980'li yıllarda yönetimde uygulama alanı bulmuş ve en çok da İngiltere ve gelişmiş bir ülke olan ABD ile iç içe olan bir kamu yönetimi anlayışıdır (Kesik ve Canpolat, 2011:161). Yeni kamu işletmeciliği anlayışı, 1980 ve 1990'lı yılların başlarında egemen olan geleneksel kamu yönetimi anlayışının getirmiş olduğu yetersizliklere bir tepki olarak doğmuş ve bu anlayışla kamuda yeni bir yönetim tarzı ortaya çıkmıştır (Balcı vd., 2003:25). Bu anlayışın ortaya çıkışında ve bu değişim sürecinde özel sektördeki yaşanan değişimler, geleneksel kamu yönetimi ve kamu örgütüne yöneltilen eleştiriler, ekonomik değişimler ve Yeni Sağ düşüncesi büyük ölçüde önem taşımaktadır (Eryılmaz, 2010:18).

Yeni kamu işletmeciliği anlayışı ile birlikte kamu yönetiminde uzun yıllar hüküm sürmüş olan katı, hiyerarşik, bürokratik ve merkeziyetçiliğe dayalı olan anlayışın yerini daha esnek, müşteri odaklı ve piyasa temelli bir yönetim yapısı anlayışı almak zorunda kalmıştır (Parlak ve Sobacı, 2008:190). Yeni Sağ akımı, devletin küçültülmesi, vergilerin düşürülmesi, göç karşıtı kampanyalar çıkarılması, piyasa temelli mekanizmaların tercih edilmesi gibi birçok düşünceyi bünyesinde barındıran çok geniş bir terimi kapsamaktadır. Yeni Sağ düşüncesi "özel sektör iyi, kamu sektörü kötü" düşüncesini taşıdığı için de kamu yönetiminde yönetim anlayışının değişiminde büyük rol oynamıştır (Eryılmaz, 2010:18-19).

Hood, yeni kamu işletmeciliği anlayışının ortaya çıkışında sadece tek bir sebebin bulunmadığını, birden çok faktörün etkili olduğunu açıklamış; bu faktörleri ise, "ekonomik ve mali faktörler", "sosyal faktörler" ve "politik ve ideolojik faktörler" olarak sıralamıştır (Parlak ve Sobacı, 2008:191). Ekonomik ve mali nedenlerin yeni kamu işletmeciliğinin ortaya çıkışında çok önemli bir yeri vardır. Bu önemin sebebi ise, 1970'li yıllarda yaşanan ekonomik bunalım, ekonomik durgunluk ve bu durgunluğun devletin mali yapısını büyük ölçüde tahrip etmesidir (Sobacı, 2014:55). 1973'te yaşanan petrol krizi ve 1970'li yıllarda yaşanan ekonomik bunalım işsizliği

ve kamu yatırımlarının azalmasını beraberinde getirmiştir. Bütün bunların sonucunda 1979'da görev başına gelen hükümet, kamuda köklü bir reform yapılması gerektiğini savunmuştur. Ekonomik etkenlere bağlı olarak ülkede yaşlı nüfusun artması ve genç nüfusun çeşitli sorunlar yaşaması sosyal etkenlerin de baş göstermesine neden olmuştur (Balcı vd., 2003:30-31). Toplumsal değişim adı verilen bu olayda, insanların kamudan beklediği hizmetlerde farklılıklar olmuş, daha kaliteli ve verimli bir hizmet beklentisi içerisine girmişlerdir. Bu nedenle de vatandaşın müşteri gibi algılandığı bir yönetim anlayışına geçilmek zorunda kalınmıştır (Sobacı, 2014:57). Ekonomik ve sosyal nedenlerden farklı olarak siyasal etkenlerin başında 1980 sonrası yaşananlar büyük rol oynamıştır (Balcı vd., 2003:31). Dünya genelinde yaşanan kötü yönetim uygulamaları (Sobacı, 2014:60), muhafazakâr partilerin yürüttükleri politikalar kaynakların israfına ve hizmetlerin verimsizliğine yol açmıştır (Balcı vd., 2003:32). Dolayısıyla bu süreç, kamu yönetiminde derin ve dinamik yapıdaki bir ideolojik süreci ifade etmektedir (Sobacı, 2014:57).

Kamu kesimindeki bu değişim, bu kesimde çalışan her düzeydeki ve her türdeki yöneticilerin özel sektör yöneticileri gibi davranmalarını ve onlar gibi düşüncelerini öngörmektedir. Bu nedenle de yeni kamu işletmeciliği anlayışı, kamu kesiminde etkinliğin artırılmasında bir araç olarak görülmektedir (Acar ve Özgür, 2014:24).

### 5.3. Yeni Kamu İşletmeciliği Anlayışı

Yeni kamu yönetimi anlayışı, 1980'lerde başlamış ve 1990'lı yıllarda gelişen bir yönetim düşüncesidir. Yeni kamu yönetimi düşüncesi, devlet hizmetlerinin özel sektör tarafından görülmesi yani özelleştirilmesi, devletin küçültülmesi ya da devletin etkinlik alanının daraltılması anlamına gelir. Bu yönetim anlayışı ile kamunun etkinlik alanı küçülmüş ve yönetim daha etkili ve verimli hale gelmiş olacaktır (Aydın, 2012:289-291).

Bu anlayış her şeyden önce geleneksel yönetim anlayışının eksikliklerini gidermek ve kusurlarını kapatmaya çalışmıştır (Al, 2002:144). Yeni kamu yönetimi anlayışı geleneksel yönetim anlayışının geniş ölçekli, hiyerarşik bir şekilde örgütlenmiş katı bürokrasisini reddetmiş, âdem-i merkeziyetçi, müşteri merkezli, rekabet ortamı yaratan, tercih imkânı sunan ve daha esnek bir yönetimi değerleri haline getirmiştir. Yeni kamu yönetimi anlayışı, olabildiğince uzmanlaşmaya, daha iyi örgüt performansına, teknik uzmanlığa, başarılı olma yolunda büyük oranda yetki devrine, aktif ölçüm tekniklerine, örgütsel çıktıları uygun bir hale getirmeye ve bütün bu gelişmeleri sağlarken de uygun kültürler geliştirmeye önem vermektedir (Özer, 2005:240-241).

Yeni kamu yönetimi anlayışı, esas olarak bakıldığında temelinde sağlam bir kuramsal dayanağa sahip değildir. Bu anlayış, yeni bir şey üretmekten daha çok pratik çözümler üretmeyi amaçlayan bir yönetim anlayışını ortaya koymaktadır. Dolayısıyla en çok da, özel sektörün yöneticilik anlayışını kamu sektörüne uygulayarak kamuda etkinlik ve verimliliği sağlamayı hedeflemektedir (Genç, 2012:34).

Yeni kamu işletmeciliği anlayışı ile birlikte kamu yönetiminde uzun yıllar hüküm sürmüş olan katı, hiyerarşik, bürokratik ve merkeziyetçiliğe dayalı olan anlayışın yerini daha esnek, müşteri odaklı ve piyasa temelli bir yönetim yapısı anlayışı almak zorunda kalmıştır (Parlak ve Sobacı, 2008:190). Kamu kesimindeki bu değişim, bu kesimde çalışan her düzeydeki ve her türdeki yöneticilerin özel sektör yöneticileri gibi davranmalarını ve onlar gibi düşüncelerini öngörmektedir. Bu nedenle de yeni kamu işletmeciliği anlayışı, kamu kesiminde etkinliğin artırılmasında bir araç olarak görülmektedir (Acar ve Özgür, 2014:24).

Kamu işletmeciliği anlayışının bir faydası vardır ki, bu da geleneksel yönetim anlayışında olduğu gibi, kamu idarecilerinin sorunları daha gerçek bir şekilde anlamasına ve çözmesine yardım etmesidir. Görev başındaki kurumlarda kamu kesiminin faaliyetleri devam etmektedir ve personel istihdamı gerçekleştirilerek çalışmalar halk adına ve halk için yerine getirilmektedir (Hughes, 2014:49).

Bütün bunlara bakılarak yeni kamu işletmeciliği anlayışının temel özellikleri şu şekilde sıralanmaktadır:

- Weber'in bürokrasi modeline karşıdır, esnek bir yönetimi, yumuşak bir alt üst ilişkisini ve yerleşmeyi önermektedir.
- Devletin etkinlik alanının küçülmesini ve yeni oluşturulacak devletin rolünün değiştirilmesini, katılımcı ve girişimci bir yönetimi, piyasa düzeneklerinin olmasını ve müşteri merkezli olmayı tavsiye etmektedir.
- Hizmette verimliliğe, etkinliğe ve kalitenin önemine vurgu yapmaktadır.
- Yönetimde açıklığı savunmaktadır. Bir tek siyasi otoriteye değil, halka karşı da sorumluluğunu bilen bir yönetimi savunmaktadır (Aydın, 2012:291).

Yeni kamu işletmeciliği anlayışının olumlu yanları dışında eleştirilen yanları da bulunmaktadır. Bazı bilim adamları yeni kamu işletmeciliği anlayışının, gerek sosyal gerek idari gerekse ekonomik temelli düşünceler hususundaki ortaya koymuş olduğu özelliklerin kamu yönetiminde her zaman geçerli olamayacağı düşüncesini taşımaktadırlar. Yeni kamu işletmeciliği anlayışına göre, kamusal hizmetler özel sektörün sunmuş olduğu hizmetlere kıyasla belirli sınırlar içerisinde kalan niteliklere sahip olmaktadır. Bu durum da, kamu kesimindeki tüketici ve tedarikçi arasındaki ilişkilerin birbirine aykırı olmasından kaynaklanmaktadır. Ayrıca, bu yaklaşımın özelliklerinden biri olan halkın "müşteri" olarak görülmesi de doğru bir bakış biçimi olarak görülmemektedir. Çünkü "müşteri" ifadesi, bir iş ilişkisinin meydana gelmesini, bu ilişkinin devam ettirilmesini ve iş ilişkisinin bitirilmesinin mümkün olmasını gerektirmektedir. Oysa ki, kamunun öngördüğü "vatandaşlık" kavramı, sürekli yükümlülükleri ve belirli kamu hizmetlerinden faydalanmanın zorunlu olduğu gerektiğini ifade etmektedir. Kamu sektöründe gözle görülebilir amaçlar belirlemek ve bunların ortaya çıkaracağı sonuçları önceden kestirebilmek oldukça zor olmaktadır. Bu nedenle de, yeni kamu işletmeciliği anlayışının, kamu sektörü ile özel sektör arasında bulunan bu yoğun farka önemsiz bir şekilde yaklaşan öngörülerini de geçerli olmamaktadır. Ayrıca bu yaklaşımın ortaya koymuş olduğu etkinlik, verimlilik, planlama gibi bazı kavramlar üzerinde belirli bir görüş birliği sağlanamamış ve bu kavramların kamu sektörü için ne kadar başarılı olup olmadığı henüz saptanamamıştır. Bunun yanı sıra yeni kamu işletmeciliği anlayışı geleneksel kamu yönetimi anlayışının eksikliklerini ortaya koyması, bu eksikliklere bir çözüm üretmemesi, sürekli olarak dikkatleri bu eksikliklere çekmesi nedeniyle yetersiz bir anlayış olarak görülmekte ve literatüre bir katkısı olmadığı düşünülmektedir. Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının eleştirilen yanlarından biri de "kamu hizmeti" ve "özelleştirme" söylemlerinden kaynaklanmaktadır. Bu yaklaşım kamu hizmeti kavramına olduğundan daha fazla sınırlama getirmektedir. Yani bu da, kamu hizmetinin piyasa yoluyla hizmete sunulması anlamına gelmektedir. Özelleştirme konusunda ise, üretim birimlerinin özelleştirildiği takdirde ekonomide verimliliği arttıracığı öngörüsü de gerçekçi bulunmamaktadır. Çünkü bu düşünceye destek veren kanıtların umulduğu kadar da güçlü olmadığı düşünülmektedir (Bozlağan ve Demirkaya, 2008:14-16).

Yeni kamu işletmeciliği anlayışının gereklerini büyük ölçüde içinde barındıran personel istihdamıyla ilgili çıkarılmış olan "Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı" ile kamu görevlilerinin sözleşmeli pozisyona geçirilmesi düşüncesi de, kamu görevlilerinin kazanılmış haklarının kaybedilmesine neden olmaktadır. Çünkü getirilen bu sistemle memurlar himayesiz kalmaktadırlar. Yine bu tasarı sistemiyle getirilmiş olan "performansa göre ücret" düzenlemesi de kamu çalışanları arasında çatışma ve sorunların ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Bu durum da toplumsal açıdan bakıldığında huzursuzlukları ortaya çıkarmaktadır. Bu huzursuzlukların önlenmesi amacıyla da devlet memurlarının sözleşmeli personel statüsüne geçirilmemesi gerekmektedir (Çevikbaş, 2012:26).

#### 5.4. Yeni Kamu İşletmeciliği Anlayışının Türk Kamu Bürokrasisine Etkileri

Küresel ilerlemeler ve gelişmeler, özellikle 1980'li yıllardan beri kamu bürokrasilerini değiştirmiş ve baskısı altına almıştır (Kalağan, 2010:145). Türk kamu bürokrasisi de kısa zamanda değişimin etkisi altına girmiş, yeni kamu işletmeciliği anlayışı kamu bürokrasisindeki uygulamaları ve yapıları derinden etkilemiştir (Acar ve Özgür, 2014:28).

Türk toplumu 1980'li yılların başına kadar olan döneme gelinceye değin bürokratik yapılarının değişmemesi yönünde tercihte bulunmuştur (Kalağan, 2010:145). Ancak 1980'li yılların ortalarından itibaren Türk kamu bürokrasisinin siyaset bilimi ve hukuktan iyice uzaklaşıp işletmecilik anlayışına doğru yönelmesi ile birlikte kamu yönetimi disiplininin varlığı tartışmalı bir hal almıştır. Bu durumda Türkiye'de kamu yönetimi disiplini ilgi merkezi haline gelmiş ve bu ilgiyi incelemeye yönelik terimler, kavramlar ve yöntemler gitgide belirsizleşerek etkisini yitirmeye başlamıştır (Acar ve Özgür, 2014:29).

Türk kamu bürokrasisinde kamu hizmetlerinin verimliliğini ve kalitesini arttırmaya yönelik çalışmaların hayata geçirilmesini ve bu konuda değişim yapılmasını gerektiren nedenler, dünyanın diğer ülkelerindeki kamu bürokrasisini etkileyen nedenlerden çokta farklı değildir (Kalağan, 2010:145). Bu ortamda, rekabetçi ve serbest piyasa koşullarının hâkim kılınması ve özelleştirmenin çeşitli şekilleri olmak üzere yeni kamu işletmeciliğini içeren pek çok kurumun uyguladığı yenilikler, Türk kamu bürokrasisinin birçok alanında da uygulanmaya başlamıştır (Acar ve Özgür, 2014:29). Bu bağlamda küreselleşmenin getirdiği "bireycilik, karlılık, esneklik, rekabetçilik, verimlilik" gibi girişimci karaktere ve özgürlükçü düşüncelere dayalı değerlerin yönetim düşüncesine hâkim olmasını sağlayacak toplumsal, ekonomik, kültürel ve siyasal değişim ölçütleri tüm dünyadaki kamu bürokrasilerini etkilediği gibi Türk kamu bürokrasisini de etkilemiştir.



Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının Türk kamu bürokrasisine etkileri şu şekilde özetlenebilir:

- *Sosyal refah devletinin arınması ve piyasa odaklı devlet anlayışı*
- *Deregülasyon ve özelleştirme uygulamaları*
- *Kamu hizmetlerinin özel sektöre ya da yarı bağımsız kamu kurum ve kuruluşlarına aktarılması*
- *Kamu bürokrasisinde yerel istihdam ve sözleşmeli personel uygulamaları*
- *Üst kurul tipi örgütlenme ve bağımsız idari otoriteler oluşturulması*
- *E- Devlet uygulamaları ve bilgi toplumu anlayışının benimsenmesi* (Kalağan, 2010:145-147).

Bütün bu uygulamalar hemen hemen yarım asır boyunca yeni kamu işletmeciliği bağlamında ülkeler tarafından denenmiş ve ortaya çıkan bazı sorunlar nedeniyle bu düşüncenin yeniden gözden geçirilmesi gerektiği düşünülmüştür. Yeni kamu yönetimi anlayışıyla birlikte gelişmelerin sosyal boyutu ihmal ettiği anlaşılmış, özellikle vatandaşın müşteri gibi görülmesi düşüncesi en önemli eleştiri noktası haline gelmiştir (Çevik, 2012:22).

### 5.5. Yeni Kamu İşletmeciliği Anlayışının Kamu Personel Yönetimine Etkileri

Ülkemizde kamu personelinin işe alma özelliklerine bakıldığı zaman, işin niteliklerine en uygun kişinin işe alınması ve adaletsiz bir alımın ortadan kaldırılması için merkezi sınav sistemi uygulanmaktadır. Fakat bu sistem de genel olarak bakıldığında doğru bir sistem gibi görünüyorsa da, personel alımında beklenen sonucu vermemektedir. Çünkü bu sistemde, işe alınacak kamu personeli ile kamu personelinin alınacağı pozisyon arasında tam bir ahenk görülmemektedir. Her memurun almış olduğu eğitim ve edinmiş olduğu tecrübeye göre bir görevde bulunması gerekirken, ülkemizde bu memurların büyük çoğunluğunun alakasız görevlerde ve hizmetlerde kullanıldığı görülmektedir. Bu durum da, aynı işte çalışanların farklı ücret almasına, aşırı ve dengesiz şekilde dağıtılmış personel sayısına, kayırmacılığa ve liyakat sistemine gereken önemin verilmemesi gibi sorunlara sebebiyet vermektedir (Söylemiş, 2009:150). Bu sorunların baş göstermesi üzerine kamuda yeni bir personel yönetimi sistemi oluşturulması kaçınılmaz hale gelmiştir. Yeni kamu işletmeciliği anlayışı ise, yine bu durumu geleneksel kamu yönetimi anlayışını baz alarak açıklamaya çalışmıştır.

Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının kamu personel yönetimine etkileri şu şekilde sıralanmaktadır :

- Öncelikle personel yönetiminde bir lisan değişikliğine gidilmiş, ‘*personel yönetimi*’ yerine ‘*insan kaynakları yönetimi*’ kullanılmaya başlanmıştır. Bunun yanında yine personel yönetimi ile ilgili olarak performansla ilgili kavramların da sıkça kullanıldığı görülmektedir.
- Yeni kamu işletmeciliği ile birlikte ‘*esneklik, sözleşmeli istihdam, bireysel sözleşme, değişim yönetimi*’ gibi personel yönetiminde sıkça kullanılan ve personel yönetiminin değişimine etki eden kavramların da ortaya çıktığı görülmektedir.
- Yeni kamu işletmeciliği ile birlikte istihdam şekillerinde değişiklik yapılmış, kamu personelinin işine son vermeyi kolaylaştırmak ve kamudaki personel sayısını azaltmak amaçlanmıştır. Dolayısıyla memur ücretlerinin içinde yer alan emeklilik ve yan ödemeler ile ilgili ödemeler de azaltılarak, kamu personelinin maliyetinin düşürülmesi için gerekli yollar aranmıştır.
- Yeni kamu işletmeciliği anlayışı ile hemen hemen bütün kamu personelinin örgütsel performansa katkıları değerlendirmeye tabi tutulmaktadır. Buna da performansa dayalı ücret sistemi adı verilmektedir.
- Geleneksel anlayışın aksine işletmecilik anlayışında, kamu personelinin kurumlar arası geçişi mümkün olabilmektedir (Sözen, 2005:105-107).

## 6. TÜRK KAMU BÜROKRASİSİNDE PERSONEL REFORMU YAPILMASINI GEREKTİREN NEDENLER

### 6.1. Kayırmacılık

Kayırmacılık, Türk kamu bürokrasisinin en önemli işlemsel sorunlarından birisidir (Kalağan, 2010:112). Maalesef ki Türk kamu bürokrasisinde bir taraftan işine layık, işinin gerektirdiği bilgi ve becerilere sahip olan kişilere yer verildiği gibi işine layık olmayan ve işinin gerektirdiği özelliklere sahip olmayan kişilere de yer verilmektedir (Yıldız, 2017:62). Kayırma sistemi, kamu kurumunda çalışan kamu görevlilerinin hem hizmete girerken hem de hizmette kalırken belli bir görüşe, etnik mezhebe, siyasal partiye, belli bir ekonomik zümreye bağlılık ya da aidiyet ölçütüne göre dağıtılması anlamına gelmektedir (Ayman Güler, 2005:142). Bir nevi, kadrolara keyfi yerleştirme yapılmakta ve devlet memurluğu bir velinimet olarak görülmektedir (Yıldız, 2017:64).

Kayırma sisteminde, ülkemizde yıllarca kamu personeli olarak işe alınanlar çalışmış olduğu kurumun menfaatlerini düşünmek yerine, kendisini o pozisyona getirenlerin menfaatlerini koruma yoluna gitmişlerdir. Kayırmacılığın birçok çeşidi olmasına rağmen, bunlardan en az işleyeni hemşeri kayırmacılığıdır (Yıldız, 2017:64-67). Bunu önlemek adına kamu personel sisteminde kariyer sistemine karşılık liyakat sistemi getirilmiştir (Ayman Güler, 2005:142). Liyakat, kamu hizmetleri görevine görevlerine girerken, ilerlerken ve sona erdirirken eşitlik ilkesine uygun davranılmasını gerektiren sisteme verilen addır (Yerli ve Çeçen, 2014:91). Türkiye’de kamu personeli olarak sayılan işçi, sözleşmeli ve geçici personel, memur bu ilkeye göre sınıflandırılmıştır. Liyakat ilkesiyle memuriyet görevine getirilecek kişilerin belli bir zümreden değil toplumun tüm kesiminden seçilmesi sağlanmıştır (Ayman Güler, 2005:143-144). Ancak Türk kamu bürokrasisinde liyakat üzerinde birçok çalışmalar yapılmış ve fazla bir ilerleme sağlanamamıştır. Büyük çoğunlukla memurların görevde yükselmelerinde liyakatten ziyade kıdem esas alınmaktadır (TÜSİAD, 1983:32-33). Kayırmacılık sisteminin kamu personel sisteminde halen geçerli olduğunu söylemek mümkündür. Çünkü siyasi iktidarı ele geçiren her parti, gücünün yettiği yere kadar kadrolaşma yaratmakta ve kadroyu değiştirmekte, mümkün olduğunca kendi üstünlüğüyle atadığı kişilerle çalışmayı istemektedir (Şahin, 2011:204-205).

### 6.2. Siyasallaşma

Kamu yönetimi siyasi iktidarın bir yürütme aracı konumundadır (Yılmaz ve Kılavuz, 2002:19). Kamu kurumlarında çalışacak kişilerin seçimine siyasi liderlerin karar vermesi, kendilerine hayranlık duyulmasını istemeleri artık günümüzde daha fazla olasılık haline gelmiştir (Hughes, 2014:182). Dolayısıyla siyasi iktidar gerçekleştirmek istediği politikaları daha verimli ve etkin gerçekleştirebilmek için bürokrasiye egemen olmaya çalışmaktadır (Acar, 2016:157). Eryılmaz’a göre siyasallaşma "*kamu görevlerine yapılan atamalarda siyasi faktörlerin birinci derecede rol oynamasıdır*" (Eryılmaz, 2010:253). Yani tanımla özdeşleştirmek gerekirse, memurluğa alımlarında ve memurların yükseltilmesinde siyasi iktidarın yapmış olduğu siyasi adam kayırmacılığıdır (Yılmaz ve Kılavuz, 2002:19).

Türk kamu bürokrasisinin hemen hemen bütün kurumları siyasallaşma sorunuyla yüz yüze gelmiş durumdadır (Yılmaz ve Kılavuz, 2002:20). Her iktidar değişikliğinde siyasi özellikte atamaların yapılması siyasallaşma olgusunun en büyük göstergesi olmuş ve bu toplumun her kesimi tarafından eleştirilen bir konu haline gelmiştir (Acar, 2016:157). Çünkü siyasi iktidarlar, yönetimde yaşanan siyasallaşmayı kolaylaştırabilmek adına yeni makamlar ve kadrolar oluşturmak çabasına girmektedirler (Eryılmaz, 2010:253). Türk kamu bürokrasisinin personel rejiminde en önemli özellik siyasi yönden tarafsızlık ve yeterlik olmasına rağmen, uygulamada bu görülmemiş ve siyasallaşma farklı yöntemler kullanılarak uygulanmaya devam etmiştir (Yılmaz ve Kılavuz, 2002:20). Memuriyet bazı dönemlerde neredeyse hükümete ve hükümeti oluşturan siyasi partilere bağımlı bir kurum haline gelmektedir. Bunun için de kamu personelinin kariyerinde yükselmede bilgi ve becerisini göstermekten ziyade iktidara ya da iktidara yakın bir partiyle yakın ilişki kurması zorunluluğu doğmaktadır (Eryılmaz, 2010:253).

### 6.3. Yolsuzluk ve Rüşvet

Yolsuzluk ve rüşvet kamu bürokrasisinin en yaygın görülen işlemsel sorunlarından biridir (Yılmaz ve Kılavuz, 2002:20). Kamuda yolsuzluk, kamu personelinin yapılmaması gereken işlemleri yapması ya da yapılması gereken işlemleri hızlandırmak karşılığında çıkar sağlamasıdır (Eryılmaz, 2010:254). Yönetimde yozlaşmayı ifade eden rüşvet, çıkar sağlama, zimmete geçirme gibi ahlak ve hukuka ters düşen davranışların tümü yolsuzluğu ifade eder (Aydın, 2015:265). Yolsuzluğun maddi anlamda rüşvet dışında bir de dayanışma şeklinde türü vardır ve bu da yakın akrabaları kayırma şeklinde gerçekleşir (Yılmaz ve Kılavuz, 2002:21).

Türkiye’de kamu bürokrasisinde yolsuzluk sorununun hızlı bir değişim göstermesinde hızlı büyüyen nüfus artışı, gelir dağılımının adaletsiz olması, özellikle de kamu personelinin görev yetkilerinin çok geniş olması etkili olmuştur (Aydın, 2015:265-266). Türkiye’de yasalara rağmen yolsuzluk yaygın bir şekilde ilerlemiş, yönetimde merkezîyetçilik, aşırı kuralcılık ve bürokrasideki hantallık gibi durumlar rüşveti besleyen faktörler olmuştur (Eryılmaz, 2010:254).

Yolsuzluk ve rüşvet, Türk kamu bürokrasisinde alışkanlık ve hastalık haline gelmiş, bürokraside verimliliği etkileyen çok önemli bir unsur haline gelmiştir. Kamu personeli rüşvete destek veriyorsa, rüşveti almak için bahane arıyorsa, bürokratik eylem ve işlemlerde denetim gereğinden fazla yapılmıyorsa rüşvetin yapılması için gerekli ortam sağlanmış demektir. Maddi ya da manevi şekilde bu işin yapan açgözlülük peşinde koşan kamu görevlileri, kamu bürokrasisinin yozlaşmasına neden olmuştur (Yılmaz ve Kılavuz, 2002:21-24). Yolsuzluğun engellenmesi ya da önüne geçilebilmesi için kamu çalışanları için önemli yaptırımlar sağlanmalı ve kamu personelinin sorumluluğu artırılmalıdır (Aydın, 2015:266).

### 6.4. Kuralcılık ve Sorumluluktan Kaçma

Her kurum, çalışmalarını kendi örgütleri içerisinde salt geçerliliğe sahip yazılı kurallara uygun olarak yürütmekte, çalışanlarından örgütün amaçlarını gerçekleştirmek amacıyla taşımalarını ve buna uygun bir davranış göstermelerini beklemektedir. Ancak kurumlarda bu kurallara uyulmaması zaman zaman birçok sorunu beraberinde getirmektedir (Akçakaya, 2016:687).

Kuralcılık, genellikle yasaların detaylı bir şekilde hazırlanması ve düzenlenmesi, yöneticilerin de bu sorunlar ve olaylar karşısında bir öncelik kullanmamasının sonucunda meydana gelen bir üründür (Eryılmaz, 2010:252). Kamu bürokrasisinde kuralcılığın ortaya çıkmasının bazı nedenleri bulunmaktadır (Akçakaya, 2016:687). Ya kurallar detaylı şekilde belirlenmiş personele takdir yetkisi verilmemiştir (Eryılmaz, 2010:252), ya yasama organı bürokrasiyi kendi istekleri doğrultusunda işletmek istemiştir ya da kurumun başında bulunan yönetici kamuda çalışan kişilerin zarar görmelerini engellemek istemiş, vatandaşın gözetiminden ve kontrolünden uzak tutmak istemiştir (Akçakaya, 2016:687). Çünkü bürokraside, kurumun başında bulunan yöneticinin sorumluluğu, hizmetleri verimli bir şekilde yürütüp yürütmemesine bağlı olarak değil, yapılan işlemlerin kurallara uygun bir şekilde yapılıp yapılmadığına göre değerlendirilir (Eryılmaz, 2010:252).

Türkiye’de kamu hizmetlerinin sunulması çok detaylı kurallara bağlanmıştır. Kuralların çok detaylı olması bürokrasinin işleyişini çok yavaşlatmakta ve kamu personeli için bir bahane kaynağı oluşturmakta ve yöneticinin yetkilerini kötüye kullanmasına neden olmaktadır (Yılmaz ve Kılavuz, 2002:21). Birçok kural, iş yapmaktan ve sorumluluktan kaçan yöneticiler için bir fırsat olarak görülmektedir. Dolayısıyla kamu görevlileri bir sorunla uğraşmak istemedikleri zaman keyfi davranışlarda bulunabilmektedirler (Eryılmaz, 2010:252).

## 7. YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİ ANLAYIŞINA GÖRE TÜRK KAMU BÜROKRASİSİNDE YAPILAN PERSONEL REFORM ÇALIŞMALARI

### 7.1. Memurluk Statüsünün Esnekleştirilmesi

"Memur" kelimesi Arapça kökenli bir kelime olup, "işyar" anlamına gelmektedir. Memur kelimesi, yine Arapça bir kelime olan "emr" kökünden türemiş olup, "*devlet hizmetinde aylıkla çalışan kimse, görevli, yükümlü*" anlamına da gelmektedir (Kayar, 2015:35).

Devlet Memurları Kanunu'na göre bir kimsenin memur sayılabilmesi için (Akgüner, 2014:49);

- "*Devlette ya da öteki kamu tüzelkişiliklerinde ya da bunların denetim ve gözetimi altında kurulan ve çalışan bir birimde*"
- "*Genel idare esaslarına göre*"
- "*Asli ve sürekli kamu hizmetlerini sürdürmek için*" görevlendirilmiş olmaları gerekmektedir.

1924 Anayasası ve Memurin Kanunu memur hususunda 1876 Kanuni Esasi ile çok benzerlik göstermekte ve bu kanunda "*siyasal haklara sahip olan her Türk, ehliyet ve hak kazanması durumuna göre memur istihdam olunabilirler*", ibaresi yer almaktadır.

1982 Anayasası döneminde 657 sayılı kanunun 4. Maddesine göre ise memur tanımı:

*"Mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, Devlet ve diğer kamu tüzelkişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler"* olarak yapılmıştır (Kayar, 2015:35-37).

1980 sonrasında kamu personel düzeni, devletin küçültülmesi ile ilgili ortaya çıkan tartışmalardan ve dünyada yaşanan neoliberal politikalardan oldukça etkilenmiştir. 1982 Anayasasında halk oyuna sunularak kabul edilmiş olan memurluk statüsünün temel istihdam biçimi sayılmasına karşın, özellikle kanun hükmünde kararnemelerde (KHK) sözleşmeli personel statüsü teşvik edilmeye başlanmıştır (Kayar, 2011:31).

Türk kamu bürokrasisinde kamu görevlileri alanında büyük karışıklık yaşanmış, Cumhuriyet döneminde eskiye nazaran bir düzen getirilmiş ve memurluk bir meslek haline getirilmiştir (Gözübüyük, 2013:8). Toplam kalite yönetiminin tekniklerinden ve yöntemlerinden yararlanılması, geçici, kısmi zamanlı ve sözleşmeli istihdamın esas alınması, bazı kamu hizmetlerinin dış faktörler yoluyla başka firmalara ya da kurumlara gördürülmesi, eşit işe eşit ücret ve performans sisteminin getirilmesi bu doğrultuda yapılan düzenlemeler arasında yapılmaktadır (Nohutçu ve Balcı, 2005:175).

Küreselleşen dünyada yönetimin rekabet edebilmesi, büyük bir hızla değişen koşullara ayak uydurabilmesi, işletmelerde uygulanan yöntemlerin kamuya aktarılabilmesi, verimli ve etkin çalışabilmesi yönetimin sadece esnek bir örgüt yapısına sahip olabilmesiyle mümkündür. Bunun sonucunda doğal olarak esnek bir örgüt yapısı, kamu çalışanlarının da esnekliğini zorunlu hale getirmektedir. Özel sektörde uygulama alanı bulan ve kamuda da kullanılmaya başlayan esneklik anlayışı personel reformunu da büyük ölçüde etkilemiş, performansa bağlı olarak ücretlerin değişmesine olanak veren istihdam şekillerinin ve performansa dayalı ücret sistemlerinin kabul edilmesinde etkili olmuştur (Turan, 2015:166-168).

Bir kamu görevlisi sayılan memur, kamu kurum ve kuruluşlarında sürekli ve asli olarak kamusal mal ve hizmetleri kamu aleyhine üreten, sorumlulukları ve yetkileri ile yükümlülükleri ve yasakları kanunlarda ve anayasada belirtilen kişilerdir (Kartal, 2011:227).

Türkiye'de memurluk makamının esnekleştirilmesi birkaç koldan birlikte ilerlemektedir. İlk önce memur istihdamı azaltılmakta, memurluk düzeninin içi boşaltılmakta ve düzenin içyapıları esnekleştirilmektedir. Üst Düzey bürokraside, memurluk makamının eritilmesi kadro karşılığı sözleşmeli ya da sözleşmeli konumlar eliyle, alt düzey bürokraside ise geçici işçiler ve taşeronlaşma aracılığıyla yürütülmektedir. Memur istihdamının daraltılması özellikle KİT'lerde ve yerel yönetimlerde ortaya çıkmıştır (Aslan, 2012:481-482). Bu daraltma da sayısal esneklik kullanılarak yapılmış ve personel sayısı oldukça azaltılmıştır (Taner Köroğlu, 2010:147). 1980 sonrasında yaygınlaşan memurluk statüsünün içinin boşaltılması rejimi de maaşlarda ortaya çıkan büyük bir düşüş ve maaş rejiminde ortaya çıkan eşitsizlik sebebiyle görülmüştür. Taşeronlaşma Yardımcı Hizmetler Sınıfında 1988 yılında başlamış, 2000'li yıllarda ise "Teknik Hizmetler" ve "Sağlık ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri" sınıfları olmak üzere memurluk rejiminde yaygınlaşmaya başlamıştır (Aslan, 2012:483-490).

Esneklik anlayışı ile memur statüsü çekirdek işgücünü oluştururken, rutin işlerle görevli olan ve taşeronlaştırılan geçici işçilerde çevre işgücünü oluşturmuşlardır (Taner Köroğlu, 2010:148).

### 7.1.1. Sözleşmeli Personel Çalışmaları

Sözleşmeli personel statüsü, 1980'li yıllardan beri kamu bürokrasisinde esnek kamu personel rejiminin temel istihdam biçimi olma özelliğini kazanmış ve kamuda memurluk statüsünü çözmüştür (Aslan, 2012:502). Genel olarak sözleşmeli personel, işçi ve memur statüsünde olmayan kamu görevlisidir, belirli sürelerle yenilenen sözleşmelere göre ve memurlar için geçerli olan süre kadar çalışırlar. Sözleşmeli personel istisnai ve geçici süreliğine bir çalıştırma şekli olduğu için, belirli bir yöntem ve biçime göre işe alınabilirler. Devlet Memuru Kanunu'na göre bir kimsenin sözleşmeli personel sayılabilmesi için geçici personel olma şartı aranmamaktadır (Akgüner, 2014:51). Sözleşmeli personel olmak isteyen kişilerin özel ve genel koşulları taşımaları, açılacak olan sınavı kazanmaları gerekmektedir (Kayar, 2010:45).

#### 7.1.1.1. 657 Sayılı Yasa Çerçevesinde Sözleşmeli Personel İstihdamı

1982 Anayasasında sözleşmeli personelle alakalı herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır ve bu sorun sözleşmeli personelin memur statüsünde olmadığı için "diğer kamu görevlileri" kapsamına girmesinden kaynaklanmaktadır (Akgüner, 2001:40). Sözleşmeli personel ile alakalı olarak yapılan ilk çalışma 657 Devlet Memurları Kanunu'dur (Şinik, 2011:164).

657 Devlet Memuru Kanununun 4. Maddesinin b bendine göre sözleşmeli personel;

*"Kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan, zaruri ve istisnai hallere münhasır olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde, kurumun teklifi üzerine Devlet Personel Dairesi ve Maliye Bakanlığının görüşleri alınarak Bakanlar kurulunca geçici olarak sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileridir"* (Ayman Güler, 2005:117).

#### 7.1.1.2. KİT'lerde Sözleşmeli Personel İstihdamı

Türkiye'de kamu bürokrasisinde istihdam edilen sözleşmeleri personellerin büyük bir bölümü Kamu İktisadi Teşebbüslerinde (KİT)'lerde toplanmıştır (Ayman Güler, 2005:118). Asli ve sürekli kamu hizmetlerinin memurlar eliyle görülmesi ilkesi göz ardı edilmiş ve bu tür hizmetler memur tanımına girmeyen işçi ve sözleşmeli personel eliyle yürütülür hale gelmiştir. KİT'lerdeki memur sayısı sözleşmeli personel uygulamasıyla hızla eritilmiştir. 1985 yılında toplam KİT personeli içinde memurların oranı %40, sözleşmeli personel oranı %0,1'dir. KİT'lerde memurların oranı 1989'da %12,9'a, 1996'da %3,7'ye gerilerken, aynı yıllarda sözleşmeli personel oranı önce %31,7'ye sonra da %41,7'ye yükselmiştir (Sezen, 2003:10-11).

KİT'lerde memurluk rejiminin çözülmesi, KİT'lerdeki özelleştirme süreci için anahtar rol oynamıştır. KİT'lerde memurluk istihdamının kırılması, 1990'larda özelleştirme ve tasfiye sürecinin sorunsuz ilerlemesinin kapısını açmıştır. Ayrıca taşeronlaşma da KİT'lerde görülen eğilimler haline gelmiştir (Aslan, 2012:568).

#### 7.1.1.3. Sağlık Bakanlığı'nda Sözleşmeli Personel Uygulaması

Sağlık hizmetleri alanında 2003 yılında başlayan süreç, sözleşmeli personel çalıştırma ve taşeronlaşmanın bakanlıklarda asli ve sürekli hizmetlere sıçramasının açık örneğini oluşturur (Aslan, 2012:541). Sağlık bakanlığında sözleşmeli personel istihdamının yaygınlaştırılması, bu hizmeti son derece esnek ve parçalı bir yapıya büründürmüştür (Sayan ve Küçük, 2012:174-175).

2005 yılında yayımlanan 5413 sayılı kanun ile sağlık personeli istihdamında yeni bir statü getirilmiştir. Söz konusu kanunla;

*"kadrolu istihdamın mümkün olmadığı hallerde, ücretleri döner sermayeden karşılanmak kaydıyla 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 36'ncı maddesinde belirtilen sağlık hizmetleri ve yardımcı sağlık hizmetleri sınıfındaki unvanlarda çalıştırılmak üzere merkezi sınav sonuçlarına göre 657 sayılı Kanunun 4'üncü maddesinin (B) fıkrasına tabi sözleşmeli personel çalıştırılabileceği",*

öngörülmüştür (Sayan ve Küçük, 2012:180-181). Getirilen bu yasa ile Sağlık Bakanlığında memurluk statüsü sözleşmeli personel eliyle çözülmüştür. Sağlık bakanlığında sözleşmeli personel alımı diğer sözleşmeli personel alımlarından farklı olarak uzman doktor, doktor, diş doktoru ve eczacı pozisyonlarını kura ile diğerleri ise merkezi sınav ile yapılmaktadır. Ayrıca ataması yapılan sözleşmeli personelin mali yılı kapsayan birer yıllık sözleşmeyle istihdam edilme esası getirilmiştir (Aslan, 2012:543-547).

### 7.1.2. Geçici Personel Çalışmaları

Bir yıldan az süreli veya mevsimlik hizmet olduğunda Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığının görüşlerine dayanılarak Bakanlar kurulunca karar verilen görevlerde ve belirtilen ücret ve adet sınırları içinde sözleşme ile çalıştırılan ve işçi sayılmayan kimselerdir (Şinik, 2011:165).

Geçici personeller esnekliğin yerel yönetimlerdeki kaynağıdır. Kamu idareleri sürekli işçileri işe alırken belirli bir sınav koşulu bulundurmakta, geçici personel alırken herhangi bir sınav koşuluna tabi tutmamaktadır. Belediyelerde memurluğu çözme mekanizması geçici personel istihdamının yaygınlaşması ile ortaya çıkmıştır. Hatta dönem dönem belediyelerde geçici personel istihdamı diğer istihdam şekillerinin oldukça önüne geçmiştir (Aslan, 2012:574-582).

### 7.1.3. Taşeron Personel Çalışmaları

Taşeron personel, kadro ve pozisyonları işgal etmeden kamu kurumlarında kamu hizmetlerini yerine getiren kamu personel rejiminin asli bir kişisidir (Aslan, 2012:584). Taşeronlaştırma, bir iş yerinde üretilen mal ve hizmetlerin belli bir iş sözleşmesi karşılığında alt işverenlere verilmesidir. Taşeron işverenin istihdam ettiği işçiye taşeron işçi denir (Kaya, 2015:258-259).

Ülkemizde taşeron işçi çalışmalara çok eskilere dayanmaktadır ve yakın bir geçmişe de karşılık gelmektedir (Kaya, 2015:259). Bu çalışmalar, kamu personel rejiminin en dıştaki halkasını oluşturmaktadır (Aslan, 2012:584). Türkiye’de ve dünyada hızla yayılan bu istihdam şekli çalışma yaşamında korkunç gerçekleri ortaya çıkarmış ve git gide yaygınlaşmıştır (Kaya, 2015:259).

## SONUÇ

Ülkemizde son yıllarda yönetim anlayışında büyük sorunlar yaşanmakta ve bu sorunlardan büyük oranda kamu personel yönetimi de etkilenmektedir. Kamu personel rejiminde yapılan değişiklikler sorunları çözememekte yeni çözümler bulunmasını gerektirmektedir.

Literatüre bakıldığı zaman kamu personelinin gerek yönetsel gerekse işlemsel birçok sorunlarının bulunduğu görülmektedir. Ancak kamu personeli kamunun işlemsel sorunlarını çözmekteki en önemli faktördür. Geleneksel yönetim anlayışının getirdiği bazı işlemsel sorunları çözmek amacıyla kamuda işletmecilik anlayışı uygulanmaya başlamış, ancak tam olarak bu anlayış biçimi de sorunları çözmeye yetmemiştir. Kamuda bir tek memurluk makamına karşılık sözleşmeli personel, geçici personel ve taşeron işçileri istihdamı uygulanmaya başlamış ve kamu bürokrasisinde hizmette verimliliğin ve etkinliğin artırılması amaçlanmıştır. Ancak yeni kamu işletmeciliği anlayışı ile birlikte ortaya çıkan bu istihdam şekilleri de sorunların çözümünde yeterli etkiyi gösterememiştir.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı bağlamında memurluk bir meslek olarak görülmüş ve yeni kamu işletmeciliği anlayışı ile geleneksel yönetimin katı kuralcılığına karşı çıkılarak memurluğa esneklik getirilmiştir. Artık kamu bürokrasisinde personel yönetimi yerine insan kaynakları yönetimi kullanılmaya ve vatandaş müşteri gibi görülmeye başlanmıştır. Vatandaşın müşteri gibi görülmesi son dönemlerde büyük eleştirilere maruz kalmış, işletmecilik anlayışının kendisini gözden geçirmesi gerekliliğini vurgulamıştır. Memurluğa getirilen esneklik anlayışına bağlı olarak sözleşmeli personel istihdamı getirilmiş ve bu istihdam memurluk statüsünün kırılmasına neden olmuştur. Devlet memurlarının sözleşmeli personel statüsüne getirilmesi büyük sorunları beraberinde getirmiştir. Memurun aynı işi yapmalarına rağmen sözleşmeli personel ile aynı haklara sahip olması motivasyonunun ve veriminin düşmesine yol açmıştır. Dolayısıyla sözleşmeli istihdam sisteminin getirilmesiyle yeni kamu işletmeciliğinin bir gereği olan verimliliğin ve etkinliğin artırılması hedefi birbirine ters düşmüştür.

Yeni kamu işletmeciliği anlayışının getirmiş olduğu İnsan kaynakları yönetimi kamuda esnekliğin en önemli göstergesidir. Ancak Türkiye’de insan kaynakları yönetimi uygulanıyormuş gibi görünse de tam manasıyla insan kaynakları yönetimine geçiş sağlanamamıştır. Çünkü bu yönetim şeklini uygulamak personel seçiminde tarafsızlığı, eşitliği, liyakat ilkesini, adil ücreti ve güvenceyi gerektirmektedir. Türkiye’de ise personel seçiminde bu ilkeler tam olarak gerçekleştirilmemekte, ancak kamu hizmetleri yürütülmeye devam etmektedir.

Yeni kamu işletmeciliği ile beraber kendisine daha geniş uygulama imkanı bulan taşeron işçi uygulamalarında da devletin amacı kar elde etmek olmuştur ve bu istihdamı büyük ölçüde yaygınlaştırma çabasına girmiştir.

Ancak yakın zamanlarda görülmüştür ki kamu kurum ve kuruluşlarında taşeron işçi istihdamı devleti kar elde etmek yerine zarara sürüklemiştir. Bu durumdan tek kazanç sağlayan ise işletmeler yani alt işverenler olmuştur. Türkiye’de son dönemlere bakıldığı zaman yeni kamu işletmeciliği anlayışının yanlış uygulandığını gösteren en önemli sorunun taşeron işçi istihdamı olduğu anlaşılmış ve bu sisteme yeni model çözüm üretilmeye çalışılmıştır. Taşeron işçilerin yıllardır memur ve sözleşmeli personelle aynı işi yapmasına ve aynı şartlarda çalışmasına rağmen kadrolu çalışanların haklarından faydalanamaması Türk kamu bürokrasisini harekete geçirmiştir. Son dönemlerde taşeron işçilerin sürekli işçi kadrosuna alınması konusunda büyük adımlar atılmış, bir kısmı sürekli işçi konumuna getirilmiş ve bir kısmının da sürekli işçi kadrosuna geçiş işlemleriyle ilgili sorunların devam ettiği görülmektedir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle birlikte il özel idarelerinde ve belediyelerde kadrosuz memur çalıştırılmayacağı hususu getirilmiştir. Genel olarak ortaokul mezunu olan kimselerin memur olarak atanabileceği, eğer ortaokul mezunu kimselerin memur olma istekleri olmazsa ilkököl mezunlarının bile memur olarak atanmasının uygun olabileceği kararı alınmıştır. Yine 2018 yılı içerisinde yapılan düzenlemeyle sözleşmeli personelin sendikalı olabileceği hükmü getirilmiştir.

Görülüyor ki, yeni kamu işletmeciliği anlayışı ile birlikte yaşanan gelişmeler kamu personel yönetiminde ve istihdam şekillerinde köklü bir yenilik getirmemiştir. Gelişmiş ve az gelişmiş ülkeler işletmecilik anlayışını çok kolay kabullenip uygulamaya geçseler de Türk toplumu geleneksel anlayıştan büyük bir kopuş yaşamamıştır. Günümüzde devlet halen en büyük işveren konumundadır. Atamalar, mülakatlar hala devlet tarafından yapılmakta, insan kaynakları yönetimi gereği gibi uygulanmamakta ve bu durumda işletmecilik anlayışı geri planda kalmaktadır. Atamalarda ve işe alımlarda işletmecilik anlayışının gereği olarak liyakat sisteminin çok ön planda tutulmadığı görülmekte, bilgi ve birikime bakılmaksızın kayırmacılığa dayalı subjektif değerlendirmeler hala devam etmektedir.

Sonuç olarak baktığımızda, Türk kamu bürokrasisinde işletmecilik anlayışından geleneksel anlayışa doğru bir geri dönüş yaşanmakta ve hatta geleneksel kamu yönetimi anlayışından büyük bir kopmanın yaşanmadığı görülmektedir. Her ne kadar gelişmiş ya da az gelişmiş dünya ülkelerinde işletmecilik anlayışı kabullenilmiş ve yaygın bir şekilde ilerlemiş olsa da Türk toplumun geleneklerine, öteden beri alışılmış olduğu kültürüne ayak uyduramamıştır. Kamu personeline esneklik uygulamasının getirilmesi bazı olumlu sonuçlar doğurmuş gibi görünse de, sorunların ortaya çıkmasına sebebiyet vermektedir. Yolsuzluk, kayırmacılık ve siyasallaşma günümüzde halen kısmen de olsa devam etmekte, memurluğun yanında getirilen istihdam biçimleri bu sorunlara çözüm getirememekte ve bunlara daha caydırıcı çözümler üretilerek önünün kesilmesi gerekmektedir. Türk kamu personel sürecinde ve istihdam şekillerinde yaşanan bu olumsuzluklar yeniden gözden geçirilmeli, daha net ve toplumun benimsemekte zorluk çekmeyeceği bir değişim ve yenilik getirilmelidir.

## KAYNAKÇA

- ACAR, Eray (2016), "*Dünyada ve Türkiye’de İdareyi Değişime İten Nedenler*", **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, S.20(Afro-Avrasya Özel Sayısı), ss.147-159.
- AKÇAKAYA, Murat (2016), "*Bürokrasi Kuramları ve Türk Kamu Yönetiminde Bürokratik Sorunlar*", **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, S.18(3), ss.669-694.
- AKGÜNER, Tayfun (2001), **Kamu Personel Yönetimi**, Der Yayınları, İstanbul, 4. Basım.
- AKGÜNER, Tayfun (2014), **Kamu Personel Yönetimi**, Der Yayınları, İstanbul, 6. Basım.
- AL, Hamza (2002), **Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi**, Bilim Adamı Yayınları, Ankara.
- ASLAN, Onur Ender (2012), **Devlet Bürokrasi ve Kamu Personel Rejimi**, İmge Yayınları, Ankara, 2. Baskı.
- AYDIN, Ahmet Hamdi (2012), **Kamu Yönetimine Giriş**, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- AYDIN, Ahmet Hamdi (2015), **Türk Kamu Yönetimi**, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- BAŞ, Ümmügül (2009), "*Kamu Yönetiminin Temel Sorunları*", **Kamu ve Özel Kesim Yapısı ve İlişkileri** (Ed. Tarık Söylemiş), Lisans Yayıncılık, İstanbul.
- BİLGİÇ, Veysel (2003), "*Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı*", **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar** (Ed. Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk, Bayram Coşkun), Seçkin Yayıncılık, Ankara, ss.25-38.

- BİLGİN, Kamil Ufuk (2011), "*İnsan Kaynakları Yönetimi ve Türk Kamu Personel Sistemi*", **Türkiye’de Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları** (Ed. Filiz Kartal), Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Ankara, ss.221-240.
- BOZLAĞAN, Recep (2008), "*Geleneksel Kamu Yönetimi Yaklaşımı, Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı ve Yerel Yönetimlere Etkileri*", **Türkiye’de Yerel Yönetimler** (Ed. Recep Bozlağan ve Yüksel Demirkaya), Nobel Yayıncılık, Ankara.
- CAN, Halil- KAVUNCUBAŞI, Şahin- YILDIRIM, Selami (2009), **Kamu ve Özel Kesimde İnsan Kaynakları Yönetimi**, Siyasal Yayın Dağıtım, Ankara.
- ÇEVİK, Hasan Hüseyin (2012), **Kamu Yönetimi**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2. Baskı.
- ÇEVİKBAŞ, Rafet (2012), "*Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Türkiye Uygulamaları*", **Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi**, C.1, S.2, ss.9-32.
- ERİÇOK, Recep Emre (2011), "*Küresel Kriz Sonrasında Kamu Yönetiminde Anlayış Değişimi*", **Küreselleşme ve Kamu Yönetiminde Dönüşüm** (Ed. Ahmet Kesik ve Hasan Canpolat), Seçkin Yayıncılık, Ankara, ss.157-172.
- EROĞLU, Hacer Tuğba (2010), "*Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Türk Kamu Personeli Yönetimine Etkisi*", **Zonguldak Karaelmas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, S.12, ss.225-233.
- ERYILMAZ, Bilal (2010), **Kamu Yönetimi**, Okutman Yayıncılık, Ankara, 3. Baskı.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref (2013), **Türkiye’nin Yönetim Yapısı**, Turhan Kitabevi, Ankara, 12. Basım.
- GÜLER, Birgül Ayman (2005), **Kamu Personeli**, İmge Yayınları, Ankara.
- GÜLER, Birgül Ayman (2005), **Kamu Personeli Sistem ve Yönetim**, İmge Kitabevi, Ankara.
- HUGHES, Owen E. (2014), **Kamu İşletmeciliği ve Yönetimi**, Bing Bang Yayınları, Ankara.
- KALAĞAN, Gökhan (2010), **Türkiye’de 1980 Sonrası Bürokratik Dönüşüm**, Beta Yayıncılık, İstanbul.
- KAPUCU, Naim (2012), "*Sivil Toplumun Kamu Politikalarına Etkin Katılımı: Yeni Kamu İşletmeciliğinden Yönetişime Geçiş ve Devlet- Birey İlişkileri*", **Yönetişim ve Yönetim Ekseninde Kamu Yönetimi** (Ed. Fatma Neval Genç), Ekin Yayıncılık, Bursa, ss.31-47.
- KAYA, Gazanfer (2015), "*Kamudaki Taşeron İşçileri Üzerine Bir Alan Araştırması: Adıyaman Örneği*", **Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi**, S.14(55), ss.257-267.
- KAYAR, Nihat (2010), **Kamu Personel Yönetimi**, Ekin Yayınları, Bursa, 2. Baskı.
- KAYAR, Nihat (2011), **Kamu Personel Yönetimi**, Ekin Yayınları, Bursa, 3.Baskı
- KAYAR, Nihat (2015), **Kamu Personel Yönetimi**, Ekin Yayınları, Bursa, 6. Baskı.
- ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur (2014), "*Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği*", **Çağdaş Kamu Yönetimi-1** (Ed. Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür), Nobel Yayıncılık, Ankara, 2. Basım, ss.3-44.
- ÖZER, Mehmet Akif (2005), **Yeni Kamu Yönetimi Teoriden Uygulamaya**, Platin Yayınları, Ankara.
- ÖZKAL SAYAN, İpek ve KÜÇÜK, Aziz (2012), "*Türkiye’de Kamu Personeli İstihdamında Dönüşüm: Sağlık Bakanlığı Örneği*", **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, S.67(1), ss.171-203.
- PARLAK, Bekir (2011), **Kamu Yönetiminde Yeni Vizyonlar**, Alfa Yayıncılık, Bursa, 2. Baskı.
- PARLAK, Bekir ve SOBACI, Mehmet Zahid (2008), **Kamu Yönetimi**, Alfa Aktüel Yayınları, Bursa, 2. Baskı.
- SARAN, Ulvi (2005), "*Kamu Yönetiminde Performans Sorunları ve Türk Kamu Personel Rejiminde Gelişmeler*", **Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması-2** (Ed. Ahmet Nohutçu ve Asım Balcı), Beta Yayıncılık, İstanbul, ss.173-188.
- SEZEN, Seriyeye (2003), **Türk Kamu Yönetiminde Kurullar: Geleneksel Yapılanmadan Kopuş**, TODAİE Yayınları, Ankara.
- SOBACI, Mehmet Zahid (2014), **İdari Reform ve Politika Transferi**, Dora Yayıncılık, Bursa, 2. Basım.



- SÖZEN, Süleyman (2005), **Teori ve Uygulamada Yeni Kamu Yönetimi**, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- ŞAHİN, Yusuf (2011), **Yönetim Bilimi ve Türk Kamu Yönetimi**, Murathan Yayınevi, Trabzon, 3. Baskı.
- ŞİNİK, Bilal (2011), **Türkiye'nin Yönetim Yapısı ve Kamu Personeli Ders Notları**, Türkmen Kitabevi, İstanbul.
- TANER KÖROĞLU, Özlem (2010), "*Türkiye'de Personel Yönetiminden İnsan Kaynaklarına Geçişte Esneklik ve Memur Statüsü*", **Türk İdare Dergisi**, S.469, ss.139-164.
- TDK, <http://www.tdk.gov.tr/> (Erişim Tarihi: 21.11.2018).
- TURAN, Erol (2015), **Kamu Yönetiminde Reform**, Palet Yayınları, Konya.
- TURAN, Erol ve ŞAHİN, Mustafa Yaşar (2016), "*Yönetim ve Kamu Yönetiminin Genel Nitelikleri*", **Kamu Yönetimi Temel Kavramlar** (Ed. Erol Turan), Palet Yayınları, Konya.
- TUTUM, Cahit (1979), **Personel Yönetimi**, TODAİE Yayınları, Ankara, 2. Basım.
- TÜSİAD (1983), **Kamu Bürokrasisi**, TÜSİAD Yayını, İstanbul.
- YALÇIN, A. Selçuk (2002), **Personel Yönetimi**, Beta Yayıncılık, İstanbul, 7. Basım.
- YERLİ, Emre ve ÇEÇEN, Ekrem (2014), **Kamu Yönetimi** (Ed. Yasin Çoban), On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2. Baskı.
- YILDIZ, Günay (2017), "*Kayırmacılık Olgusunun Türk Kamu Yönetimine Yansımaları*", **Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, S.2, ss.62-76.
- YILMAZ, Abdullah ve KILAVUZ, Raci (2002), "*Türk Kamu Bürokrasisinin İşlemsel Sorunları Üzerine Notlar*", **Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, S.3(2), ss.17-31.