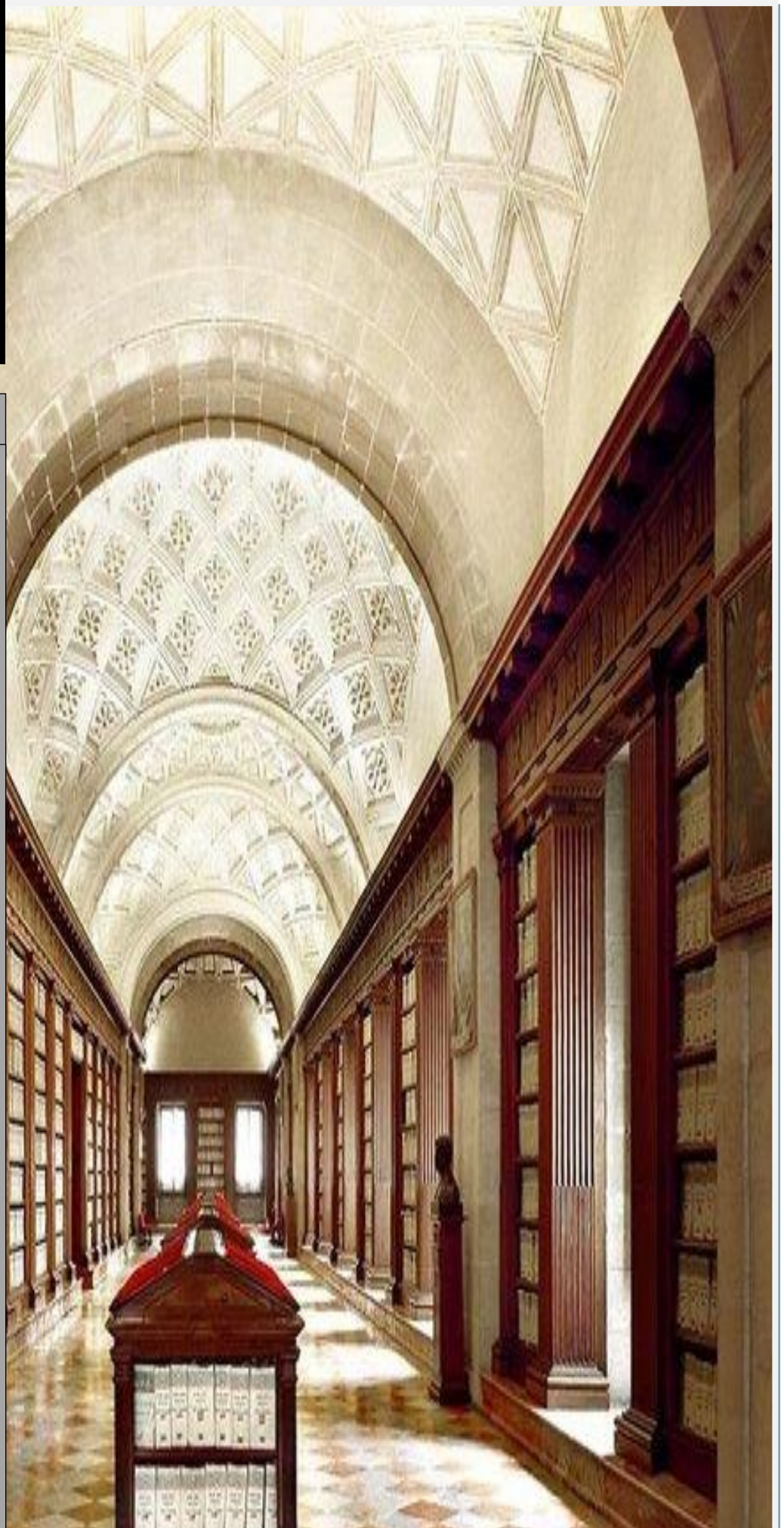




ISSN: 2636-8048

ULUSLARARASI  
YÖNETİM AKADEMİSİ DERGİSİ  
International Journal of Management Academy



Yıl / Year: 2019 - Cilt / Volume: 2 - Sayı / Issue: 3



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

**Cilt 2, Sayı 3, Yıl 2019**  
**Volume 2, Issue 3, Year 2019**  
**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.org.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. Hasan YAYLI

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

Özel Çevre Koruma Bölgeleri Yön./Special Environmental Protection Zones Management: Prof. Dr. A.Menaf TURAN

Kentsel Dönüşüm Pol.ve Yön. / Urban Transformation Politics and Management : Dr. Öğr.Üy. Vedat YILMAZ

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 : 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 / Tourism Politics and Management : Prof. Dr. Akyay UYGUR

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

Eğitim Yönetimi ve Politikaları / Educational 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 Sorumlusu**

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

**Bilim Uzm. Gülsevil MECEK : ÜYE / Yayın Değerlendirme Ön Kontrol Sorumlusu**

**Scientist Gülsevil MECEK : Member / Release Evaluation Pre-Control / Layout Officer**

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

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

**Dr. Öğr. Grv. Özge KOCAKULA : ÜYE / İngilizce Çeviri Ön Kontrol Sorumlusu**

**Asst. Prof. Dr. Özge KOCAKULA : Member / English Translation Pre-Control Officer**

**Dr. Uğur UĞRAK : ÜYE / İngilizce Çeviri Ön Kontrol Sorumlusu**

**Dr. Uğur UĞRAK : Member / English Translation Pre-Control Officer**

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

**Lect. Mehmet Akif AĞTAŞ : Member / Logo Design 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. A. Menaf TURAN (Van Yüzüncü Yıl University, TURKEY)	Prof. Dr. Halil KALABALIK (Türkiye İnsan Hakları Eşitlik Kurumu, TURKEY)
Prof. Dr. Adnan GERÇEK (Uludağ University, TURKEY)	Prof. Dr. Hamza AL (Sakarya University, TURKEY)
Prof. Dr. Akif Argun AKDOĞAN (Social Sciences University For Ankara, TURKEY)	Prof. Dr. Hamza ATEŞ (İstanbul Medeniyet University, TURKEY)
Prof. Dr. Akyay UYGUR (Ankara Hacı Bayram Veli University, TURKEY)	Prof. Dr. Hasan YAYLI (Kırıkkale University, TURKEY)
Prof. Dr. Ali Fuat ERSOY (Karabük University, TURKEY)	Prof. Dr. Hikmet KAVRUK (İstanbul Gelişim University, TURKEY)
Prof. Dr. Andrzej RYKALA (Lodz University, POLAND)	Prof. Dr. Hüsamettin İNAÇ (Dumlupınar University, TURKEY)
Prof. Dr. Bayram COŞKUN (Muğla Sıtkı Koçman University, TURKEY)	Prof. Dr. Jan A. WENDT (Gdansk University, POLAND)
Prof. Dr. Bekir PARLAK (Uludağ University, TURKEY)	Prof. Dr. Kemal GÖRMEZ (Ankara Hacı Bayram Veli University, TURKEY)
Prof. Dr. Dilaver TENGİLİMOĞLU (Atılım University, TURKEY)	Prof. Dr. M. Kemal ÖKTEM (Hacettepe University, TURKEY)
Prof. Dr. Doğan Nadi LEBLEBİCİ (Hacettepe University, TURKEY)	Prof. Dr. Mehmet ERYILMAZ (Uludağ University, TURKEY)
Prof. Dr. Emin ATASOY (Uludağ University, TURKEY)	Prof. Dr. Mehmet SEYİTDANLIOĞLU (Hacettepe University, TURKEY)
Prof. Dr. Ercan YILMAZ (Necmettin Erbakan University, TURKEY)	Prof. Dr. Mete YILDIZ (Hacettepe University, TURKEY)
Prof. Dr. Eric James STRAUSS (Michigan State University, USA)	Prof. Dr. Mithat Arman KARASU (Harran University, TURKEY)
Prof. Dr. Fatma Neval GENÇ (Adnan Menderes University, TURKEY)	Prof. Dr. Murat OKÇU (Süleyman Demirel University, TURKEY)

## Bilim ve Danışma Kurulu / Advisory Board

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

## Bilim ve Danışma Kurulu / Advisory Board

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

## Sayı Hakem Kurulu / Rewiever Board

Prof. Dr. Abdullah YILMAZ (Anadolu University)	Prof. Dr. Ahmet YATKIN (İnönü University)
Prof. Dr. Atila DOĞAN (Karadeniz Teknik University)	Prof. Dr. Bayram COŞKUN (Muğla Sıtkı Koçman University)
Prof. Dr. Ercan OKTAY (Karamanoğlu Mehmetbey University)	Prof. Dr. Hasan YAYLI (Kırıkkale University)
Prof. Dr. İbrahim Ethem TAŞ (Kahramanmaraş Sütçü İmam University)	Prof. Dr. İlhan AKSOY (Ondokuz Mayıs University)
Prof. Dr. İlyas SÖĞÜTLÜ (Karabük University)	Prof. Dr. Mesut DOĞAN (İstanbul University)
Prof. Dr. Muharrem ES (Yalova University)	Prof. Dr. Musa EKEN (Sakarya University)
Prof. Dr. Mustafa GÖRÜN (Çanakkale Onsekiz Mart University)	Prof. Dr. Naci KARKIN (Pamukkale University)
Prof. Dr. Seyfettin ASLAN (Dicle University)	Prof. Dr. Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN (Hacettepe University)

## Sayı Hakem Kurulu / Rewiever Board

Prof. Dr. Yakup BULUT (Hatay Mustafa Kemal University)	Assoc. Prof. Dr. Ahmet TUNÇ (Kahramanmaraş Sütçü İmam University)
Assoc. Prof. Dr. Aziz BELLİ (Kahramanmaraş Sütçü İmam University)	Assoc. Prof. Dr. Derya KAYLI (Manisa Celal Bayar University)
Assoc. Prof. Dr. Doğan BIÇKI (Muğla Sıtkı Koçman University)	Assoc. Prof. Dr. Hayriye ŞENGÜN (Bayburt University)
Assoc. Prof. Dr. Kadir Caner DOĞAN (Gümüşhane University)	Assoc. Prof. Dr. Leyla KAHRAMAN YÜCE (Nevşehir Hacı Bektaş Veli University)
Asst. Prof. Dr. Abdullah AYDIN (Hatay Mustafa Kemal University)	Asst. Prof. Dr. Ceyda ŞATAF (Süleyman Demirel University)
Asst. Prof. Dr. Emine ÇELİKSOY (Çankırı Karatekin University)	Asst. Prof. Dr. Ömer Faruk ÖZTÜRK (Uşak University)
Asst. Prof. Dr. Üzeyir YASAK (Uşak University)	Asst. Prof. Dr. Vedat YILMAZ (Van Yüzüncü Yıl University)
Asst. Prof. Dr. Veysel ERAT (Bitlis Eren University)	Asst. Prof. Dr. Yasemin ERSOY (Karabük University)
Asst. Prof. Dr. Yıldız ATMACA (Van Yüzüncü Yıl University)	Asst. Prof. Dr. Murad DUZCU (Hatay Mustafa Kemal University)

Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi (UYAD) 19 adet ulusal ve uluslararası dizin / veri tabanı tarafından indekslenmektedir. Tarandığımız dizinler / veri tabanları:

Journal of International Management Academy (JIMA) is indexed by 19 national and international indexes / databases.  
Indexes / databases which we scanned:

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





# ULUSLARARASI YÖNETİM AKADEMİSİ DERGİSİ

## INTERNATIONAL JOURNAL OF MANAGEMENT ACADEMY

Yıl / Year: 2019 - Cilt / Volume: 2 - 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. Dergimizde araştırma makalelerine yer verilmektedir.

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. Our journal includes research articles.

## YAYIN ETİĞİ / PUBLICATION ETHICS :

- Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi, COPE'nin (Yayın Etiği Komitesi) temel ilkelerini takip eder. Dergi, intihalin bütün çeşitlerine ve telif haklarının ihlaline karşıdır. Yazarlar, Yayın Etik Kuralları Komitesi (Committee on Publication Ethics (COPE)) tarafından belirlenen yayın etiğine ilişkin yüksek standartlara uymalıdır.
- Verilerde sahtecilik yapma veya veri uydurma, yazarlara ait olan eserlere uygun atıflar yapılmaksızın çoğaltılması da dahil olmak üzere intihal ve eserin kötüye kullanılması kabul edilemez uygulamalardır. Herhangi bir etik usulsüzlük vakası çok ciddi şekilde muamele görmekte olup COPE kurallarına uygun olarak ele alınacaktır.
- Makale metninde listelenen tüm yazarlar, deneysel tasarıma ve uygulanmasına ya da verilerin analizi ve yorumlanmasına önemli katkıda bulunmuş olmalıdır. Yazarların tümü, makale metninin taslağında ve gözden geçirme safhalarından herhangi birinde yer almış olmalı ve nihai versiyonu okumuş ve onaylamış olmalıdır. Makale metninin yazılmasına büyük katkıda bulunan herkes yazar olarak listelenmelidir (örn. "birinin yerine yazma" Dergi tarafından yasaklanmıştır). Çalışmanın oluşturulmasında içeriğe entelektüel açıdan katkı sağlamayan kişiler, yazar olarak belirtilmemelidir.
- Yazar(lar)dan değerlendirme süreçleri çerçevesinde makalelerine ilişkin ham veri talep edilebilir, böyle bir durumda yazar(lar) beklenen veri ve bilgileri yayın kurulu ve bilim kuruluna sunmaya hazır olmalıdır.
- Makale metnini dergiye göndermeniz onun orijinal bir makale ve yayınlanmamış bir eser olduğu ve başka herhangi bir yerde incelenmemekte olduğu anlamına gelmektedir.
- Yazarın kendi eserinin çoğaltılması da dahil olmak üzere uygun bir atıf yapılmadan kısmen veya tamamen yapılan intihal, dergi tarafından tolere edilmez. Dergiye sunulan makale metinleri, özgünlük açısından intihal karşıtı yazılım kullanılarak kontrol edilmektedir.
- Makalelerini Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi'ne gönderen tüm yazarların referans verme etik standartlarına uyması beklenir. Makalede kullanılan kaynaklara uygun olarak referansların verilmesi yazar (lar)ın yükümlülüğündedir.
- Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi intihal değerlendirmesi & benzerlik oranı tespitinde Turnitin programı kullanmaktadır. Çalışma yayınlandıktan sonra intihal tespit edilmesi durumunda "Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi" makaleyi geri çekme hakkını saklı tutar.
- Yazar(lar)ın yayınlanmış, erken görünüm veya değerlendirme aşamasındaki çalışmasıyla ilgili bir yanlış ya da hatayı fark etmesi durumunda, dergi editörünü veya yayıncıyı bilgilendirme, düzeltme veya geri çekme işlemlerinde editörle işbirliği yapma yükümlülüğü bulunmaktadır.
- Tüm çalışmaların Körlük Hakemlik ile değerlendirilmesi yayın kalitesini doğrudan etkilemektedir. Bu süreç yayının nesnel ve bağımsız değerlendirilmesi ile güven sağlar. Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi, değerlendirme süreci çift taraflı kör hakemlik ilkesiyle yürütülür. Hakemler yazarlar ile doğrudan iletişime geçemez, değerlendirme ve yorumlar dergi yönetim sistemi (dergipark) aracılığıyla iletilir. Bu süreçte değerlendirme formları ve tam metinler üzerindeki hakem yorumları editör aracılığıyla yazar(lar)a iletilir.
- Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi'nde uygulanan yayın süreçleri, bilginin tarafsız ve saygın bir şekilde gelişimine ve dağıtımına temel teşkil etmektedir. Dergi sahibi, yayıncı ve diğer hiçbir politik ve ticari unsur, editörlerin bağımsız karar almalarını etkilemez.
- International Journal of Management Academy follows the main principles of COPE (Committee on Publication Ethics). Journal is against all forms of plagiarism or unethical act of copyright. Authors should observe high standards with respect to publication ethics as set out by the Committee on Publication Ethics (COPE).
- Falsification or fabrication of data, plagiarism, including duplicate publication of the authors' own work without proper citation, and misappropriation of the work are all unacceptable practices. Any cases of ethical misconduct are treated very seriously and will be dealt with in accordance with the COPE guidelines.
- All authors listed on the manuscript should have contributed significantly to the experimental design, its implementation, or analysis and interpretation of the data. All authors should have been involved in the writing of the manuscript at draft and any revision stages, and have read and approved the final version. Anyone who made major contributions to the writing of the manuscript should be listed as an author (e.g. "ghost writing" is prohibited by the Journal). Persons who do not make intellectual contributions to the content in the creation of the article should not be mentioned as author(s).
- The raw data of the articles in the framework of the evaluation process can be requested from the author(s). In such a case, the authors should be prepared to submit the expected data and information to the editorial board and the scientific committee.
- By submitting your manuscript to the journal it is understood that this is an original manuscript and is unpublished work and is not under consideration elsewhere. Plagiarism, including duplicate publication of the author's own work, in whole or in part without proper citation is not tolerated by the journal. Manuscripts submitted to the journal is checked for originality using anti-plagiarism software.
- All authors who submit their manuscripts to the International Journal of Management Academy are expected to comply with the ethical standards of reference. It is the responsibility of the author (s) to give references in accordance with the sources used in the article.
- International Journal of Management Academy uses Turnitin software to calculate the ratio of originality. If the plagiarism is detected after publication, "International Journal of Management Academy" reserves the right to retract the article.
- If the author(s) perceive a mistake or error in the published, early-view or evaluation processes, they have an obligation to cooperate with the editor in informing, correcting or withdrawing.
- Blind peer-review is the principal mechanism by which the quality of research is judged. This evaluation directly affects the quality of the publication. This process provides trust with objective and independent evaluation of the publication. International Journal of Management Academy, evaluation process is carried out with the principle of double blind peer-review. Referees cannot communicate directly with the authors, reviews and comments are transmitted through the journal management system (dergipark).
- The publication processes implemented in International Journal of Management Academy are the basis for the development and distribution of scientific knowledge in an impartial and respectful manner. The journal owner, publisher and any other political and commercial elements do not affect the independent decision-making of editors.

## İÇİNDEKİLER / CONTENTS

### MAKALE / ARTICLE

### SAYFA / PAGE

---

**Yakup BULUT, Soner AKIN**

**The Process of Brexit and Possible Models for EU & UK's Future /**  
*Brexit Süreci ve AB ile İngiltere'nin Geleceği İçin Olası Modeller*

Araştırma Makalesi / Research Article

**478 - 487**

---

**Bekir PARLAK, Sevil BİNCAN**

**Kamu Yönetimi Disiplininin Değişim Sürecinde Dwight Waldo'nun Rolü /**  
*Dwight Waldo's Role in The Change Process of Public Administration Discipline*

Araştırma Makalesi / Research Article

**488 - 497**

---

**Ferit İZCİ, Mehmet SARITÜRK**

**Demokratik Toplumlarda Halkın Yönetime Katılımı: Yönetime Katılım ve Yönetişim**  
**İlişkisi /**

*Public Participation in Democratic Societies: Relationship Between Participation and Governance*

Araştırma Makalesi / Research Article

**498 - 517**

---

**Mustafa FİDAN**

**Öğretmenlerde Bireysel İnovasyon ile Öz Liderlik Arasındaki İlişki /**  
*The Relationship Between Individual Innovation and Self Leadership in Teachers*

Araştırma Makalesi / Research Article

**518 - 527**

---

**Yakup KARACA, Namık Kemal ÖZTÜRK**

**Yeni Nesil Belediyecilik: Dijital Belediye Uygulamaları /**  
*Next Generation Municipalities: Digital Municipality Applications*

Araştırma Makalesi / Research Article

**528 - 537**

---

**Hamza AL**

**Woodrow Wilson ve İdarenin İncelenmesi: Reform Bağlamında Yeniden Okumak /**  
*Woodrow Wilson And The Study of Administration: Re-reading in The Context of Reform*

Araştırma Makalesi / Research Article

**538 - 545**

---

---

**Hacer Tuğba EROĞLU**

**Bitmeyen Senfoni: Belediyelerde Performans Denetimi /**

*Never-Ending Symphony: Performance Auditing in Municipalities*

Araştırma Makalesi / Research Article

---

**546 - 556**

**Battal YILMAZ, Alper ÖZMEN**

**Türkiye’de Siyasal Partilerin Sağlık Politikalarına Bakışının Mukayeseli Analizi /**

*A Comparative Analysis of Political Parties’ Views on Health Politics in Turkey*

Araştırma Makalesi / Research Article

---

**557 - 563**

**İbrahim GÖKBURUN**

**Ekonomik Gelişmişliğin Göçler Üzerindeki Etkisi: Denizli Örneği /**

*The Effect of Economic Development on the Migrations; Case of Denizli*

Araştırma Makalesi / Research Article

---

**564 - 582**

**Maşuk Cahit UYSAL**

**Türkiye’de İç Borç Yönetiminde Piyasa Yapıcılığı Sistemi ve Borçlanma Maliyetleri Üzerine Etkileri /**

*Market Making System at Turkish Government Securities Management and Affects on Dept Costs*

Araştırma Makalesi / Research Article

---

**583 - 597**

**Burak YILDIRIM, Bekir AYHAN**

**Küreselleşmenin Kent Yönetimlerinde Meydana Getirdiği Değişim: Yabancılar Meclisi, Alanya Örneği /**

*Change Caused By Globalization in The City Management: Foreigners Council, The Case Study of Alanya*

Araştırma Makalesi / Research Article

---

**598 - 618**

**Habibe KULLE**

**Kapitalizmin Sosyolojik Temelleri Üzerine Bir İnceleme: Marx, Weber ve Ülgener Karşılaştırması /**

*An Examination of the Sociological Foundations of Capitalism: Comparing Marx, Weber and Ülgener*

Araştırma Makalesi / Research Article

---

**619 - 635**

---

**Ayşe Nur SARISOY**

**Üniversite Öğrencilerinin Sigara Bağımlılıklarının Nitel Araştırma Yöntemi İle İncelenmesi: Karabük Üniversitesi Örneği /**

**636 - 644**

*Investigation of Smoking Dependence of University Students by Qualitative Research Method: The Case of Karabük University*

Araştırma Makalesi / Research Article

---

**Şerif ÖNER**

**Amaç ve Politikalar Açısından Yerel Yönetimler: Onuncu ve On Birinci Kalkınma Planları Karşılaştırmalı Analizi /**

**645 - 664**

*Local Governments in terms of Objectives and Policies: Comparative Analysis of the Tenth and Eleventh Development Plans*

Araştırma Makalesi / Research Article

---

**İrfan SÖNMEZ, Murat AYGEN**

**Çeçen Halkının Kendi Kaderini Belirleme Hakkı /**

**665 - 675**

*The Self Determination Rights of Chechen People*

Araştırma Makalesi / Research Article

---



## The Process of Brexit and Possible Models for EU & UK's Future

### Brexit Süreci ve AB ile İngiltere'nin Geleceği İçin Olası Modeller

**Yakup BULUT**

Prof. Dr., Hatay Mustafa Kemal Üniversitesi,  
İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü,  
ybulut@mku.edu.tr  
<https://orcid.org/0000-0002-0838-4200>

Makale Başvuru Tarihi: 08.11.2019

Makale Kabul Tarihi: 27.12.2019

Makale Türü: Araştırma Makalesi

**Soner AKIN**

Dr. Öğr. Üyesi, Hatay Mustafa Kemal Üniversitesi,  
İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü,  
sakin@mku.edu.tr  
<https://orcid.org/0000-0002-2403-8041>

#### ÖZET

**Anahtar Kelimeler:**

Brexit,  
İngiltere ve AB,  
AB'den Sonra,

Brexit veya Brexit krizi, Avrupa Birliği'nden İngiltere çıkışına başlayan sürece verilen (Avrupa Birliği'nden İngiltere'nin çıkışının kısa kod adı olarak) isimdir. Bilindiği gibi, bu süreç, AB'yi % 52 oranına yakın değerde bırakmak isteyen destekçilerin 23 Haziran 2016'daki referandumun ardından zaferiyle resmîyet kazanmıştır. Günümüzde, mevcut süreç farklı bir anlam daha kazanmıştır, bu nedenle bugün, 29 Mart 2017'de başlayan ayrılık müzakerelerini erteleme anlaşmalarının gerçekleştirilmesine de atıfta bulunmaktadır. İngiltere'de Avam Kamarası 14 Ekim'de 2019'da, iktidardaki Muhafazakar Partinin ilımlı Muhafazakar Milletvekili Oliver Letwin tarafından önerilen değişikliğin kabul edilmesi üzerine gecikmeli olarak harekete geçebilmiştir. Letwin'in değişiklik önerisi, Brexit anlaşması yürürlüğe girmeden önce İngiltere'nin ihik antlaşma yapmadan AB'yi terk etmesini engellemeyi hedeflemiştir. Bu çalışmada, Brexit'in olası süreci ele alınacak ve İngiltere'nin beklenen yeni dış politikası ve mevcut AB üyesi ve aday ülkeleri üzerindeki etkileri farklı modeller üzerinden incelenektir.

#### ABSTRACT

**Keywords:**

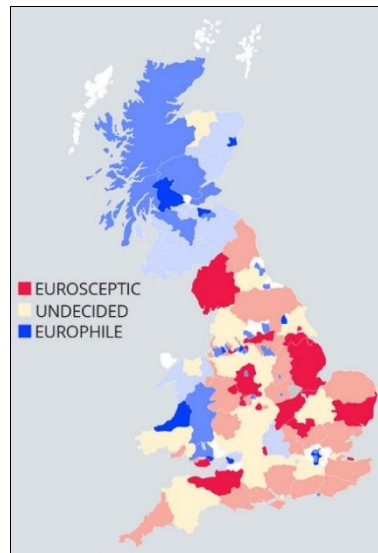
Brexit,  
UK and EU,  
After EU,

The Brexit or Brexit crisis is the same term for the UK exit beginner project of the European Union (known as the code name for the meaning as British exit from the European Union). As is known, this process was started officially started via following the referendum of 23th June in 2016 which presented the victory of the supporters who had been wishing to leave the EU at the near value as %52. Nowadays, the exist process gained a different meaning, hence it refers today to realizing the withdrawal agreements negotiated with the long withdrawal procedure started on 29<sup>th</sup> March in 2017. The new Brexit agreement was scheduled to be voted as a motion at the extraordinary session of the House of Commons on 14<sup>TH</sup> October in 2019, but upon the adoption of the proposed amendment by Oliver Letwin, the moderate Conservative MP of the ruling Conservative Party, the government withdrew the motion. Letwin's amendment proposal aims to prevent Britain from "accidentally" leaving the EU unintentionally before the Brexit agreement is enacted. In this paper the possible process of Brexit will be discussed, and its effects on UK's foreign policy and available EU member and candidate countries are going to be paid attention.

## 1. INTRODUCTION

In November 2018, the negotiations between Theresa May's government and the EU represented by Michel Barnier lead to a draft agreement to withdraw the United Kingdom from the European Union, but it is rejected three times, in January and March 2019 by the British Parliament, resulting in a political blockage (Fabbrini, 2019: 15). In order to avoid March 29, 2019 an exit without agreement, considered to be dangerous, Theresa May and the Commission agree to an extension to 12 April 2019 if the agreement is not adopted the first week of April, and to 22 May 2019 if the agreement is adopted on that date. However, in view of the persistence of the political blockage in the United Kingdom and the adoption of the Cooper-Letwin law on 8 April 2019, the British Parliament takes control over the duration of extension requests that the government can make to the European Council, which could result in a long extension request (Frosini, 2019). The United Kingdom's exit from the European Union, known as Brexit, is a controversial political project that is being prepared for the EU membership referendum in the United Kingdom on 23 June 2016. In the referendum, 51.89 percent of the participants voted in favor of the United Kingdom leaving the European Union (Arnorsson and Zoega, 2018: 305). As a result, the Brexit referendum held in the United Kingdom in 2016 was decided to leave the EU with 52 percent against 48 percent. However, 46 per cent of the voters in the UK, 47 per cent in Wales, 56 per cent in Northern Ireland, and 62 per cent in Scotland voted for the continuation of EU membership (Blick, 2018: 133). Since 29 March 2017, no concrete agreement on the withdrawal date had been, made; this would have come to the end of the two-year negotiations on 29 March 2019. The withdrawal date has since been postponed three times, most recently on 31 January at the latest date for the year as 2020.

**Figure 1:** Map of Brexit votes' characteristics on being Eurosceptic



Resource: Express, 2016

According to forecasts, Brexit will hit the United Kingdom in particular economically, indeed, this has to be discussed in the context of an unregulated exit's results for an international frame too. It is also expected that the withdrawal of the UK net contributor will also have a significant impact on the EU, with Germany and other more intertwined countries in the Union also forecasting economic losses. United Kingdom, Turkey with his departure from the European Union, Iran, India, China, Saudi Arabia, Kuwait, Qatar, Russia, the United States, Canada, Australia, New Zealand and the trade negotiated as Japan and the European Union's export back with 52 countries in the area of trade aims to increase (Stansfield et. al, 2018: 235). The European Union said that if the United Kingdom leaves the European Union, the United Kingdom should make these agreements by itself. There are three models in the minds of those who want the UK to leave the European Union.

**Figure 2:** Map of Brexit votes' distribution

**Resource:** Huffingtonpost, 2016

### 1.1. A Norwegian Model: UK on Joining European Economic Area

This model will be an adaptation of a model which belonged to Norway. In this mode, the United Kingdom may join the European Economic Area (EEA), such as Norway, and can continue to trade from there (Fossum and Graver, 2018). Norway is a member of the European Free Trade Association, together with Switzerland, Iceland and Liechtenstein. The European Economic Area, shortly known as EEA, was established by a series of agreements signed between the three members of EFTA, with the exception of Switzerland, and the European Union (Schewe and Lipsens, 2018:223). Norway has therefore become part of the same economic sphere as the European Union. Now in this area, again as a discrete member like Norway, UK can take place. The European Economic Area has given Norway a chance to enter the European Internal Market. In other words, it has given the opportunity to benefit from four fundamental freedoms on the circulation of goods, persons, capital and services. Naturally, Norway is obliged to apply the European *acquis* regulating the Internal Market at many levels (Duff, 2018). The Norwegian model was previously undesirable for the United Kingdom. Indeed, even though the United Kingdom saw the free movement of goods, capital and services as in its interests, it never wanted the free movement of persons. One of the main reasons behind the Brexit decision is the free movement of persons. Therefore, if the United Kingdom takes part in a model in which people accept free movement after the Brexit, then the Brexit decision will lose its meaning and the people will again contradict with the government. This model is no longer attractive or possible for the European Union. This is because the European Union has been complaining that Norway, which is not a member of the European Union, has had difficulty in adopting and implementing the European *acquis*. Adding the United Kingdom to the list of complaining countries does not seem to be a possible and satisfying model for the European Union (Grynberg et. al, 2019).

Whether or not Norway joins the EU is one of the most polarizing subjects in Norwegian politics since the Second World War, thus a similar fate would wait for UK, if she accepted this model. EU legislation relevant to the EEA is incorporated into the agreement of 1994 and transposed into national laws (Vahl and Grolimund, 2006). The EEA agreement includes cooperation in areas such as research and development, education, social policy, environment, consumer protection, business, tourism and culture. However, the common agricultural policy and fisheries policies, the customs union, the common commercial policy, the economic and monetary union, the common foreign and security policy, and the issues of justice and home affairs (although EFTA countries are part of the Schengen Area). Therefore, the laws in relation to the European market are also applicable in Norway. Since 2009, Norway has decided to participate in EU projects and its total financial contribution related to the EEA agreement consists of contributions related to participation in these projects



which are FRONTEX, Schengen Agreement, EU Drug Monitoring Center, the European Defense Agency, Europol, etc., and part distributed for development projects to reduce social and economic disparities in the European Union (Carrera et.al, 2016). Differently from UK, Norway's conservative block supports the membership. Again Labor Party of Norway can be seen other supporter. Indeed, the most powerful block as Liberal Party give us the separated view in its division on supporting membership, so the membership debates are seen out of concern in current debates after 2009 (Budge and Laver, 2016). What complicates the issue has been that a wide variety of political and emotional factors have been raised in the debate. Radical socialists oppose membership due to opposition to conservative economic and political forces that concern them within Europe; opponents to the right are worried about a violation of Norwegian culture; and others oppose in principle to compromise Norwegian sovereignty (Bale, 2003: 72). Of course, these political motives are far away from a country, which had already experienced the status on being a member, as UK had done. Currently, parties that support or oppose accession to the European Union can find themselves in coalitions of both right and left: as a result, most governments contain pro and anti-EU elements. Indeed, discussing a new debate on joining EU can resolve the coalition forces, thus most of the political institutions even the Europeanists want to avoid from it.

Norway, as a response for its own participation in the European single market, made a significant contribution to EU cohesion. Indeed, in Norway, two financial mechanisms have been set up, i.e. the EEA Financial Mechanism, of which donors were Norway, Iceland, Liechtenstein, and, the other one as a Norwegian Financial Mechanism. For the period 2009-2014, the EEA and Norwegian Financial Mechanisms provide for payments totaling 1.8 billion euro under this roof (Lytvynchenko, 2016: 201). This also represented an increase of 22% over the previous five-year cycle. Norway also contributed them with a ratio as 97%. The agreement was signed at the end of July 2010. The period after this year was critical as the biggest expansion of Union realized. As is well known, the beneficiary countries were the countries which joined the EU in 2004 and 2007, in addition to these countries in need as Portugal, Greece and Spain. In other words, UK can also face an issue in the future on giving financial aids, on behalf of being a market partner. The unemployment rate fell and purchasing power increased significantly in Norway after this partnership and UK can also investigate new ways to catch the same results with being only a partner in a common market like Norway. Norway's economy benefited from the export of oil and gas as well as fish and seafood to the EU member states, but an already member country as UK find other ways to gain benefits. Today, 45% of all UK exports is derived from UK-EU trade and 53% of all UK imports are coming from EU. Both of them are falling, looking at the past approximate 20 years. In this respect being the most active outsider for the Union might be changed in a model, when UK's possible choice on adapting Norway format is realized (Ward, 2019)

## **1.2. Switzerland Model: Being a European Economic Commission Member, and Concluding The Trade Agreements By Herself**

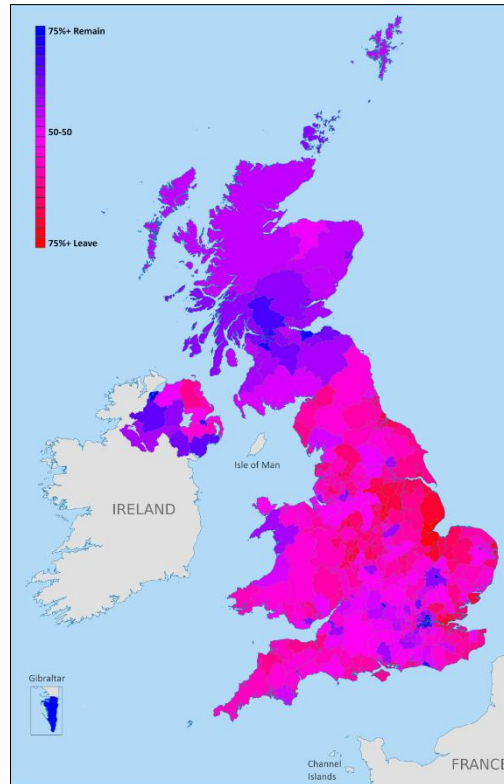
The relations between Switzerland and the European Union, despite ancient, have been reinforced after the rejection by the Swiss people to ratify the agreement on the European Economic Area by referendum on December 6, 1992. Indeed, relations have been renegotiated through agreements and bilateral documents that have avoided the risk of isolation due to the refusal to ratify the EEA. The result of the referendum in 1992 revealed a country divided into the question. Taking advantage of the situation, the extreme right of Switzerland, specifically the *Lega* group (Lega dei Ticinesi), known as League of Ticinesi, and Demócrates party, proposed another referendum where citizens were asked if they wanted to freeze and block all kinds of discussion with the European Union (Kessel, 2015:43). The extreme right demanded then abandons the negotiations on the accession of the country. The result puts aside the petitions of the extreme right that 73.9% rejected the will to freeze relations with the EU. In spite of the rejection of 1992 and the demands of the extreme right, the truth is that in Switzerland several different political groups have succeeded in the European Union, quite dispersed. It is not until 1998 that they manage to group under the acronyms of NOMS, which is known as New Swiss European Movement (Euobserver, 2016). Along with the extension of the members of the European Union, Switzerland has held referendums on whether the entry of new countries in the area of free movement was accepted. In all the results, they have been favorable to the point of approving Switzerland's contribution to European sources of aid for cohesion; especially for the newly arrived countries of the East Europe. But immigration and the challenges it posed - seeing the European extension - make the nationalist and conservative UDC (Democratic Union of the Center) achieve that the Swiss accept in 2014 to stop "mass immigration" with a high participation and a 56, 5% favorable votes. The EU doesn't waste time on reprisals and exempts Swiss from Erasmus programs. This requires the Federal Council to find an urgent solution to free movement with

Croatia. In 2016, Switzerland definitively withdraws the application form for membership in the European Union. After the referendum in Switzerland, which ended in favor of restricting immigration from the EU, it reviews relations with the European Union. In March 2016, the National Council also voted in favor of a motion by National Councilor Lukas Reimann in mid-June 2016, asking the government to withdraw the petition. Indeed, Federal Councilor Didier Burkhalter confirmed that they would inform the EU that the application had to be considered completed (Snbchf, 2016).

The adaptation of the Swiss model for the United Kingdom is also unlikely in many ways. Because until the immigration crisis in Switzerland the tendency to become a member of the EU was on the agenda. Nowadays, the development of a strategy in support of the Switzerland with the United Kingdom has raised these discussions. In February of 2019, Switzerland and England are preparing for the aftermath of Brexit. Swiss Economy Minister Guy Pamelin and UK International Trade Minister Liam Fox came together in Bern, Switzerland and signed a free trade agreement which will take effect after Britain leaves the European Union (Guardian, 2019). The Swiss model, which is based on hundreds of agreements, is another model, but it is difficult to imagine that this agreement would be an option for England considering that it does not even satisfy Switzerland. A Free Trade Agreement with the EU, or a privileged status, like the Customs Union model between Turkey and the EU stands like having a stronger possibility among the other options. The regulation, adopted by a small margin in referendum, foresees a significant restriction on the number of immigrants in Switzerland and foresees the agreement on the free movement of individuals in the European Union within three years. The 1999 Free Movement Agreement established the gradual introduction of the free movement of persons between Switzerland and the EU, as it already applied between the members of the European Union (Van der Mei, 2003). Under certain conditions, the Agreement on the Free Movement of Persons provides for rights of residence for EU citizens and their family members in Switzerland and vice versa. In principle, three different transitional arrangements can be distinguished for the EU-15, EU-8 and for Bulgaria and Romania (Baas and Brücker, 2011:49). During these transitional arrangements, immigration restrictions such as national priority, control of pay and working conditions and quota allocation can be maintained. This type of secretive regime can be perceived as attractive to think about the future of UK and EU in a similar format of motives. When it is compared with Norway model, it can be seen that being a full member as Norway isn't valid for Switzerland model, thus it is partially. The contribution on EU budget, as it was discussed above with financial mechanisms' frame is relatively low, compared with Norway.

### **1.3. Hub and Spoke Model: Being a European Economic Commission Member, plus both Concluding the Trade Agreements by Herself and Accepting the Derivative Norms in Her Parliament**

A group of 110 integration-friendly EU parliamentarians from four parties on April 9<sup>th</sup>, 2013, presented a draft for a comprehensive constitution of the EU. The main advantage of the new treaty, according to liberal British parliamentarian Andrew Duff, is that it would create a European government for the fiscal union (Duff, 2016:52). According to him, now, it is about creating the basis "for more solidarity and democracy". According to Duff, the proposed Basic Law is based heavily on the EU's original Community methodology, which had largely been abandoned during the financial crisis in favor of enhanced government cooperation. According to the draft, the EU Commission is to be developed into an EU government, which is elected and responsible by the Council and the Parliament. Andrew Duff says that in this model, new members can continue as associate membership. This categorization for Britain, Norway, Switzerland and Turkey were also be included within different ranks in a principle known as hub and spokes (Duff, 2018). Duff pointed out that this approach is in line with the European Economic Commission's mission to safeguard the European interest as a whole (Duff, 2019). The rotating EU presidency should be abolished. Each Council of Ministers should elect their own president. It will be important for the British to be able to offer financial services in the EU - an essential area for the British economy. Britain can only operate there as before when the kingdom is directly integrated into the EU's internal market.

**Figure 3:** Map of Brexit voters' distribution on being a supporter of leaving EU, looking at the intense degree

Resource: Political Geography Now, 2016

Duff's opinions are giving a brilliant perspective to understand the future models, recalling the available as well. Andrew Duff is a British politician of the Liberal Democrats. He has been a Member of the European Parliament since 1999 for the constituency of East of England in the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. Andrew Duff is one of the most prominent representatives of European federalism and was president of the Union of European Federalists. In 2011, he also proposed in a letter to Parliament President Jerzy Buzek that future reforms of the EU Treaty should no longer be unanimous by all Member States, but by a four-fifths majority should be decided (Kucharczyk and Łada, 2017). However, both of these proposals would only be possible by amending the Treaty and would therefore have to be ratified by all EU Member States in accordance with the current legal situation. At this point, Duff found a solution and finally designed a model that could be both a step for the countries which can go out of the EU, and a formula for those countries which want to distance themselves politically from the obligations of full membership, hence it is also a new type of step into the EU, for those types of countries which want to obtain full membership status, after all. This associated status would be characterized by close trade relations with the EU. While the Associate Member would lack the say in negotiating EU regulations, observer and consultant status would minimize this deficit. In this way, a multitude of countries would be able to work together as advisory observers with the EU. It would be necessary to determine whether or not there were compulsory consultations with the associated "advisory observers".

#### 1.4. Other and Similar Scenarios and Future of UK without EU

The European Commission has reached an agreement with the United Kingdom on a revised protocol on Ireland and Northern Ireland and an agreement on a revised policy statement on future EU-UK relations. The revised protocol provides a legally effective solution that avoids a hard border on the Irish island, protects the island's economy and the Good Friday Agreement, known as Belfast, and ensures the integrity of the EU's single market. Northern Ireland will continue to comply with a number of EU Single Market rules (Doyle and Connolly, 2019:82). The protocol of October 17<sup>th</sup> will also avoid any customs border on the Irish island while ensuring that Northern Ireland remains part of the UK customs territory. The Northern Ireland Assembly will have a key voice in the long-term application of relevant EU law in Northern Ireland. The most important change in the political declaration concerns future economic relations between the EU and the UK. The Political Declaration reaffirms the objective of concluding a free trade agreement, which excludes tariffs and provides for quotas between the EU and the United Kingdom.

Anyone who previously wanted to enter the UK from another EU country has already need a valid identity card or passport and have to go through border control. Indeed, the United Kingdom is not a member of the Schengen Agreement, which inter alia regulates the abolition of border controls at internal borders. This will probably not change until the final EU exit. The UK is not a member of the Eurozone and has its own currency, the British pound (Matthijs et. al, 2019: 220). That will probably not change after Brexit. However, Brexit could affect the movement of capital, especially in cash in and out of the UK. So there might be restrictions on cash payments in the future, so-called cash limits. In other words, the rules for registering cash at entry and exit could change. Britain has been divided since the referendum. The trenches run between the regions, between city and country, between rich and poor, between old and young. The negative consequences of a Brexit for the British economy but also for the EU are feared. The EU states have agreed to extend the deadline for Britain to leave the EU by the end of January 2020. In a ratification of the exit agreement, the country could also exit earlier. In the event of an unregulated withdrawal, UK membership in the EU automatically ends, as of the date of departure, the country would be a third country in relation to the EU and the EU *acquis* would cease to apply to the UK. This would have far-reaching consequences for citizens, the economy and the administration.

The European Union has agreed to extend the UK's departure date (Brexit) to January 31, 2020 at the request of London. Hence, Brexit, which was planned for March 29<sup>th</sup>, 2019, was postponed for the third time (Fabbrini, 2019: 14). The 110-page Brexit bill contains the UK's conditions of exit from the EU. The transition period is planned to end on 31 December 2020 if the draft law on leaving the EU passes through parliament. The extension of the transition period will be possible with a secondary legislation. A second referendum, however, will be a possible development if the UK goes to early elections. The payments that the United Kingdom has to make when leaving the European Union appear as if they are paying child support in ordinary divorces. The rights of EU citizens living in the UK after Brexit are still unclear. It is not clear what customs regulations on the border between Northern Ireland and the United Kingdom, which create unrest before joining the Union. It is unclear how EU law in the United Kingdom will be implemented during the transition period after the UK's departure from the EU. It is unclear how the European Court of Justice, like other EU institutions, will act.

After the Second World War, the United Kingdom abandoned its policy of balance of power, that is, the balance of power on the continent, in favor of long-term cooperation with its European neighbors. Since then, the country has had positive ties to the European Union and its members. Points of criticism are the refusal of the United Kingdom to introduce the euro, the agricultural policy of the European Union and, for some countries, its close ties to the United States. Despite centuries of hereditary hostility, France and the United Kingdom have a strong relationship with each other as a result of two world wars in common. Thus, these ties could make France eligible for deepening partnership for economic terms (Compos, 2019). However, there are differing opinions due to the Iraq war and the common agricultural policy. The United Kingdom also shared with the Federal Republic of Germany the need for security vis-à-vis the Soviet Union, resulting in a friendly partnership arising from the Nazi-era relationship. Hundreds of thousands of British soldiers have been stationed on German soil since World War II, and the United Kingdom allowed Germany reunification. A minor burden was the conflicting views on the Iraq war. And this current issue again could make a possible stronger partnership doubtful in future (Saxi, 2019: 141). In general, the EU takes precedence over the Commonwealth for British foreign policy because of its much sharper demarcating interests. In principle, all Commonwealth countries can retain their membership if they choose to become republics as long as they remain democratically aligned. Therefore, partners from Commonwealth roof can be possible for further plans to compensate the gap after EU.

England had continued to support Turkey's EU candidacy, along with Brexit some countries in the EU and Turkey on a support will be reduced. This process may be compensated for by increasing commercial partnerships and prioritization. Following the increase in the influx of refugees to Europe via Turkey it had reached an agreement to limit this trend as the EU and UK parties concerned. The agreement envisions establishing common refugee centers in Europe and restricting the movement of migrants within the union. British cabinet had reached consensus on the draft as if taking any express agreement Brexit place for the citizens of the United Kingdom, Turkey Ankara Agreement allowing the fate of starting a business. The trade volume between England and Turkey have reached \$ 16 billion in 2017 and more than 3 thousand British companies are seen as operating in Turkey in recent years. The volume of trade between countries is also known to have been increased with the rate of one in five. Perhaps these developments in Turkey axis are positive for Turkey, then it could be a new strategic economic partner for UK in the future (Krumm, 2019: 98).

## CONCLUSION

British Prime Minister Boris Johnson Brexit announced his plan to the public in the House of Commons. Johnson's plan is based on the fact that Northern Ireland remains in the European Common Market, provided it only includes free movement of goods, but leaves the Customs Union. This means that new customs checks are carried out at the Irish border. Thus, it is based on a model that would envisage the creation of a filter-like control mechanism between the UK and Ireland with the Brexit Johnson plan. Ireland will be Britain's economically front yard. When the "secession" campaign from the EU was started by the Conservative political elite with the slogan of economic independence, it was difficult to obtain the support of the economic elite, and the support given to the campaign was in expectation of more jobs, higher salaries and better public services. The resignation of Prime Minister Cameron after a simple majority Brexit decision could not prevent the troubled start of the post-Brexit period. Since the day Teresa May took over the government, a multilayered series of problems has stood in front of her. Boris Johnson could not prevent the third postponement. All this instability reminds us of the inadequacy and satisfaction of existing or discussed models (Stokstad, 2019).

In June 2016, nearly 51.9 percentages of UK citizens showed their choice to leave the EU, triggering the Brexit process, while 55.9% of Northern Ireland voters vote against it. The exit agreements concluded in November 2018, and then on 17 October, considerably limit the possibility of restoring a hard border between the two Ireland. Even if a no deal is obtained, in other words, an exit without an agreement from the UK for the EU is realized, it can be possible theoretically that the restoration of a physical border is going to be created. Yet, like the farmers in the country, the British fishermen have been very supportive of Brexit, even in Northern Ireland, which has nevertheless voted 56% against leaving the EU. Irish trawlers, who will also have no access to British waters, fear that competition with European fishermen will become even more important in their own territorial waters (Tannam, 2019). Normally, fishing quotas should prevent it but it will be very tempting for European competitors without access to British waters to invest in Irish flag trawlers. Since fishing is part of European policy, the French government would not be able to put such measures in place. However, the Minister of Agriculture should receive the National Fisheries Committee in mid-February to address the issue of a potential emergency plan for the sectors most affected by Brexit (Cleg, 2017). Anyway, it is likely that a fishing agreement will be quickly between the United Kingdom and the EU in case of no deal. However, there is still no clear provision, out of fishing sector case, to evaluate the future titles on another bravery step to give, without thinking the undetermined outcomes for relations.

## REFERENCES

- ARNORSSON, Agust ve ZOEGA, Gylfi (2018), "*On the Causes of Brexit*", **European Journal of Political Economy**, S.55, ss.301-323.
- BAAS, Timo ve BRUCKER, Herbert (2011), "*EU Eastern Enlargement: The Benefits from Integration and Free Labour Movement*", **CESifo DICE Report**, S. 9(2), ss.44-51.
- BALE, Tim (2003), "*Cinderella and Her Ugly Sisters: The Mainstream and Extreme Right in Europe's Bipolarising Party Systems*", **West European Politics**, S. 26(3), ss.67-90.
- BLICK, Andrew (2018), "*The 2016 European Union Referendum, Consociationalism and The Territorial Constitution of The UK*", **Consociationalism And Power-Sharing in Europe**, Palgrave Macmillan, Cham, ss.129-153.
- BUDGE, Ian ve LAVER, M. J. (2016), **Party Policy and Government Coalitions**, Palgrave Macmillan, London.
- CAMPOS, Nauro F. (2019), **B for Brexit: A Survey of the Economics Academic Literature**, IZA Institute of Labor Economics Press, Bonn.
- CARRERA, Sergio, GUILD, Elspeth ve LUK, Ngo Chun (2016), **What Does Brexit Mean for The EU's Area of Freedom, Security And Justice?**, CEPS Commentary Publications, Brussels.
- CHEPTEA, Angela ve HUCHET, Marilyne (2019), "*Will a No-deal Brexit Disturb the EU-UK Agri-food Trade?*", **EuroChoices**, S.18(2), ss.28-36.

- CLEGG, Nick (2017), **How to Stop Brexit (and Make Britain Great Again)**, Random House Publishing, New York.
- DOYLE, John and CONNOLLY, Eileen (2019), "*The Effects of Brexit on The Good Friday Agreement And The Northern Ireland Peace Process*", In: Baciu CA., Doyle J. (eds), **Peace, Security and Defence Cooperation in Post-Brexit Europe**, Springer, Cham, ss.79-95.
- DUFF, Andrew (2016), "*Borderless Debate: After Brexit, What Will Happen? Article 50: How to Leave the European Union*", **The Federalist Debate**, S. 29(3), ss.51-55.
- DUFF, Andrew (2019), "*Brexit: How the Political Declaration can rescue the Withdrawal Agreement*". **EPC Discussion Paper**, 3 January 2019.
- DUFF, Andrew (2018), "*Brexit: Half In, Half out or Right Out? EPC Discussion Paper*", **European Policy Centre**, 06.03.2018, ss.1-8, [http://aei.pitt.edu/93606/1/pub\\_8347\\_brexit%2Dhalfinhalfoutorrightout.pdf](http://aei.pitt.edu/93606/1/pub_8347_brexit%2Dhalfinhalfoutorrightout.pdf) (Erişim Tarihi: 03.08.2019).
- EUOBSERVER Online Newspaper (2016), "*EU and Switzerland agree on free movement*", Access from: <https://euobserver.com/justice/136398> (Erişim Tarihi: 22.12. 2016).
- EXPRESS Newspaper (2016), "*REVEALED: Brexit debate has BLURRED party lines as shocking map shows a Britain DIVIDED*", :<https://www.express.co.uk/news/uk/676245/REVEALED-Brexit-debate-BLURRED-party-lines-shocking-map-Britain-DIVIDED> (Erişim Tarihi: 03.06. 2016).
- FABBRINI, Federico (2019), "*the Brexit negotiations and the May government*" **European Journal of Legal Studies**, Special Issue, S. 1 (1), ss.1-22
- FOSSUM, John Erik ve GRAVER, Hans Petter (2018), **Squaring the circle on Brexit: Could the Norway model work?**, Bristol University Press and Policy Press, Bristol, UK.
- FROSINI, Justin Orlando (2019), "*Is Brexit ripping up the unwritten constitution of the United Kingdom?*", **Italian Journal of Public Law**, S. 11(1), ss. 1-8
- GRYNBERG, Charlotte, WALTER, Stefanie ve WASSERFALLEN, Fabio (2019), "*Expectations, Vote Choice, and Opinion Stability Since the 2016 Brexit Referendum.*", [http://www.fabiowasserfallen.ch/Website/Publications\\_files/grynberg\\_walter\\_wasserfallen\\_2019.pdf](http://www.fabiowasserfallen.ch/Website/Publications_files/grynberg_walter_wasserfallen_2019.pdf), (Erişim Tarihi: 30.01. 2019)
- GUARDIAN Newspaper (2019), "*Leavers are discovering the difficult truth about trade deals ed. Phillip Inman*", <https://www.theguardian.com/business/2019/feb/16/leavers-discovering-difficult-truth-trade-deals-brexit>, (Erişim Tarihi: 16.02.2019)
- KRUMM, Thomas (2019), "*Reluctant Multilateralists? How Brexit Can Affect German-Turkish Relations*", In Ebru Tarhan (Ed.).**German-Turkish Relations Revisited**, Baden-Baden, Nomos, Germany, ss. 91-110.
- KUCHARCZYK, Jacek ve ŁADA, Agnieszka (2017), "*Poland and the EU: two-speed Europe would undermine the achievements of enlargement*". **flashlight europe 04/2017: Policy Brief 4/2017**, [http://aei.pitt.edu/86950/1/Flashlight\\_EZ\\_Poland\\_and\\_the\\_EU\\_Policy\\_Brief\\_04\\_2017.pdf](http://aei.pitt.edu/86950/1/Flashlight_EZ_Poland_and_the_EU_Policy_Brief_04_2017.pdf), (Erişim Tarihi: 06.09.2019)
- LYTVYNCHENKO, Ganna (2016), "*Financial mechanism as a part of programme management*", **Procedia-Social and Behavioral Sciences**, S.230, ss. 198-203.
- MATTHIJS, Matthias, PARSONS, Craig ve TOENSHOFF, Christina (2019), "*Ever tighter union? Brexit, Grexit, and frustrated differentiation in the single market and Eurozone*", **Comparative European Politics**, S.17(2), ss.209-230.
- SAXI, Håkon Lunde (2019), "*British-German defence and security relations after Brexit: Quo vadis, 'silent alliance'?*", **The United Kingdom's Defence After Brexit**, Palgrave Macmillan, Cham, ss. 127-158.
- SCHEWE, Christoph ve LIPSENS, Davids (2018), "*From EFTA to EC/EU and Back to EFTA? The European Economic Area (EEA) As a Possible Scenario for the UK-EU Relations After Brexit*", **Brexit**, Springer, Cham, ss.215-235.

- SNBCHF Online Newspaper ( 2016) “*Switzerland Withdraws Application To Join EU: Only ‘Lunatics May Want To Join Now’*”, <https://snbchf.com/2016/06/durden-switzerland-withdraws-eu-application/> (Erişim Tarihi 17.06.2016).
- STANSFIELD, Gareth, STOKES, Doug ve KELLY, Saul (2018), “*UK Strategy in the Gulf and Middle East after American Retrenchment*”, **Insight Turkey**,S.20(4), ss.231-248.
- STOKSTAD, Erik (2019), “*Brexit backer Boris Johnson stokes fears for UK scientists*”, **Science**, S.365(6452), ss. 418
- TANNAM, Etain (2019), “*Brexit and The Future of UK-Irish Relations*”, Forthcoming in Federico Fabbrini (ed), **The Law & Politics of Brexit Volume Two: The Terms of Withdrawal**, Oxford University Press, DCU Brexit Institute - Working Paper, London, UK, ss.1-16
- VAHL, Marius ve GROLIMUND, Nina (2006), **Integration without membership: Switzerland's bilateral agreements with the European Union**. Ceps, Brussels, Belgium.
- VAN DER MEI, Anne Pieter (2003), **Free movement of persons within the European Community: cross-border access to public benefits**, Hart Publishing, Oregon, USA
- VAN KESSEL, Stijn (2015), **Populist Parties across Europe. In Populist Parties in Europe: Agents of Discont**, Palgrave Macmillan, London, UK.
- WALTER, Stefanie (2019), “*EU-27 Public Opinion about Brexit Political Behaviour Working Group: Sophia Hunger and Vicente Valentim*”, <https://www.eui.eu/events/detail?eventid=163717>, (Erişim Tarihi: 15.09.2019)
- WARD, Matthew (2019), “*Statistics on UK-EU trade*”, House of Commans Library, London, UK, [file:///C:/Users/Personel\\_/Downloads/CBP-7851%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Personel_/Downloads/CBP-7851%20(1).pdf), (Erişim Tarihi 14.08.2019).

## Kamu Yönetimi Disiplininin Değişim Sürecinde Dwight Waldo'nun Rolü

*Dwight Waldo's Role in The Change Process of Public Administration Discipline*

### Bekir PARLAK

Prof. Dr., Bursa Uludağ Üniversitesi, İİBF,  
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü,  
bparlak21@gmail.com  
<https://orcid.org/0000-0001-8919-6481>

Makale Başvuru Tarihi: 01.10.2019

Makale Kabul Tarihi: 29.12.2019

Makale Türü: Araştırma Makalesi

### Sevil BİNCAN

Bilim Uzmanı, Uludağ Üniversitesi, SBE,  
sevilbincan.10@hotmail.com  
<https://orcid.org/0000-0001-6468-2651>

### ÖZET

#### Anahtar Kelimeler:

Yeni Kamu  
Yönetimi Hareketi,  
Dwight Waldo,  
Kamu Yönetimi,

*Dwight Waldo, Yeni Kamu Yönetimi Hareketi (YKYH)'nin tohumlarını atarak kamu yönetimine yeni bir kimlik kazandırmıştır. Bunun yanı sıra kamu yönetimini teorik bir perspektifle inceleyen ve siyaset bilimiyle arasındaki ilişkileri açıklayan eserlerinin bulunması, bürokrasi-demokrasi ilişkisine bütünsel bir analiz getiren çalışmalar yürütmesi gibi nedenlerden dolayı D. Waldo kamu yönetimi disiplini içinde önemli bir figür haline gelmiştir. D.Waldo; tüm eleştirilere rağmen klasik yaklaşımın öncüleri tarafından ileri sürülen siyaset yönetim ayırımına karşı çıkmıştır. Ona göre siyaset ile yönetim birbiriyle etkileşim içinde bulunan bir bütündür. D.Waldo'nun bu görüşü günümüz kamu yönetimi anlayışını etkilemektedir. Çalışmada, kamu yönetimi disiplinine bu kapsamda katkılar sağlayan D. Waldo'nun eserleri ve günümüz kamu yönetimi anlayışının şekillenmesinde rol oynayan görüşleri değerlendirilmektedir. Çalışmada D. Waldo'nun ortaya koyduğu bazı eserleri analiz edilmekte ve bu kapsamda D. Waldo'ya yöneltilen eleştirilere yer verilmektedir.*

### ABSTRACT

#### Keywords:

New Public  
Administration  
Movement,  
Dwight Waldo,  
Public  
Administration,

*Dwight Waldo has introduced a new identity to public administration by sowing the seeds of the new Public Administration Movement. In addition to this, D. Waldo had become an important figure in the public administration discipline due to the existence of works that explain the relationship between the political science and the public administration with a theoretically perspective, carrying out a holistic analysis of the relationship between bureaucracy and democracy. Also, D. Waldo; in spite of all the criticism, he rejected the distinction between politics and administration which was put forward by the pioneers the classical approach. According to him, politics and management are a whole that interacts with one another. This view of D. Waldo influences the understanding of contemporary public administration. In this study, D. Waldo's works, which contribute to the discipline of public administration in this context, and their views that play a role in shaping today's understanding of public administration are evaluated. The study, some of D. Waldo's works are analyzed and this context are included criticisms of D. Waldo.*



## 1. GİRİŞ

Dinamik bir mekanizmaya sahip olan kamu yönetimi disiplini, belli dönemlerde meydana gelen siyasal, toplumsal ve ekonomik değişimler ekseninde farklı kimliklere bürünmektedir. Bu değişim süreci boyunca kamu yönetimi disiplininde geleneksel yaklaşım, yeni kamu yönetimi hareketi, yeni kamu işletmeciliği gibi farklı yaklaşımlar karşımıza çıkmaktadır. Ortaya çıkan her yaklaşım; disipline yeni teoriler, kavramlar, unsurlar kazandırmaktadır. Örneğin; YKYH' nin öncüsü D. Waldo değerler temelinde şekillenen Demokratik Yönetim kuramını savunmaktadır. Ayrıca; 1968 yılında D. Waldo tarafından organize edilen I. Minnowbrook Konferansında doğan bu hareket ile sosyal adalet, etik yönetim, katılımcılık, demokratik yönetim gibi değerlere önem atfedilmektedir.

Kamu yönetimi disiplininde ön plana çıkan her yaklaşımın kendinden önce gelen yaklaşımın eksiklerini tamamlamak, mevcut olan ve çözülemeyen problemlere çözüm önerileri getirebilmek adına ortaya çıktığını söylemek mümkündür. Örneğin; 1960'lı yılların sonlarına doğru Amerika Birleşik Devletleri (ABD)'nin içinde bulunduğu olumsuz koşullara klasik kamu yönetimi anlayışının çözüm önerilerinde bulunamamasının sonucu olarak YKYH karşımıza çıkmaktadır. Ayrıca bu hareketin öncülerinden olan Waldo; klasik görüş tarafından ileri sürülen siyaset-yönetim ayrımına, bilimsel yönetim ilkelerine karşı çıkmıştır. Görüldüğü üzere toplumsal taleplerin ve beklentilerin karşılanamaması bir kimlik bunalımının yaşanılmasına neden olmakta ve değişen koşullara uyum sağlayabilmek adına uzun yıllardır süregelen yeni model arayışları devam etmektedir. Bu bağlamda kamu yönetimi disiplinine YKYH ile yeni bir bakış açısı kazandıran D. Waldo kamu yönetimini bir süreç ve bir disiplin alanı olarak ifade etmektedir. D. Waldo sorgulayıcı bir analizle eserlerinde kamu yönetimine ilişkin kavramları, unsurları, problemleri incelemekte ve demokrasi gibi değerlere atıfta bulunmaktadır. D. Waldo; *The Administrative State (İdari Devlet)* adlı eserinde geleneksel kamu yönetimi anlayışının bazı savlarını (ekonomi ve verimlilik, bilimsel yönetim ilkeleri, siyaset- yönetim ayrımı) eleştirel bir bakış açısıyla ele almakta, *Development Of Theory Of Democratic Administration (Demokratik Yönetim Kuramının Gelişimi)* adlı makalesinde demokrasi nedir? Sorusunu yanıtlamaya çalışarak demokratik yönetim anlayışına atıfta bulunmakta, *The Study Of Public Administration (Kamu Yönetiminin İncelenmesi )* adlı eserinde ise *kamu yönetimi nedir? kamu yönetimi disiplininin kategorileri nelerdir?* gibi sorulara cevap aramaktadır.

Çalışmada, D. Waldo'nun kamu yönetimi disiplinine ilişkin ileri sürmüş olduğu temel görüşleri ve bazı eserleri referans alınarak kamu yönetiminin yeni bir kimlik kazanmasındaki rolü incelenilmiş, bu görüş ve eserlerin günümüz kamu yönetimi anlayışının şekil almasındaki rolü analiz edilmeye çalışılmıştır. Bu kapsamda çalışma birincil ve ikincil kaynaklara dayalı nitel bir araştırmadır.

## 2. YENİ KAMU YÖNETİMİ HAREKETİNİN ÖNCÜSÜ DWIGHT WALDO'NUN ÇALIŞMALARINA İLİŞKİN GENEL BİR DEĞERLENDİRME

### 2.1. Yeni Kamu Yönetimi Hareketi

ABD' de bazı kesimlerin (zencilerin) sosyal refahtan pay alamaması -ırk ayrımcılığı-, cinsiyet temelli eşitsizlik, kentsel ayaklanmalar gibi bazı olumsuz durumların yaşanması 1960'ların ortalarından itibaren temel kurumlara yönelik güvenin sarsılmasına neden olmuştur. Bu tür problemler güncel toplumsal ve idari sorunlara dayalı, insancıl ve sosyal adalet, eşitlik kapsamında insiyatif kullanan bir kamu idare ihtiyacının gerekliliğini gözler önüne sermiştir (Özgür, 2003:189). D. Waldo; yaşanan bu olumsuzluklara çözüm üretilebilmesi adına 1968 yılında *Public Administration Review*'de yayınlanan "*Public Administration in a Time of Revolutions*" adlı çalışmasında kamu yönetiminin bazı sorumluluklar yüklenmesi gerektiğine değinir. D.Waldo'ya göre;

*"Kamu yönetiminin ortaya koymuş olduğu başarı ve başarısızlıklar, gündemdeki bir çok problemin baş göstermesinde etkili olmuştur. Dolayısıyla en kısa sürede yöneticilerin bu problemlere çözüm önerilerinde bulunması gerekmektedir. Eğer, kamu yönetimi bilgi açısından gerekli donanımına sahipse, yaşanabilir bir çevrenin oluşturulmasında, şiddetin ve yoksulluğun mümkün olabildiğince azaltılmasında, eşitlik ve adaletin sağlanmasında aktif bir konumda yer alması gerekmektedir"* (Waldo 1968'den akt.: Atalay, 2008:131).

Ayrıca D. Waldo editörü olduğu *Public Administration Review* Dergisi'nde yayınladığı bu çalışma ile yaşanan problemlere karşın kamu yönetimi dünyasını duyarsız olmakla eleştirmekte ve okuyuculara seslenerek bu problemleri müzakere etmeye çağırılmaktadır. D.Waldo'ya göre belirtilen problemler ekseninde ortaya çıkan bu

hareket; toplumsal ve siyasal mayalanmanın etkisiyle gençlerin bir tepkisi ve Marksist olmayan solun karşı kültürünün bir kısmıdır (Durmuş, 2017:417).

1960'larda ABD'de yaşanan bu problemleri anlama ve açıklamaya yardımcı kavram, teori ve yaklaşımları geliştirecek bir zemin hazırlama arayışlarıyla kapsamında formüle edilen YKYH sorunların çözümünde özellikle sosyal adalet, katılımcılık, eşitlik, demokrasi gibi faktörleri ön plana çıkarmaktadır (Tozlu, 2017:331). Klasik kamu yönetimi anlayışının mevcut sorunlara çözüm üretememesini eleştiren YKYH'nin D. Waldo, George Frederickson, Frank Marini ve Henry Lambright gibi temsilcileri sosyal adalet- toplumsal eşitlik arayışı içerisindedir. Onlara göre etnik ayrımcılığa, yoksulluğa ve şiddete karşı mücadele gibi konular kamu yönetimi alanında ön plana çıkmalıdır. YKYH savunucuları; klasik yaklaşımın temel aldığı etkinlik, verimlilik ve tasarruf anlayışını eleştirmekte ve siyaset yönetim dikotomisini reddetmektedir (Hergüner, 2015:79). Özetle; YKYH'ni;

*" Kamu yönetimi disiplininin öncülerinden biri olan Dwight Waldo'nun 1960'ların sonlarına doğru organizasyonluğunu üstlendiği Minnowbrook konferansının ardından gelişen ve kamu yönetiminin jön Türkleri (young Turks) şeklinde adlandırılan, içlerinde H. George Frederickson gibi isimlerin de bulunduğu 30'lu yaşlardaki genç akademisyenlerce ileri sürülen; temsiliyet, demokrasi, toplumsal eşitlik, sorumluluk gibi prensipleri esas alan akım",*

şeklinde tanımlayabiliriz (Hergüner, 2015:74). Timney' a göre; bu akademisyenler George Frederickson'un da konuların görüşebileceği ve tartışılabileceği "konferans içinde konferans" olarak adlandırdığı bir Minnowbrook geleneğini yaratmıştır (Timney, 2009:97).

## 2.2. Minnowbrook Konferansları (1968-1988)

YKYH; D. Waldo'nun öncülüğünde modernizmin, liberalizmin ve faydacı ahlakın bazı savlarına eleştiride bulunan genç kamu yönetimi akademisyen ve uygulamacılarının katılımıyla 1968 Eylül'ünde Syracuse Üniversitesi'nde gerçekleştirilen Minnowbrook Konferansıyla ortaya çıkmıştır (Çiğeroğlu ve Özgür, 2011:281). Sosyal eşitliğe değer verme ve bunu kamu programlarını yönetmede rehber olarak kullanmak Minnowbrook geleneğinin köklerini oluşturmaktadır. 1968'de düzenlenen Minnowbrook I Konferansı'na katılan akademisyenler; kamu idarelerinin, verimlilik ve etkililiğe değer vermenin yanı sıra, kamu hizmetlerinin yönetiminde ve dağıtımında sosyal eşitlik değerinin vurgulanması gerektiğini ifade etmektedir. Daha geniş bir toplum için sosyal eşitlik konusunu gündeme getirmede başı çeken Minnowbrook I katılımcısı Frederickson toplumsal eşitliği kamu idaresinin geleceği için önemli bir odak noktası olarak tanımlamakta ve Amerikan demokrasisini eleştirmektedir (Gooden ve Portillo, 2011:61-62). Minnowbrook I Konferansı'na birkaçı hariç çoğu yardımcı doçent olan ABD'li otuz üç akademisyen katılmıştır. Katılımcılar arasında bir kadın akademisyen bulunmaktadır. Konferansta her ne kadar birbirinden farklı görüşler ileri sürülse de genel itibariyle mevcut sorunları mümkün olduğunca kısa sürede çözüme kavuşturma isteği ön plana çıkmaktadır (Atalay, 2008:132-133).

Minnowbrook I Konferansı'nın düzenlendiği tarihten 20 yıl sonra 1988 yılında George Frederickson tarafından Minnowbrook II Konferansı organize edilmiştir. Minnowbrook II konferansı kamu yönetiminin değişen dönemlerini (1960-1980) kıyaslamak ve karşılaştırmak amacıyla tasarlanmıştır. Bu konferansa kamu yönetimi, ekonomi, siyaset bilimi, sosyoloji, psikoloji, antropoloji, tarih alanlarından 68 akademisyen katılmıştır. 1988 Konferansı Syracuse, Kansas ve Akron Üniversiteleri tarafından finanse edilmiştir (Frederickson, 1989:95-99).

Minnowbrook II Konferansı'nda sosyal eşitlik, etik, insan ilişkileri, demokrasi ve kamu yönetiminin uzlaştırılması gibi birinci konferansta ön plana çıkan konuların yanı sıra liderlik, anayasal ve yasal perspektif, teknoloji, politika yapımı, ekonomik perspektif gibi konular da görüşülmüştür (Özgür, 2003:192). Minnowbrook I Konferansı ile temelleri atılan YKYH'nin ABD ile sınırlı kalması; yeni kamu yönetiminin ne olabileceği hususunda katılımcılar arasında yaşanan bazı görüş ayrılıklarının sebep olduğu fikri dağınıklık yaşanılması; bürokratik sorunlara bürokratik çözümler üretilmesi, kültürel ve etnik çeşitlilik teorileri, feminist teori, çevre hakkı teorilerinin Minnowbrook II Konferansı'nda tartışılmaması gibi eleştirilerde bulunulmuştur (Özgür, 2003:207-211).

### 2.3. Dwight Waldo'nun Hayatı

D. Waldo, 1913 yılında ABD'nin Nebraska Eyaletindeki De Witt kasabasında dünyaya gelmiştir. Lise öğrenimini tamamladıktan sonra 1931 yılında Nebraska Wesleyan Koleji'ne başlayan Waldo bir yıl sonra maddi yetersizlikler sonucunda öğrenimine Peru'da ki devlet üniversitesi olan Nebraska Eğitim Fakültesi'nde devam etmiştir. 1935 yılında mezun olduktan sonra Yale Üniversitesi'nde doktora yapmaya başlamıştır. Yale Üniversitesi'nde Profesör Francis Coker Amerikan siyaset teorisi açısından kamu yönetimi literatürüne bakmayı önerdi ve Waldo bu alanda hazırlanmış olduğu doktora tezini (Daha sonra İdari Devlet adıyla kitap şeklinde yayınlanmıştır) 1942 yılında sunmuştur (Carroll ve Frederickson, 2001:2).

Doktorasını tamamlayan D. Waldo; İkinci Dünya Savaşının bitmesinin akabinde yardımcı doçent olarak akademide görev almaya başlamıştır. 1946-1967 yılları arasında Berkeley Üniversitesi'nde öğretim üyeliği yapan Waldo; 1958- 1967 yılları arasındaki süreçte de Berkeley Üniversitesi Hükümet Çalışmaları Enstitüsü'nün başkanlığını yapmıştır. Bu süre zarfında 1948 yılında kamu yönetiminin klasikleri arasında yer alacak olan İdari Devlet Kitabı'nın ilk baskısı çıkmıştır. D. Waldo; Berkeley Üniversitesinde ki koşulların değişmesinden dolayı buradan ayrılmış ve 1967-1979 yılları arasında Syracuse Üniversitesi'nde öğretim üyeliği yapmıştır (Sayman, 2006:8-9).

ABD'nin içinde bulunduğu sorunlara çözüm önerilerinde bulunabilmek adına 1968 yılında Minnowbrook I Konferansı'nın öncülüğünü yapmıştır. 1979 yılında ise Syracuse Üniversitesi'nden emekli olmuştur. D. Waldo; 1966-1971 arası dönemde Public Administration Review Dergisinin baş editörlüğünü yürütmüştür (Özer, 2014:12). Ayrıca; 1963- 1983 yılları arasında ise Uluslararası İdari Bilimler Dergisi'nin editör kurulu üyesi olarak görev almıştır. Waldo akademik kariyer hayatı boyunca birçok ödül almıştır. Bologna Üniversitesi Gümüş Madalyonu, Nebraska Üniversitesi onursal doktora ödülü, Uluslararası Şehir-İlçe Yöneticiler Birliği'nden hayat boyu onursal üyelik, Amerikan Kamu Yönetimi Topluluğu'nun William E. Mosher ve Laverne Burchfield ödülleri, Berkeley'de Kaliforniya Üniversitesi'nin Berkeley Takdirnamesi bu ödüllerden bazılarıdır. Ayrıca D. Waldo'nun Ulusal Kamu Yönetimi Akademisi, Amerikan Kamu Yönetimi Derneği, Amerikan Siyaset Bilimi Derneği, Uluslararası Siyaset Bilimi Derneği gibi birçok derneğe de üyeliği bulunmaktadır (Durmuş, 2017:405). Yeni Kamu Yönetimi hareketinin öncülüğünü üstlenen D. Waldo 27 Ekim 2000 tarihinde vefat etmiştir.

### 2.4. Dwight Waldo'nun Eserleri

D. Waldo; yaşamı boyunca kamu yönetimi disiplinine ilişkin önemli eserler bırakmıştır. D. Waldo'ya ait eserlerden bazıları şunlardır; *The Administrative State: a Study of The Political Theory of American Public Administration* (İdari Devlet: Amerikan Kamu Yönetiminin Bir Siyasal Teori İncelemesi- 1948), *Development of Theory of Democratic Administration* (Demokratik Yönetim Kuramının Gelişimi- 1952), *Ideas and Issues in Public Administration* (Kamu Yönetiminde Fikirler ve Sorunlar- 1953), *The Study of Public Administration* (Kamu Yönetiminin İncelenmesi -1955), *Perspectives On Administration* (Yönetim Üzerine Bakış Açılı-1956), *Public Administration in Time of Turbulence* (Türbülans Zamanında Kamu Yönetimi- 1971), *The Enterprise of Public Administration* (Kamu Yönetimi İşletmeciliği- 1980). Bu bölümde İdari Devlet, Demokratik Yönetim Kuramının Gelişimi ve Kamu Yönetiminin İncelenmesi adlı eserleri hakkında bilgi verilmektedir.

#### 2.4.1. The Administrative State (İdari Devlet)

Eser; D. Waldo'nun 1942 yılında tamamlanan *Theoretical Aspects of the American Literature of Public Administration* başlığını taşıyan doktora tezinin devamı niteliğindedir. 1948 senesinde ise bu çalışma *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration* adıyla Ronald Press Company tarafından kitap şeklinde basılmıştır (Atalay, 2008:28). Eser üç ana bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde "*kamu yönetiminin yükselişi*" başlığı altında geleneksel kamu yönetiminin maddi ve ideolojik arka planı hakkında bilgi vermekte, klasik yaklaşımı etkileyen akımlar, hareketler ve değerlere değinmekte ve son olarak bilimsel yönetim ve kamu yönetimi arasındaki ilişkiye (pozitivizm, kamu yönetimi üzerinde bilimsel yönetimin etkileri vb.) yer verilmektedir. İkinci bölümde ise; "*siyaset felsefesinin problemleri*" başlığı altında kim yönetmeli sorusunu yanıtlamakta, iyi yaşam ve güçler ayrılığına ilişkin görüşlerine yer vermekte; merkezîyetçiliğe karşı ademi merkezîyetçilik düşüncesini ön plana çıkarmaktadır. Son olarak; "*bazı temel kavramlar: bir eleştirî*" başlığı altında ise ekonomi ve verimliliğe; bilimsel yöntemlerin teori ve ilkelerine yönelik eleştirilerde bulunmaktadır (Waldo, 1948: vii-viii).

D. Waldo eserinde; “*kamu yönetiminin evrensel geçerlilik ilkelerine sahip bir bilim olduğu iddialarına rağmen, Amerikan kamu yönetiminin, benzersiz ekonomik, sosyal, hükümete ve ideolojik gerçeklerle açıkça bağlantılı olan politik teorileri geliştirilmesi*” gerekliliğini ifade etmektedir (Waldo, 1948:3).

D. Waldo geleneksel kamu yönetiminin maddi arka planı belirleyen faktörleri arasında; Büyük Toplum (sosyal refah devletinin yükselişi) anlayışı, doğal kaynakların israfı, İşletme Uygurluğu Düşüncesi, Şirket Devrimi, şehirleşme, Amerika'ya ait anayasal ve siyasi sistem, uzmanlaşma eğilimi, I. ve II. Dünya Savaşı, Büyük Refah ve Büyük Buhan yer almaktadır (Stivers, 2008:53). İdeolojik arka planı kısmında ise; demokrasi ve Amerika'nın misyonu, kurucu yasa, ilerleme (insanın rasyonel bir varlık olması ile onun insanlık yararına bir toplumu yeniden oluşturulabileceği düşüncesi) ve ilerlemecilik, verimlilik müjdesi (*gospel of efficiency*) ve bilim inancı faktörlerini ele almaktadır (Waldo, 1948:12).

D. Waldo; geleneksel yaklaşımı etkileyen akımlar arasında ilerleme çağını ve reform hareketine yer vermek ve yaklaşımda ön plana çıkan değerlerin ise bireycilik, materyalizm, “barış, özgürlük ve eşitlik” ve iyi yaşam olduğunu ifade etmektedir. Ayrıca Waldo; pozitivizm, faydacılık ve pragmatizmin geleneksel yaklaşımın karar verme ve eylem aşamalarındaki felsefi bileşenleri olduğunu belirtmektedir (Atalay, 2008:43-44).

O eserinde; kamu yönetimi literatürüne ilişkin teorisel açıdan incelemede bulunmaktadır. Kamu yönetimi hareketini Amerikaya ait siyasi yapılanma temelinde ele almıştır. D. Waldo; İdari Devlet tezinde siyaset-yönetim ayrımına ilişkin bir çözüm önerisi istenildiği takdirde; kamu yönetiminin bu konuda bir politika oluşturulması konusuna vurgu yapmıştır. Fakat; belirlenen politika; siyasi partiler, bölgesel politikaların yerine düzenin, ekonomikliğin, verimliliğin, etkin yönetimin politikası olması gerekmektedir (Özer, 2014:17-18).

Siyaset ve yönetimin bir bütün olduğunu öne süren Waldo; kuvvetler ayrılığının erkler arasında rekabetin aksine iş birliğini sağladığını savunmaktadır. Uygulanan bu yöntemle amaç siyaset ve yönetim arasındaki iş birliğini pekiştirmek ve yöneticilerin yönetim sürecine katılımını artırmanın yollarının bulunmasını sağlamaktır (Atalay, 2008:49). Ona göre; siyaset ve yönetim birbiri ile içi içe geçmiş bir bütün olduğundan, siyaset- yönetim ayrımı düşüncesi kamu yönetimi disiplinine zarar vermekte, dolayısıyla bu düşüncenin terk edilmesi gerekmektedir (Saklı, 2013:148).

#### 2.4.2. Development of Theory of Democratic Administration (Demokratik Yönetim Kuramının Gelişimi)

D. Waldo'nun “*Demokratik Yönetim Kuramının Gelişimi*” adlı makalesi 1952 yılında *The American Political Science Review* dergisinde yayınlanmıştır. D. Waldo; bir anlam sorunu ile başa çıkabilmek için öncelikle *demokrasi nedir?* sorusunun sorulması gerektiğini belirtir. Demokrasinin araçsal ve ideal olmak üzere iki anlamı vardır. Araçsal anlamı temsilciler meclisi gibi demokratik kurumları işaret ederken; ideal anlamı ise değerler topluluğunu kapsamaktadır. Daha sonra makalede geniş bir demokrasi yorumunun geçerliliğini kabul etmektedir. Ona göre demokrasinin merkezinde bir değerler kümesi yatmaktadır. Elbette hem tarihsel hem de mantıksal olarak özgürlük, eşitlik ve kardeşlik üçlüsünün iyi bir örneği olabilir. Bu kavramlar olmaksızın, temsilci meclisler, medeni haklar, evrensel oy hakkı, bağımsız yargılar ve çağdaş demokrasinin bütün paradigması anlamsızdır (Waldo, 1952:82). D. Waldo; vatandaş konseyleri, öneri kutuları gibi demokratik ve katılımcı çalışmaların yaygınlaştırılması gerektiğine vurgu yapmaktadır. Bunun yanı sıra çoğunluğun yönetimi ile azınlığın haklarının korunmasına yönelik ilişkinin dengeli bir şekilde yürütülmesi gerektiğine atıfta bulunmaktadır (Özgür, 2004:205).

D. Waldo; makalesinde iki önerme bulunmaktadır. İlk önerme; ülkenin hükümet şeklinin demokrasi olması ile ilgilidir. İkinci önerme ise; siyaset- yönetim ayrımının ortadan kaldırılması gerektiğidir. Klasik yaklaşımın önde gelen isimlerinden W. Wilson'un savına göre demokrasi siyaset bilimi ile kamu yönetimi ise verimlilik kavramı ile yakından ilişkilidir. Waldo ise araç ve amaçların birbirinden ayıramayacağını savunarak bu ayrıma karşı çıkmaktadır. Yerel farkların ve değerlerin dikkate alındığı gerekçesiyle; demokratik yönetim kuramı ademi merkezîyetçiliğe önem vermektedir. Ayrıca D. Waldo çalışmasında ABD'nin demokrasiyi uluslararası alana yaymadaki rolüne atıfta bulunmuştur (Sayman, 2006:73).

Makalede geleneksel yönetim anlayışına dair eleştirilerde yer almaktadır. Örneğin; D. Waldo değerlerin görmezden gelindiği olaysal/olgusal değer vermenin mümkün olmadığını ileri sürmektedir (Overeem, 2008:37). Yönetimin merkezinde yer alan verimliliğin değer- nötr bir kavram olduğu ve daha da kötüsü demokrasiye karşı olduğu görüşünü reddetmektedir. Verimliliğin değerlere nötr bir şekilde idare biliminin merkezine yerleştirilmiş olmasının nihilizme neden olacağını belirtmektedir (Waldo, 1952:97). Bu makale aynı zamanda kamu yönetimi disiplininde önemli bir yer edinmiş Simon- Waldo atışmasının da başlangıcını oluşturmaktadır. Waldo makalesinde Simon'un “Yönetimsel Davranış” adlı eserini eleştirmektedir. Verimlilik konusunda farklı bir bakış açısını geliştiren D. Waldo; Simon'un eserinin verimlilik esaslı çalışmalara geri dönmeye çağırıldığını ileri

sürmektedir (Kara, 2018:15). D. Waldo eserin (1952:97) 40. dipnotunda, mevcut tartışmada mevcut görüşün kendisinin karşısında olduğunu; değerlerin dışlandığı bir olgusal alanın olmadığını, karar vermek alternatifler arasından seçim yapmak ise, seçim yapmanın değerleri ortaya koymak anlamına geldiğini ve Simon'un yönetim yazınında önemli bir yeri olduğunu ancak bunu metodolojisinden bağımsız olarak çalıştığında ortaya koyduğunu belirtmektedir. Simon da bu eleştiriye The American Political Science Review dergisinde;

*"Bay Waldo'nun varsayımlarının doğru veya yanlış olması bir yana; onunda içinde bulunduğu pek çok siyaset teorisyenleri gibi azarlayıcı, edebi, metaforik biçimde düşünmeye ve yazmaya devam edilirse siyaset felsefesinde nasıl ilerleme kaydedileceğini bilemediğini"*

ifade eden kısa bir yazıyla karşılık vermiştir (Simon vd., 1952:494'den akt.: Kara, 2018:16). Geçmişte olduğu gibi günümüzde de siyasal alan ile yönetsel alan bir bütünü oluşturmaktadır. Dolayısıyla D.Waldo ile Simon arasındaki bu atışmayı D. Waldo'nun kazandığını söylemek mümkündür.

#### 2.4.3. The Study of Public Administration (Kamu Yönetiminin İncelenmesi)

D. Waldo'nun; *The Study of Public Administration* adlı eseri 1955 yılında yayınlanmıştır. Eser; "*kamu yönetimi nedir*" (birinci bölüm), "*yönetim çalışmalarının gelişimi*" (ikinci bölüm), "*çağdaş eğitim ve öğretim*" (üçüncü bölüm), "*kamu yönetimi çalışmasında eğilimler*" (dördüncü bölüm), "*idari çalışma ve sosyal bilimler*" (beşinci bölüm), "*idari çalışmada değer problemi*" (altıncı bölüm), "*geçmişe bakış ve olasılık*" (yedinci bölüm) başlıkları olmak üzere yedi ana bölümden oluşmaktadır (Waldo, 1955).

Eserde de belirtildiği üzere; yayının amacı kamu yönetimi çalışmalarını anlamak ve değerlendirmektir. D. Waldo, kamu idaresinin hem bir insan faaliyeti hem de entelektüel bir disiplin olarak önemini ifade etmekte ve bunun içinde bazı önemli kavramları ve tartışmaları tanıtmakta; insan bilgisinin bazı mevcut sınırlarının bir görünümünü vermektedir. Bu kapsamda eser kamu yönetimi nedir? Kim çalışmalı ve neden? Çalışmanın veya disiplinin temel kategorileri nelerdir? Kamu idaresinin, diğer faaliyetler ve süreçlerle bir faaliyet ya da süreç olarak ilişkileri nelerdir? Kamu yönetimi ile diğer çalışmalar ve disiplinler arasındaki bir çalışma ya da disiplin arasındaki ilişkiler nelerdir? Çağdaş eğilimler nelerdir? gibi soruların cevapları ekseninde ele alınmaktadır (Waldo, 1955:vi). Bu çalışma kamu yönetiminin yani insan iş birliğinin bir aşamasının veya yönünün incelenmesine bir giriş olarak tasarlanmıştır. D. Waldo'ya göre insan iş birliği teknolojisinde özel teknolojiler var olmakla birlikte; bu teknolojilerin incelenmesine ya da bu teknolojilerin çalışılmasına dair kavramsal aygıtlar da vardır. Dolayısıyla toplumumuzda kamu yönetimi, teknolojinin içinde yer alan teknolojilerden biridir ve uygulamasında ve çalışmasında kendi özel kavramsal aygıtlarına sahiptir (Waldo, 1955:2).

D. Waldo eserinde kamu yönetimi nedir? sorusuna yanıt bulmaya çalışmaktadır: ona göre kamu yönetiminin iyi bir tanımı yoktur ya da belki iyi kısa tanımlamaları vardır ama iyi bir kısa açıklaması yoktur. Diğer bir ifadeyle kamu yönetiminin tek cümle veya tek paragraf tanımlarının doğrudan etkisi, aydınlanma ve uyarımdan ziyade zihinsel felç olarak nitelendirilebilir. Bunun nedeni, terimin ciddi bir tanımının kaçınılmaz olarak birkaç soyut kelime veya kelime öbeği içermesidir. Kamu yönetimini tanımlamada kullanılan soyut kelimeler ve ifadeler sadece diğer soyut kelimeler ve deyimlerle açıklanabilir ve süreçte "o" nun gerçekliği önemi buğulanır ve kaybolur. D. Waldo; bu açıklamasının ardından kamu yönetimine yönelik iki örnek vermektedir. İlki; kamu yönetimi, devletin amaçlarına ulaşmak için X erkeklerinin ve malzemelerinin organizasyonu ve yönetimidir. Diğer ise; kamu yönetimi, devletin işlerine uygulanan yönetim ve sanat bilimidir. Bu tanımlamalarda; kendi içlerinde anlayışı ilerletmenin yardımcı olamamasının haricinde yanlış olan bir şey bulunmamaktadır. Bu tanımlar okuyucunun zihnindeki keskin kavramları ve canlı görüntüleri çağrıştırmalıdır. Ancak bu durumun gerçekleşmemesi durumunda her kelime üzerinde bulmaca çözmek yerine açıklamaların, tasvirlerin ve yorumlar üzerinde ilerlemek daha iyidir (Waldo, 1955:2-3).

D. Waldo eserde; yapısal-işlevselci ve kültürcü yaklaşımlardan faydalanılarak kamu kelimesinin anlamını ortaya koymaya çalışmaktadır. Yapısal-işlevselci yaklaşım farklı toplumları analiz ederek ortak yaşam alanının bir takım evrensel yönlerini saptamaya çalışmaktadır (Yalçın, 2010:49). D. Waldo bu yaklaşım kapsamında şu ifadelerle yer vermektedir; "*bir grubun kimliğiyle ilişkili olan, grup yaşamının bir bütün olarak özdeşleştirildiği kurumlar ve faaliyetlerin özel bir zorlayıcı, sembolik ve törensel yönleri vardır*", ifadesinde anlaşılacağı üzere bu yaklaşım, hükümetin belirli işlevlerinin kamu kalitesini anlamamıza yardımcı olur. Örneğin, suç işlemekle suçlanan kişilerin yakalanması ve yargılanması; mahkûmun cezalandırılması veya hapsedilmesi, paranın basılması ve kontrolü; dış ilişkilerin yürütülmesi, silahlı kuvvetlerin işe alınması, eğitimi ve kontrolü. Bu tür faaliyetlerin tekel bir yönü olmakla birlikte, özel olarak; özel şartlar, sembolizm ve törenler ile donatılmıştır (Waldo, 1955:9). Eserde de belirtildiği üzere D. Waldo; bu yaklaşım çerçevesinde toplum mekanizmasından hareketle kamunun bazı yönlerini ortaya koymaktadır. Yapısal-fonksiyonel analiz, tekrarlayan fenomenlerle başa çıkmak için araçlar sağlar iken; kültür kavramı ise çeşitliliklerle başa çıkmak için araçlar sağlamaktadır. D.

Waldo'ya göre kültür kavramı sosyal bilimlerde tüm inanç kompleksini ve toplumun yaptıklarını göstermek için kullanılmaktadır. Kültürün kurucu unsurları toplum veya topluluklar içinde değiştiği için yönetim, bu toplum veya toplumlar arasında rasyonel bir iş birliği eylemi sistemi olarak değişir. Diğer bir ifadeyle kamu kavramı farklı kültürlerde farklı anlamlar barındırmaktadır. Toplumlar arasında görülen kültürel farklılıklar kamu yönetiminin anlaşılması açısından önem arz etmektedir. D. Waldo'ya göre kamu kavramının tanımlanmasında işlevselci yaklaşım ve kültürel yaklaşımın bir bütün olarak ele alınması gerekmektedir (Waldo, 1955:11).

### 2.5. Eserleri Bağlamında Dwight Waldo' ya Yöneltilen Eleştiriler

Genel itibariyle sorgulayıcı bir bakış açısıyla kamu yönetimine ilişkin kavramları, süreçleri, faktörleri eserlerinde analiz eden D. Waldo'ya yönelik birtakım eleştiriler bulunmaktadır. Örneğin; Richard Stillman tarafından sürekli soru sorduğu, kesin, net ve açık tanımlamalar yapmadığı, sorulara verdiği cevapların gerçeklere kısmen değindiği yönünde eleştirilmiştir (Özer, 2014:13). Bunun yanı sıra Brian R. Fry tarafından kamu yönetimi alanında “*yenilikçi - yaratıcı*” bir etki bırakmasından ziyade, bir eleştirmen ve yorumcu olduğu yönünde eleştirilmiştir. Brian Fry; D. Waldo'nun bürokrasiye ve demokrasiye sahip olunması gerektiğini ancak ikisi arasındaki çatışmanın nasıl çözüleceğini ya da aradaki dengenin nasıl sağlanabileceğini belirtmemesini; kamu yönetiminin bir meslek olmadığını ifade etmesine rağmen, kamu yönetiminin meslek gibi faaliyette bulunmasını istemesini; yönetimin siyasete dahil olmasını savunmasına rağmen eserlerinde siyaset-yönetim ikiliğinde bazı değerlerin devam ettiği çıkarımlarında bulunarak D. Waldo'nun eserlerine ilişkin en büyük problemin onun kararsızlığı olduğunu belirtmektedir (Durmuş, 2017:434).

## 3. KLASİK KAMU YÖNETİMİNE ELEŞTİREL BİR BAKIŞ AÇISI: DWIGHT WALDO'NUN GÖRÜŞLERİ

D. Waldo tarafından ortodoks kamu yönetimi olarak adlandırılan geleneksel yaklaşımın dört temel öğretisi vardır; İlki siyaset ve yönetimin birbirinden ayrı olduğu varsayımdır. İkincisi; yönetimin bir bilim olduğu fikridir. Üçüncüsü; yönetimin her yerde aynı olmasını savunan yönetimin bilimsel ilkelerinin var olduğudur. Son olarak; yönetimin birinci hedefinin verimlilik olduğudur. D. Waldo bu dört öğreti üzerinden geleneksel yaklaşıma ilişkin eleştirilerde bulunmaktadır (Kara, 2018:8).

### 3.1. Siyaset- Yönetim Ayrımı

Ona göre; geleneksel teorinin ileri sürdüğü siyaset- yönetim ayrımının amacı, '*demokrasi*' ile '*verimlilik*' arasındaki uzlaşının sağlanmasıdır. Bu noktadan hareketle karar verme –siyaset ve yürütme- yönetme olmak üzere devletin (dar anlamda) iki ana işlevi vardır. W. Wilson tarafından ileri sürülen yönetim-siyaset ayrımını D. Waldo, *The Administrative State* adlı eserinde eleştirmektedir (Atalay, 2008:154).

D. Waldo; “*Kamu yönetimi teorisi, ister istemez bir politik teoridir de*” savıyla yola çıkarak geleneksel kamu yönetiminin savunduğu kamu yönetiminin politikadan tamamen soyutlanması gerektiği düşüncesine karşı çıkmaktadır (McCurdy ve Rosenbloom, 2006:2'den akt.: Mijalica, 2018:41). D. Waldo'ya göre yapıyı idari ve siyasi olarak ayırmaktan ziyade; başkanlık (presidential), sürekli kamu çalışanları ve bunların arasında sürekli değişen politik atanmışlar şeklinde ayrılması gerekmektedir. D. Waldo'nun böyle bir ayırmda bulunması ise siyaset ve yönetimi bir bütün olarak ele aldığına kanıttır (Sayman, 2006:31).

### 3.2. Demokrasi ve Bürokrasi Karşıtlığı

Weber bürokrasiyi “*amaçlara ulaşmada en ussal ve etkin örgütlenme biçimi*” olarak tanımlamıştır. D. Waldo ise Weber'in bu tanımını eleştirerek bürokrasinin tüm amaçlar için en etkin örgütlenme biçimi olamayacağını ifade etmiştir (Atalay, 2008:145). D. Waldo'ya göre; apolitik ve tarafsız bir uzmanlar kadrosunun siyasetçilerin dolayısıyla onları seçen seçmenlerin kaygılarını ve değerlerini paylaşmayarak halkın taleplerini karşılaması demokrasinin ruhuna aykırıdır. Bu durum bürokratik seçkencilığe neden olmaktadır. Bunun önüne geçebilmek için demokrasi anlayışının kamu kurumlarına nüfuz etmesi ve kurumların toplumsal sorunları çözme aşamasında yönetilenlerin rızasını gözetmesi gerekmektedir (Demir, 2011:70).

İdari Devlet adlı eserinde bürokrasi-demokrasi karşıtlığını siyaset-yönetim ayrılığı iddiası ile birlikte ele alarak bir sentez oluşturmaktadır. O bürokratik sistemin tamamıyla demokrasi düşüncesiyle uyumsuz olduğu anlayışı

kabul etmemektedir. Bürokratik sistemin apolitik, tarafsızlık özelliği ve uzmanlık, iş bölümü gibi işlevleriyle demokratik değerlerin uygulanmasına yardımcı olmaktadır. Ancak bürokratik sistemin uzmanlığa dayalı işlevi siyaset iktidarın rolünü çalma konusunda bir riskte oluşturabilmektedir. Bu husus demokrasi ve bürokrasi arasında optimal bir bileşim ortaya koyularak aşılabılır (Hatipoğlu, 2014:34).

### 3.3. Olgu ve Değer İkilemi

D. Waldo; olgu ve değer kriterlerini esas alarak kararları ikiye ayırmaktadır. Olgu kriterini esas alan kararların verimlilik ilkesi çerçevesinde verilebileceğini savunmaktadır (Atalay, 2008:171). D. Waldo; Demokratik Yönetim Kuramının Gelişimi adlı makalesinde karar verme durumunda değerlerin dışlanabilmesinin mümkün olmadığını, alternatifler arasında seçim yapmanın karar vermek anlamına geldiğini ve seçim yapmanın ise değerlerin göz önünde bulundurulmasını zorunlu kıldığını ifade etmektedir (Waldo, 1952:97).

D. Waldo'ya göre yönetim değer yüklü bir mekanizmadır. Bu açıdan, yönetsel gerçekliği anlayabilmek için katılan denekleri de içeren, gözleme dayanmayan ve deneysel bir sosyal bilim gereklidir. Bu yüzden D. Waldo mantıksal olgucu ve pozitivist bilimi reddetmektedir. Ayrıca D. Waldo; Simon'un olgu-değer ayrımına gitmesini eleştirmektedir. Simon olgu-değer ayrımından yola çıkarak araçlar ve amaçlar arasında ayrım olması gerektiğini savunmaktadır. Simon'a göre olgular, kamu yönetiminin(aracı) alanında yer alırken; değerler ise siyaset (amaç) alanı içerisindedir. D. Waldo'ya göre demokratik yönetim sistemini sağlamak adına araç ve amaçların ortak olarak düşünülmesi gerekmektedir (Kara, 2018:13-17).

### 3.4. Verimlilik ve Ekonomi

Demokrasi-bürokrasi, siyaset-yönetim gibi ikilemler; kamu yönetiminin merkezinde yer alan verimlilik kavramı ekseninde oluşmaktadır. Demokrasiye ulaşmanın en önemli yolu verimliliktir. D. Waldo'ya göre verimlilik kendi içinde bir amaç değildir. Amaçlara ulaşmada bir araç görevi görmektedir. Waldo ekonomi ve verimlilik kavramlarıyla ilgili iki farklı görüşe atıfta bulunmaktadır. Birinci görüş; devletin minimize edilmesini savunurken diğer görüş ise; ekonominin daha çok harcamakla, verimliliğin ise daha etkili ve büyük bir yönetsel mekanizmayla yürütülebileceğini savunmaktadır. D. Waldo'ya göre ikinci görüşün ileri sürdüğü teoriye karşı çıkmanın mümkün olamayacağını ileri sürmektedir. D. Waldo'ya göre ekonomi ve verimlilik kavramları görmezden gelinemeyecek ölçüde toplumun ve siyasal yaşamla bütünleşmiştir (Atalay, 2008:201).

Kamu yönetiminde verimliliğin tek başına amaç olmasını eleştiren Waldo; İdari Devlet adlı eserinde yöneticilerin görevlerini etkin ve verimli bir şekilde gerçekleştirirken aynı zamanda demokratik değerlere uygun davranması gerektiğini dolayısıyla demokrasi ve verimlilik arasında çözümü olmayan bir çatışma olduğunu ileri sürmektedir (Demir, 2011:71).

## SONUÇ

Amerika'nın içinde bulunduğu problemlerin aşılmasına yönelik ortaya çıkan YKYH kamu yönetimi disiplinine yeni bir kimlik kazandırmıştır. Her ne kadar bu hareket ABD ile sınırlı kalsa da kamu yönetiminde etik ilkelerin uygulanması, sosyal adalet ilkesine atıfta bulunması, demokratik yönetim anlayışını ön plana çıkarması, siyaset-yönetim ayrımına karşı çıkması açısından kamu yönetimi disiplinine katkıda bulunmuştur. Kamu yönetimine ilişkin bu adımların atılmasında D. Waldo'nun önemli bir rolü bulunmaktadır. D. Waldo 1968 yılında *Public Administration Review*'de yayınlanan "Public Administration in a Time of Revolutions" adlı eseri ile YKYH'nin başlangıç noktasını oluşturan Minnowbrook I konferansının toplanılmasını sağlamıştır. D. Waldo'nun doktora tezi yazım sürecinde gerçekleştirmiş olduğu çalışmaların kamu yönetimi disiplinine ilişkin görüşlerinin şekillenmesinde etkili olduğunu söylemek mümkündür.

D. Waldo; kamu yönetimine ilişkin birçok eseri literatüre kazandırmıştır. Klasik yönetimin temel savlarını eleştiren ve yönetim anlayışını yeni boyutlara taşıyan İdari Devlet; değerlerin göz ardı edilerek karar vermenin mümkün olmadığını savunan ve Simon-Waldo atışmasının başlangıcını oluşturan Demokratik Yönetim Kuramının Gelişimi adlı makale, kamu yönetimini hem bir süreç hem de bir disiplin olarak tasvir eden Kamu Yönetimi'nin İncelenmesi adlı eseri bunlardan bazılarıdır. Kamu yönetimine ilişkin değerleri, süreçleri, unsurları, tanımları sorgu ve analiz yöntemiyle ortaya koymaya çalışan Waldo sürekli soru sorduğu ve sorulara net cevaplar vermediği, açık tanımlamalar yapmadığı, yenilikçi çalışmalar ortaya koymaktan ziyade eleştirmen ve yorumcu

olduğu yönünde eleştirilmiştir. Ancak, D. Waldo'ya yöneltilen bu eleştiriler onun düşüncelerinin tamamıyla yanlış olduğu sonucunu doğurmamaktadır.

Devlet mekanizması hem siyasal bir olgu hem de yönetsel bir olguyu temsil etmektedir. Diğer bir ifadeyle politik ile yönetsel süreç birbiriyle bağlantılı bir şekilde yürütülmekte ve bu süreçte erkler arasında işbirliği sağlanmaktadır. Günümüzde ise kamu yönetiminin yeni kimliklere bürünmesiyle birlikte (Yeni Kamu İşletmeciliği, Yeni Kamu Yönetimi gibi) bu süreçte demokrasi, yönetim, verimlilik, hesapverilebilirlik, katılımçılık gibi unsurlar ön plana çıkmaktadır. Dolayısıyla D. Waldo'nun siyaset-yönetim ayrımına karşı çıkması, demokrasinin yönetim sürecinde aktif rol oynaması, bilimsel yönetim ilkelerini eleştirmesi, kuvvetler ayrılığı ilkesinin erkler arasında iş birliğini sağlaması yönündeki görüşlerinin geleneksel yönetim kalıplarını yıkararak günümüz kamu yönetimi anlayışına referans olduğunu söylemek mümkündür.

## KAYNAKÇA

- ATALAY, Mehmet (2008), “*Kamu Yönetimi Disiplininde Dwight Waldo Düşüncesi*”, **Doktora Tezi**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- ÇELİK, Süleyman (2010), “*Kamu Politikası Analizinde Doğrusal Modelin Yetersizliği: Karmaşık Bir Model Önerisi*”, **Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, S.11(1), ss.217-234.
- ÇIĞMAN, Muhammed Zahit (2015), “*II. Meşrutiyet Türkiye'sinde Siyaset – Yönetim İlişkisi (1908 1914)*”, **Yüksek Lisans Tezi**, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- DEMİR, Fatih (2011), “*Bürokrasi - Demokrasi İlişkisi ve Bürokratların Seçilmişlerce Kontrolü Sorunu*”, **Yönetim ve Ekonomi Dergisi**, S.18(2), ss.63-84.
- DURMUŞ, Merve (2017), “*Dwight Waldo Kamu Yönetimine Eklektik Bir Bakış*”, **Max Weber'den Dwight Waldo'ya Kamu Yönetimi** (Ed. Oktay Koç), Anı Yayıncılık, Ankara, ss.401-455.
- ERGUN, Turgay (1995), “*Kamu Yönetimi Disiplininin Gelişmesine Kısa Bir Bakış: Yeni Arayışlar ve Gerçekler*”, **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyum Bildirileri I**, TODAİE Yayınları, Ankara, ss.7-13.
- FREDERICKSON, H. George (1989), “*Minnowbrook II: Changing Epochs Of Public Administration*”, **Public Administration Review**, S.49(2), ss.95-100.
- GOODEN, Susan ve PORTILLO, Shannon (2011), “*Minnowbrook III: A Special Issue Advancing Social Equity In The Minnowbrook Tradition*”, **Journal of Public Administration Research And Theory**, S.21, ss.i61-i76.
- HATİPOĞLU, İbrahim (2014), “*Tek Parti Döneminden Demokrat Parti Dönemine Bürokrasinin Değişimi*”, **Yüksek Lisans Tezi**, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa.
- HERGÜNER, Burak (2015), “*Kamu Yönetiminde “Yeni” Kavramı ve Kamusal Tartışmalarla İlgisi Üzerine Bir Çalışma*”, **Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi**, S.(14), ss.73-84.
- KARA, Evrim (2018), “*Herbert Simon ve Dwight Waldo Karşılaştırması*”, **E-Makale**, [https://www.academia.edu/12391283/Herbert\\_Simon\\_ve\\_Dwight\\_Waldo\\_Kar%C5%9F%C4%B1la%C5%9F%C4%B1rmas%C4%B1](https://www.academia.edu/12391283/Herbert_Simon_ve_Dwight_Waldo_Kar%C5%9F%C4%B1la%C5%9F%C4%B1rmas%C4%B1) (Erişim Tarihi: 10.10.2018).
- MIJALICA, Lorentina (2018), “*Avrupa Birliği Üyeliği Sürecinde Kosova Kamu Yönetimi Reformu*”, **Yüksek Lisans Tezi**, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- OVEREEM, Patrick (2008), “*Beyond Heterodoxy: Dwight Waldo and the Politics - Administration Dichotomy*”, **Public Administration Review**, S.68(1), ss.36-45.
- ÖZER, Mehmet Akif (2014), “*Kamu Yönetiminde Değişim Sürecini Dwight Waldo ile Yeniden Düşünmek*”, **Amme İdaresi Dergisi**, S.47(4), ss.1-30.
- ÖZGÜR, Hüseyin (2004), “*Yeni Kamu Yönetimi Hareketi*”, **Çağdaş Kamu Yönetimi I** (Ed. Hüseyin Özgür ve Muhittin Acar), Nobel Yayınları, Ankara, ss.183-216.
- SAKLI, Ali Rıza (2013), “*Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım Ve Çıkış Yolu Arayışları*”, **Yüksek Lisans Tezi**, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.
- SAYMAN, Coşkun (2006), “*Dwight Waldo ve Yönetim Yazını*”, **Yüksek Lisans Tezi**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.



- STIVERS, Camilla (2008), “*The Significance of The Administrative State*”, **Public Administration Review**, S.68(1), ss.53-56.
- TIMNEY, Mary (2009), “*Parsing The 'Minnowbrook Tradition'*”, **Administrative Theory & Praxis**, S.31(1), ss.97-101.
- TOZLU, Ahmet (2017), “*Gerçek Yeni Kamu Yönetimi Hareketi Nedir?*”, **Türk İdare Dergisi**, S.484, ss.331-350.
- WALDO, Dwight (1948), **The Administrative State: A Study of The Political Theory of American Public Administration**, Ronald Press Company, New York.
- WALDO, Dwight (1952), “*Development of Theory of Democratic Administration*”, **American Political Science Review**, S.46(1), ss.81-103.
- WALDO, Dwight (1955), **The Study of Public Administration**, Random House Inc., New York.
- YALÇIN, Lütfi (2010), “*Kamu Yönetimi Kuramları: Yöntembilimsel Bir Değerlendirme*”, **Doktora Tezi**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

# Demokratik Toplumlarda Halkın Yönetime Katılımı: Yönetime Katılım ve Yönetişim İlişkisi

*Public Participation in Democratic Societies: Relationship Between Participation and Governance*

**Ferit İZCİ**

Prof. Dr., Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi,  
İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü,  
ferit.izci@yyu.edu.tr  
<https://orcid.org/0000-0001-6383-1280>

Makale Başvuru Tarihi: 18.12.2019

Makale Kabul Tarihi: 29.12.2019

Makale Türü: Araştırma Makalesi

**Mehmet SARITÜRK**

Dr. Öğr. Üyesi, Adıyaman Üniversitesi,  
İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü,  
mehmetsariturk@hotmail.com  
<https://orcid.org/0000-0002-9054-8170>

## ÖZET

### Anahtar Kelimeler:

Yönetişim,  
Halkın Katılımı,  
Katılımcı Yönetişim,

Katılım olgusu tarihin her döneminde ve yönetimin her aşaması için geçerli olan bir gerçekliktir. Modern toplumların hem meşruiyetini hem de belirleyiciliğini sağlayan şey katılım olgusudur. Özellikle, İki kutuplu dünya düzeni, Avrupa ve ABD'nin kapitalizme dayalı liberal siyasal sistemlerinin ekonomik ve siyasal sonuçları II. Dünya Savaşı'ndan sonra iktidarların meşruiyetinin ve devamlılığının katılım olgusuna dayandığını göz önüne sererek kavramın yeniden tartışılmasına ve daha fazla uygulama alanı bulmasına neden olmuştur. Demokratik toplumlarda halkın hem siyasi hem de idari anlamda yönetime katılımı esastır. Yönetişim ise neo-liberal anlayışın uygulamalarındandır ve yeni bir karar alma ve katılım anlayışını ifade etmektedir. Siyasi ve idari sistemin başlangıcından bu yana devam eden katılım olgusunun yönetişim yaklaşımı ile ilişkisini anlamak sistemin devamlılığını anlamak bakımından önemlidir. Bu yüzden çalışmada, genel olarak yönetime katılma kavramı irdelenmiş, yönetime katılma ile yönetişim ilişkisi derinlemesine analiz edilmiştir.

## ABSTRACT

### Keywords:

Governance,  
Public Participation,  
Participatory Governance,

The participation phenomenon has a decisive influence on every social entity at every stage of administration and every period of history. In modern times, the legitimacy and continuity of administrative and political institutions are decisive. The bipolar world order and the economic and political consequences of liberal political systems based on the capitalism of Europe and the USA, has led to the re-discussion and implementation of participation after World War II, taking into account the legitimacy and continuity of the system. Governance is the practice of neoliberal understanding and it expresses the understanding of a new method of decision-making and participation. Understanding the relationship between the governance approach and the involvement of the political and administrative system since the beginning of the system is important in terms of understanding the continuity of the system.

## 1. GİRİŞ

Yönetime katılım demokrasinin temel ilkesidir. Seçimler ya da referandumlar için oy kullanma, bürokrasiden istekte bulunma ve kamu politikalarını destekleme, katılımın yaygın ve temel biçimleridir. Katılım olgusunun temelinde toplumun her kesimden gelen büyük bir istek vardır. Ülkede yaşayan sıradan vatandaşlardan tutun, girişimcilere, her türlü sivil ve resmi kuruluşlara kadar her kes, kendilerini etkileyecek olan siyasal kararların ayrıntılarından, karar alınmadan önce haberdar olmak, mevcut proje ve politikalarda aktif biçimde rol almak ve kararlara doğrudan katılmak ister. Halkın yönetime katılımı, yapısal bir konu değildir. Tam aksine, kapsayıcı bir demokrasiye geçişte toplumda sosyo-politik değişime yol açan yapının ve işleyişin yeniden düzenlenmesi ve yapılandırılmasını gerektiren birleşik güç ilişkileri topluluğundan doğmaktadır.

Demokratik toplumlarda, vatandaş katılımı ilkesi neredeyse evrensel bir değer olarak kabul görmekte ve katılımın araçları ve kapsamı sıklıkla da tartışılmaktadır. Yönetime vatandaşın katılımı, geleneksel olarak yönetim hakkındaki bilgilere daha fazla kamu erişimini kolaylaştırmak, vatandaşların haklarını doğrudan etkileyen konularda, vatandaşın görüşünün alınması ve toplumdaki ilgili tüm kesimlerin adil temsili açısından demokratik katılma için gerekli araçları sağlamaktadır. Bu tür araçlar, genellikle standart kurallar, protokoller ve mevzuat ile ilgili düzenlemeleri içermektedir (Aulich, 2009:45).

Son yılların ilginç teorik tartışmalarından birisi de yönetim kavramı etrafında gerçekleşmektedir. Yönetişim anlayışının temelinde çok aktörlü katılım esas olduğundan dolayı, demokratik yönetimle doğrudan bağlantılıdır. Yönetişimin merkezi hükümetin politika sürecine katkısını nasıl etkilediğine ilişkin önemli çalışmalar, "yönetişim" ile neyin kastedildiği ve hükümetteki etkisi açısından farklı analitik yorumlara ilişkin farklı tanımlar bulunmaktadır (Marinetti, 2003:592). Yönetişim paradigmasına geçiş konusunda konuşmak oldukça ironiktir. Oysa hükümetin ve kamu yönetiminin amacı yönetişimdir. Siyasetin ve idarenin çıktıları farklı süreçlerin ürünüdür. Umumiyetle yönetişimin "*kamu ve özel sektör arasındaki sınırların bulanık hale geldiği yönetim stillerinin geliştirilmesi*" anlamına geldiği dönem için tanım üzerinde anlaşmaya varılmıştır. Yönetişimin özü, hükümetin otoritesine ve yaptırımlarına başvurmayacak yönetim mekanizmaları üzerine odaklanmaktadır. Bu, çeşitli yönetime ve birbirlerini etkileyen aktörlerin etkileşimidir (Al-Habil, 2011:124). Tek bir merkezin olmadığı ama çok sayıda merkezin olduğu anlamına gelir. Ağların özerkliği önemli olduğundan, egemenlik yetkisine sahip bir güç bulunmamaktadır Umumiyetle yönetmek kelimesinin eşanlamlısı veya yönetme etkinliğini nitelendirmek için kullanılan bir terimdir. Yönetişim kavramı, 1980'lerin sonlarından ve 1990'lardan itibaren yeni bir anlam ve uygulama kazanmıştır. Siyasi liderlerin gücünün ya da otoritesinin yönetim konusunda ya da vatandaşların refahının artırılması konusunda iktidarın belirlenmesi ve insan ve kurumsal yapıların etkileşimlerini doğrudan etkileyen kamu politikaları ile ekonomik ve sosyal kalkınmayı teşvik eden önemli uygulamalar olarak kabul edilmektedir.

## 2. YÖNETİME KATILIM OLGUSUNUN TARİHSEL ARKAPLANI VE KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ

Halkın katılımından (Public Participation) neyin kastedildiğini açıklamadan önce, bu konunun neden siyasi tartışmada giderek önem kazandığını açıklamak gerekmektedir. Geçmiş yıllarda diğer konuların yanı sıra büyük altyapı projelerine ilişkin siyasi kararlar, halkın çok daha geniş bir kesimi tarafından tartışılmaya başlanmıştır. Halkın katılımı olmadan üst yönetim tarafından alınan kararlar artık vatandaşlar tarafından kabul görmemeye başlamıştır. Bu tartışma, yeni vatandaş protesto biçimleri politik alana girdiğinde ve demokratik hükümete yeni unsurlar eklendiğinde, 1950'ler ve 1960'larda başlayan temsili demokrasinin değişimi ile ilgili olarak daha geniş bağlamda değerlendirilebilir. Geçmişte olduğundan daha sık olarak siyasi kararların meşruiyeti sorgulanmaya başlanmıştır. Bir taraftan halk kararların alındığı süreçleri eleştirmiş, bu da demokratik meşruiyet eksikliği tartışmasını güçlendirmiştir. Öte yandan, süreçlerin sonuçları da sorgulanarak sonuçların da meşruluğunun eksikliği tartışılmaya başlanarak farklı akademik disiplinlerde incelenmeye başlanmıştır (Rottmann, 2013:6; Kulözü, 2016:84).

Halkın yönetime katılımının kökleri antik Yunan'a kadar gitmektedir. Günümüzdeki katılım konusu ise 1960'lardan önce halkın hükümete katılımı için dışsal süreçlerle geliştirilmiştir. ABD'de 1960'larda Başkan Lyndon Johnson'un büyük toplum programları vatandaş katılımını kurumsallaştırmıştır. 1969'larda vatandaş katılımı, şu anda siyasi ve ekonomik süreçlerden dışlanan vatandaşların kasıtlı olarak geleceğe dâhil edilmesini sağlayan iktidarın yeniden dağıtılması olarak tanımlanmıştır. Kamu sektöründe "açık" problem çözme ile ilgili araştırma gündemini çok önemli hale getirmiştir. Bu sebeple, o zamandan günümüze konu ile ilgili çok sayıda çalışma gerçekleştirilmiştir. Zaman içinde araştırmacılar, farklı araştırma hedefleri takip ederek konu içinde

farklı konuları çeşitlendirip zenginleştirmişlerdir. Bu çeşitliliğin sonucu olarak halkın karar alma sürecine katılımını tanımlamak için, “*yurttaş katılımı*”, “*kamu katılımı*”, “*vatandaş katılımı*”, “*sivil katılım*”, “*halkın katılımı*” gibi çeşitli terimler kullanılmıştır. İsim ne olursa olsun, halkın katılımı, demokrasi için “köşe taşı” bir kavram ve vatandaşlar ile kamu yönetimi arasındaki etkin etkileşimi ifade etmektedir. Bununla birlikte, son yirmi yılda doğrudan halk katılımına yönelik talepler, bütün yönetim seviyelerinde ve küresel boyutta artmıştır. Halkın katılımı ile ilgili girdileri ne olursa olsun, katılım ve örgütsel performans arasında pozitif ve anlamlı bir ilişki olduğu belirtilmiş, halkın katılım sürecinde sadece katılımcılar ve yöneticiler ile ilgili kurumlara fayda sağlamadığı aynı zamanda daha geniş bir sosyal değere sahip değerler bütünü olduğu anlaşılmıştır. Katılım, bir sivil hayat olarak değerlendirilmiş, demokratik katılımı derinleştiren ve yönetimi gerçekleştirerek sürdürülebilir kalkınmaya katkıda bulunan bir yapılanma olarak iddia edilmiştir. Bu nedenle halk katılımının toplulukların sürdürülebilir gelişimine katkıda bulunduğu sonucuna varılabileceği kabul edilmiştir (Dutu ve Diaconu, 2017:22). Şeffaflık ve halk katılımı için etik nedenleri hatırlamak da önemlidir. Vatandaşlar, çevrelerini ve yaşam kalitesini etkileyecek kararlar konusunda endişelerini dile getirme hakkına sahiptir. Bu 1998’de imzalanan ve AB ile üye devletler tarafından onaylanan Aarhus Sözleşmesinin temelindeki ilkedir ve bilgi erişimi, halkın katılımı ve çevreyle ilgili olarak adalete erişim konusunda birtakım yurttaş hakları tesis etmektedir (Rottmann, 2013:6).

## 2.1. Halk - Halk Katılımı Kavramı ve Kapsamı

Katılım bağlamında halk, “belirli bir mesele ya da konu ile ilgilenen, örgütlü ya da örgütlü olmayan geniş ve heterojen bir grup insan ya da paydaşlar“ olarak tanımlanabilir. Daha özel bir katılımcı süreçte tartışılan tanım, paydaş kavramı kullanılarak ve iki kategoriye ayrılarak: Kısmen, ekonomik nitelikli baskı ve çıkar grupları, kısmen de bireyler, çevre ile ilgili sivil toplum kuruluşları, kırsal topluluklar, yerel sakinler, çeşitli eğlence dernekleri, spor ve avcılık gibi vatandaşlar ve sosyo-kültürel çıkar grupları olarak sınıflandırılabilir. Uluslararası sözleşmelerde “*kamu*” genel olarak “*bir ya da daha fazla gerçek ya da tüzel kişi*” olarak adlandırılırken, “*kamu ilgilisi*”, kamu tarafından etkilenen ya da kamuyu etkileyen veya çevresel karar verme olarak ifade edilmektedir (Appelstrand, 2018:1). Halkın katılımı, bir kararın etkilenenlerinin karar alma sürecine dâhil olma hakkına sahip olduğuna inanmaktadır. Bir örgütün karar vermeden önce ilgilenen veya etkilenen kişiler, kuruluşlar ve devlet kurumları ile danışması süreci, daha iyi ve daha kabul edilebilir kararlar almak amacıyla iki yönlü iletişim ve işbirlikçi problem çözümdür (depts.washington.edu). İnternet aracılığıyla halkın karar alma sürecine katılımı kolaylaşmıştır (Sayın ve Yılmaz, 2017:1740). Halkın katılımı, halkı doğrudan ilgilendiren konularda halkın herhangi bir şekilde karar alma sürecine katılması ve alınan kararda kamuoyunun düşüncelerinin göz önünde bulundurulmasıdır. Halkın katılımı tek bir olay değil, bir süreçtir. Bir projenin süresi boyunca ilgili kurum ve kuruluş tarafından halka bilgi vermek ve onlardan bilgi almak için yürütülen bir dizi faaliyet ve eylemden oluşur. Halkın katılımı yoluyla paydaşlara (bireyler, çıkar grupları, topluluklar gibi bir konuyla ilgilenen veya ilgilendiren kişiler) hayatlarını etkileyebilecek kararları etkileme fırsatı tanınır. Kurum ve kuruluşlar, halkın istediğini yapmak zorunda kalacakları düşüncesiyle kamuoyunun taleplerini almaktan çekinmemelidir. Umumiyetle tek bir kamuoyu da bulunmamaktadır. Daha ziyade halk, bir konuda çeşitli görüş ve endişeleri bulunan bir dizi menfaat sahibinden oluşur. Anlamlı halk katılımı yapılırken, bir kamu kurum ve kuruluşu geniş bir yelpazedeki paydaş çıkarlarından gelen girdileri toplayacak, halkın katılımı süreci ile geliştirilen, uygulanan ve kararlarla ilgili olarak, ırk, renk, ulusal köken, cinsel yönelim veya gelirden bağımsız olarak tüm insanlara adil bir muamele ve anlamlı katılım sağlayarak geniş bir bakış açısı ve ilgi sergilemektedir. Kamu kurum ve kuruluşunun görevi, bu görüş ve endişeler arasında dengeyi sağlamak ve kararları halka yansıtarak halkın, çeşitli kaygılarının nasıl değerlendirildiğinin anlaşılmasını sağlamaktır. Tüm halkın katılımı aynı değildir. Halkın anlamlı bir şekilde sürece katılımını sağlamak, karar sürecindeki belirli noktalarda ve bu tür girdilerin karar veya eylemi şekillendirmeye yardımcı olması için gerçek bir potansiyele sahip olması gerekmektedir. Halka basit bir şekilde ne istediğini sormak önemlidir. Bu kadar geniş kapsamlı sorular, beklentileri artırmakta ancak sonuçlar üzerinde doğrudan bir etki bırakmaktadır (www.epa.gov).

Halkın katılımını, bağlı bir uygulama haline getirmek önemlidir ve bir ülkenin siyasi geleneğine, mevzuatına önem verildiğinde ve ulusal seviyede uygulandığında somut bir biçim alacaktır. Bağlı uygulama daha sonra, öznel bir boyutun, örneğin mahalli çıkar ve geleneklerin kavrayışlarına izin vererek, meseleyi ya da çatışmayı başka bir bağlama yerleştirmekte ve farklı bir bakış açısı ile katılım gücünü geliştirmektedir. Sonuçta katılımcı yaklaşım bir sivil toplum diyalogu işlevini görmeli ve yönetimde toplu ve yapıcı faaliyetlere yol açan karar alma sürecinde bir temel yaklaşım olarak kabul edilmelidir. Katılım hem bir hak, hem bir müzakere hem de belirli seviyede bir karar alma hakkını içermektedir (Appelstrand, 2018:1). Halkın katılımı anlayışında hükümetin rolü nispeten ediktir. Sadece katılımı tercih eden katılımcılara belli bir derece erişim imkânı sunmaktadır.

Temsili süreçle birincil kararların verildiği temsili demokrasi bağlamında daha fazla şeffaflık ve katılımın geliştirilmesi amaçlanmaktadır. Etkili mahalli özerkliği artıran yapısal değişiklikleri de içerebilmektedir (Aulich, 2009:46).

Halkın katılımı kavramı, grupların endişelerini dile getiren çevre örgütleri, gençlik kulüpleri veya gençlik kuruluşları gibi lobilerin temsilcileri kadar bireylerin veya vatandaşların inisiyatiflere katılım sürecinde çeşitli paydaş gruplarının, temsil ettikleri grubun endişe ve taleplerini bilini hale getirmeyi amaçlamaktadır. Lobiciler ve ortak çıkar grupları "organize halk" olarak bilinmektedir. Mümkün olduğunca her türlü katılım süreci tüm paydaşlara ve ilgilene herkese açık olmalıdır. Bazı durumlarda, mesela ortaya çıkan grubun çok büyük olması durumunda halkın katılımı uygulanabilir olmaktan çıkacaktır. Bu durumda organize halk tüm halkın çıkarlarını temsil edecektir (Arbter vd., 2007:6). Halkın katılımı, geleneksel olarak hükümet faaliyetlerine ilişkin bilgiye kamu erişimini artırmak ve desteklemek için tasarlanan önlemlere odaklanmıştır. Halkın kendilerini ilgilendiren kamusal meselelere ilişkin haklarının genişletilmesine yönelik çabalar ve geniş yurttaşlığın adil ve hakkaniyetli temsilinin siyasi sistemlerle gerçekleştirebilmek için katılımcı yönetim, bu katılımın varsayımlarını ve uygulamalarının gerçekleşmesini engelleyen geleneksel görüşün varsayımlarını inceleyerek derinleştirmeyi amaçlamaktadır. Bu, halkın katılımının daha ayrıntılı ve çeşitli ilkelere, kurumlara ve yöntemlere dayandırılması gerektiğine dair artan bir farkındalığı yansıtmaktadır. Halkın katılımının temeli, siyasi gücün daha eşit dağılımı, kaynakların daha adil dağılımı, karar verme süreçlerinin adem-i merkeziyetçiliği, geniş ve şeffaf bir bilgi alışverişi, işbirlikçi ortaklıkların kurulması, kurumlararası diyaloga vurgu ve daha fazla hesap verebilirliktir. Bütün bu ölçü ve önlemler, stratejik davranış ve aldatmadan çok, güven ve karşılıklılık üzerine dayalı ilişkilere dayanmaktadır (Fischer, 2012:2).

Halkın katılımına ilişkin, kimler katılmalıdır? Katılım nasıl gerçekleşmelidir? Katılmak isteyenlerin etkisi nedir? gibi bir takım sorular bulunmaktadır. Kimin katılacağı sorusu ile ilgili olarak tek tek vatandaşların katılımı yanında çevre dernekleri, sendikalar gibi belirli paydaşlara, yani "organize halk"a atıfta bulunanlar arasında ayırım yapılabilir. Bu konumda her iki gruba da değinilebilir; bireysel olarak bütün vatandaşlar ve organize paydaşlar katılabilirler. Kamu katılımının içeriği ile ilgili tanımların çoğunluğu siyasi karar alma süreçlerine ve (yerel, bölgesel) planlama kararlarına yöneliktir. Resmi ve gayri-resmi katılım arasında ayırım yapılabilir. Bunlardan ilki kanuni olarak gerekli olan katılımcı süreçleri, ikincisi ise kanun tarafından zorunlu olmayan ve dolayısıyla gönüllü olarak yürütülen kamu katılımını ifade etmektedir. Bununla birlikte resmi ve gayri-resmi yöntemleri anlamlı hale getirecek şekilde birbirleriyle bağlantılı hale getirmek önemlidir. Tanımda, gayri resmi katılım terimi, sadece daha geniş kitleleri örgütlü ve şeffaf bir sürece dâhil etmeyi amaçlayan süreçleri ifade etmektedir. Farklı paydaşlar tarafından lobi yapmak gibi siyasi karar alma süreçlerinde yer alan diğer tüm etkileri kapsamamaktadır. Siyasal karar alma süreçlerine yapılan bu katkı gayri resmi olarak da nitelendirilebilir. Ancak, geniş katılımcı süreçlerden çok daha etkili olan bu siyasal etki biçimi, bu çalışmanın kapsamı ve kamu katılımı konusundaki söyleminin ötesine geçmektedir. Bu tanımların çoğu, paydaşların ve örgütlenmemiş olan tek tek vatandaşların etkileri arasında ayırım yapmaktadır (Rottmann, 2013:6-7). Fung'a (2006:66) göre halkın doğrudan katılımını öngören üç önemli yaklaşım bulunmaktadır. İlk yaklaşım, kimin katılacağıdır. Bazı katılım süreçleri herkese açık iken, diğerleri sadece ilgili grup temsilcileri ve seçkin paydaşlara açıktır. İkinci yaklaşım, katılımcıların nasıl bilgi ve karar alışverişinde bulunacaklarıdır. Pek çok sayıda kamuyu bilgilendirme toplantılarında katılımcılar, yöneticilerden sadece uygulanacak politika ile ilgili bilgi almaktadırlar. Sınırlı sayıda katılımın olduğu toplantılarda ise katılımcılar, nedenlerini, pozisyonlarını ve fikirlerini değiştirebilmektedir. Üçüncü yaklaşım, tartışmalar, politika ya da kamusal eylem arasındaki bağlantıyı tanımlamaktadır. Bu üç yaklaşım, katılımın kapsamı, iletişim ve karar verme şekli ile yetki alanı gibi belirli bir kamu karar mekanizmasının bulunabileceği önemli bir alanı oluşturmaktadır.

Halk katılımı genel olarak; "*Politik gelişme için sorumlu kuruluşların veya kurumların gündem belirleme, karar verme ve politika oluşturma faaliyetlerine danışmanlık ve halkın katılımını sağlamak*" olarak veya "*ilgilene ve etkilene şahısların, organizasyonların ve hükümet birimlerinin istişareye ve karar alma sürecine dâhil edilmesine yönelik bir süreç*", olarak tarif edilmektedir. Uluslararası Halk Katılımı Birliği (International Association of Public Participation-IAP2)'ne göre, kamu katılımı, bir karardan etkilenehlerin karar alma sürecine dâhil olma hakkının olduğu bir süreçtir. Kamu katılım tanımları aynı temel fikri ifade etmektedir. Bu fikir de kamu kurumlarının karar verme sürecine ilgi duyan kişilerin bu süreçte bir şekilde yer almaları gerekliliğidir (Spijkers, 2014:4).

Neden bir kamu kurumu karar verme sürecine ilgi duyan insanlara, karar verme sürecinde etkin olması gerektiğini öngörmeli veya teşvik etmelidir? Bu sorunun farklı cevapları bulunmaktadır. Gerçekten de, "*farklı insanların, halkın katılımının neyi başarması gerektiği konusunda farklı inançları olduğu*" ve halkın katılımıyla ilgili farklı alıştırmaların farklı amaçlara hizmet ettiği bir gerçektir. Bununla birlikte, halkın katılımının amaçları

konusuna açıklık getirmek önemlidir. "*Niçin yapıyoruz*" konusundaki net açıklama olmadan, uygulamaya konulan halk katılımının herhangi bir etkinliğinin başarısını veya etkinliğini değerlendirmek zordur. Kamu katılımı, doğal olarak önemli kabul edilebilir veya bazı dışsal amaçlara ulaşmak için uygun bir araç olarak faydalanılabilir. Birinci durumda vurgu usul gereklilikleri üzerine kuruludur: Halk katılımının uygulanmasını doğal olarak değerli yapan şey nedir? İkincisinde, vurgu, sürecin sonucudur: kamuoyunun katılımı "daha iyi" kararlar alıyor mu? Kamu katılımı ile kabul edildiğinde kararların uygulanmasını kolaylaştırıyor mu? vb. Eğer halkın katılımı önemli kabul edilirse, toplu katılımın mükemmel organize bir şekilde uygulanması korkunç bir karara yol açarsa sorun teşkil etmez; ve eğer halkın katılımı belirli bir sonuca ulaşmak için uygun bir araç olarak görülürse ve o derece başarıyla sonuçlanırsa, korkunç bir biçimde örgütlenmiş bir toplumsal katılım süreci başarı olarak nitelendirilebilir (Spijkers, 2014:4-5). Toplumsal katılım süreçlerinin uygulanması, toplumsal değerlerin demokratikleştirilmesi ve kamu ihtiyaçlarının daha iyi planlanması ve yerine getirilmesi için önemlidir. Özellikle yönetim geliştirme programlarıyla ilgili olarak halkı eğitmek için de yararlıdır. Bu, potansiyel olarak topluluk üyeleri arasındaki sosyal veya kişisel değişiklikleri etkiler, daha sonra farklı kamu çıkarlarını birleştirmek ve böylece insanların hayatlarını etkileyecek kararlara katılma hakkına sahip olmak için kullanılabilir. Karar verme sürecine katılan halk, gelecekte karar verme sürecindeki rolünün önemini kavrayacaktır. Halkı eğitme ve bilinçlendirmede bir araç olarak hizmet etmekten ziyade, halkın katılımı paydaşların talep ve ihtiyaçlarını daha iyi anlamak için hayati önem taşımaktadır. İlginç bir şekilde, kalkınma planının yapılandırılmasına katılma eylemi, vatandaşların, siyasal ve idari sorunları en aza indirgemesine, diğer yandan da profesyonellerin bulunduğu çevrede şeffaflığın teşvik edilmesine olanak tanır; bu da, iktidar eşitsizliklerine yönelik algıları belirler (Marzuki, 2015:22).

Halkın katılımı, insanların çıkarlarını doğrudan etkileyen politikalar üzerine taleplerini ifade etme isteklerini kuvvetle vurgular. Bu anlamda, halkın katılımı, "*popüler olmayan politikaların uygulanmasının yaygın protestoya ve yönetim organlarına olan güvenin azalmasına neden olabileceğinin pratik bir şekilde tanınmasına*" ve böyle bir senaryonun önlenmesine dayanır. Bu taleplerin bazı felsefi veya politik teorilere göre haklı olup olmadığı her zaman kamu kurumu için büyük bir soru değildir. Kamu kurumunun halkın katılımına izin vermesinin nedeni, çok daha maddi ve pragmatik nedenlere dayanır: halkın katılım talepleri karşılanmazsa, insanlar sokaklara girer, grev yapar, kuruma geri dönerler ya da hayal kırıklıklarını başka bir şekilde ifade ederler. Halkın bu gibi teşviklerini bastırmak yerine kamu kurumu, halkın katılımını sağlayarak, onları kontrol eder ve yönlendirir. Halkın katılımı bu nedenle lüks değildir; sivil kargaşayı önlemek için bir gerekliliktir. Halkın katılımını organize etmenin önemli bir enstrümantal gerekçesi, vatandaşların ortak olarak davranılmasının politikaların ve planların kalitesini artıracığıdır. İlgilenen kişilerin kamu kurumu ve kendi uzmanlarını tamamlayan belirli pratik tecrübeleri veya bilgi ve fikirleri olabilir. Halkın katılımının gerekçeleri arasında katılımcıların ciddiye alındıklarını hissetmelerine yönelik bir fayda yer almaktadır (Spijkers, 2014:7). Hem özel hem de kamusal alanda, katılım mekanizmaları vatandaşlardan ziyade paydaşların seslerini duyurmalarını ve uygun şekilde karar vermelerini sağlayarak, bir ölçüde meşruiyet ve istikrarı garanti etmektedir. Bu hedefe ulaşmak için politik gruplar ve sivil toplum örgütlerine fikir alış-verişinde bulunmasına izin verilmesi gibi resmi katılım uygulamalarının geliştirilmesine önem verilmesi gerekmektedir (Poto ve Fornabaio, 2017:246).

## 2.2. Halk Katılımının Özellikleri ve Temel İlkeleri

Halk katılımı, kamuoyunun endişelerinin, ihtiyaçlarının ve değerlerinin hükümet ve kurumsal karar alma süreçlerine dâhil edilmesidir. Bu iki yönlü bir iletişimdir ve kamu tarafından desteklenen daha iyi kararlar almak amacını taşımaktadır. Halkın katılımı ile ilgili tanımların ortak özellikleri şu unsurları taşımaktadır (Creighton, 2005:7);

- Halkın katılımı ile ilgili kararlar idarî kararlar için geçerlidir, diğer bir ifade ile yargısal kararlar ve seçilmiş kişilerin siyasal kararları için değildir.
- Halkın katılımı sadece halka bilgi vermek demek değildir, karar veren kuruluş ile katılmak isteyen kişiler arasında etkileşim bulunmaktadır.
- Halkın katılımı, yanlışlıkla ya da tesadüfen gerçekleşen bir süreç değildir. Toplumu ilgilendiren organize bir süreçtir.
- Katılımcıların kararlar üzerinde farklı seviyelerde belirleyiciliği ya da etkisi bulunmaktadır.

Halkın etki potansiyeline bağlı olarak, halkın katılımının alabileceği farklı biçimler ise şunlardır (www.epa.gov);

- Sorunları, seçenekleri ve çözümleri anlamalarına yardımcı olacak bilgileri sağlayarak halkı bilgilendirmek,
- Alternatiflerle veya kararlarla ilgili geribildirim almak için halkla istişare etmek,
- Özellikle karar kriterlerinin ve seçeneklerin geliştirilmesinde, karar süreçleri boyunca kaygılarının güvence altına alınmasını sağlamak için halkı dâhil etmek,
- Karar kriterlerini ve alternatiflerini geliştirmek için halkla işbirliği yapmak ve tercih edilen çözümü tanımlamak,
- Nihai karar alma yetkisini ellerine geçirerek kamuoyunu güçlendirmek,
- Arzulanan katılım biçimine bağlı olarak, halkın katılımı için, halkı bilgilendirmek,
- Kamusal girdi oluşturmak ve bazı durumlarda fikir birliği oluşturmak ile anlaşmaya ulaşmak için çeşitli araç ve teknikler kullanılmaktadır.

Birtakım araştırmacılar halk katılımı için prensipler geliştirmişlerdir. Bu İlkeler IAP2 (International Association for Public Participation) tarafından geliştirilmiş ve kısaca şöyle özetlenmiştir (www.doc.govt);

- Halk, üyelerini etkileyebilecek eylemlerle ilgili kararlarda bir söz sahibi olmalıdır.
- Halkın katılımı, halkın katkısının kararını etkileyeceği yönündeki vaadi içermektedir.
- Halkın katılımı, sürdürülebilir kararların tanınmasını sağlayarak, karar veren kurum ve kuruluşlar da dâhil olmak üzere tüm katılımcıların ihtiyaç ve çıkarlarının iletilmesini içermektedir.
- Halkın katılımı bir karar ile doğrudan ya da potansiyel olarak ilgilenen kişilerin katılımını ister ve kolaylaştırır.
- Halkın katılımı, katılımcıların katılımın tasarlanması ile ilgili girdilerin bilinmesini gerektirir.
- Halkın katılımı katılımcılara anlamlı bir şekilde katılmaları gereken bilgileri sağlar.
- Halkın katılımı katılımcılara katılımlarının kararı nasıl etkilediğini bildirir.

Araştırmacıların, halkın katılımı ile ilgili belirlediği değişkenler ise şunlardır (International Peacebuilding Advisory Team, 2015:7);

- Siyasi motivasyon ve kaynaklar
- Güvenilen bilgiye erişim ve bunları değerlendirme ve işleme kapasiteleri
- Medya ve medya arasındaki çeşitlilik/rekabetin rolü
- Sivil toplum kapasitesi
- Değişim çabasına geniş katılım
- Güçlü kamuoyu bilgilendirme ve yaygınlaştırma stratejileri
- Devlet-sivil toplum sinerjisi
- Hesap verebilirlik mekanizmasının kurumsallaşması
- İyi davranışları teşvik eden ya da ödüllendiren, kabul edilemez davranışları cezalandıran mekanizmalar.

### 2.3. Halk Katılımının Fayda ve Sakıncaları

Özellikle genel grupları etkileyen kararlarla ilgili olarak vatandaşın sorularına makul cevaplar vermek ve çabalarını dikkate almak halkın katılımını etkilemede önemli kriterler olarak değerlendirilmektedir (Ponce, 2006:275). Katılım, açıklık ve şeffaflık, kamu hukuku alanında karar alma sürecini geliştirebilir. Kamu ve özel sektörlerde aşağıdan yukarıya inisiyatifler “*topluma temel güvenlik, ekonomik, sosyal ve politik mallar*” sağlamak için yukarıdan aşağıya yönetimle birleştirilmiştir. İyi yönetilen bir sistem, “*halkın siyasi katılımı için yeni alanları*” geliştiren merkezi düzenlemelerin ve merkezi olmayan uygulamaların bütüncül bir yaklaşımını öngörmektedir (Poto ve Fornabaio, 2017:147).

Halkın katılımı, siyasi kararların meşruiyetini hem usul hem de esas açısından artırarak bu eleştirinin bir kısmını aşmaya yardımcı olabilir. Eğer süreç, şeffaf bir şekilde işletilmiş ise ve kamuoyunun endişeleri bu yolla giderilebilmiş ise halk sürecin ve kararın adil olduğu sonucuna varılabilir. Kamu katılımının önemli bir nedeni, nihai kararın halkın endişelerini veya bilgisini dikkate alarak iyileştirilebileceği veya muhtemelen onların girdilerini dikkate almayarak zayıfladığı gerçeğidir. Ayrıca siyasal söylemde sıklıkla kullanılan halkın katılımına ilişkin araçsal bir argüman vardır: Daha şeffaf süreçler ve daha iyi siyasi kararlar, bu kararların kabul edilebilirliğini artırır ve bunların uygulanmasını kolaylaştırabilir. Bu açıdan önemli olan erken katılımıdır. İnsanlar, ilgili kararlar alındıktan sonra danışıldığını düşünür iseler, bu katılımın meşruiyetini azaltır. Son olarak halkın katılımının tek tek konuların ötesinde olumlu etkileri olabilir. Mahalli politikacılar ya da şirket yöneticileri gibi karar vericiler için kamu güvenini oluşturmak, farklı görüşler için daha iyi bir anlayış oluşturmak ve farklı paydaşların ya da atanmamış halkın siyasi karar verme sürecine dâhil olmasını sağlamaya yardımcı olabilir. Bununla birlikte yeni katılımcı unsurlar çoğu zaman daha iyi eğitilmiş ve yüksek gelirli vatandaşların etkisinde kalmaktadır. Düşük gelirli ve sosyal olarak dezavantajlı kişilerin katılım eğilimleri daha düşük dolayısıyla etkileri de sınırlıdır. Katılımcı bir sürecin meşruluğu toplumdaki tüm aktörlerin çıkarlarını yansıtmaz ise zayıf olacaktır. Bu nedenle ulaşılması zor olanları dâhil etmek için yaklaşımlar geliştirmek suretiyle bu konuyu ele almak daha da önemlidir (Rottmann, 2013:6-7).

Halkın bakış açısına göre, karar alma sürecine katılma çağrısı, idare tarafından kabul edilmesinin bir işareti olarak görülmektedir. Halk, idarenin plan ve programlarından etkilenmekte ve planlama sürecinde vatandaşların girdilerini teşvik edecek ve planlama sürecinin erken safhasında karar alma sürecine katılmayı kendi çıkarına uygun bulacaktır. Planlar mümkün olduğunca tüm toplumun istek ve çıkarına uygun olmalıdır. Daha geniş anlamda, halkın katılımı sürdürülebilir kalkınmaya yönelik bir anahtardır. Bu kararlar halkın katılımı yoluyla, gelecek nesiller için de yararlı olacak şekilde halkın talep ve ihtiyaçlarına dayandırılacaktır (Marzuki, 2015:22).

CNPPAM (The Committee on National Parks and Protected Area Management) göre halkın katılımının aşağıda belirtilen faydaları bulunmaktadır ([www.doc.govt](http://www.doc.govt)).

- Müşteri beklentilerini ve kullanıcı grup ihtiyaçlarını daha iyi anlayabilme,
- Kamu kurum ve kuruluşu koruma konularını daha iyi anlayabilme,
- Toplumun rolünü ve katkısını artıran kamu kurum ve kuruluşu anlayışı,
- Bilginin daha fazla sürekliliğinin sağlanması,
- Bir proje için topluluk desteği oluşturma ve paydaş ilişkilerini geliştirme becerisi,
- Kamu kurum ve kuruluşlarının sorumluluklarının kamuoyunda daha iyi anlaşılmasının sağlanması,
- Personelin ve toplumun teknik bilgilerinin geliştirilmesinin sağlanması,
- Topluluk içerisinde kurum ve kuruluşun güvenilirliğinin geliştirilmesi,
- Kamu kurum ve kuruluşlarının karar verme sürecinin kalitesinin geliştirilmesi,
- Sosyal sermayenin güçlendirilmesi ve sosyal ve ekonomik faydalar üzerinde akış sağlanması,
- Gelişmiş ve bilgilendirilmiş siyasi süreç,
- Çözümün artan sahipliliği sayesinde daha fazla uyumluluk sağlanması,
- Topluluk becerilerinin artması ve bilgiye daha fazla erişim sağlanması.

Halkın katılımı, uygulamak için güzel ya da gerekli bir şey değildir; aslında daha iyi sonuçlara ve daha iyi yönetişime neden olmaktadır. Anlamlı bir şekilde yapıldığında, halkın katılımı iki önemli fayda sağlayacaktır ([www.epa.gov](http://www.epa.gov));

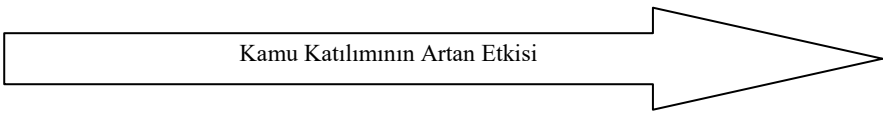
1. İlgili kurum ve kuruluşlar, kamu çıkarlarını ve değerlerini yansıtan daha iyi ve daha kolay uygulanabilir kararlar verir ve halk tarafından daha iyi anlaşılır.
2. Topluluklar, zorlu sosyal sorunları çözmek ve yönetmek için uzun vadeli bir kapasite geliştirir; bu da uzun süredir var olan farklılıkların ve yanlış anlaşılmanın üstesinden gelmektedir.



## 2.4. Halkın Katılımı Yelpazesi (Spektrumu)

Halkın katılımı, karar veren kurumlar ve halk arasında iletişim fırsatı sağlamaktadır. Bu iletişim, kamu ilgi ve kaygıları için erken uyarı sistemi etkisi oluşturmaktadır; bunun aracılığıyla doğru ve zamanında bilginin dağıtılması ve sürdürülebilir karar verme sürecine katkıda bulunması için bir araç olabilmektedir. Bu faydalar, halkın katılımı iki yönlü bir süreç olduğunda uygulanmaktadır; Hem kamu kurum ve kuruluşları hem de halk, öğrenebilmekte ve fayda sağlayabilmektedir. Etkili halk katılımı, halkın değerlerinin tanımlanmasını sağlamakta ve nihai olarak onları etkileyen kararlara bu değerler dâhil edilebilmektedir (www.doc.gov.tr). Ayrıca başarılı katılım uygulamaları, mevcut yönetim ve katılım uygulamaları sürecinde iyileştirmeye neden olabilir. Halk, planlar, programlar ve politikalar ile projeler hakkında daha iyi bilgilendirileceklerdir. Kararlar ilgili kişiler hakkında olduğu, sonuçlarının toplumsal kabulü önemli olduğu için halkın katılımı önemlidir. İstek ve kararlarının kabul görmesi vatandaşları mutlu edecek aynı zamanda sosyal entegrasyonu da artıracaktır. Bu durumda katılıma dahil olabilecek kişiler, katılabilecekleri konularla ilgili olarak daha fazla sorumluluk hissedecek ve daha fazla takip gerçekleştirecektir (Nurudin vd., 2015:506). Daha fazla katılım için, halkın katılımı, önerilen tüm kalkınma paydaşları (kamu, hükümet ve sivil toplum örgütleri) arasındaki karşılıklı anlayışı ve ilişkiyi daha da geliştirecek ve idare ile önerilen gelişmenin olumlu bir şekilde desteklenmesini sağlayacak şekilde bilgi alışverişini teşvik edecektir (Marzuki, 2015:22).

**Şekil/Tablo 1.** Halkın Katılımı Spektrumu (Benefits and Disadvantages of Public Participation; 17/ IAP2's Public Participation Spectrum



	Bilgilendirme	Danışma	İçerme	İşbirliği Yapma	Güçlendirme /Yetkilendirme
Halkın Katılımının Amacı	Sorunu anlamasına yardımcı olmak ve halka dengeli ve objektif bilgi vermek için, alternatif fırsatlar ve çözümler hakkında bilgi vermek.	Analizler, alternatifler ve / veya kararlar hakkında kamuoyunun görüşlerinin alınması	Halkın endişeleri ve isteklerinin tutarlı bir şekilde anlaşılması ve değerlendirilmesi için süreç boyunca halkla doğrudan çalışmak	Kararın her alanında alternatiflerin geliştirilmesi ve tercih edilen çözümün belirlenmesi de dâhil olmak üzere halkla ortaklık kurma	Halkın nihai kararı verebilmesini sağlama.

Kaynak: <http://www.iap2.org.au>

Planlama ve karar verme süreçlerinde halkın katılımıyla ilgili sayısız avantajlar olsa da, dezavantajlar da vardır. Halkın katılımı zaman alıcı ve bazen pahalı olabilir. Bunu etkili bir şekilde yapmak için, kuruluşlar kapasite geliştirmeli ve personel eğitmelidir. Halkın katılım süreçleri kötü düzenlenirse bu halkta ilgili kamu kurum ve kuruluşuna güven kaybına neden olabilir. Sürecin olumsuz bir tecrübesi, katılımcıların sonucu olumsuz algılamasına neden olabilir ve gelecekteki süreçlere katılma olasılığı daha düşük olabilir.

## 2.5. Halkın Katılımına Yönelik Eleştiriler

Halkın katılımı demokrasinin temel taşıdır, ancak halkın doğrudan yönetime katılması konusunda derin bir anlaşmazlık bulunmaktadır. Doğrudan demokrasi, toplum hayatını canlı ve kamu kurumlarını da hesap verebilir tutmaktadır. Aralarında çıkan çatışma, devam eden katılımcı bir süreç ve halkın yasa yapmasına yakın bir katılımı ile çözülmektedir. Ama doğrudan katılım arzulanan bir uygulama olsa da uygulanabilir bir uygulama değildir (Roberts, 2004:315). Çoğu insan, bir demokraside, vatandaşların kendilerini etkileyen kararlara katılma hakkına sahip olduğunu kabul eder. Bununla birlikte katılımın usulü konusunda görüş birliği bulunmamaktadır. Yönetim ile ilgili bakış açısı ortak çıkarların belirlenmesi ve gerçekleştirilmesinin seçilmiş yöneticiler ve onların atadığı yöneticiler tarafından gerçekleştirilmesini bekler. Halkın tercihlerinin bilgisi, idari bir yaklaşım için hayati olmakla birlikte, halkın karar verme sürecine, doğrudan katılımı, halkın kendini ilgilendiren stratejik davranışın kapısını açacağından halkın iyiliği için bir tehdit olarak görülmektedir. Çoğulcu yaklaşım, hükümeti,

halkın yöneticisi değil, çeşitli örgütlü, ortak amaçlar doğrultusunda birleşmiş, belirli kesimleri temsil eden ve belirli kaynaklara sahip olan çıkar grupları (Babaoğlu vd., 2018:71) arasında hakem olarak kabul etmektedir. Çoğulculuğun amacı, tarafsız bir “iyi niyet” değil, ancak örgütlü çıkar grupları arasındaki hür görüş ve müzakereden doğan nispi ortak iyi’dir. Popüler bakış açısı, vatandaşların, politikalar yapılırken, temsilcileri yerine doğrudan katılımını gerektirmektedir. Popüler demokratik teori, demokratik değerlerin vatandaşlara yerleştirilmesinde doğrudan katılımın önemini vurgulamaktadır (Prizzia, 2005:2).

Halkın katılımında iki temel çelişki bulunmaktadır. Bu çelişkiler, bir yandan siyasi çıkarların artırılması ve halkın memnuniyetsizliğinin artması; diğer yandan da resmî önceliklerin bulunmasıdır. Bu durumu anlayabilmek için, özellikle sosyal politikada kamu katılımının ideolojik, politik ve sosyo-ekonomik ilişkilerine daha fazla odaklanılması gerekmektedir (Newman vd., 2004:203). Ayrıca hem vatandaşların hem de liderlerinin dikkat çektiği gibi, “*normal kurumsal kanallarla katılımın, siyasetin özü üzerinde çok az etkisi bulunmaktadır*” (King vd., 1998:1). Bu konunun özü, uygun halk katılımını kısıtlayan koşullar konusuna dayanmaktadır. Halkın katılımı olduğunda verimlilik ve etkinlik tehlikeye girebilir. Yürütülen faaliyetlerle ilgili teknik raporlar ve karmaşık planlama konuları ile ilgili çalışmalar halkın bilgisine açıktır. Bu, halkın karar verme sürecini kavrayabilme yeteneğini etkileyecektir. Yerel halkın tüm paydaş gruplarında eşit olarak temsil edilmemesi ya da tüm paydaş gruplarının bir parçası olarak olmaması durumunda etkin halk katılımı elde etmek zordur. Eşit temsil, özellikle önerilen kalkınma ve genel planlamadaki paydaşların bilgi ve anlayışını ifade etmektedir (Marzuki, 2015:22).

Uygulayıcıların, kamu katılımının etkililiği hakkındaki sorulara cevap verebilmeleri bu konudaki başarının tanımını oluşturmaktadır. Bununla birlikte, kamusal katılımın hedefleri hakkındaki perspektiflerin çeşitliliği nedeniyle tek bir tanım geliştirmek sorunludur (Chess ve Purcell, 1999:2685). Bu nedenle halkın katılımının herkes tarafından kabul edilebilecek başarısını değerlendirmek mümkün değildir.

### 3. HALKIN KATILIMI VE YÖNETİŞİM

Yönetişim kavramının nasıl tanımlanacağı konusunda henüz kesin bir fikir birliği bulunmamasına rağmen, kavram, umumiyetle dağıtılmış güç ve otoritenin nasıl kullanılacağını açıklamak ve kararların nasıl alındığı ve vatandaşların karar alma süreçlerindeki katılma derecesini ifade etmektedir. Dolayısıyla yönetim seçim, karar ve taviz verme ile ve bunların ekonomik, siyasi ve idari yönleri ile ilgilidir. İyi yönetim, kapsayıcı katılımı sağlamayı, yönetim kurumlarını daha etkin, sorumlu ve hesap verebilir kılmakta ve hukukun üstünlüğüne ve uluslararası normlara ve ilkelere saygılı olmayı amaçlamaktadır (Wingqvist, 2012:13; Yaman, 2015:114). Yönetişim, gerçekleştiği her türlü sosyal organizasyonda emredici düzenlemelerin, kuralların, kurumların ve uygulamaların sistemlerine atıfta bulunmaktadır. Bundan dolayı yerelden küresele her bütünlük arasındaki ortak yanları oluşturmaktadır (Ruggie, 2014:6).

Özü itibariyle otorite üstünlüğüne ve yaptırımlara dayanmayan yönetim mekanizmalarıdır. Aynı doğrultuda, devletin değişen iç ve dış çevreye uyum sağlamaya çalışması, toplumsal sistemler ve aktörler arasında etkileşim çerçevesi ve devletin bu süreç içindeki rolünü ifade etmektedir. Yönetişim, siyasi aktörler ve kurumlar, özel sektör çıkarları, sivil toplum ve ulus ötesi örgütler gibi farklı yapı, amaç, hedef ve yönelimleri olan aktörler arasında koordinasyon ve uyumun sürdürülmesidir (Yaman, 2015:115). Mecek ve Kocakula (2019:196) yönetişimi;

*"yerel, bölgesel ya da ulusal düzeydeki sosyal, siyasal ve ekonomik konularda mevcut olan yönetsel ve politik karar alma yetkisinin salt kamu sektörünün (özellikle devlet idaresi merkezli) tekeline bırakılmadan; bu politikaların ortaya konulması, uygulanması, denetlenmesi ve sürekliliğinin sağlanması sürecinde doğrudan ya da dolaylı olarak etkilenen merkezi idare (devlet), yerel idareler (il özel idareleri, belediyeler, köyler), kamu kurumları, özel sektör kişileri, sivil toplum kuruluşları (STK) ve hizmet alan diğer kişilerin; politik bir denge içerisinde tüm paydaşlarca karşılıklı olarak, birlikte ve birbirleri ile etkileşim içerisinde kullanıldığı; katılımcı, çoğulcu ve çok merkezli yönetim modelidir",*

şeklinde tanımlamıştır. Yönetişim, yatay şebekeler veya kamu, özel ve kar amacı gütmeyen kuruluşlar tarafından, eski hiyerarşik örgütsel karar alma yapılarına karşı çıkan yeni yapılar olarak tanımlanmıştır. "*Hükümette, hukuken kurulmuş yetki ve polis gücüne sahip olan birimler faaliyette bulunur. Yönetişim de resmi otorite ve polis gücüne sahip olamayan vatandaşların ve örgütlerin paylaşılan hedefleri tarafından desteklenen faaliyetlerin oluşturulması, harekete geçilmesi ve uygulanmasına atıfta bulunur*". Sonunda düzenlenmiş kural ve toplu eylemler için koşullar yaratmaktadır. Siyasetin ve idarenin çıktıları farklı süreçlerin ürünüdür. Umumiyetle

yönetişimin “*kamu ve özel sektör arasındaki sınırların bulanık hale geldiği yönetim stillerinin geliştirilmesi*” anlamına geldiği dönemde tanım üzerinde anlaşmaya varılmıştır. Yönetişimin özü, hükümetin otoritesine ve yaptırımlarına başvurmayacak yönetim mekanizmaları üzerine odaklanmaktır. Bu, çeşitli yönetim birimlerinin ve birbirlerini etkileyen aktörlerin etkileşimidir (Al-Habil, 2011:124). Tek bir merkezin olmadığı ama çok sayıda merkezin olduğu anlamına gelmektedir. Ağların özerkliği önemli olduğundan, egemenlik yetkisine sahip bir güç bulunmamaktadır (Kjær, 2011:101).

*“Tüm tarafların kaynakları vererek, sorumluluk alarak, yetkilerini kullanarak, siyasaların beklenen sonuçlarının faydalarından yararlanarak sürece dâhil olduğu kamu ve özel veya üçüncü sektör organları arasındaki birlikte karar verme ve ortaklık kriterlerine göre yürütülen politika eylemlerinin geliştirilmesi, belirlenmesi ve uygulanması süreci”*,

olarak tanımlanabilir. Yönetişimi normatif bir teorinin önemli bir unsuru olarak yorumlayanlar ile diğer birincil değişkenlerin etkileşiminden kaynaklanan belirli bir süreç sonucunun, bir ürünün tanımlayıcısı olarak tanımlayanları ayırt etmek mümkündür. Devlet, piyasa ve sivil toplum arasındaki ilişkileri birleştirmenin tarihsel olarak belirlenmiş tipik bir yolu olarak değerlendirmektedir. İlk bakış açısına göre, yönetim belirli değerler, ilkeler ve prosedürler ile karakterize edilen ideal tipik bir model olarak kendini önerme eğilimindedir. Bu eğilimde karar süreçleri belirlenir ve uygulanır. Bu nedenle, yönetim, açıklık, katılım, sorumluluk, etkinlik, tutarlılık, orantılılık ve yerellik açısından iyi yönetim ilkelerini reçete eden normatif bir teori olarak kendini dayatmaktadır. Diğer bir bakış açısıyla yönetim, ideolojileri neo-liberal veya neo-keynesyen olanları destekleyen bir fikir olarak yorumlamaktadır. Yönetişim minimal devlet demektir. Her iki bakış açısı da modern toplumları yeni bir rol kavramına yönlendiren bir sürecin sonucudur. Devletin bir yandan vatandaşların değişen ihtiyaçlarını karşılamak ve diğer yandan da vatandaşların oynadığı rol hakkında yeni bir fikir edinmesini sağlamak için “duruşmada” oynamak zorunda olduğu bir roldür. Yaman (2015:115), yönetime dair beş farklı yorumun bulunduğunu belirtmektedir. Şöyleki;

- İyi yönetim, şeffaf kamu idaresi, hukukun üstünlüğü, hesap verilebilirlik, güçlü bir sivil toplum ve devlet aktörlerinin sorumluluğu anlamında ekonomik istikrar ve gelişmenin artırılmasına sağlamaya yönelik etkin siyasi çerçevenin kurulması demektir. Bu kavram, Dünya Bankası ve diğer uluslararası kuruluşlar ve mali kuruluşlar ihtiyacı olan ülke ekonomileri için kredi politikalarının esaslarını oluşturmaktadır.
- Küresel yönetim, küresel ticaretin regülasyonu, çevre sorunları, uluslararası barış ve güvenliğe yönelik tehditleri önlemek için devletler ve uluslararası örgütler arasındaki işbirliği biçimlerine işaret eder.
- Kurumsal yönetim (*corporate governance*), şirketin kendi işlemlerinde, özel sektörlerdeki şeffaflığı, yönetimi ve hesap verilebilirliği geliştirmeyi amaçlamaktadır.
- Yeni Kamu Yönetimi, kamu yönetimine ait sektörlerin ve kamu hizmetlerinin tekel niteliğinin sona erdirilmesi, özelleştirilmesi ve ticari yönetim biçimlerinin ve ticari uygulamaların kamu sektörüne dâhil edilmesi demektir.
- Ağlar, çeşitli ortaklık biçimleri ve ağlarla faaliyetlerin koordinasyonu ve yönetilmesiyle alakalıdır. Müzakere ve pazarlık yapan, değiş tokuşu gerçekleştiren ve kendi kendini düzenleyen gayri resmi kurumsal ortamlar olan ağlar, kolektif faaliyet gerektiren sorunların çözülmesine yardımcı olmaktadır.

Katılım ile hedeflenen değerlerden birisi de yönetişimdir (Fung, 2015:5). Halkın katılımı, iyi yönetim uygulamalarının temel taşı olarak kabul edilmektedir. Katılım ya halk tarafından ya da meşru ara kurumlar ve temsilciler aracılığıyla doğrudan iletişim biçiminde olabilir. Buna ek olarak, katılımcılar, seçilmiş ya da atanmış kamu görevlilerinin kararlarından etkilenecek olan kişilerin bu kararları etkilemelerini içerir. Bu nedenle halkın katılımı, kendilerini ilgilendiren meselelerle ilgili olarak idareye vatandaşın katılımıdır. Bu idarenin karar alanındaki vatandaşlara bazı makamların politika oluşturma gündeminin yönetimine katkıda bulunma şansının verilmesi anlamına gelmektedir. Yetkililer, vatandaşların ilgisini çekme konusunda vatandaş merkezli projelerin daha iyi planlanıp uygulanmasına neden olan hizmet talep edenlerin ihtiyaç ve istekleri ile ilgili derhal geribildirim alacaklardır. Bunun yanı sıra, halkın katılımı, kamu kurumlarında iyi yönetim uygulamalarındaki şeffaflığa da olumlu etkide bulunacaktır (Nurudin vd., 2015:506). Modern yönetişimin çok katmanlı yapısı, en az üç şekilde ve onun karmaşıklığına uygun halkın katılımını içeren kamu katılımı teorisi ve kurumları ile ilgili teorik bilgi içerir. Modern demokratik yönetişimde doğrudan katılımın tek bir biçimi yoktur, çağdaş katılım biçimleri çok farklı şekillerde görülmektedir. Halkın katılımı, çağdaş yönetişimde birden çok amaç ve değeri geliştirir. Toplu kararlar üzerinde eşit etkiye sahip olma ve bireysel özerkliğe saygı gibi ana ilkeler, vatandaş katılımının amaçları ve karakteriyle ilgili yararlı rehberlik oluşturma konusunda çok soyut nitelikte ilkelere.

Katılım mekanizmalarının hedeflediği temel değerleri ve çözmek istediği sorunları incelemek daha verimli sonuçlar almayı sağlayacaktır. Doğrudan katılım mekanizmaları (yaygın olarak tahmin edildiği gibi) siyasi temsil ya da uzmanlığa katı bir alternatif değildir. Aksine onları tamamlamaktadır. Görülebileceği üzere, halkın katılımı, ortak karar alma ve eylemin daha çok arzu edilen uygulama ve sonuçlarını sunmak üzere temsil ve idareyle sinerji içinde çalışmaktadır (Fung, 2006:66).

Günümüzdeki katılım, iyi yönetilen bir sistemin temel unsurlarından biri olarak katılımı ve yönetişimin küresel etkisini araştırmaktadır (Poto ve Fornabaio, 2017:139). Örneğin vatandaşın, AB ilişkilerine katılımına yönelik çıktığı odaklı yaklaşımlar, 1990'ların başından bu yana gelişen ve Avrupa entegrasyon araştırmacıları için merkezi bir referans noktası haline gelen yönetim kavramı etrafında gelişmektedir. Yönetişim kavramını devletten ayıran ve aynı zamanda vatandaşların katılımına olan ilgisini önceden tanımlayan şey, devlet dışı aktörlerin politika yapımında yeniden öneminin artmasıdır. Yönetişim, kamu aktörlerinden ve hiyerarşik karar vermeden kamu ve özel aktörlerin ve hiyerarşik olmayan siyasi yapıların etkileşimine odaklanır. Avrupa Komisyonu geleneksel olarak sosyal paydaşları politika yapma konusunda uzman olarak dâhil etmeye çalışmıştır. Bu çabalar komisyonun Avrupa politikalarını, nispeten dar kaynak tabanına dayandırma ve rızaya dayalı siyasi çözümler ortaya koyma gerekliliğini başlatma hakkına dayanmaktadır. Bu tür araştırmacılarla ilişkilendirilebilecek katılımcı yönetim yaklaşımı, gerçek yönetim oluşturarak katılımcı demokrasiyi gerektirmemektedir (Finke, 2007:6).

Katılımcı teknik, tüm dünyaya yayılmıştır. Çünkü yayılma konusunda umumiyetle diğer yönetim öncelikleri konusunda güdülenmişlerdir (Fung, 2015:7). Yönetişim ile ilgili ilke kamuya ait olmayan aktörlerin hükümet süreçlerine katılımını meşrulaştırma ilkesi olarak kabul edilmektedir. Bu perspektifte yönetim, yetki aktarımının siyasi aracı, yani “*katılım ve ortak sorumluluk ilkelerinin siyasi arenasında pratik sonuç*” olarak kabul edilmektedir. Yönetişim, siyaseti ve vatandaşları siyaset yapımının şekillendirilmesi ve izlenmesinde vatandaşlara ve kurumlara danışmanlık ve katılım yolları oluşturarak uzlaştırmak için uygulanabilir ve demokrasiyi güçlendirecek bir alternatif rasyonalite olarak teşvik edilmektedir. Katılımcı yönetime özel olarak bakıldığında, iki yönetim modelinin sınırlamalarına çözüm olarak düşünülmüştür. Bunlarda önemli eksiklikleri hesap verebilirlik ve meşruiyet eksikliği olan piyasa odaklı yönetim ve ağ odaklı yönetimdir. “Katılımcı yönetim” ifadesinde, katılımcı terimi, kamu politikalarının tanımlanmasında, farklı aktörlerin, sivil toplum paydaşları veya organları, katkısı anlamında onu güçlendiren yönetimi bağlayan bir sıfattır. Fakat karar verme süreçlerinde de birçok risk bulunmaktadır (Marcaletti ve Riniolo, 2015:4).

1990'larda mevcut olan katılımcı düzenlemelerin çoğalmasından sonra ortaya çıkan katılımcı yönetim, yeni mekânlar oluşturmuş ve farklı sivil toplum aktörlerinin bunlara yerleşmesine yol açmıştır. Hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde bunlar ekonomik ve sosyal kalkınma için daha adil destek biçimleri de dâhil olmak üzere, sorun çözüme ve hizmet sunumunda bir takım önemli değişikliklere neden olmuştur. Yol boyunca umumiyetle profesyonel olarak hâkim olandan daha fazla, sık sık yeni sivil toplum örgütleri içerisinde yer alarak vatandaşa veya vatandaş temelli faaliyetlere geçiş anlamına gelmektedir (Fischer, 2012:3).

İyi yönetişimin seviyesi, insanların kalkınma programlarına daha fazla katılımı ile artmıştır. Japonya Uluslararası İşbirliği Ajansları (JICA) iyi yönetişimin, katılımı teşvik etmek ve insanların etkin bir şekilde katılabileceği ortamı oluşturmak için gereken hükümet rollerini sağladığı için katılımcı kalkınmanın temeli olduğunu bildirmiştir. Etkili insanların katılımı, kalkınma çalışmalarının şeffaflığını, uygulama otoritesinin hesap verebilirliğini ve sonuç olarak iyi yönetişimi tesis eden yerel yasalara uyumu artırır. Bu durum, insanların katılımını ve iyi yönetişimin birbirinden ayrılmaz olduğunu göstermektedir. Japonya Uluslararası İşbirliği Ajansları (JICA) katılımcı gelişmelerin iyi yönetişimi ve dolayısıyla bir ülkede demokrasiyi desteklediğini gösteren bir diyagram geliştirdiğini belirtmiştir (Waheduzzaman, 2010:41-42).

Yeni sorunların ve yönetim problemlerinin çözümü için katılım yöntemi kullanılmaya başlanmıştır. Sıradan vatandaşların anayasal bir sorunun çözümüne katıldığı ilk örneklerden birisi 2004 Yılı'nda Kanada British Columbia Vatandaş Meclisi ile başlatılmıştır. O zamandan bu yana sıradan vatandaşların doğrudan taleplerini oylama kuralları ile ilgili konulara ve belirli alanlarda anayasa seviyesinde vatandaş meclisi üyelerini dâhil etme fikri Ontario ve California'da ve kitle kaynaklı anayasa hazırlama süreci ile İzlanda'da da yayılmıştır. Ulusal, bölgesel ve mahalli seviyelerde, vatandaş forumlarının sayısı ve çeşitliliği, sağlık hizmetleri, mali seçimler, şehir ve bölge planlama, ırksal ve etnik çeşitliliği barındıran ve bilimsel ve teknolojik gelişimin zorluklarını ele alan politika alanlarında büyümüş görünmektedir. Özellikle, halkın katılımı meşruiyet, adalet ve yönetişimde etkinlik gibi temel demokratik değerlere ulaşmak için güçlü bir araç olabilmektedir. Bu açıdan kamu aktörleri, karşılaştıkları demokratik zorlukların bir kısmını potansiyel bir çözüm olarak görmelidir. Dikkatle hazırlanmış-manipüle edilmeyen-katılım iyi yönetişimin değerlerini başarmak için etkili bir araç olabilir (Fung, 2015:2).

Katılımcı yönetim, mahalli topluluklardaki yetkili kişilerin ortak problem çözme için gerekli olan “sosyal sermaye” türlerini birbirine bağlamasına ve etkinleştirmesine yardımcı olur. Bunu kısmen sosyal güven ve bunu kolaylaştıracak karşılıklı anlayış türünü inşa ederek yapar (Fischer, 2012:4). Her şehirde vatandaşların katılımı, mahalli yönetimde resmi bir rol oynar ve konsey yapıları içinde resmi bir yer edinir (Blakeley, 2010:138). Halkın katılımı girişimleri birlikte seçme ve birlikte sınırlamanın mümkün olduğu durumlarda gerçekleşebilir. Bunlar iktidar eşitsizliklerinin -yetkililer ve halk arasında, yasal ve gönüllü/toplum kuruluşları arasında-müzakere edildiği durumlardır. Aynı zamanda merkezi ve mahalli yönetim ile temsilci ve katılımcı demokrasi arasındaki değişen ilişkilerin dinamik bir alanında sık sık yer almaktadırlar. Bu şartlarda işbirlikçi yönetime yönelik herhangi bir hamle zorlukla karşılaşacaktır (Newman, 2004:218). Düzenleyici müzakereler, mahalli çevre yönetimi ve işbirlikçi planlama olarak tanımlanan bazı yönetim süreçleri, profesyonel paydaşları bir araya getirmektedir. Bu katılımcılar, düzenli ve organize menfaat sahiplerini ve kamu görevlilerini temsil ederler (Fung, 2006:68).

Genel olarak vatandaş ve hükümet arasındaki etkileşim temelinde geliştirilen üç yönetim modeli geliştirilmiştir. Bu üç modelin birincisi “*İdari Model*”dir. Bu modelde insanlar, bilginin pasif alıcıları olarak görülmekte ve yönetim organları, kişilere tek taraflı mesajlar iletmektedir (Waheduzzaman, 2010:42); ikinci model “*Danışmanlık Modeli*”dir. Bu Model, idari model ile doğrudan tezettir. Burada bir yönetim organı, insanları bilgilendirmek için bilgi sistemlerini kullanır. Dolayısıyla sistem, insanlar ve devlet arasındaki iletişimi kolaylaştırmaktadır. Chadwick ve May (2003) bu durumu, vatandaşlarla hükümet arasındaki uçurumu azalttığı için bir “çekme” model olarak tanımlanmaktadır. Son Model, “*Katılımcı Model*”dir. Katılımcı Modelde insanlara, hükümet programlarına katılımlarını kolaylaştıran yeterli bilgi sağlanmaktadır. Halkın katılımı için pratik engeller olmadığından, bilgi gücü insanların sivil toplum oluşturmalarına yardımcı olmaktadır. Karar verme sürecine tüm insanlar ya da en azından en fazla sayıda insan katılır. Sinerji ve karşılıklı yardım ruhu, hedefe ulaşmaya yardımcı olur. Buna ek olarak mevcut kullanılan bir yönetim modeli daha vardır. Bu Model, yönetimin disipline edici yönünü yansıtmaktadır. Bu Modelde insanlar bilgi ile tam olarak yetkilendirildiklerinde kolektif sosyal programları başlatabilmektedir. Aslında bu model, mahalli yönetim organlarını, son üç modelde mümkün olmayan insanlara daha iyi bir politika sağlamak için zorlamaktadır (Waheduzzaman, 2010:43).

Yönetim dünyasındaki en önemli aktörler, farklı siyasal katılım biçimleri için yeni alanlar oluşturan sosyal hareketler ve sivil toplum kuruluşları (STK) olmuştur. Resmi hükümet yapıları ile bütün vatandaşlar arasında faaliyet gösteren bu yapılar, sivil toplumun problem çözümede önemli bir yer olarak gittikçe artan önemini vurgulamaktadır. Sivil toplum örgütleri, sosyal hareketlerle vatandaşların ve uzmanların birlikte hareket ettikleri yeni katılım mekanizmaları icat etmişlerdir. Bu icatların bir sonucu olarak, katılım, 1990'larda politik yelpaze genelinde iyi yönetimin merkezi bir özelliği olarak yer edinmiştir. Adem-i merkeziyetçiliğin teşvik edilmesi, iyi yönetim uygulamaları, bazı durumlarda hem kaynakların hem de karar verme yetkilerinin aktarılmasına yol açan, giderek karmaşıklaşan kurumsal bir yapıya ek bir mahalli katılımcı kurum katmanı eklemiştir. Hindistan ve Bolivya gibi bazı ülkeler mahalli idarelerde planlama ve bütçeleme dâhil olmak üzere halkın katılımını sağlayan milli bir mevzuat geliştirmişlerdir. Katılımcı yönetim uygulamaları, devlet ve vatandaşları arasındaki sınırları yeniden düzenleyen, katılımcıların her ikisinden de yeni yollarla birbirlerini meşgul edebilecekleri yeni alanlar oluşturmaktadır. Bu alanlar devletin dışındaki radikal faaliyetler içindir. Aynı zamanda resmi yönetim kurumlarının kapsamını yeniden yapılandırmada da önemli etkilere sahip olabilmektedir (Fischer, 2005:19-21).

Yönetim, hükümet için vatandaş katılımının geleneksel kavramlarında ima edilen daha pasif rol yerine, mahalli topluluklarda etkinleştirme veya kapasite oluşturma konusunda aktif bir rol içermektedir. Bununla birlikte, hem geleneksel olarak vatandaş katılımı kavramı hem de ortaya çıkan kapasite ve ilişki kurma fikri, vatandaş katılımının çağdaş demokratik toplum ve sürdürülebilir toplumlar için temel yapı taşı olduğu düşüncesi ile ilgili köklere sahiptir. Yönetimde vatandaş katılımı, güç ve kaynakları merkezin kontrolünden uzağa, alt seviye yöneticilerine, mahalli demokratik yapılara, mahalli müşterilere ve topluluklara devretmeyi hedeflemektedir. Bu demokrasilerde geleneksel yönetimlerin doğrudan vekâlet anlayışında dayanan katılımdan uzaklaşarak, doğrudan müdahaleye yönelik toplulukların karar alma sürecine katılımını içermektedir (Aulich, 2009:45). Hem hükümet faaliyetinde hem de devlet ve toplum arasındaki ilişkilerde yönetim açısından değişiklikler, katılımı zorunlu bir kriter haline getirmektedir. Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP), 2002 yılında hazırladığı raporunda yirmi birinci yüzyıldaki insani gelişme stratejisinin, halkla ilişkilerin yönetiminde demokratik yönetim için halkın katılımını gerektirdiğini belirtmiştir. Kamu politikasında vatandaş katılımı, yönetimin ve dolayısıyla hükümet ve toplum arasındaki ilişkilerin merkezinde ve üç temel boyutta (demokrasi, kalkınma ve haklar) ele alınmalıdır (Mas vd., 2013:71-72).

Yönetişim, hizmet sağlayıcıları ve müşterileri arasındaki ilişkileri dört ayrı modelde incelemektedir. Bunlardan birincisi olan hiyerarşik yönetişimde ilişkilerin biçimi kurallara dayalıdır. Hizmet sağlayıcılar standartlaştırılmış politika şablonlarını uygulamakta ve yerel topluluklar bu hizmeti almaktadırlar. Burada hizmet sağlama süreci yasal çerçeveler, izleme denetimleri ve değerlendirme ile sınırlandırılmıştır. İkinci yönetişim modeli, idari yönetişimdir. İdari yönetişimde ilişki tarzı, hem hizmet sağlayıcıların hem de alıcıların araçsal olarak harekete geçme ihtimallerinin yüksek olduğu motivasyonel yönetişimdir. Hizmet alıcıları bireysel olarak sözleşme yapmakta ve ortaklaşa hedeflere ulaşmak için teşvik etmektedir. Üçüncü model ise ağ yönetişimi'dir. Ağ yönetişim de ilişkiyel iletişim, karşılıklı iletişimin birbirlerine güven geliştirdiği iletişimdir. Burada hizmet sağlayıcılar ve alıcılar arasındaki işbirliği/ağ iletişimi, program uygulamasının dostça bir ortamına dönüşmektedir. Son yönetişim modeli öz yönetişim'dir. Öz yönetişimde hizmet sağlayıcılar, alıcıların kendilerini yönetmelerini kolaylaştırmak için güçlü değerler ve normlar kullanan, ilişki tarzının normatif olduğu yönetişimdir. Gelişmiş örgüt kültürü, mahalli toplulukları kendi programlarını aktif hale getirmeye teşvik etmektedir. Benzer şekilde, halkın katılımı temelinde, yönetişim niteliklerini tanımlamak için araştırmacılar tarafından dört model geliştirilmiştir. Bunlar; yukarıdan aşağıya uygulama araştırmasına dayanan, katılım için marjinal kapsamı olan ve yönetimden halka doğru ilerleyen bir anlayışı ifade eden "yönetim modeli"; halka danışarak ortak bir gündem geliştirmek için en baştan başlatılan "yasal model-karar verme" süreci; yönetim organı içinde ve topluluk içinde ahenk oluşturan karar verme sürecini açmak için yardım sağlamayı gerektiren "sınırlı topluluk katılım modeli" ve toplumun katılımı nedeniyle gerçekleşen "toplumsal güçlendirme modeli" dir (Waheduzzaman, 2010:43).

Demokratikleşmeye yönelik küresel eğilime paralel olarak, yönetişime vatandaş katılımı konusu hem pratik siyaset alanında hem de akademik disiplinlerde artan bir önem kazanmıştır. Yönetişime vatandaş katılımının sağlanması, yönetim kurumlarına halkın güvenini sağlamak, devlet politikalarının insan ihtiyaçlarına göre şekillendirmek ve insanların bu tür politikalarla ilgili gerekli geri bildirimini almak için şarttır. Temsil yoluyla vatandaş katılımına ilişkin temel kaygılardan birisi kamuoyunun hangi bölümlerinin yönetişimde temsil edildiği ile ilgilidir. Bu bağlamda, demokratik yönetim biçiminde, bu temsilin ırk, sınıf ve cinsiyete bakılmaksızın farklı grupları kapsamaması gerektiği vurgulanmaktadır (Haque, 2003:570).

### 3.1. Katılım ve Yönetişim Aşamaları Arasındaki İlişki

Yönetişim, karmaşık bir konudur ve çeşitli tanımları ortaya çıkmıştır. Diğer şeylerin yanı sıra katılımcı, şeffaf ve hesap verebilirlik. Yönetişimin bu üç unsuru (katılım, şeffaflık, hesap verebilirlik) oldukça cazip görünmektedir (Béné ve Neiland, 2006:8). Halkın katılımının ise kendi içinde bir "kamu yararı" olduğu iddia edilmektedir. Halkın katılımı tüm insanların yönetim sistemine katılımının temel bir hak olduğunu kabul etmekte ve tüm halkın gerçek değerini tanımayı ve yönetişim süreçlerine katkıda bulunma becerilerine yatırım yapmayı gerektirmektedir (International Peacebuilding Advisory Team, 2015:7).

**Tablo 2.** Katılım ve Yönetişim Aşamaları Arasındaki İlişki

Katılım Aşaması	Yönetişim Modeli
Aşama 1: Yönetim kurumunun karar programlarına başlamadan önce veya uygularken kararını verdiği zaman tek yönlü bir süreç.	Otoriter Model: Bu modelde bir karar en tepeden gelir ve çoğunlukla bürokratlar tarafından uygulanır. Toplam program süreci şeffaf, hesap verebilir ve öngörülebilir değildir.
Aşama 2: İki yönlü iletişime dayanan müşavere, ancak programın karar verme aşamasında insanların katılımı sınırlıdır. Yönetim ajansı, insanları geri bildirim alma konusunda bilgilendirmek için kullanılır, ancak kararları alır ve tek taraflı olarak uygular.	Bürokratik Model: bu modelde insanların katılımı, güç transferini sağlamak için yeterli değildir. Program süreci daha az şeffaftır ve daha az tahmin edilebilir ve kurum, insanlara değil üstlerine karşı sorumludur.
Aşama 3: Bu aşamada yöneten kurum, sadece karar vermek için insanları dinlemez, aynı zamanda insanları bütçe dağıtımıyla meşgul eder ve programı birlikte uygular. Genellikle tüm topluluk bu sürece dâhil olmaz.	Siyasi Model: Bu modelde insanların katılımı yeterlidir, ancak insanlar farklı ilgi grupları arasındaki çatışmaları evrimleştirebilecek farklı bölümlerdeki kalkınma programlarına katılırlar. Yönetim ajansı şeffaftır ve bir grup insana karşı hesap verebilir ancak tüm topluluğa karşı sorumlu değildir.
Aşama 4: -Güçlendirici - Bu aşamada, yönetim ajansı, insanların karar ve kaynaklarıyla birlikte kalkınma programlarını ortaklaşa uygulama kapasitelerini geliştirmelerine olanak tanır. Ajans kolaylaştırıcı olarak çalışır.	Demokratik model: Bu model, insanlarla ortaklık geliştirmeye izin verir, karar verme yetkisi verir ve yerel bilgi paylaşımına sahip bir program uygular. Programın toplam süreci son derece şeffaf, hesap verebilir ve tahmin edilebilirdir.

Bu tablo iyi yönetişimin halkı güçlendirmek için sürekli çabalarla gerçekleştirilebileceğini göstermektedir. Bu tablo, iyi yönetişimi elde etmek için bir sonraki adım hakkında net bir gösterge sağlayacaktır. Katılım, belirli bir aşamada yönetişim konumunu belirlemek için bir araç olarak kullanılabilir (Waheduzzaman, 2010:44). Halkın katılımı, iyi yönetişim ve insan hakları değerlerini geliştirmek için tasarlanmıştır.

Çağdaş yönetişimin herhangi bir alanında vatandaş katılımını arttırmanın temel nedeni, genellikle seçilmiş olan karar verici mercilerin seçilmiş temsilciler veya idari görevlilerin bir şekilde yetersiz olmasıdır. Uyum ve işbirliğini yönetmek için gerekli bilgi, olgunluk, kamu amacı, kaynak veya saygıdan mahrum olabilirler. Vatandaşların yönetişime doğrudan katılımının, bu eksiklerin biri veya diğerini düzeltip düzeltmeyeceği katılımı kimin gerçekleştirdiğine bağlı olarak değişir. Önemli olan şey katılanların ilgili grubu ya da halkı uygun bir şekilde temsil edip etmediğidir. Önemli çıkarlar ya da perspektiflerin hariç tutulup tutulmaması, iyi değerlendirme ve kararlar verebilecek bilgi ve ehliyete sahip olup olmaması, katılımcıların katılmayanlara karşı duyarlı ve hesap verebilir olması önemlidir. Bu nedenle, herhangi bir kamu karar verme aygıtının birincil özelliği, imtiyazının niteliğidir: Kimlerin katılmaya hak kazandığı ve bireysel katılımcıların nasıl katılımcı olduğu ile ilgili katılım mekanizmalarıdır (Fung, 2006:66).

### 3.2. Yönetişimin Niteliklerini Belirlemede Kullanılan Modeller

Halkın katılımı aşamasına dayanarak, yönetişim niteliklerini tanımlamak için araştırmacılar tarafından dört model geliştirilmiştir. Bunlar (Waheduzzaman, 2007:7-8);

*Güç Modeli:* Bu model, insanların katılımının birinci aşamada kaldığı, yani bilgi düzeyinde olduğu zaman gelişmektedir. Bu durumda, kararlar ve kaynaklar en üst seviyeden gelmektedir ve projeler, insanların pasif alıcılar olarak muamele gördüğü katı olarak belirlenmiş süreçleri takiben mahalli ajansın bürokratları tarafından uygulanmaktadır. Yetkililer, umumiyetle mahalli temsilciler veya program hakkında insanları bilgilendirmek için görüntülü bilgi kaynakları ya da mektup kullanarak bilgi sağlamaktadır. Programın toplam süreci, şeffaf, hesap verebilir veya tahmin edilebilir değildir.

*Bürokratik Model:* Bu model, insanların katılım düzeyinin ikinci aşamada veya danışma aşamasında kaldığı zaman gelişmektedir. Bu modeldeki yönetim kurumları, insanlarla istişarelerde bulunur ve halkın kaynaklarını kullanır. Ancak karar alırken ve politika üretirken onlarla iktidarı paylaşmaz. Katılım, insanların kaynakları hakkında her şeyi bilmelerine izin vermek için yeterli değildir ve bu model yolsuzluk içerir. Umumiyetle istişare için yapılır. Halk, geliştirme aşamasının tüm sürecini paylaşmadıkları için, otorite tarafından müşteriler veya tüketiciler olarak kabul edilir. Program süreci, daha az şeffaf ve daha az tahmin edilebilir. Ancak yönetim örgütü, halka değil de üst yönetime karşı sorumludur.

*Siyasi Model:* Katılım seviyesi müdahale aşamasına geldiğinde bu model gelişmektedir. Bu modelde kamu yöntemi örgütü, projeyi uygulamak için alacağı kararlarda kaynak ve otoriteyi mahalli halkla paylaşmaktadır. Kamu yönetimi örgütü, bu modelde insanlar ve kurumlar ile her iki tarafın da tarihlerini, ritüellerini, değerlerini ve diğer ortak çıkarlarını paylaştığı için herhangi bir program geliştirmek için iş birliğine dayalı bir koalisyon oluşturur. İnsanlar kalkınma programları ile ilgilendikleri zaman kademeli olarak çatışma gelişebilir. Katılımcılar ortak, oyuncu ya da belli bir şarta bağlı olarak kabul edilebilirler. Ancak ev sahibi ya da mahalli katılımcılar arasındaki güvenin inşası, evrim geçirmiş bölümlenmiş ağ yüzünden zayıf kalabilir. Tahmin edilebilirlik, şeffaflık ve hesap verebilirlik, bu modelde toplum için değil de yüksek seviye yöneticiler için bulunmaktadır.

*Demokratik Model:* Bu model, insanların katılımının güçlendirme aşamasına ulaşmasıyla yavaş yavaş ortaya çıkmaktadır. Bu model, mahalli bilgi, kaynak ve değerlerin paylaşımı ve karar verme ile uygulama programları hakkında yetki delegasyonu ve ortaklık geliştirilerek sağlanır. Bu model, ortak bir vizyonun gelişimini, ihtiyaçların bütünleşmesini, etkili, verimli ve şeffaf yönetimi, ortak bir çalışma ortamını kolaylaştıran katılımcı planlama ve stratejik karar verme olanağı sağlar. Şeffaflık, hesap verebilirlik ve tahmin edilebilirlik oldukça yüksektir. Sonuç olarak insanlar hizmet eden ya da geliştiren olarak kabul edildiğinde ve buna göre davrandığında bu model en akılcı modeldir. Ancak, yetkililerin bu modelin geliştirilmesini teşvik etmek için esnek ve açık olmaları gerekmektedir.

Halkın katılımı ile ilgili literatürün incelenmesi, iyi yönetişimdeki rolünü kavramsallaştırmak, dolayısıyla katılım aşamalarının, yönetişim modellerinin ve katılımcı araçların karşılıklı olarak birbirine bağlandığını ortaya

çıkarmaktadır. Farklı yönetim seviyeleri için ve bir kurumun aşağıdaki tabloda özetlenebilecek farklı katılım düzeyleri ve katılım araç türlerine ihtiyacı bulunmaktadır (Waheduzzaman, 2007:10-11).

**Tablo 3. Halkın Katılımı ve Katılımcı Araçların İyi Yönetişim ile İlişkisi**

Katılım Aşaması	Yönetişim Modeli	Katılım Araçları
<p><b>1. Aşama:</b></p> <p>Bilgilendirme, tek yönlü bir süreç, kamu kurumu insanlara, kalkınma programlarının uygulanmasından önce veya uygulama sırasında kararları bildirdiğinde.</p>	<p>Güç Modeli: Bu modelde bir karar en tepeden gelir ve çoğunlukla bürokratlar tarafından uygulanır. Toplam program süreci şeffaf, hesap verebilir ve tahmin edilebilir değildir.</p>	<p>Mektup göndermek, mahalli basın kullanmak, bilgilendirme gecesi, farkındalık kampanyası, odaklanma grupları, haber bültenlerini kullanmak, ekranı kullanmak.</p>
<p><b>2. Aşama:</b></p> <p>Danışmanlık ve çift yönlü bir iletişim bulunmaktadır. Ancak insanların katılımı programın karar verme sürecinde sınırlıdır. Kamu kurumu, geri bildirim alabilmek için insanları bilgilendirir ve kararı tek başına alarak uygular.</p>	<p>Bürokratik model: Bu modelde halkın katılımı, halka güç aktarımı sağlamaya yetecek seviyede değildir. Program süreci daha az şeffaftır ve daha az tahmin edilebilirdir ve kurum, halka değil, üstlerine karşı sorumludur.</p>	<p>Anket uygulaması, seminer düzenleme, sergiler ve yorumlar, belirleyici-önemli kişiler, çıkar gurubu toplantıları, tartışma metinleri, halka açık toplantılar, halk toplantıları.</p>
<p><b>3. Aşama:</b></p> <p>Bu aşamada kamu kurumu halkı karar almak için sadece dinlemez, aynı zamanda bütçe dağılımı için halkı dâhil eder ve programlar birlikte uygulanır. Umumiyetle toplumun tamamı bu sürece dâhil olmaz.</p>	<p>Siyasi Model: bu modelde halkın katılımı yeterli seviyededir. Farklı seviyelerde kalkınma programlarına katılırlar ve bu programlar çatışmaya neden olabilir. İlgili kamu kurumu katılım sağlanan gruplar için yeterince şeffaf ve hesap verebilir nitelikte olsa bile toplumun bütünü için yeterince şeffaf ve hesap verebilir değildir.</p>	<p>Topluluk Danışma Komitesi, Hissedar Danışmanlığı, Müzakereci Değerlendirmesi, Danışma Kurulları, Politika Topluluğu Forumu, Kamu Soruşturması.</p>
<p><b>4. Aşama:</b></p> <p>Güçlendirme, bu aşamada kamu kurumu, insanların kalkınma programlarını ortaklaşa uygulamak için kararları ve kaynakları ile birlikte gelme kapasitesini geliştirmeyi sağlar. Kurum kolaylaştırıcı olarak çalışır.</p>	<p>Demokratik model: Bu model, insanlarla ortaklıklar geliştirmeyi, karar verme yetkisi vermeyi ve mahalli bilginin paylaşılmasıyla programı uygulamayı içermektedir. Programın toplam süreci, son derece şeffaf, hesap verebilir ve tahmin edilebilirdir.</p>	<p>Müzakereci forum, vatandaş Jürisi, Topluluk Parlamentoları, Elektronik Oylama, Referandum.</p>

Kaynak: Waheduzzaman ve Wahed, 2007.

Yönetişim aktörleri her şey ile ve teori ile aynı anda uğraşmak mecburiyetindedir. Şaşırtıcı olmayacak şekilde, hem mahalli hem milli hem de milletlerarası seviyede kamu politikası süreçlerine ve yönetişimine katılımcı yaklaşımlara karşı direnç bulunabilir. Yaygın olarak kullanılan nedenlerden bazıları şunlardır (International Peacebuilding Advisory Team, 2015:2);

- Sıradan insanlar buna zaten ilgi duymazlar çünkü günlük ihtiyaçlarına odaklanmışlardır.
- Sıradan insanlar, meseleleri anlamazlar, bilinçli bir düşünceye sahip olamazlar ve meselenin teknik karmaşıklık seviyesi onların anlayışlarının üstündedir.
- Katılımcı yaklaşımlar çok zaman alır ve karar vermeyi geciktirir.
- Katılımcı yaklaşımlar maliyetlidir.

Yönetişim en iyi teknokratların kontrolüne bırakılabilir. Çeşitli konularda yönetim ve kamu politikası, uzmanlık bilgisi gerektirir ve bu nedenle sıradan vatandaşın elinde bırakılmamalıdır. Uzmanlar, profesyoneller ve teknokratlar için önemli bir konudur. Halkın katılımı ise seçmenler ve seçilmiş kurumlar arasındaki mesafeyi daraltmak için tasarlanmıştır. Demokrasinin kalitesi, yönetişimin tüm alanlarında geçerli olan halk katılımının boyutu ile doğrudan ilişkilidir (International Peacebuilding Advisory Team, 2015:7).



### 3.3. Katılımcı Yönetişim

Katılımcı yönetişim, halkın sesini siyasi karar verme sürecine resmi olarak ulaştırması olarak tanımlanabilir. Devlet merkezli karar verme otoritesinin devlet ve vatandaşın birlikte karar oluşturacak şekilde yeniden oluşturulması anlamına gelmektedir. Katılımcı yönetişim kurumları, geleneksel temsili liberal demokrasi kurumlarının yerini almaktan çok, tamamlayıcı olmak üzere tasarlanmıştır. Kamu kararlarını politika sürecine dâhil eden resmi yapılarının geliştirilmesi ile karakterize edilen kurumsal çözümlere vurgu yapmaktadır (Johnson, 2013:2-3). Kamu ve özel sektörler arasında destekleyici işbirlikçi temelli söylemsel ilişkileri kolaylaştıran siyasi ağlar ve kurumsal düzenlemeler yoluyla hükümet dışı bireyleri ve örgütleri meşgul etmenin yollarını da içermektedir (Fischer, 2012:2).

Siyasi karar alma sürecinde, kamuoyunun, devlet tarafından onaylanan doğrudan katılımı olan katılımcı yönetişim giderek yaygınlaşmıştır. İhtiyatlı tahminler, Brezilya'da sadece 2 Milyar dolarlık kamu parasının katılımcı süreçler yoluyla tahsis edildiğini gösterirken, 2008 yılı itibarıyla, Avrupa'da 100 farklı şehir, vatandaşların doğrudan şehir bütçesinin önemli bölümlerini belirlemesine karar vermiştir. Avrupa'dan şehir plancıları, Brezilya ve Hindistan'daki konferanslara katılarak, topluluk seviyesinde kararların adem-i merkezileştirilmesinin yeni yöntemlerini öğrenmektedir (Johnson, 2013:1). Katılımcı yönetişim, kamu işlerini yürütmenin sadece hükümet ve kamu idaresinde değil, devlet kurumları ile sivil toplum grupları arasında işbirliğini de içeren düzenleyici bir çerçeve olarak tanımlanmaktadır. Benzer şekilde "birlikte yönetişim" aynı düşünce ve farklı terminolojiyi kullanıyor olsa da "*kamu politikasının oluşturulmasında ve uygulanmasında, kamu-özel politika ağlarının birleşiminde, devlet ve toplumsal grupların birbirine kenetlenmesi*" olarak tanımlanmıştır. Her iki tanımda da hükümetlerin düzenli vatandaş gruplarını politika yapma ve uygulamaya dâhil ettiği düzenlemeleri öngörülmektedir. Fakat özellikle hükümetler, seçimde en çok oyu almış olmalarına rağmen, vatandaş karar verme sürecine neden dâhil etsin? Bunun bir dereceye kadar örtüşen iki sebebi bulunmaktadır. Katılımcı yönetimin savunulmasının yanında aralarındaki fark genellikle kaybolmaktadır. İlk olarak, hükümetler, hükümet hedeflerine yönelik aktif desteğin elde edilmesi için gerekli olan örgütlü özel seçimler olmadan hedeflerinin gerçekleşmeyeceğinin farkına varabilirler. Gerekli işbirliğini güvence altına almak amacıyla, bu seçimlerin temsilcilerini politika yapma ve uygulanmasını izleme sürecine katılmaya davet etmektedirler. Katılımdan açık ya da örtük beklenti, katılıma davet edilen kuruluşların taraf oldukları kararları destekleyecekleri ve seçmenleri kararlar doğrultusunda ikna edecekleridir. Bu düzenlemeler, sık sık "sosyal ortaklık" ve ortak çıkar için işbirliği gibi değerleri artırmak ve örgütlü çıkar gruplarının direncini önlemek ve işbirliğini teşvik etmek için pragmatik araçlar olarak kullanılmaktadır. Katılımın bu biçimi klasik olarak korporatizm ya da "uyuşma" olarak adlandırılır ve tanıdık uygulaması üç taraflı hükümet -emek- iş formudur. Bu modelin yapısını oluşturanlar tek tek belirleyici olmaksızın birlikte karar alır ve uygularlar. Bu yapı, daha ziyade söz konusu konularda resmi olarak onaylanan kanallardaki hükümete ve diğer kilit aktörlere doğrudan bildirme ve onlara siyasette güvence verme fırsatı oluşturmuştur. Amaç demokrasiyi genişletmek ve derinleştirmek değil, daha yumuşak hükümet sağlamaktır (Friedman, 2006:14).

Katılımcı yönetişimin bir diğer gerekçesi, hükümet kararlarını vermede veya etkilemede görev alan vatandaşların yelpazesini genişleterek demokrasiyi genişletip derinleştirmektedir. İfade edilen ya da ima edilen bir mantığa göre, demokrasi, temelde, siyasi toplumun tüm üyelerinin kamu işlerinde eşit bir söz hakkına sahip olduğu halk egemenliğinin ifadesidir. Oy vermek katılımın garantisi değildir, çünkü belirli bir parti için oylama herhangi bir politika pozisyonuna destek olarak otomatik olarak yorumlanamaz ve seçimler arasında katılım fırsatını en üst düzeye çıkarmak için demokrasiler gereklidir. Burada katılımın anlamı "sesi olmayan" vatandaşların sesi olmasıdır. Amaç, hükümetin işbirliğine ihtiyacı olanları yönetmek ve yönetişime katılan vatandaşların katılım yelpazesini genişletmenin normatif amacını yerine getirmesini sağlamak için araçsal olarak katılımın kullanılması değildir. Katılımcı yönetişimin birçok normatif savunucusu yönetişimi, bir geliştirme aracı olarak vurgulamaktadır. Böylece katılımcı yönetişim, etkili kamu yönetimi için bir araç olarak kabul edilmenin dışında, genellikle kalıcı ve sürdürülebilir kalkınma için bir ön koşul olarak görülmektedir. Katılımcı yönetişimi değerlendirmeye yönelik girişimler iki rasyonelliği bozmaya ve bu nedenle temel noktayı kaçırmaya meyillidirler. Bu çoğu zaman, kurumsallaşma tartışıldığı zaman olur. Eleştirilenler, yalnızca organize edilenlerin masada olmasından şikâyet eder. Ancak, eğer gerekçe, hükümet kararlarını örgütlü çıkarlar ile anlaşmaya vararak uygulama konusunda daha yetenekli hale getirmek, o zaman sadece örgütlü irade devreye girecektir. Eğer demokrasiyi derinleştirmek için bir araç yerine, pragmatik yönetim stratejisi olarak korporatizmi ya da diyalog ve birlikte karar vermeyi 'concertation' anlıyorsak ilgili soru toplumdaki tüm grupların temsil edilip edilmediği değil, siyasi işleyişi bozabilecek örgütlü grupların temsil edilip edilmediğidir. Demokrasilerde vatandaşlar, katılımcı yönetişim kurumlarında bulunmanın yanı sıra kamuoyunu etkileme imkânlarının

geliştirilmesini ve bunu kullanmayı isterler. Böylece katılımcı yönetişimci yapılardan uzak olmaları siyasi tartışmalara seyirci kalmaları ile sonuçlanmaz. Gerçekten de bu forumlar, duyulması için fırsat olarak görülmez ve siyasetin sorumluluğunu üstlenmenin bir yolu olarak görülürse, o zaman bazıları taraf olmamayı tercih edebilir. Çünkü bu, ortak sorumluluğun gerektirdiğini kabul etmek anlamına gelecektir. Eğer korporatizm uygun olmayan kriterlerle değerlendirilirse, işlevini yerine getirip getirmediğini, yani örgütlü sosyal aktörler arasında uzlaşma sağlama görevini yerine getirip getirmediğini değerlendirmek imkânsız hale gelir. Daha ince bir değerlendirme ile vatandaşların düşünce ve isteklerini ifade etme fırsatı oluşturmayı hedefleyen katılım biçimleri hakkında da yanlış bildirimler olduğu görülmektedir. Örgütlü grupların katılımı için bir araç olarak katılımcı yönetişime baktığımızda, burada belirtilen tanımların aksine, “paydaşların” veya “topluluk gruplarının” forumlara çekilmesine vurgu yapılmaktadır (Friedman, 2006:15-16). Ancak amaç uygulanabilir anlaşmalara ulaşmak yerine demokrasiyi derinleştirmektir. Bu yüzden, bu mekanizmaların uygulanması gerekir. Bu uygulanmaz ise sürecin dışında kalan vatandaşların sessizliği ya da katılamaması onlar için katılım olacaktır. Örgütlü çıkarlar, katılım sürecine dâhil olur ise katılım yelpazesini genişletmektedir. Bu çıkarlar örgütlenmez iseler bireysel çıkarlara dönüşürler ve nadiren katılım sürecine dâhil olurlar. Demokratikleştirici rolünü vurgulayan katılımcı yönetişim yaklaşımları ile genellikle örgütlü grupların toplumsal sessizliğe sesler verdiği varsayılmaktadır. Forumlar, örgütlenmiş çıkarlar katılımı için sıkı şekilde yapılanmış fırsatlar oluşturmaktadır. Bu şekilde sisteme katılmayan çıkarlar zayıf ve çeşitli yollarla sisteme katılacak ve bu da demokrasiyi genişletmeyecektir. Yönetişimci katılımın mantığı örgütlü seçmenin isteklerini politik sonuçlara dönüştürmek ya da toplumsal sessizliği sese dönüştürmek siyasal ve idari sonuçlar elde etmektir (Friedman, 2006:15-16).

Dünyanın çoğu yerinde siyasi kurumlara duyulan güven ve azalan seçmen katılımı siyasi katılımın azaldığını göstermektedir. Hükümetler bu eğilimlerin sorunlu olduğu sonucuna vardılar ve kendi politikalarının oluşumuna katılan vatandaşların sayısını artırarak yönetişim ağını genişletmeye ve yönetişime katılan vatandaşların sayısını artırmaya çalışmışlardır (Komito, 2005:39).

## SONUÇ

Siyasal sistemin devamını sağlayabilmek için halkın katılımı önemlidir. Bütün siyasi yapılar için katılım önemlidir. Modern toplumsal ve siyasi yapılar katılım ile ilgili mekanizmalar geliştirmişlerdir. Bu mekanizmalar, ideolojilere göre farklılıklar oluşturmasına rağmen demokrasinin tabiatında var olan farklılık ve çatışma özellikleri içinde sistemden daha fazla pay almayı hedefleyen bir kültüre dayanmaktadır. Avrupa ve Amerika'nın toplumsal yapısı ve siyasi kültürünün temeli olan rekabet güç eşitsizlikleri içinde sistemin devamını tehlikeye atan yapısal sorunlar üretmekte ve bu durum yeni düzenlemelerle aşılmaya çalışılmaktadır.

Amerika Birleşik Devletleri'nde II. Dünya Savaşı'ndan galibiyetle çıkmanın etkisi ile ortaya çıkan ekonomik sonucun paylaşmayı kolaylaştırıcı büyüklüğü ve doğu bloku örneğinin kültürel ve siyasi baskısı toplumun alt ve aşağı tabakalarının sisteme daha fazla entegre olmasını ve sistemin güvenliği daha az tehdit etmesini mümkün hale getirecek bir yol olarak katılım konusundaki akademik ve kanuni çalışmaları hızlandırmıştır. Daha sonra aynı ülkelerin hegemonik gücünün etkisi ile yönetişim uygulamalarında olduğu gibi, yaygınlaştırılmıştır.

Yönetişim, neoliberal uygulamaların bir parçası ile parçalanmış devlet gücünün sonucu olarak karar alma sürecine yeni aktörlerin dâhil olmasıdır. Bunlar özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarıdır. Yönetişim bir yönetime katılma mekanizması olarak kabul edilebilir. Bütün siyasi yapıların tabiatında var olan katılımın postfordist dönemde ortaya çıkan grubu yönetişimin esaslı bir türüdür. Halkın katılımı ise tek tek kişilerin katılımının yanında grupların da katılımını içerir ve planlamadan denetlemeye kadar her aşamada gerçekleşir. Bu nedenle halkın katılımı yönetişimi kolaylaştırıcı bir etkiye sahiptir.

Yönetişim ve halkın katılımı mahiyeti itibarıyla işleyişin demokratikleşmesini güçlendirir. Halkın katılımı kavramı, çok eski olmasına rağmen, 1950'li yıllarda ABD'de de ortaya çıkarak yaygınlaşmaya başlamış liberal bir anlayışı ve uygulamayı ifade etmektedir. Yönetişimi kolaylaştırıcı ve yaygınlaştırıcı bir etkiye sahiptir.

**KAYNAKÇA**

- ADEOSUN, A. Babatunde (2012), “*Nigeria @50: The Role of Good Governance And Effective Public Administration Towards Achieving Economic Growth And Stability in Fledgeling Democracy*”, **International Journal of Politics And Good Governance**, S.3(3), ss.1-17.
- AL-HABIL, Wasim (2011), “*Governance And Government in Public Administration*”, **Journal of Public Administration And Policy Research**, S.3(5), ss.123-128.
- APPELSTRAND, Marie (2003), “*Public Participation And Collaboration*”, **Publication Series of The Institute of Forest Sector Policy And Economics**, S.48, <http://www.metla.fi/eu/cost/e19/appelstrand.pdf> (Erişim Tarihi: 31.01.2018).
- ARBTER, Kerstin, HANDLER, Martina, PURKER, Elisabeth, TAPPEINER, Georg ve TRATTNIGG, Rita (2007), **The Public Participation Manuel**, ÖGUT (Austrian Society for Environment and Technology), Vienna.
- AULICH, Chris (2009), “*From Citizen Participation to Participatory Governance in Australian Local Governance*”, **Commonwealth Journal of Local Governance**, S.2, ss.44-60.
- BABAOĞLU, Cenay, ÇOBANOĞLU, Sedat ve GÖÇOĞLU, Volkan (2018), “*Kamu Politikalarına Sivil Katılımda Farklı Bir Model: Rusya Federasyonu Sivil Kamarası*”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, S.23(1), ss.69-77.
- BÉNÉ, Christophe ve NEILAND, Arthur (2006), **From Participation to Governance: A Critical Review of The Concepts of Governance, Co-Management And Participation, And Their Implementation in Small-Scale Inland Fisheries in Developing Countries**, World Fish Center, Penang, Malaysia, CGIAR Challenge Program on WATER & FOOD, Colombo, Sri Lanka, 72p.
- BLAKELEY, Georgina (2010), “*Governing Ourselves: Citizen Participation And Governance in Barcelona And Manchester*”, **International Journal of Urban And Regional Research**, S.34(1), ss.130-145.
- CHESS, Caron ve PURCELL, Kristen (1999), “*Public Participation And The Environment: Do We Know What Works?*”, **Environmental Science & Techonology**, S.33(16), ss.2685-2692.
- CREIGHTON, James L. (2005), **The Public Participation Handbook, Making Better Decisions Through Citizen Involvement**, Jossey Imprint, San Francisco.
- DOĞAN, Kadir Caner (2017), “*Postmodern Kamu Yönetiminin Kuramsal Temelleri Çerçevesinde Yönetişim Yaklaşımı: Literatür Taraması*”, **Ömer Halisdemir Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, S.10(1), ss.27-45.
- DUTU, Amalia ve DIACONU, Mihaela (2017), “*Community Participation for an Open Public Administration: Empirical Measurements And Conceptual Framework Design*”, **Cogent Business & Management**, S.4, ss.1-22.
- FINKE, Barbara (2007), “*Civil Society Participation in EU Governance*”, **Living Reviews in European Governance**, S.2, ss.1-31.
- FISCHER, Frank (2005), “*Participatory Governance as Deliberative Empowerment The Cultural Politics of Discursive Space*”, **American Review of Public Administration**, S.36(1), ss.19-40.
- FISCHER, Frank (2012), “*Participatory Governance: From Theory to Practice*”, **The Oxford Handbook of Governance** (Ed. David Levi Faur), Oxford Handbooks Online, ss.1-18.
- FRIEDMAN, Steven (2006), “*Participatory Governance And Citizen Action in Post-Apartheid South Africa*”, **International Institute for Labour Studies**, Discussion Paper Series, Geneva, ss.1-34.
- FUNG, Archon (2006), “*Varieties of Participation in Complex Governance*”, **Public Administration Review**, S.Special Issue, ss.66-75.
- FUNG, Archon (2015), “*Putting The Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation And Its Future*”, **Public Administration Review**, S.75(4), ss.1-10.

- HAQUE, M. Shamsul (2003), “*Citizen Participation in Governance Through Representation: Issue of Gender in East Asia*”, **International Journal of Public Administration**, S.26(5), ss.569-590.
- IKEANYIBE, Okey Marcellus, ORI, Ogbannaya Eze ve OKOYE, Arinze Emmanuel (2017), “*Governance Paradigm, in Public Administration And The Dilemma of National Question in Nigeria*”, **Cogent Social Sciences**, S.3, ss.1-16.
- INTERNATIONAL PEACEBUILDING ADVISORY TEAM (2015), “*Public Participation And Citizen Engagement*”, **Effective Advising in Statebuilding And Peacebuilding Contexts- How**, Geneva Interpeace, Geneva.
- JOHNSON, Carolina (2013), “*Diverging Models of Participatory Governance: A Framework for Comparison*”, **Western Political Science Association Meeting**, Hollywood, CA, WPSA 2013, ss.1-24.
- KING, Cheryl Simrell, FELTEY, Kathryn M. ve SUSEL, Bridget O’Neill (1998), “*The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration*”, **Public Administration Review**, S.58(4), ss.317-326.
- KJÆR, Anne Mette (2011), “*Rhodes’ Contribution to Governance Theory: Praise, Criticism And Future Governance Debate*”, **Public Administration**, S.89(1), ss.101-113.
- KOMITO, Lee (2005), “*e-Participation And Governance: Widening The Net*”, **The Electronic Journal of e-Government**, S.3(1), ss.39-48.
- KULÖZÜ, Neslihan (2016), “*Participation as a Meansto an Endor as an End in Itself: The Success Evaluations of Participations*”, **Turkish Public Administration Annual**, S.41-42, ss.83-102.
- LADI, Stella (2008), “*Good Governance And Public Administration Reform in The Black Sea Economic Cooperation (BSEC) Member States*”, **Xenophon Paper No:6 International Centre for Black Sea Studies (ICBSS)**, Athens, Greece.
- MARCALETTI, Francesco ve RINILOLO, Veronica (2015), “*A Participatory Governance Model Towards The Inclusion of Ethnic Minorities. An Action Research Experience in Italy*”, **Revue Interventions Économiques**, S.53, ss.1-18.
- MARINETTO, Mike (2003), “*Governing Beyond The Centre: A Critique of The Anglo-Governance School*”, **Political Studies**, S.51, ss.592-608.
- MARZUKI, Azizan (2015), “*Challenges in The Public Participation And The Decision Making Process*”, **Sociologija i Prostor**, S.201(1), ss.21-39.
- MAS, Joaquin Tornos, DIEZ, Alfonso Arroyo, MARTINEZ, Mar Martinez ve PAGÁN, Juana López (2013), **Transparency, Accountability And Participation: A Common Agenda for Social Cohesion And Governance in Latin America** (Ed. Jordi Castells, Octavi de la Varga, Eduardo Feldman, Sara Sotillos, Carla Cors, Verónica Sanz), URB-ALL Programme, Barcelona.
- MATHEBULA, Ntwanano E. (2016), “*Community Participation in The South African Local Government Dispensation: A Public Administration Scholastic Misnomer*”, **Bangladesh e-Journal of Sociology**, S.13(1), ss.18-28.
- MECEK, Mehmet ve KOCAKULA, Özge (2019), “*E-Devlet ve E-Yönetişimde İdari, Siyasi ve Etik Sorunlar*”, **E-Yönetişim: Kavramsal/Kuramsal Çerçeve, Ülke İncelemeleri ve Türkiye'ye Yansımaları** (Ed. Bekir Parlak ve Kadir Caner Doğan), Beta Yayınları, İstanbul, ss.195-230.
- NEWMAN, Janet, BARNES, Marian, SULLIVAN, Helen ve KNOPS, Andrew (2004), “*Public Participation And Collaborative Governance*”, **Jnl Soc., Pol.**, S.33(2), ss.203-223.
- NURUDIN, Suzie Mat, HASHIM, Rugayah, HAMIK, Saidatul Akma, RAHMAN, Shamsinar, ZULKIFLI, Nursyahida, MOHAMED, Ahmad Shah Pakeer (2015), “*Public Participation Process at Local Government Administration: A Case Study of The Seremban Municipal Council, Malaysia*” **2nd Global Conference on Business and Social Science**, GCBSS-2015, 17-18 September, Bali, Indonesia, **Social and Behavioral Sciences**, S.211, ss.505-512.
- PONCE, July (2005), “*Good Administration And Administrative Procedures*”, **Indiana Journal of Global Legal Studies**, S.12(2), ss.551-588.

- POTO, Margherita Paola ve FORNABAIO, Lara (2017), “*Participation as The Essence of Good Governance: Some General Reflections And a Case Study on The Arctic Council*”, **Arctic Review on Law And Politics**, S.8, ss.139-159.
- PRIZZIA, Ross (2005), “*Community Involvement in Protecting The Environment: The Role of Restoration Advisory Boards (RABs)*” **The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal**, S.10(1), ss.1-16.
- ROBERTS, Nancy (2004), “*Public Deliberation in an Age of Direct Citizen Participation*”, **American Review of Public Administration**, S.34(4), ss.315-353.
- ROTTMANN, Katja (2013), “*Recommendations on Transparency And Public Participation in The Context of Electricity Transmission Lines*”, **E-Artikel**, <https://germanwatch.org/de/download/8649.pdf> (Erişim Tarihi: 31.01.2018).
- SAYIN, Ahmet Kenan ve YILMAZ, Vedat (2017), “*Halkla İlişkiler Toplumu ve Güvenlik Hizmetleri, Toplum Destekli Polislik Örneği*”, **Social Sciences Studies Journal**, S.3(11), ss.1739-1748.
- SPIJKERS, Otto ve HONNIBAL, Arron (2014), “*Developing Global Public Participation (1): Global Public Participation at The United Nations 1 Otto Spijkers And Arron Honnibal*”, **E-Article**, ss.1-21, <https://acuns.org/wp-content/uploads/2013/01/Otto-Spijkers-Global-Public-Participation-at-The-United-Nations-15-5-2014.pdf> (Erişim Tarihi: 31.01.2018).
- ŞAHİN, İsmail (2014), “*Governance Tools in Public Administration And Emergent Trends: Contracting, Citizen Participation, And Networks*”, **International Journal of Human Sciences**, S.11(2), ss.1082-1103.
- THOMPSON, Lisa (2007), **Participatory Governance? Citizens And The State in South Africa**, African Centre for Citizenship & Democracy, University of The Western Cape.
- WAHEDUZZAMAN, Wahed (2010), “*People’s Participation for Good Governance: A study of Rural Development Programs in Bangladesh*”, **Basilmamış Doktora Tezi**, Victoria Üniversitesi, ABD.
- WAHEDUZZAMAN, Wahed (2007), “*Conceptualizing People's Participation for Good Governance*”, **21st Australian And New Zealand Academy of Management Conference (ANZAM 2007)**, 4-7 December, Sydney - Australia.
- WINGQVIST, Gunilla Ölund, DRAKENBERG, Olof, SLUNGE, Daniel, SJÖSTEDT, Martin ve EKBOM, Anders (2012), **The Role of Governance for Improved Environmental Outcome, Perspectives for Developing Countries And Countries in Transition**, Swedish Environmental Protection Agency Report 6514.
- YAMAN, Emrah (2015), “*Yönetişim Sürecinde Devletin Rolü ve Deniz Ticaret Sektörü*”, **İGÜSBD**, S.2, Sayı:2, ss.111-133.
- <http://www.doc.govt.nz/Documents/science-and-technical/sfc308a.pdf> , “*Benefits And Disadvantages of Public Participation*”, (Erişim Tarihi: 31.01.2018).
- [http://www.iap2.org.au/Tenant/C0000004/00000001/files/IAP2\\_Public\\_Participation\\_Spectrum.pdf](http://www.iap2.org.au/Tenant/C0000004/00000001/files/IAP2_Public_Participation_Spectrum.pdf) , “*IAP2’s Public Participation Spectrum*”, (Erişim Tarihi: 31.01.2018).
- [https://www.epa.gov/sites/production/files/201405/documents/ppg\\_english\\_full-2.pdf](https://www.epa.gov/sites/production/files/201405/documents/ppg_english_full-2.pdf) , “*Introduction to The Public Participation Toolkit*”, (Erişim Tarihi: 31.01.2018).

# Öğretmenlerde Bireysel İnovasyon ile Öz Liderlik Arasındaki İlişki

## *The Relationship Between Individual Innovation and Self Leadership in Teachers*

**Mustafa FİDAN**

Doktorant, Öğretmen - Özel Acar Okulları,  
gfidanmustafa@gmail.com  
<https://orcid.org/0000-0001-7461-4994>

Makale Başvuru Tarihi: 19.12.2019

Makale Kabul Tarihi: 30.12.2019

Makale Türü: Araştırma Makalesi

### ÖZET

#### Anahtar

#### Kelimeler:

Öz Liderlik,

Bireysel  
İnovasyon,

Öğretmen,

Liderlik olgusunun temelinde birey (lider) olduğu gibi, inovasyon olgusunun temelinde de yine birey (girişimci) yer almaktadır. Liderlik kavramının tüm yönleriyle gerçekleşmesi için öncelikli olarak öz liderliğin gerçekleştirilmesi gerekir. Benzer şekilde inovasyon olgusunun beklenen mucizeyi gerçekleştirebilmesi için bireysel inovasyon gereklidir. Bu araştırmanın amacı öğretmenlerin bireysel inovasyon ve öz liderlik düzeyleri arasındaki ilişkisinin belirlenmesidir. Araştırma Ankara ili Yenimahalle ilçesi ortaöğretim kurumlarında 2018-2019 eğitim öğretim yılında görev yapan öğretmenlerden tabakalı örneklem alınarak uygulanmıştır. Örneklemde yer alan katılımcılara Öz Liderlik Ölçeği ve Bireysel İnovasyon Ölçeği uygulanarak veri toplanmıştır. Veri toplama sürecinde içerik ile uyumlu olarak inovasyon gerçekleştirilmiş, veri toplama aracı çevrimiçi ortamda uygulanmıştır. Çalışma sonucunda katılımcıların öz liderlik ve bireysel inovasyon düzeyleri yüksek olarak belirlenmiştir. Ayrıca bireysel inovasyon ile öz liderlik arasında pozitif yönlü, anlamlı ve yüksek bir ilişki tespit edilmiştir.

### ABSTRACT

#### Keywords:

Self Leadership,

Individual  
Innovation,

Teacher,

The individual (entrepreneur) is at the core of the phenomenon of innovation as well as the individual (the leader) at the basis of the phenomenon of leadership. In order to realize all aspects of the concept of leadership, first of all, self-leadership must be realized. Similarly, individual innovation is necessary for the phenomenon of innovation to achieve the expected miracle. The aim of this study is to determine the relationship between individual innovation and self-leadership levels of teachers. The research was carried out in the high schools of Yenimahalle district of Ankara in the 2018-2019 academic year. Data were collected by the Self-Leadership Scale and Individual Innovation Scale to the participants in the sample. In the data collection process, innovation was carried out in accordance with the content and the data collection tool was implemented online. As a result of the study, the participants' self-leadership and individual innovation levels were found to be high. In addition, there is a positive, significant and high correlation between individual innovation and self-leadership.

## 1. GİRİŞ

Değişim ve liderlik birbirinden ayrılamaz. Liderlik tanımlamaları değişim ile bir şekilde iç içe görülürken değişim kavramı da liderlikten bağımsız tanımlandığında eksik kalmaktadır. Değişimin baş döndürücü bir hal aldığı son yıllarda ise tüm kavramlarda olduğu gibi liderlik ve değişim kavramları da çok yönlü değişim halindedirler. Değişim kavramının pozitif yönü, planlı ve sistemliliğini vurgulayan inovasyon (Erdoğan, 2012:9) ise son yılların önemli olgularındandır. Değişim ve liderlik alanları da dâhil olmak üzere inovasyonun girmediği, bu kavramın tartışılmadığı alan neredeyse yok denilebilir. İçinde bulunan çağın getirdiği öngörülemezlik ve hız karşısında inovasyon kavramı yeni ve orijinal çözümler üretme; aynı zamanda kullanışlılık bağlamında önemli açılımlar sağlamaktadır. Öyle ki, yapılan çalışmalarda inovasyon kelimesi okul planlarını etkileyen sihirli bir kelime olarak ifade edilmiştir (Fullan, 2005:203).

İngilizce innovation kavramının Türkçeleşmiş hali olan kavram için Türkçe yazında yenileşim (TDK, 2017), yenilik (Bülbül, 2012), yenilikçilik (Aksay, 2011; Gürkan ve Demiralay, 2017), yaratıcı yenilik (Taşkın, 2016) ve benzeri birçok kavram kullanılmaktadır. Kavramın bir yönüne ışık tutan bütün bu kullanımlar aslında inovasyonun kapsamına ve önemine ilişkin birer ipucudurlar. İnovasyon kavramı okul bağlamında; yeni fikir, süreç, davranış, teknoloji veya hizmetlerin geliştirilmesi, kabul edilmesi ve uygulanması şeklinde tanımlanabilir (Amaible, 1988:126; Damanpour ve Aravind, 2011:424). Bir başka tanımda ise inovasyon, okullarda yaratıcı fikirler üzerine bina edilen yeni veya önemli ölçüde iyileştirilmiş yapı, süreç, teknoloji, hizmet, düşünce ve uygulamalar olarak ifade edilmiştir (Oslo Kılavuzu, 2005:50).

İnovasyon kavramının temellerine bakıldığında ilk defa Schumpeter (1911, 1934) tarafından ele alındığı görülmektedir. Ekonomik gelişmenin kuramına ilişkin çalışmalarında Schumpeter girişimcilik ve yaratıcı yıkımdan söz ederken inovasyon kavramına ulaşmıştır (Sweezy, 1943:95; Basılğan, 2011:29). Schumpeter'e göre kapitalist ekonomik sistemlerin gelişiminde inovatif girişimci kilit unsur olarak öne çıkmaktadır. Dolayısıyla inovasyon kavramının merkezinde girişimci birey yerin yer aldığı ifade edilebilir. Bir anlamda yaratıcı yıkımların sürükleyicisi ve inovasyonun başlatıcısı inovatif bireylerdir.

Birey liderlik kuramlarının da temelinde yer alır. Liderlik kuramları incelendiğinde bireysel, grupsal ve örgütsel olmak üzere üç başlık görülürken bu başlıkların temelinde bireysel liderlik kuramlarının yer aldığı ifade edilmektedir (Lussier ve Achua, 2010:15). Bireysel bağlamı kendi içinde ikiye ayıran Yukl (2010:33) özellikle kişi içi yani öz liderliğe önemli bir rol atfetmektedir. Liderlik kavramını konuşurken temellerin öz liderlik üzerine bina edildiği adı geçen kaynaklarda vurgulanmaktadır.

Öz liderlik ile kişi içi liderlik bağlamı ele alınmaktadır. Kişi içi liderlik bir başka ifade ile kendi kendine liderlik bazı temel noktalarda açıklanmaktadır. Örneğin, liderlerin sahip olduğu özellikler ve değerlerin, liderlik davranışlarına etkisi kişi içi liderlikle alakalıdır. Ayrıca kişinin liderlik becerileri, liderlik davranışlarıyla ilişkisi de burada önemlidir. Liderin karar verme süreci ile zaman yönetimi süreçleri kişi içi liderlikle ilgilidir. Öte yandan liderler de bir insandır ve çeşitli rol beklentileri ya da dış etkilere maruz kalabilirler. İşte liderlerin dönütlere nasıl karşılık verdikleri ve deneyimlerinden nasıl faydalandıkları kişi içi liderlik konusudur. Bunlara ek olarak liderlerin öz-yönetim düzeyleri ve kendilerini geliştirme durumları da kişi içi liderlikte önemli birer açıklayıcıdır (Yukl, 2010:33).

Ana akım liderlik kuramları liderlik kavramıyla çoğunlukla lider bir bireyin bir takipçi veya izleyen olarak adlandırılan bir başka bireye bir şey yapmasını yani etkileme olgusunun en az iki birey arasında gerçekleşmesini kastetmektedirler. Öz-liderlik ise bireyin kendi kendini etkileme süreci olarak tanımlanabilir (Manz ve Sims, 1980:361; Manz, 1986:586; Manz ve Sims, 1991:18). Öz-liderlik kavramı, temelde kişinin kendini etkilemesi üzerine kurulmuş öz-denetim, öz-yönetim, öz-düzenleme ve öz-motivasyon süreçlerinin tümünü kapsayan bireysel bir liderlik parantezidir (Williams, 1997:141).

Genel olarak liderlik, nelerin ne şekilde yapılması gerektiğini anlamak, bunlar üzerinde anlaşmaya varmak için insanları etkileme ve ortak hedefleri gerçekleştirmek üzere bireysel ve kolektif çabaları kolaylaştırma sürecidir (Yukl, 2010:26). Bir başka tanımda ise liderlik, lider, takipçi, amaç ve bağlam bileşenleri ile ortaya çıkan ve temelinde liderin bulunduğu bir olgudur (Ladkin, 2010:178). Liderlik sürecinde bireylerin öz-liderlik özellikleri geliştikçe, örgütlerin etkililiğine katkı sağlayacağı (Markham ve Markham, 1995:345) ifade edilmektedir. Manz ve Sims (1991) liderlik gelişim süreçlerini öz-liderlik ile temellendirmişler ve başkalarını yönetmek için önce kendini yönetmelisin şeklinde bir vurguya yer vermişlerdir.

Liderlik olgusunun temelinde birey (lider) olduğu gibi, inovasyon olgusunun temelinde de yine birey (girişimci) yer almaktadır. Liderlik kavramının tüm yönleriyle yaşam bulması için öncelikli olarak öz liderliğin

gerçekleştirilmesi gerekliliği önemlidir. Benzer şekilde inovasyon olgusunun beklenen mucizeyi yaşama sunabilmesi için bireysel inovasyonun önemli olduğu bir gerçektir. Bireysel inovasyon, yeni fikir, süreç, davranış, teknoloji veya hizmetlerin geliştirilmesi, kabul edilmesi ve uygulanması süreçlerinin tamamının başlatıcısı olan girişimci bireyleri gerektirmektedir (Amaible, 1988:126).

Drucker (1985), inovasyon ve girişimcilik adlı eserinde yönetim alanında devrim etkisi yapan bu iki kavramı (liderlik ve inovasyon) birlikte ele almıştır. Schumpeter (1934) inovasyon kavramını girişimci lider üzerine bina etmiştir. Dolayısıyla inovasyonun bireysel yönünü ifade eden bireysel inovasyon ile liderliğin bireysel yönünü ifade eden öz liderlik konularının ortak paydalarının olabileceği düşünülebilir.

## 2. ÖĞRETMENLERDE BİREYSEL İNOVASYON İLE ÖZ LİDERLİK ARASINDAKİ İLİŞKİ

Öğretmen okulun insan kaynağıdır. Okul üzerinde konuşulan her konuda öğretmen faktörü önemle düşünülmelidir. Bu çalışmada da ele alınan okulun inovasyon ve liderlik konularında öğretmen üzerine yoğunlaşılması temel bir gerekliliktir. Okulun liderlik süreçleri incelenirken öncelikle okulun insan kaynağı olan öğretmenlerin öz liderlik özellikleri ele alınmalıdır. Benzer şekilde okulun inovasyon süreçleri incelenmek ele alınırken o okulda çalışan insan kaynağı olarak öğretmenlerin bireysel inovasyon özelliklerine bakılması gereklidir. Liderliğin temelinde insan faktörü olduğu gibi inovasyonun temelinde de yine insan faktörü yer almaktadır (Lussier ve Achua, 2010:15; Özdemir, 2018:254; Oslo Kılavuzu, 2005:112).

### 2.1. Araştırmanın Amacı ve Önemi

Bu kapsamda bireysel inovasyon ve öz liderlik kavramlarının birbiriyle ilişkisi ve birlikte kullanılabilirliği test edilmeye değer görülmüştür. Alanyazın incelemeleri sonucunda öz liderlik ve bireysel inovasyon ilişkisini inceleyen çeşitli çalışmalar (Carmeli vd., 2006; Curral ve Marques-Quinteiro, 2009; Ziyae ve Heydari, 2016) görülmüştür. Özellikle Scott ve Vruce (1994) tarafından yapılan çalışma sonuçları liderliğin bireysel innovasyonu destekleyen önemli bir değişken olduğu bulgusu vurgulanmıştır. Bireysel inovasyon ve öz liderliğin öğretmenler bağlamında birlikte incelendiği herhangi bir çalışmaya ise alan yazın taramalarında rastlanmamıştır. Dolayısıyla öğretmen katılımcılar üzerinde ilişki bir çalışma desenlenerek bireysel inovasyon ve öz liderlik ilişkisi test edilmek istenmiştir.

Bu bağlamda araştırmanın amacı, öğretmenlerin bireysel inovasyon ve öz liderlik düzeyleri arasındaki ilişkisinin belirlenmesidir. Bu doğrultuda aşağıdaki sorulara yanıt aranmıştır;

- Öğretmenlerin bireysel inovasyon düzeyleri nasıldır?
- Öğretmenlerin öz liderlik düzeyleri nasıldır?
- Öğretmenlerin bireysel inovasyon düzeyleri cinsiyet, eğitim düzeyi, yaş ve kıdem değişkenlerine göre istatistiksel olarak anlamlı fark göstermekte midir?
- Öğretmenlerin öz liderlik düzeyleri cinsiyet, eğitim düzeyi, yaş ve kıdem değişkenlerine göre istatistiksel olarak anlamlı fark göstermekte midir?
- Bireysel inovasyon ve öz liderlik arasında anlamlı bir ilişki var mıdır?

### 2.2. Araştırmanın Yöntemi

Öğretmenlerin bireysel inovasyon ve öz liderlik özellikleri arasındaki ilişkilerin ortaya çıkarılmasının amaçlandığı bu çalışmada, ilişki tarama modeli kullanılmıştır. Verilerin analizleri nicel teknikler kullanılarak çözümlenmiş ve rapor edilmiştir.

#### 2.2.1. Araştırmanın Modeli

Bu çalışmada, Ankara ili Yenimahalle ilçesi ortaöğretim kurumlarında öğretmenlerin bireysel inovasyon ile öz liderlik düzeyleri ve bu iki değişken arası ilişkinin belirlenmesi amaçlanmıştır. Bir olgunun mevcut haliyle betimlenmesi, tarama deseninin ve iki değişken arası ilişkinin belirlenmeye çalışılması da ilişki tarama deseninin kullanılmasını gerektirmektedir (Özdemir, 2018:304).



### 2.2.2. Araştırmanın Evreni ve Örneklemi

Bu araştırmanın evreni, Ankara ili Yenimahalle ilçesi ortaöğretim kurumlarında 2018-2019 eğitim öğretim yılında görev yapan öğretmenlerden oluşmaktadır. İl Milli Eğitim Müdürlüğü (2018) verilerine göre evrende bulunan ortaöğretim kurumu ve öğretmen sayıları ve yüzdeleri Tablo 1 ile ayrıntılı olarak görülebilir.

**Tablo 1.** Evrende Yer Alan Ortaöğretim Kurumları ile Öğretmen Frekans ve Yüzdeleri

Liseler Yenimahalle	Kurum		Öğretmen					
			Kadın		Erkek		Toplam	
	f	%	f	%	f	%	f	%
Özel lise	30	62.5	379	37,7	237	37	616	37.4
Resmi lise	18	37.5	625	62.3	404	63	1029	62.6
Toplam	48	100	1004	100	641	100	1645	100

Tablo 1’de görüldüğü gibi araştırmanın evreni 2018-2019 eğitim öğretim yılında Ankara ili Yenimahalle ilçesinde bulunan 48 ortaöğretim kurumunda görev yapan 1645 öğretmenden oluşmaktadır. Bütün öğretmenlerin örnekleme temsil edilmeleri amacıyla tabakalı örnekleme yöntemi tercih edilmiştir. Sosyal bilimlerde sıklıkla kullanılan tabakalı örnekleme alma yöntemi, evrendeki alt grupların örnekleme temsil edilmelerinin garanti altına alınabildiği bir yöntemdir. Bu yöntemle basit ve yansız bir şekilde örnekleme olarak alınan alt örneklemler toplam örnekleme elde etmek üzere birleştirilir (Balcı, 2011). Toplam örnekleme büyüklüğünün belirlenmesinde örnekleme büyüklükleri tablosundan yararlanılmıştır (Özdemir, 2018). Tabakalı örnekleme yöntemi ile belirlenen örnekleme tablo 2 ile verilmiştir.

**Tablo 2.** Evren ve Örneklem

Liseler Yenimahalle	Öğretmen			
	Evren		Örneklem	
	f	%	f	%
Özel lise	616	37.4	103	37
Resmi lise	1029	62.6	175	63
Toplam	1645	100	278	100

Tablo 2 üzerinden görülebileceği gibi tabakalı örnekleme yöntemi ile evreni temsil edeceği varsayılan 278 öğretmen, “.168” tabaka ağırlığı ile alt tabakalara ayrılmıştır. Buna göre Yenimahalle ilçesinde özel liselerde 103, resmi liselerde ise 175 öğretmen örnekleme olarak belirlenmiştir. Belirlenen örnekleme ölçeklerin uygulanması işlemi gerçekleştirilmiştir. Bunun sonucunda araştırmaya katılan öğretmenlerin kişisel değişkenleri ayrıntılı ortaya çıkarılmış ve tablo 3 ile verilmiştir.

**Tablo 3.** Araştırmaya Katılan Öğretmenlerin Kişisel Değişkenlere Göre Dağılımları

Değişken		f	%
Cinsiyet	Kadın	186	67
	Erkek	92	33
Yaş	23-30	46	17
	31-40	89	32
	41 ve üzeri	143	51
Eğitim	Lisans	189	66
	Yüksek lisans	89	34
Kıdem	1-5 yıl	65	23
	5-15 yıl	92	33
	15 ve üzeri yıl	121	44

Tablo 3’de görüleceği gibi kadın öğretmenler (186) erkek öğretmenlerden (92); 41 ve üzeri yaş aralığı öğretmenler (143) diğer yaş gruplarından; lisans mezunu öğretmenler (189) yüksek lisans mezunu öğretmenlerden ve 15 yıl üstü kıdeme sahip öğretmenler diğer öğretmenlerden daha fazla sayıda katılım göstermişlerdir.

### 2.3. Veri Toplama Araçları

Anderson ve Prussia (1997) tarafından geliştirilen, Houghton ve Neck (2002) tarafından doğrulayıcı analiz çalışmaları yapılan ve daha sonra Fidan (2018) tarafından Türkçe’ye uyarlanan Yenilenmiş Öz-Liderlik Ölçeği kullanılmıştır. Öz liderlik ölçeği, davranış odaklı stratejiler, doğal ödül stratejileri ve yapıcı düşünce stratejileri olmak üzere üç boyut otuz beş maddeden meydana gelmektedir. Bireysel inovasyon özelliklerini belirleme amacıyla Hurt vd. (1977) tarafından geliştirilen, Kılıçer ve Odabaşı (2010) tarafından Türkçe’ye uyarlanan Bireysel İnovasyon Ölçeği kullanılmıştır. Ölçek değişime direnç, fikir önderliği, deneyime açıklık ve risk alma olmak üzere toplam dört ve yirmi maddeden meydana gelmektedir. İnovasyon yazınında birçok ölçek yer almaktadır. Bu çalışmada kullanılan ölçeğin belirlenme sürecinde inovasyonun bireysel boyutuna yoğunlaşmıştır. Öz liderlik ölçeği ve alt boyutları ile bireysel inovasyon ölçeği ve alt boyutları birlikte incelenmiş ölçekler bu çerçevede belirlenmiştir. Her iki ölçek için gerekli izinler alındıktan sonra kişisel bilgi formu da eklenerek veri toplama aracı son halini almıştır.

### 2.4. İşlem ve Veri Analizi

Bu çalışmada araştırma konusu ile uyumlu olarak veri toplama sürecinde inovasyon yapılmıştır. Araştırmada veri toplama işlemi doğrudan okullarda yüz yüze görüşmeler yapılarak gerçekleştirilmiştir. Bu sebeple veri toplama işlemi, veri toplama aracının çevrimiçi ortama dönüştürülmesi inovasyonu ile buluşmuştur. Bu yöntem 2000’li yıllarda bilişim teknolojileri alanındaki tezlerde kullanılmaya başlanmış olup son yıllarda tüm alanlarda kullanılmaktadır.

Çevrimiçi veri toplama yöntemi uygulama avantajları ile araştırmalarda artan bir eğilime sahiptir. En büyük avantaj olarak daha esnek olmaları ve daha çok kişiye ulaşılabilmesini vurgulayan Lefever vd. (2007:580) tarafından, çevrimiçi veri toplama yöntemi bilimsel araştırmalarda teşvik edilmektedir.

Çataloğlu ve Ateşkan (2014) tarafından online veri toplama araçları tanıtılarak, bunların en yaygın ve bilineni olarak çevrimiçi anket formları gösterilmiştir. Bu yöntemin hem güvenli hem de kolay olması en önemli avantaj olarak ifade edilmiştir. Ayrıca çevreye duyarlılık bağlamında kâğıt tasarrufu sağlaması, aynı ortamda veya farklı ortamlarda uygulanabilmesi gibi avantajları ile tercih edilmektedir.

Bitmiş vd. (2013) tarafından gerçekleştirilen psikolojik dayanıklılık, örgütsel özdeşleşme ve tükenmişlik ilişkisi araştırmasında çevrimiçi veri toplama aracı kullanılmıştır. İlgili çalışmada 550 kamu çalışanına e-posta ile gönderilen çevrimiçi formun 430 katılımcı tarafından sağlıklı bir şekilde doldurularak %78 oranında bir geri dönüş elde edilmiştir. Araştırmacılar bu oranı çok yüksek olarak rapor etmişlerdir. Bu sayede sürecin daha hızlı ve görece daha kolay gerçekleştirildiği vurgulanmaktadır.

Bu çalışmada ise çevrimiçi formları katılımcılara yüz yüze ulaştırma yöntemi izlenmiştir. Öğretmenler odasında mevcut öğretmenlerden bilgisayar veya akıllı telefon üzerinden yapabileceği duyurulmuştur. Özellikle çevre duyarlılığı, teknolojik okuryazarlık ve teknolojik imkânlar gibi nedenlerle öğretmenlerin bir kısmı özellikle çevrimiçi formu talep etmişlerdir. Gönüllü bir şekilde talep edilen form akıllı telefonları ve bilgisayarlarına gönderilerek katılımcılar tarafından doldurulma işlemi sağlanmıştır.

Çevrimiçi form sağlayıcıları öğretmenlerce doldurulan formları Excel dosyası olarak vermekte ve araştırmacının işini kolaylaştırmaktadır. Çevrimiçi form olarak gelen ölçekler ise SPSS programına aktarılmıştır. Bu şekilde oluşan veri seti SPSS 20.0 kullanılarak çözümlenmiştir. Araştırmadan elden edilen bulgular frekans, aritmetik ortalama, standart sapma, yüzde değerleri, t testi, tek yönlü varyans analizi, Post Hoc testlerinden LSD testi ve Pearson Korelasyon Katsayısı gibi istatistikler kullanılarak analiz edilmiştir. Yapılan analizlerde .05 anlamlılık düzeyi temel alınmıştır.

### 3. ARAŞTIRMANIN BULGULARI VE YORUMLANMASI

Araştırmanın bu bölümünde başlıklar halinde bulgulara yer verilmiş, analizlere ait tablolar sunulmuştur. Çalışmanın bulguları "*öğretmenlerin bireysel inovasyon ve öz liderlik düzeyleri*" ile "*bireysel inovasyon ve öz liderlik ilişkisi*" olarak iki ayrı alt başlık altında ele alınacaktır.

#### 3.1. Öğretmenlerin Bireysel İnovasyon ve Öz Liderlik Düzeyleri

Araştırmanın birinci alt problemine cevap aramak için katılımcıların bireysel inovasyon ve öz liderlik ölçekleri toplam puanların aritmetik ortalama ve standart sapma değerleri hesaplanmış ve tablo 4 ile verilmiştir.

**Tablo 4.** Katılımcıların bireysel inovasyon ve öz liderlik ortalamaları

Değişken	Katılımcı	Ortalama	Standart sapma
Değişime direnç	278	3.01	1.02
Fikir önderliği	278	3.98	0.79
Deneyime açıklık	278	4.06	1.02
Risk alma	278	3.81	.87
Bireysel inovasyon toplam	278	3.72	.96
Davranış odaklı stratejiler	278	3,94	.85
Doğal ödül stratejileri	278	4.01	.99
Yapıcı düşünce stratejileri	278	3.89	.82
Öz liderlik toplam	278	3.95	.91

Tablo 4 ile görülebileceği gibi, katılımcıların bireysel inovasyon düzeyleri yüksek ( $\bar{X}=3.72$ ) çıkmıştır. Bu bulgu Yenice ve Yavaşoğlu (2018) tarafından öğretmen adayları üzerinde yapılan çalışma sonuçları ile uyumsuzdur. Benzer şekilde Yılmaz ve Beşkaya (2018) tarafından yapılan çalışma sonuçları da bireysel inovasyon düzeylerinin yüksek olmadığı şeklinde bulgulara sahiptir. Bu iki çalışmada da katılımcılar yeniliklere karşı tedbirli yaklaşmakta ve sorgulayıcı bir tutum takınmaktadırlar. Kurtipek ve Güngör (2019) tarafından

yapılan çalışma sonuçları ise bu çalışma bulgularına yakın sonuçlara sahiptir. Katılımcılar bu çalışmaya benzer şekilde bireysel inovasyon puanlarında yüksek ortalamalar belirtmişlerdir.

Katılımcıların öz liderlik düzeyleri ise hem alt boyutlarda hem de toplamda benzer şekilde yüksek ( $\bar{X} = 3.72$ ) çıkmıştır. Garipağaoğlu ve Güloğlu (2015) tarafından yapılan çalışma sonuçları öz liderlik ortalamalarının benzer şekilde olduğunu göstermektedir. Benzer şekilde Kızrak vd. (2017) tarafından yapılan çalışma sonuçları da öz liderlik düzeylerinin yüksek olduğu sonucunu rapor etmiştir.

### 3.2. Bireysel İnovasyon ve Öz Liderlik İlişkisi

Öğretmenlerin bireysel inovasyon ve öz liderlik ilişkisi Pearson Korelasyon Katsayısı ile hesaplanmış ve sonuçları Tablo 5 ile verilmiştir.

**Tablo 5.** Katılımcıların Bireysel İnovasyon ve Öz Liderlik İlişkisine Yönelik Korelasyon Sonuçları

Boyutlar	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Değişime direnç	1								
Fikir önderliği	.74*	1							
Deneyime açıklık	.65*	.82*	1						
Risk alma	.77*	.88*	.82*	1					
Bireysel inovasyon toplam	.80*	.85*	.87*	.91*	1				
Davranış odaklı stratejiler	.75*	.86*	.84*	.83*	.67*	1			
Doğal ödül stratejileri	.67*	.82*	.89*	.80*	.81*	.87*	1		
Yapıcı düşünce stratejileri	.77*	.73*	.64*	.69*	.66*	.61*	.65*	1	
Öz liderlik toplam	.72*	.88*	.89*	.79*	.75*	.86*	.80*	.82*	1

\* $p < .01$

Tablo 5 üzerinden okunabileceği üzere, bireysel inovasyon ile öz liderlik arasında pozitif yönlü, anlamlı ve yüksek bir ilişki ( $r = .76$ ,  $p < .01$ ) bulunmuştur. Bu bulgu alan yazında yer alan çalışma sonuçları ile örtüşmektedir. Carmeli vd. (2006) tarafından yapılan çalışmada öz liderlik ile bireysel inovasyon ilişkisi belirtilmiştir. Benzer şekilde Scott ve Bruce (1994) tarafından yapılan çalışma sonuçları da bireysel inovasyon ve öz liderlik ilişkisi bağlamında çalışma sonuçlarını desteklemektedir. Bu ilişki alt boyutlarda da benzer şekilde varlığını göstermektedir. Bireysel inovasyonun eğitime direnç boyutu bağlamında sadece pozitif yönlü anlamlı ve orta düzey ilişki gözlenmiştir. Bu boyutta görülen görece düşük ilişkinin boyutu oluşturan maddelerin ters madde olmasından kaynaklandığı düşünülmektedir.

## SONUÇ

Çalışma sonucunda katılımcıların öz liderlik ve bireysel inovasyon düzeyleri yüksek olarak belirlenmiştir. Kurtipek ve Güngör (2019) tarafından bireysel inovasyon konusunda yapılan çalışmada sonuçlarında bu çalışma bulgularına benzer sonuçlar görülmektedir. Adı geçen çalışmada katılımcılar bireysel inovasyon puanlarında yüksek ortalamalar belirtmişlerdir. Öz liderlik üzerine Garipağaoğlu ve Güloğlu (2015) tarafından yapılan çalışma sonuçları ile Kızrak vd. (2017) tarafından yapılan çalışma sonuçları da bu çalışma sonuçları ile benzerlik göstermektedir. Öz liderlik ölçeği maddeleri genellikle bireylerin kendilerine ilişkin düşünceleri üzerine şekillendiği için katılımcıların yüksek puanlama yaptıkları düşünülmektedir. Bireysel inovasyon maddelerinde ise değişimin doğal olarak bir dirençle karşılaşma beklentisi ve zor bir süreci ifade etmesinden dolayı her zaman yüksek puanlar görülmemektedir. Nitekim Yılmaz ve Beşkaya (2018) tarafından yapılan çalışma sonuçlarında bireysel inovasyon puanları yüksek değildir. Dolayısıyla bireysel inovasyon puanlarının bu çalışmada öğretmen örnekleminde yüksek çıkmış olması olumlu bir şekilde yorumlanabilir.

Ayrıca bireysel inovasyon ile öz liderlik arasında pozitif yönlü, anlamlı ve yüksek bir ilişki tespit edilmiştir. Katılımcılar her iki değişkenin alt boyutlarında ve toplam puanlarında orta ve yüksek ilişki olduğunu ifade etmişlerdir. Bu sonuç alan yazında var olan çalışma bulguları ve kuramsal arka planla uyumludur. Carmeli vd. (2006) ve Scott ve Bruce (1994) tarafından yapılan çalışmaların sonuçları bireysel inovasyon ve öz liderlik arasındaki pozitif, anlamlı ve yüksek ilişkiyle uyumludur. Her iki çalışmada bireysel inovasyon ile öz liderliğin ilişkisi vurgulanmaktadır. Bunun yanında Gümüüşlüoğlu ve İlsev (2009:462) tarafından yapılan liderlik yaratıcılık ve inovasyon konularının ilişkisel incelendiği çalışmada bireysel inovasyon ile liderliğin ilişkisi vurgulanmaktadır. Bu bağlamda elde edilen sonucu bu çalışmada vurgulanan kuramsal çerçeve ile uyumlu olması önemlidir. Dolayısıyla bu çalışma sonuçlarının öğretmenlerde öz liderlik ve bireysel inovasyon özelliklerinin ilişkisi bulgusuyla alan yazına katkı sağlayacağı söylenebilir.

Bu bulgular çerçevesinde çeşitli öneriler sunulabilir;

- Bu araştırma Ankara ili Yenimahalle ilçesinde yapılmıştır. Benzer çalışmalar diğer ilçelerde de tekrarlanabilir.
- Bu çalışmada öğretmen katılımcılar yer almıştır. Okul yöneticileri ve diğer paydaşların algılarına yönelik araştırmalar yapılabilir.
- Katılımcıların öz liderlik ve bireysel inovasyon ilişkisi yüksek bulunmuştur. Bu ilişki ileri düzey araştırma teknikleri ile kurgulanan yeni araştırmalarla zenginleştirilebilir.
- Yüksek ortalamaların görüldüğü öz liderlik ve bireysel inovasyon ortalamalarının nedenleri nitel çalışmalarla derinlemesine incelenebilir.
- Öz liderlik ile bireysel inovasyonun ilişkisine yönelik sonuçlar uygulayıcılar ve öğretmenler ile paylaşılabilir. Bu bağlamda çeşitli hizmet içi eğitimler veya çalıştaylar düzenlenebilir.

**KAYNAKLAR**

- AKSAY, Kadir (2011), “*Yenilikçilik Kültürünün Örgütsel Yenilikçilik Üzerine Etkisi: Konya İlinde Faaliyet Gösteren Özel Hastanelerde Bir Uygulama*”, **Doktora Tezi**, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.
- AMABİLE, Teresa (1996), “*The Motivation for Creativity in Organizations*”, **E-Article**, <http://www.hbs.edu/faculty/Pages/item.aspx?num=13674> (Erişim Tarihi: 03.11.2017).
- AMABİLE, Teresa, CONTI, Regina, COON, Heather, LAZENBY, Jeffrey ve HERRON, Michael (1996), “*Assessing The Work Environment for Creativity*”, **The Academy of Management Journal**, S.39(5), ss.1154-1184.
- ANDERSON, Joe ve PRUSSA, Gregory (1997), “*The Self-Leadership Questionnaire: Preliminary Assessment of Construct Validity*”, **The Journal of Leadership Studies**, S.4, ss.119-143.
- BALCI, Ali (2011), **Sosyal Bilimlerde Araştırma: Yöntem, Teknik ve İlkeler**, Pegem Yayıncılık, Ankara.
- BASILGAN, Müslüm (2011), “*Ekonomik Gelişmenin Yaratıcı Yıkımı: Schumpeteryan Girişimci*”, **Amme İdaresi Dergisi**, S.44(3), ss.27-56.
- BİTMİŞ, Gökhan, SÖKMEN, Alptekin ve TURGUT, Hakan (2013), “*Psikolojik Dayanıklılığın Tükenmişlik Üzerine Etkisi: Örgütsel Öz Değerlendirmenin Aracılık Rolü*”, **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, S.15(2), ss.27-40.
- BÜLBÜL, Tuncer (2012), “*Developing a Scale for Innovation Management at Schools: a Study of Validity And Reliability*”, **Educational Sciences: Theory & Practice**, S.12(1), ss.168-174.
- BÜYÜKÖZTÜRK, Şener (2011), **Sosyal Bilimler İçin Veri Analizi El Kitabı: İstatistik, Araştırma Deseni, SPSS Uygulamaları ve Yorum**, Pegem Akademi Yayınları, Ankara, 14.Baskı.
- ÇATALOĞLU, Erdat ve ATEŞKAN, Armağan (2014), “*Use of QR Codes in Education With Examples*”, **Elementary Education Online**, S.13(1), ss.5-14.
- ÇUHADAR, Cem, BÜLBÜL, Tuncer ve ILGAZ, Gökhan (2013), “*Exploring of The Relationship Between Individual Innovativeness And Techno-Pedagogical Education Competencies of Pre-Service Teachers*”, **Elementary Education Online**, S.12(3), ss.797-807.
- DAMANPOUR, Fariborz, ARAVİND, Deepa (2011), “*Managerial Innovation: Conceptions, Processes, And Antecedents*”, **Management And Organization Review**, S.8(2), ss.423-454.
- DRUCKER, Peter (1985), **İnovasyon ve Girişimcilik: Uygulama ve İlkeler** (Çev. İlker Gülfidan), Optimist Yayınları, İstanbul.
- ERDOĞAN, İrfan (2012), **Eğitimde Değişim Yönetimi**, Pegem Akademi Yayınları, Ankara.
- FULLAN, Michael (2005), “*The Meaning of Educational Change: A Quarter of A Century of Learning*”, **The Roots of Educational Change** (Ed. A. Liberman), Springer, Netherlands, ss.202-216.
- GÜMÜŞLÜOĞLU, Lal ve İLSEV Arzu (2009). “*Transformational leadership, creativity, and organizational innovation*” **Journal of Business Research** S. 62, ss 461-473
- GÜRKAN, Gülay ve DEMİRALAY, Tülay (2017), “*Bireysel Yenilikçiliğin Çalışanın Yenilikçi Davranışı Üzerindeki Etkisinde İçsel Motivasyonun Aracılık Etkisi*”, **Journal of Entrepreneurship And Innovation Management**, S.6(1), ss.65-90.
- HOUGHTON, Jeffery ve NECK, Cristopher (2002), “*The Revised Self-Leadership Questionnaire: Testing A Hierarchical Factor Structure for Self-Leadership*”, **Journal of Managerial Psychology**, S.17, ss.672-691.
- KILIÇER, Kerem ve ODABAŞI, Hatice (2010), “*Bireysel Yenilikçilik Ölçeği (BYÖ): Türkçeye Uyarlama, Geçerlik ve Güvenirlilik Çalışması*”, **Hacettepe Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi**, S.38, ss.150-164.
- KURTİPEK, Serkan ve GÜNGÖR, Nuri Berk (2019), “*Individual Innovation: A Research on Sports Manager Candidates*”, **Journal of Education and Learning**, S.8(1), ss.264-272.

- LADKİN, Donna (2010), **Rethinking Leadership: A New Look at Old Leadership Questions**, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham.
- SAMÚEL, Lefever, MICHAEL, Dal ve ÁSRÚN, Matthíasdóttir (2007), “*Online Data Collection in Academic Research: Advantages And Limitations*”, **British Journal of Educational Technology**, S.38(4), ss.574–582.
- MANZ, Charles (1983), **The Art of Self-Leadership: Strategies for Personal Effectiveness in Your Life And Work**, Prentice-Hall, New Jersey.
- MANZ, Charles (1986), “*Self-Leadership: Toward An Expanded Theory of Self-Influence Processes in Organizations*”, **Academy of Management Review**, S.11, ss.585-600.
- MANZ, Charles C. ve SIMS, Henry P. (1980), “*Self-Management as A Substitute for Leadership: A Social Learning Perspective*”, **Academy of Management Review**, S.5, ss.361-367.
- MARKHAM, Steve E. ve MARKHAM, Ina S. (1995), “*Self-Management And Self-Leadership Reexamined: A Levels of Analysis Perspective*”, **Leadership Quarterly**, S.6, ss.343-359.
- OSLO KILAVUZU (2005), “*Yenilik Verilerinin Toplanması ve Yorumlanması İçin Veriler*”, **E-Klavuz**, [http://www.tubitak.gov.tr/tubitak\\_content\\_files/BTYPD/kilavuzlar/Oslo\\_3\\_TR.pdf](http://www.tubitak.gov.tr/tubitak_content_files/BTYPD/kilavuzlar/Oslo_3_TR.pdf) (Erişim Tarihi: 03.11.2017).
- ÖZDEMİR, Murat (2018), **Eğitim Yönetimi: Alanın Temelleri ve Çağdaş Yönelimler**, Anı Yayıncılık, Ankara.
- SCHUMPETER, Joseph A. (1934), **The Theory of Economics Development**, Oxford University Press, UK.
- SCHUMPETER, Joseph A. (1947), “*The Creative Response in Economic History*”, **The Journal of Economic History**, S.12(2), ss.149-160.
- SCOTT, Susanne G. ve BRUCE, Reginald A. (1994), “*Determinants of Innovative Behavior: A Path Model of Individual Innovation in The Workplace*”, **Academy of Management Journal**, S.37(3), ss.580-607.
- SWEEZY, Paul (1943), “*Professor Schumpeter’s Theory of Innovation*”, **The Review of Economic Statistics**, S.25(1), ss.93-96.
- TDK - TÜRK DİL KURUMU (2017), **Büyük Türkçe Sözlük: Güncel Türkçe Sözlük**, TDK Yayınları, Ankara, <http://tdkterim.gov.tr/bts/> (Erişim Tarihi: 03.11.2017).
- VAN DE VEN, Andrew H. ve POOLE, M. Scott (1995), “*Explaining Development And Change in Organizations*”, **Academy of Management Review**, S.20(3), ss.510-540.
- WOODMAN, Richard W., SAWYER, John E. ve GRIFFIN, Ricky W. (1993), “*Toward A Theory of Organizational Creativity*”, **The Academy of Management Review**, S.18(2), ss.293-321.
- YENİCE, Nilgün ve YAVAŞOĞLU, Neslihan (2018), “*Fen Bilgisi Öğretmen Adaylarının Bireysel Yenilikçilik Düzeyleri İle Bireysel Yaratıcılıkları Arasındaki İlişkinin İncelenmesi*”, **Eğitimde Kuram ve Uygulama**, S.14(2), ss.107-128.
- YUKL, Gary (2010), **Leadership in Organizations**, Pearson Education, New Jersey, 7.Baskı.

## Yeni Nesil Belediyecilik: Dijital Belediye Uygulamaları

### Next Generation Municipalities: Digital Municipality Applications

#### Yakup KARACA

Öğr. Grv., Aydın Adnan Menderes Üniversitesi,  
Çine MYO, yakup.karaca@adu.edu.tr  
<https://orcid.org/0000-0002-6902-4057>

Makale Başvuru Tarihi: 21.11.2019

Makale Kabul Tarihi: 27.12.2019

Makale Türü: Araştırma Makalesi

#### Namık Kemal ÖZTÜRK

Prof. Dr., Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi,  
İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü,  
nkozturk@mu.edu.tr  
<https://orcid.org/0000-0002-7264-4791>

#### Anahtar Kelimeler:

Yerel Yönetimler,  
Dijital Dönüşüm,  
Dijital  
Belediyecilik,  
E-Belediye,  
Molenlanden  
Belediyesi,

#### ÖZET

Yüzyılımızın dijital dünyasında Z kuşağının yükselişi ve bireylerin kamu yönetiminden beklentilerinin başkalaşması, kaynak sıkıntıları vb. faktörler kamu yönetiminin hizmet sunma anlayışında değişikliğe neden olmuştur. Ancak bu faktörler arasında sosyo-ekonomik hayatı ve kamu hizmetlerini çok boyutlu bir şekilde küresel ölçekte etkileyecek olan dijital dönüşüm en önemli unsurdur. Yapay zekâ, büyük veri gibi teknolojiler sayesinde gerçekleşen dijital dönüşüm ile birlikte kamu hizmetleri vatandaşlara daha kaliteli ve en hızlı şekilde sunulacaktır. Küresel ölçekteki dijital dönüşümle birlikte vatandaşa kamu hizmeti sağlayıcı en yakın birim olan yerel yönetimlerin değişimi ve dönüşümü de tartışma konusu olmuştur. Buradan hareketle çalışmada bir belediye binasına ihtiyaç olmadan belediyecilik mümkün mü? Belediyelerin dijital uygulamalarla hizmet sunumunun ötesinde de yeni nesil bir dijital belediyecilik gerçekleştirilebilir mi? gibi sorulara Molenlanden Belediyesi örnek alınarak cevap aranacaktır.

#### Keywords:

Local Governments,  
Digital  
Transformation,  
Digital  
Municipality,  
E-Municipality,  
Municipality of  
Molenlanden,

#### ABSTRACT

In the digital world of our century, the rise of Generation Z and the metamorphosis of individuals' expectations from public administration, resource shortages and so on. factors have led to a change in public administration's understanding of service delivery. However, among these factors, digital transformation is the most important factor that will affect the socio-economic life and public services in a multi-dimensional way on a global scale. With the digital transformation realized through technologies such as artificial intelligence and big data, public services will be provided to citizens in a faster and better quality. Together with the digital transformation at the global scale, the change and transformation of local administrations, which is the closest unit to the public service provider to the citizen, has been the subject of discussion. From this point of view, is it possible to work as a municipality without a city hall? Can a next generation of digital municipalities be realized beyond the provision of services by municipalities to digital applications? Molenlanden Municipality will be used as an example.



## 1. GİRİŞ

Günümüzde teknolojinin hızlı gelişimiyle birlikte küresel ölçekte bir dijitalleşme süreci başlamıştır. Bu kapsamda kamu yönetiminin sunduğu hizmetlerin birçoğu e-devlet, e-belediye gibi dijital platformlarla sunulmaya başlamıştır. Kamu yönetiminin yerel hizmet sunumunda en önemli unsuru olan yerel yönetimler de kaynaklarını etkin kullanarak vatandaşa kaliteli, ucuz, hızlı hizmet sunmak ve mevcut sorunlara çözüm üretmek için hızlı bir dönüşümle karşı karşıya kalmıştır. Bu doğrultuda birçok yerel yönetim birimi bilişim ve internet teknolojilerine başvurarak hizmetlerin bir kısmını bu kanallardan vermeye başlamışlardır.

Bu doğrultuda Türkiye’de E-Dönüşüm Türkiye Projesi, Vatandaş Odaklı E-Devlet, E-Belediye, Dijital Türkiye Projesi gibi dijital dönüşüme yönelik çeşitli projeler geliştirilmiştir. Benzer şekilde yerel yönetimler de zaman ve kaynak tasarrufu sağlayarak daha katılımcı, şeffaf ve demokratik bir yönetimi mümkün kılacak şekilde kamu hizmetlerini vatandaşa dijital ortamlarda sunmaya başlamıştır. Ancak internet ve bilişim teknolojilerinin hız kesmeden ilerleyişi ile dijital araçların sayısındaki artış yerel yönetimlerin birçok hizmeti bu araçlardan istifade ederek sunmasına ve arayışlara yönelmelerine neden olmaktadır. Hatta bu gidişin üzerinde ayrıntılı bir şekilde duracağımız Molenlanden Belediyesinde olduğu gibi binasız/mekansız belediyelere doğru bir yönelimi de gündeme getirmektedir. Bu doğrultuda çalışmamızda, yerel yönetimlerde dijital dönüşüm incelenerek, dijital uygulamaların her geçen gün çeşitlenmesiyle birlikte dijitalleşmenin bir sonraki evresinde belediyelerin neler yapabileceği üzerinde durulacaktır. Ayrıca dijital uygulamalarla destekli hizmet sunumunun ötesinde yeni nesil tümüyle dijital bir belediyeciliğin mümkün olup olmadığı konusu Molenlanden Belediyesi örneği üzerinden tartışılacaktır.

## 2. YEREL YÖNETİMLERDE DİJİTAL DÖNÜŞÜM

21. yüzyılın dijital çağında teknolojinin hızla ilerleyişle birlikte nesnelerin interneti, büyük veri, siber sistemler, gömülü sistemler, bulut bilişim teknolojileri, yapay zekâ, öğrenen robotlar ve sanal gerçeklik gibi gelişmeler dijital dönüşümü sürecini hızlandırmıştır. Bu süreçte toplumsal hayatta önemli değişimler meydana gelmiştir. Bu değişimle birlikte vatandaşların yaşadıkları yerlerde kamusal hizmetlere ilişkin talepleri de giderek değişmiştir. Bu gelişmeler yerel yönetimleri vatandaş arzu ve taleplerini karşılama, daha şeffaf, hesap verilebilir, katılımcı ve demokratik olma noktalarında değişime zorlamıştır. Benzeri gelişmeleri ülkemiz açısından geçerlidir. Türkiye’de de vatandaşa en yakın yönetsel birim olan yerel yönetimler kaliteli hizmet vermek ve verimliliği artırmak için bilgi ve iletişim teknolojilerine gittikçe daha fazla yatırım yapmakta ve kaynak ayırmaktadırlar (Kaypak, 2009:215). Sürekli gelişen bilgi ve iletişim teknolojileri yerel yönetimlerin dönüşümünü hızlandırmakta, yerel hizmet anlayışında yeni ufuklar açarak hizmet kalitesinin artmasına ve vatandaşın daha kolay erişmesine imkân sunmaktadır. Yerel yönetimlerin dijital dönüşümü yerel hizmet sunumunda kalitenin artmasına, vatandaş beklentilerine ve taleplerine duyarlı bir anlayışın ortaya çıkmasına ve hizmet maliyetlerinin düşmesine katkı sağlamaktadır.

Yerel yönetimler, kaynaklarını etkin ve verimli kullanarak vatandaşa kaliteli hizmet sunmak ve vatandaş katılımını gerçekleştirmek gibi temel amaçlarını gerçekleştirmek için dijital çağın gereksinimi olan bilgi ve iletişim teknolojilerine yatırıma yönelmişlerdir (Kaypak vd., 2017:1800). Dijital çağ öncesi hizmet sunumunu geleneksel yönetim anlayışıyla gerçekleştiren yerel yönetimler dijital çağla birlikte, dünyadaki gelişmeleri yakından takip edebilme olanağı yakalayarak daha demokratik, etkin, verimli, şeffaf, hesap verilebilir ve katılımcı yönetim anlayışını gerçekleştirme imkânını yakalamışlardır (Kaypak vd., 2017:1801).

Belediyeler, yerel yönetim sistemi içerisinde vatandaşlara kentsel alanlarda kamu hizmeti sağlayan birimlerdir. Gelişen teknolojiyle birlikte yerel yönetimlerin en önemli hizmet sağlayıcı birimlerinden olan belediyelerin bazı hizmetleri internet ortamına taşıdıkları görülmektedir. Ayrıca birçok belediye sosyal medyadan da önemli ölçüde yararlanmakta ve interneti yaygın bir şekilde kullanmaktadır. Bu bakımdan ülkemizde gittikçe yaygınlaşan e-devletin yerel ayağı olan e-belediye uygulamaları, belediyelerde yeni yönetim anlayışının bir parçası olarak görülmelidir.

E-belediye kavramı e-devletten ayrı düşünülemez. E-devlet, kamu hizmetlerinin sağlanmasında ve vatandaşlara sunulmasında dijital çağın imkânlarının kullanılmasının ötesinde insan kaynaklarının ve hizmet anlayışını da kapsayan bir zihniyet değişimini ifade eder (Karkaya Polat, 2006:10). E-Belediye, belediyelerin bütünsel dijital dönüşümünü ifade eden bir süreçtir. Bu dönüşüm içerisinde belediye bünyesinde yer alan tüm birimlerin bilgi ve iletişim teknolojilerine entegre edilmesi gerekir (Pektaş, 2011:70). Kaypak’a göre e-belediye, e-devletin yerel ayağı olarak ortaya çıkan bilgi ve iletişim teknolojilerinin imkânlarından faydalanılarak sunulan yeni hizmet

anlayışının bir yansımasıdır (2009:225). Merter ise e-belediyeyi vatandaşların teknolojik altyapıları kullanarak belediyelerin karar alma süreçlerine katılımını sağlayan teknoloji tabanlı bir uygulama olarak değerlendirmektedir (2012:25). E-belediye, kent verilerinin bilişim teknolojilerin desteğiyle yönetilerek bu verilerden kent ve kentli yararına bilgiye dönüştürülerek vatandaş hizmetine sunulmasını ifade etmektedir (Henden ve Henden, 2005:52).

E-Belediye kavramı belediye hizmetlerinin elektronik ortama taşınması gibi gözüke de, kapsamı aslında daha geniştir. E-belediye bilgi ve iletişim teknolojilerinin kullanılması yoluyla daha şeffaf, etkin, verimli, vatandaşla daha yakın ve onun katılımını esas alan bir yapıyı ifade eder. Bu bakımdan e-belediye kavramı yerel hizmetlerin web sitesi aracılığı ile elektronik ortama taşınmasından öte arka planda gerçekleşmesi gereken değişimi de anlatır. Bu değişim vatandaş-müşteri odaklı hizmet anlayışının yerleşmesi, yeni bir idari yapının oluşturulması, dijital teknolojileri anlayan ve kullanabilen insan kaynağının yetiştirilmesi gibi kapsamlı bir dönüşümü gerektirir (Karakaya Polat, 2006:10).

E-devlet, e-belediyecilik gibi dijital uygulamalar sadece kamu hizmet sunumunda maliyetleri azaltan bir uygulamanın ötesinde profesyonel, akılcı, şeffaf, denetlenebilir, katılımcı ve etkin bir kamu yönetiminin de temel gereksinimlerindedir (Mecek, 2017:1816). Bu nedenle belediyelerin dijital dönüşümü vatandaşlara kamu hizmet sunumu sürecinde zaman ve maliyet tasarrufu sağlayarak hizmetlerinin daha hızlı, şeffaf, verimli ve kaliteli bir şekilde sunulması noktasında önemli katkı sağlamaktadır. Dolayısıyla yerel yönetimlerde dijitalleşmenin amacı; kamu hizmeti süreçlerinde verimliliğin ve etkinliğin sağlanarak hizmet alan tarafların yaşam kalitesini arttırmaktır (Aksu, 2018:145-146). Ancak gün geçtikçe teknolojinin olanakların artmasıyla sağlanacak fayda da çeşitlenmektedir. Bu çeşitlilik dijitalleşmenin temel amacı olan verimlilik, etkinlik ve iyi yönetim ilkelerinin tam manasıyla hayata geçirilmesi olarak aşağıda şekil 1'de üç başlık altında gruplandırılabilir (Aksu, 2018:145).

Şekil 1. Dijitalleşmenin Amacı.



Kaynak: Aksu, 2018:145-146.

Dijital dönüşüm yerel yönetimlerde özellikle belediyelerde birçok yeniliği de beraberinde getirmesinin yanında hem belediyeler hem de vatandaşlar açısından önemli olanaklar sağlamıştır. Bu kapsamda belediyelerde kamu hizmet sunumunda dijitalleşmenin faydaları şöyle özetlenebilir;

- Vatandaş, belediyelerin gerek karar alma süreçlerine katılımları bakımından gerekse hizmet sunumunda yer ve zaman sınırının değişmesiyle daha hızlı hizmet alma imkânına sahip olmuştur (Pektaş, 2011:70). Dolayısıyla Hizmet üretme ve hizmete erişim süresi kısalmıştır.
- Belediyelerin hizmet sunum maliyeti ve vatandaşın hizmete katılma maliyetlerinde azalma meydana gelmiştir (Henden ve Henden, 2005:59).
- Belediyeler kamu hizmeti sunumunda sadece yerel halkla sınırlı kalmaksızın daha büyük kitlelere ulaşabilme fırsatı yakalamıştır (Pektaş, 2011:70).

- E-devlet, e-belediye gibi vatandaşın hayatını kolaylaştırıcı uygulamaların ortaya çıkmasının önü açılmıştır (Kaypak vd., 2017:1801).
- Vatandaşların istek ve taleplerinin yerelde hızlı ve güvenilir bir şekilde karşılanması sağlanmıştır (Yılmaz, 2019: 513).
- Daha kaliteli hizmet, vatandaş odaklı hizmet, 7 gün 24 saat gibi hizmet uygulamaları ortaya çıkmıştır (Karakaya Polat, 2006:119).
- Daha saydam ve hesap verilebilir bir yönetim anlayışı oluşmuş bu çerçevede belediye hizmetleri ve belediye yönetimlerinin aldıkları kararlar daha denetlenebilir hale gelmiştir (Şahin, 2007:168). Sunulan hizmetin hesap verilebilirliği ve denetimi kolaylaşmıştır.
- Vatandaşların hizmetten yararlanmak için katlandığı giderler azalmıştır.
- Dijital dönüşüm belediyelerde ortak akılda birleşme ve paydaş ruhunu ortaya çıkararak katılımcı bir anlayışın yerleşmesine ve demokratikleşme sürecine önemli katkılar sağlamıştır (Henden ve Henden, 2005:59).
- Gerek belediyelerin hizmet tasarım süreçlerinde vatandaş arzu ve beklentilerine daha kolay başvurabilme imkânı gerekse vatandaşın hizmet tasarım süreçlerine katılım imkânı gibi önemli fırsatlar doğmuştur.
- Değişen hizmet anlayışıyla birlikte vatandaşın yerel yönetimlere olan güveninde önemli artış olmuştur (Henden ve Henden, 2005:59).
- Vatandaş ve yerel yönetimler arasında engeller ortadan kalkarak etkileşimin artması sağlanmıştır (Şahin, 2007:168).
- Belediyelerin vatandaş talep ve şikâyetlerine daha kısa sürede cevap verebilmesi sağlanmıştır (Şahin, 2007:168). Vatandaş görüşünün alınmasında kolaylık sağlanmıştır. Kamu hizmeti iş süreçlerinin takip edilebilirliği kolaylaşmıştır.
- Yerel yönetim birimlerinin kurumsal bilgi ve belgelerinin daha kolay saklanması sağlanmıştır (Kaypak vd., 2017:1801).
- Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında bilgi akışının sağlanmasında kolaylıklar oluşmuştur (Şahin, 2007:168).
- Yerel yönetimlerin karar alma süreçlerinde bürokratik engeller ve kırtasiyecilik azalarak daha hızlı karar almaları ve bunları uygulayabilmeleri sağlanmıştır.

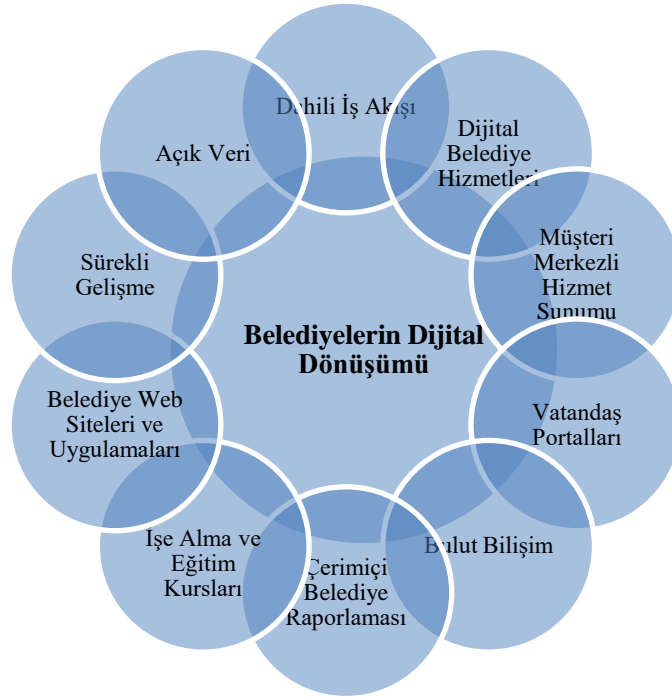
Dijital dönüşümle birlikte bilgi iletişim teknolojilerin kullanılması vatandaş odaklı sürdürülebilir bir yönetim anlayışının gerçekleştirilmesinde, yerel yönetimlere hizmetlerinin daha verimli, adil, etkin, şeffaf, katılımcı, hesap verebilir bir şekilde sunulmasının yollarını daha da açmıştır.

### 3. DİJİTAL BELEDİYECİLİK KAVRAMI

Belediyeler dijital dönüşümle birlikte vatandaşın beklenti ve taleplerine cevap verme noktasında kendilerini yenileyerek daha aktif bir yapıya bürünmüşlerdir. Bu noktada Türkiye’de nüfus yoğunluğu fark etmeksizin hemen hemen bütün belediyeler kendilerine ait bir web sitesine ve sosyal medya hesaplarına sahiptirler. Ancak dijital belediyecilik, belediyelerin bir web sitesi üzerinden kendini tanıtmaları ve emlak vergisi, su faturası, yapı ruhsatı gibi sorgulamaların belediye binasına gitmeden internet üzerinden gerçekleştirilmesinin ötesinde bir anlam taşımaktadır.

Kayıtların bilgisayar ortamında dosyalanmasıyla ve birçok hizmetin internet ortamında verilmesiyle gündeme gelen dijital belediyecilik, teknolojik gelişmelerin artmasıyla birlikte anlam ve kapsam değişimine uğramıştır (Çapar, 2015:1). Dolayısıyla dijital belediyecilik bugünkü anlamıyla vatandaş ve yerel yönetimlerdeki tüm paydaşların etkileşimlerinde uygulanan süreçlerin, bilgi ve iletişim teknolojileri araçlarıyla yönetilmesi ve tekrar erişilebilecek şekilde saklanması gibi faaliyetlerinin bütünü olarak tanımlanabilir (Çapar, 2015:1).

Şekil 2. Dijital Belediyenin Odak Alanları



Kaynak: Murphy vd., 2018.

Dijital belediyecilik uygulamaları dünya genelinde ilk dönemlerde teknolojik sınırlamalar dolayısıyla insan kaynakları, muhasebe gibi gereksinimlerin kayıtlarının tutulduğu yazılımlarla başladı. Bu süreçte yazılım teknolojilerinin iletişim, haberleşme gibi birçok alanda başarılı bir şekilde kullanılması yazılım teknolojilerine güveni artırmıştır. Bu doğrultuda belediyelerde iyi yönetim ilkelerini uygulamak üzere bütünleşik yazılım teknolojileri ve çeşitli dijital uygulamalar kullanılmaya başlandı (Çapar, 2015). Bu dijital uygulamalar, “*e-devlet entegrasyonu, e-belediye yazılımı, Elektronik Belge Yönetimi Sistemi (EBYS), e-ruhsat başvuru siteleri, e-dilekçe ve e-imza*” şeklinde belirtilebilir. Bunların yanında “*akıllı otobüs, akıllı durak, akıllı araç takip sistemleri, saha satış otomasyonları, kioks uygulamaları, video-konferans, webcasting ve intranet uygulamaları, çağrı merkezi telefon teknolojileri, mobil teknolojiler, atık yönetim sistemleri*”, gibi araçlar vatandaşların yaşam koşullarını kolaylaştırmaya yardımcı olmaktadır (Karakaya Polat, 2006:40-41).

Tüm bu teknolojik gelişmeler sayesinde yönetimlerin işi hem kolaylaşmakta hem de zorlaşmaktadır. Zorlaşmasının sebebi; teknolojik imkânlardan faydalanmak için daha çok çaba ve uzmanlığa ihtiyaç duyulmasıdır. Çünkü nesnelerin interneti, artırılmış gerçeklik ve yeni dijital ve akıllı üretim teknolojileri alışık olduğumuz fiziki mekânın ötesinde bir mekân sunmaktadır. Kolaylaşmasının sebebi ise siber mekânda gerçekleştirilen faaliyetlerin hemen hemen hepsi dijital hale gelmesinden ötürü bir yerlerde kaydedilmektedir (Aksu, 2018:150). Dolayısıyla dijital teknolojilerle birlikte mekân algısı değişime uğrayarak yeni bir “siber-fiziksel mekân” gerçekliği ortaya çıkmaktadır (Aksu, 2018:151).

Dijital belediyecilik kavramı akıllı şehirler, bilgi şehirleri, dijital şehirler, ağ şehirler gibi kavramlarla benzeşen ve örtüşen bir kavramdır. Şehir politikaları kapsamında gerek küresel gerekse Avrupa ölçeğinde akıllı şehirler kavramı dijital belediyecilik kavramına baskın çıkmıştır. Bu nedenle dünyada akıllı şehirler kavramı daha yaygın kullanılmaktadır. Akıllı şehir kavramının zamanla evrilmesiyle akıllı şehircilik kavramı, teknoloji destekli şirketlerin öncülüğünde değil bizzat yerel yönetimlerin öncülüğünde yürütülmektedir (Benli, 2018:21-22). Özellikle vatandaşa en yakın yerel yönetim hizmet birimleri olan belediyelerde hizmet sunumunun gittikçe akıllı dijital uygulamalar sayesinde sunulmaya başlamasıyla gelecekte belediyecilik anlayışının tam manasıyla dijitalleşmesinin mümkün olup olmayacağı konusunda yeni tartışma ortamı doğmaktadır. Bu tartışmalar, belediye başkanları ve şehir yöneticileri ve şehirlerin tüm paydaşlarıyla birlikte şehirlerin geleceğinin ne olması gerektiğine, dijital teknolojilerin ve inovasyonun nasıl rol oynayacağına, (Benli, 2018:21-22) ve bu süreçte dijital belediyecilikte güvenliğin nasıl sağlanacağına dair tartışmalardır. Bu noktada dijital belediyecilikte en temel tartışma güvenlik ve yazılım konusundadır. Çünkü dijital belediyecilikte en temel sorun;

*“yazılım üreticilerine olan bağımlılık sorunu ve bulut teknolojilerinde kullanılan ürünlerin, bulut için yazılmış olmamalarıdır. Hali hazırda kullanılan ürünlerin bir kısmı, web tabanlı geliştirilmiş bir ürünün, bulut servisi olarak kullanılması şeklindedir. Bu durum teknolojik bazı handikaplar doğurmakta, bant genişliği ihtiyacını yükseltmekte ve kullanımda bazı sorunlar çıkarmaktadır. Özellikle küçük belediyelerin ihtiyacını karşılamak amacıyla merkezi bir kurum tarafından tamamen bulut teknolojisi ile hazırlanmış bir ürünün geliştirilmesi yönünde yapılacak çalışmalar bu sorunları da ortadan kaldıracaktır”* (Çapar, 2015).

Dijital belediyecilik uygulamalarında, *“nesnelerin interneti, büyük veri, açık veri, bulut bilişim artırılmış gerçeklik, robot teknolojileri, blokzincir, mobil teknolojiler, merkezi denetleme, kontrol ve veri toplama sistemleri”* gibi gelişen teknolojiler sıkça kullanılmaktadır (Benli, 2018:23). Belediyelerin hizmet sunumunda kullanılan bu tür dijital uygulamaların hızla gelişmesi yeni nesil belediyeciliğin, fiziki bir belediye mekânı olmaksızın siber-fiziksel mekânda daha modern bir belediyeciliğin gerçekleştirilebileceği gerçeğini göstermektedir.

Dünyada Barselona, Singapur, Rio, San Fransisco, Kopenhag, Londra, Viyana, Amsterdam, Tokyo, New York ve Seul gibi şehirler dijital şehir, akıllı şehir uygulamalarında dikkat çeken örnek şehirler arasındadır (Benli, 2018:229. Örneğin New York'ta *“akustik silah sesi izleme sistemi”* kurulmuş ve bu sistem sayesinde bir silah ateşlendiğinde sistem en yakın polis merkezine uyarı göndermektedir. Tokyo'da ise şehirde aydınlatma için yüksek verim sağlayan cihazlarla konutların ne kadar ısıtılması gerektiğini hava durumuna göre belirleyen bir sistem kurulmuş ve bu sayede şehirde hem enerji tasarrufu sağlanmakta hem de çevre kirliliğinin önüne geçilmektedir. Yine San Fransisco Belediyesi *“SFpark”* isimli mobil uygulama ile otoparklara yerleştirilen sensörler sayesinde vatandaşların boş park yerlerini kolayca bulmalarını sağlamaktadır (Dijitalyazarlar, 2019). Bu şehirler, vatandaş hayatını kolaylaştırmak ve yeni nesil dijital şehirleri yönetebilmek için vatandaş katılımı ve teknoloji destekli dijital şehir modelini uygulamaya başlayan örneklerdir (Benli, 2018:22). Ancak tam manasıyla dijital şehir modeli açısından belediyeciliğin siber-fiziksel mekânda gerçekleştirilmesi konusunda belediye binası olmadan tamamen dijital bir belediyecilik örneği sergileyen Hollanda'nın Molenlanden Belediyesi bu modeli dünyada ilk ve tek hayata geçiren belediye olarak öne çıkmaktadır.

#### **4. DİJİTAL BELEDİYE UYGULAMASI: HOLLANDA'NIN MOLENLANDEN BELEDİYESİ**

Hollanda'da belediyeler biçim ve görevleri itibarıyla farklı yapıdadırlar. Tüm belediyelerin görevleri aynı olmalarına rağmen görevleri yerine getirme biçimleri bakımından farklılaşmaktadır. 400'den fazla belediyesi olan Hollanda'nın en büyük belediyesi yaklaşık 750.000 nüfusa sahip Amsterdam Belediyesi iken en küçük nüfuslu belediye ise 1000 kişilik nüfusla Schiermonnikoog Belediyesi'dir (Karkın, 2013:296-297). Hollanda'da belediye sayısı 400'den daha yüksekti, ancak bazı politika ve hizmetlerin gerçekleştirilmesi büyük idari örgütsel yapıları zorunlu kılması nedeniyle komşu belediyelerin birleştirilmesi yoluna gidildi. Bu birleşmeler nedeniyle Hollanda'da belediye sayısı 390'a düşmüştür (Erdoğan, 2019:64). Hollanda'da küçük nüfuslu komşu belediyelerin bu şekilde birleştirilmesi uygulamaları halen devam etmektedir (VNG, 2018:27). Bu konuda, bir araştırma merkezinin yerel yönetimlerde verimliliği sağlamak ve bütçe sorunlarının önüne geçilmesi için belediye sayılarının yeniden düzenlenmesi hususunda merkezi yönetime önerilerde bulunmuştur. Ancak dönemin hükümeti bu öneriyi dikkate almayarak belediyelerin sayılarına ilişkin kararın belediyelerin kendi iradeleri ile alınması gerektiğine işaret etmiştir. Böylece belediyelerdeki birleşme merkezi yönetim eliyle değil, belediyelerin kendi iradeleriyle gerçekleşmiştir (Karkın, 2013:297).

Hollanda'da belediye seçimleri 4 yılda bir yapılmaktadır ve belediyeler, belediye meclisi, belediye encümeni, belediye başkanı ve başkan yardımcılarında oluşmaktadır (Erdoğan, 2019:64). Belediyelerin en tepesinde belediye meclisi bulunmaktadır. Belediye meclisi yerel düzeyde bir yasama organı işlevini göstermektedir. Şehirlerin büyüklüğüne göre belediye meclisi üye sayıları 7 ile 45 arasında değişiklik göstermektedir. Belediye meclis üyeleri 4 yılda bir gerçekleştirilen seçimle başa gelmektedirler (Karkın, 2013:298-302). Meclise belediye başkanı başkanlık etmektedir (Erdoğan, 2019:64). Belediye başkanı ise seçimle değil yerel seçilmişler tarafından İçişleri ve Kraliyet İlişkileri Bakanı'na sunulan iki aday arasından Bakan tarafından atamayla göreve gelmektedir. Belediye başkanı, aynı zamanda belediye meclisinin ve belediye yürütme konseyinde başkanıdır. Belediye başkan yardımcısı ise belediye seçimleri sonucunda koalisyonda anlaşılan siyasi partiler tarafından belirlenmektedirler. Bu yüzden belediye başkan yardımcılarının siyasal kimlikleri daha fazla ön plandadır. Belediye başkan yardımcılığı nüfusu 18.000'in altında olan belediyelerde yarı zamanlı olarak gerçekleştirilmektedir. Küçük belediyeler için belediye başkan yardımcılarının sayısı iki iken büyük çaplı

belediyeler için bu yası yediye kadar çıkmaktadır (Karkın, 2013: 298-302). Vatandaşları ilgilendiren konularda denetleme yapmak, meclisin çıkardığı yönetmeliklerin yürütülmesi ve meclise sunulacak tasarıların hazırlanmasından sorumlu olmak gibi görevleri bulunan belediye encümeni ise belediye meclisi üyeleri arasından seçilen sayıları belediye nüfusuna göre 2 ila 8 arasında değişen bir organdır (Erdoğan, 2019:64).

Molenlanden Belediyesi, 2013 yılında Hollanda'da üç küçük belediyenin (Graafstroom, Liesveld ve Nieuw-Lekkerland) birleşmesinden meydana gelen Molenwaard belediyesine 1 Ocak 2019'da Giessenlanden Belediyesinin katılımıyla Molenlanden isminde birleşen, Güney Hollanda eyaletinde 192 km<sup>2</sup> alana sahip olan 43.858 nüfuslu bir belediyedir (<https://www.molenlanden.nl>).

Halmos'a göre; bu birleşmenin amacı Hollada'daki belediyelerin kamu harcamalarını daha rasyonel hale getirmektir. Ancak bu birleşme bütün belediyelere merkezi bir konumda olacak bir belediye binası sorununu ortaya çıkardı. Bu nedenle, yerel belediye meclisi belediye binası olmadan tüm hizmetlerin dijital bir ortamda sunulmasına karar vermesiyle sanal bir dijital belediye yapısı inşa edildi. Böylece fiziksel bir belediye binasına sahip olmadan, belediye binasının yapım ve kullanım maliyetlerinden de kaçınılmış olundu (Halmos, 2016). Molenlanden Belediyesi başlangıçta Molenwaard ismiyle düşük bütçeli bir fiziksel belediye binasıyla dijital belediyeciliğin denemesini gerçekleştirdiler. Bu kapsamda belediye memurlarına esnek çalışma imkânları tanındı. Daha sonra dijital belediye projesi hayata geçirilince mevcut belediye binasının kapıları kapatıldı ve sanal belediyeciliğe geçildi. 1 Ekim 2014'ten beri yerleşik fiziksel bir konumu olmayan belediye, tüm kamu hizmetlerini dijital mekânda gerçekleştiren dünyadaki ilk belediyesi olmuştur (Beltz, 2016).

Molenlanden Belediyesinin fiziki bir konumu bulunmamaktadır. Ancak belediyenin mali idare gibi bölümlerinin sadece personel için tasarlanmış bir ofisi bulunmaktadır. Bu ofislerde vatandaş ziyaretlerini karşılayacak bir ziyaretçi masası bulunmamaktadır (OGD, 2013). Vatandaşlar taleplerine göre bir belediye yetkilisiyle görüşme gerçekleştirmek istiyorsa belediyeden randevu almaktadırlar ve belediye görevlileri vatandaşların talepleri doğrultusunda konutlarında ya da bir kafede ziyaret ederek görüşme gerçekleştirmektedirler (Molenlanden Belediyesi, 2019).

Molenlanden Belediyesi örneğinde, Belediye memurları çalışma alanlarına göre belirli miktarda para alırlar ve evde (Bulutta) çalışmaktadırlar. Memurlar görsel kimlik doğrulaması gerektiren (pasaport, ehliyet ve kimlik kartı) durumlarda vatandaş ziyaretleri gerçekleştirmektedirler. Belediye toplantıları yerel topluluk mekânlarında, kafe, bar gibi yerlerde gerçekleştirilmektedir. Vatandaşların dijital belediyeden en iyi şekilde yararlanmaları için tüm vatandaşların kolayca erişim sağlayacağı şekilde tasarlanan bir belediye portalı oluşturulmuştur. Oluşturulan bu dijital belediye portalına erişim sağlayan her ziyaretçi, ziyaret sebebini seçtikten sonra belediyeden talep edeceği hizmet konusunda sistem tarafından yönlendirilmektedir. Vatandaşlar belediyeden bir randevu talebinde bulunacakları zaman kendilerine en uygun ve en yakın bir yeri belirleyebilmektedirler. Örneğin, pasaport başvuruları için belediye sınırlarındaki köylerde birden fazla başvuru merkezi belirlenmiştir ve vatandaşlar kendilerine en yakın başvuru merkezini talep ederek işlemlerini gerçekleştirebilmektedirler. Vatandaşlar diğer belediye hizmetleri için ise daha geniş dijital bir ön büro seçeneğine sahiptirler. Benzer şekilde belediye meclisinin toplanma yerinde herhangi bir kısıtlama bulunmamaktadır. Belediye meclisi huzurevinde, bir spor salonunun veya bir şirketin kantininde vb. yerlerde toplanabilmektedirler. Belediye meclis toplantılarının yapılacağı yer çoğunlukla toplantı gündemine ve tartışılacak konuya göre seçilmektedir. Böylece, belediye meclisinde tartışılacak konunun ilgilileri tarafından karar alma süreçlerine katılımlarının sağlanması da kolaylaşmaktadır. Benzer durum memurlar içinde geçerlidir. Memurlara, kendilerine en uygun yerlerde çalışabilme gibi esnek çalışma imkânıyla her zaman ve her yerde vatandaş odaklı bir şekilde çalışmalarını sağlanmıştır. Böylelikle memurlar, ister evde, ister bir kafede isterse kendine uygun bir ofis ortamı oluşturduğu yerlerde çalışabilmektedirler. Tüm bunların yanında vatandaşların ziyaret edebileceği bir fiziki mekânın olmayışından ötürü pasaportların ve belediyeden alınacak diğer tüm belgelerin vatandaşlara evlerinde veya işyerlerinde hızlı, güvenli bir şekilde ulaşımlarını sağlayacak özel bir teslimat hizmeti de oluşturulmuştur (Bletz, 2016).

Molenlanden Belediyesi, OGD Bilgi İletişim Teknolojileriyle akıllı çevrim içi hizmet sunarak daha iyi hizmet vermek adına, "Office 360" ve "Azure" hizmetleriyle Microsoft bulut teknolojisini kullanmaktadır (OGD, 2013).

Vatandaşlarla iletişim kurmak içinse "Skype" uygulaması kullanılmaktadır. Belediyede Microsoft, bulut bilişim hizmetlerinin kullanılmasının sebebi; ucuz olması ve vatandaş verilerinin korunması konusunda daha güven duyulmasıdır. Molenlanden sanal belediyesi, 2015 yılında Microsoft tarafından "yenilikçi fikirler" kategorisinde Yılın Akıllı Şehri'ne aday gösterilmiştir (Bletz, 2016).

Molenlanden dijital belediyesinin hayata geçirilmesinin amacı sadece para tasarrufu yapmak değildi, asıl amaç yönetim ilkelerini hayata geçirmek ve hizmetlerin kalitesini artırarak vatandaş yaşamını da kolaylaştıracak faaliyetlerde bulunmaktı. Yerleşik bir belediye binasını hayata geçirmek için 15 milyon Euro'ya ihtiyaç vardı. Ancak dijital belediyeyi hayata geçirmek için 3 milyon Euro harcandı. Dijital belediyeciliğin faydaları göz önüne alındığında bu miktarın yerleşik bir belediye binasının maliyetinden de öte çok daha düşük kalmaktadır (Gemeente.nu, 2015).

Dijital belediye hayata geçirildiğinde vatandaşlar, belediye idari süreçlerinin işleyişini eskisine göre daha kolay takip etme imkânına kavuşmuştur. Dijital belediyecilik vatandaşları doğrudan etkileyen bir konuda karar alınacağı zaman onları bilgilendirmek ve fikir ve görüşlerini almak için mesajlaşma servisine abonelik konusunda teşvikler yapmaktadır. Belediyenin pek çok veri türü çevrimiçi olarak halka açıktır. Ayrıca vatandaşlar belediye meclis kararlarına dijital olarak katılım sağlayarak tepki verebilme imkânına sahiptirler (Bletz, 2016).

Tüm bunların yanında Molenlanden belediyesinin bazı dijital hizmetleri şu şekildedir; Belediye atık yönetimi çerçevesinde atıkları bir özel şirkete toplatmaktadır. Atık toplama istasyonları oluşturup, atık toplama takvimine göre vatandaşlar posta kodu ve ev numarasını dijital ortamda girerek hizmetten yararlanabilmektedir. Ayrıca özel şahıslar ve kurum kuruluşlarla iş birliğini hâkim kılarak yerel kalkınma projelerinin oluşturması için bir girişimci sayacı uygulaması oluşturulmuştur. Birlikte yaşam programları vasıtasıyla da belediyede yaşayan sakinlere ve çalışanların değerlerine uygun biçimde öncelikli ele alınması gereken konuları tartışmak ve gelecek yıllarda karşılaşılabilecek zorluklar konusunda sakinler ve tüm paydaşlarla birlikte tartışma toplantıları düzenlenmektedir. Vatandaşların belediye yetkilileriyle dijital ortam dışında şahsen görüşmek için bir randevu portalı oluşturulmuş ve bu sayede önceden belirlenen hizmet noktalarında yetkililerle görüşme sağlanabilmektedir. Bunun yanında doğum ve ölüm bildirimleri dijital ortamda alınmaktadır. Cenaze ve mezarlık işlemleri için sistemin verdiği bir şifre ile giriş sağlanarak cenazenin hangi gün ve saatte alınacağı, mezarlık ve mezar seçimi işlemleri de gerçekleştirilebilmektedir. Toplantı ve etkinlik düzenleme, işyeri lisansı alma, işportacılık yapmak, şans oyunları lisansı gibi konularda bir izin portalı yardımıyla başvuruların alınması gibi birçok hizmet dijital olarak gerçekleştirilmektedir (Molenlanden Belediyesi, 2019).

Belediyenin hizmet kalitesinin artması dijital belediyecilik projesi sayesinde gerçekleşmiştir. Bu kalitenin yakalanmasında ki en önemli sebep ise belediye memurları ve vatandaşların eski uygulamalara nazaran hem birebir hem de dijital olarak eskisinden çok daha fazla etkileşimde bulunmalarıdır (Erdoğan, 2019:71). Bunun yanında vatandaşların, Molenlanden'de karar alma ve kararların uygulanması sürecine daha fazla dâhil olmaları, alınan kararlara anında dijital tepki verebilme imkânına sahip olmaları gibi etmenlerin vatandaş yönetimin etkin bir parçası haline getirmesi gibi önemli faktörlerin de rolü büyüktür (Bletz, 2016).

Tilburg Üniversitesi tarafından yapılan bir araştırmaya göre, belediye işlemleri sayısallaştırılmadan önce vatandaşlar belediye hizmetlerine 10 üzerinden 8 puan vermiştir. Dijital belediyeciliğe geçildikten sonra ise vatandaşların belediye hizmetlerine puanı 10 üzerinden 9 olmuştur (Bletz, 2016).

## SONUÇ

21. yüzyılın dijital çağında bilgi iletişim teknolojilerinin gelişmesi, dijital araç ve uygulamaları kullanan, internete bağlanan insanların sayısında önemli artışlar meydana getirmiştir. Artık günümüzün Z kuşağı diye bilinen internet ve teknoloji ile büyüyen kuşak, çok küçük teknolojik araçlarla bile dünyanın her tarafındaki enformasyona kolayca erişim sağlayabilir bir imkâna sahip olmuştur. Dolayısıyla dijital araçların sayıları, hızları ve işlevleri gibi imkânlar artıkça toplumların birbirine bağlantılılık düzeyini de günden güne artmaktadır. Bu kapsamda milyonlarca insan teknolojik araçlar vasıtasıyla dijital ortamda içerik üretmektedir. Dijital çağın bu yeni kendini özgürce ifade etme ve özgürce iletişim, haberleşme hareketi vatandaşların kamu yönetimlerinden beklentileri, talepleri ve hesap sorma arzularını da artmıştır.

Dünyamızda teknolojik gelişmelere bağlı olarak yaşanan dijital dönüşüm akıllı robotlar, yapay zekâ gibi unsurlar fiziksel ortam ile sanal gerçekliği birleştirmeyi vaat etmektedir. Küresel ölçekte dijital dönüşüm ve toplumların birbirlerine bağlantılılıkları arttıkça; yönetimler de ya kendini bu dönüşüme uyarlayacak ya da günümüz teknoloji kuşağına uyum sağlayamaz duruma düşme riskiyle karşı karşıya kalacaktır. Bu kapsamda dünyada yaşanan dijital dönüşümle birlikte karşılıklı etkileşimler paralelinde yerel yönetim hizmetlerinde dijital uygulamaların sayısında artış yaşanmıştır. Yerel yönetimlerin hizmet sunumlarında dijital araçları kullanmaları; bürokrasi ve kırtasiyeciliğin azaltılması, iyi yönetim ilkelerinin hayata geçirilip hizmetlerin şeffaf, denetlenebilir, etkin, verimli ve katılımcı bir biçimde sunulması, hizmetin zaman ve maliyetini düşürme, hizmet

kalitesinin artırılarak vatandaşın yaşamının kolaylaştırılması ve daha demokratik bir yönetimin gerçekleştirilmesi gibi hususlarda önemli katkıları olacaktır.

Dijital belediyecilik anlamında çalışmada ele alınan Hollanda'nın Molenlanden Belediyesinde fiziki bir belediye mekânı olmaksızın siber-fiziksel mekânda bir belediyeciliğin gerçekleştirilebileceği gerçeğini göstermektedir. Dijital belediyeciliğin geldiği bu nokta 43.858 nüfuslu bir belediyede kamu hizmetlerinin neredeyse tamamının dijital ortamda gerçekleştirilmesi hizmet kalitesinin artması, insan hayatının kolaylaşması, yerleşim yerlerinin daha yaşanabilir kılınması gibi çeşitli pozitif faktörler açısından geleceğe dair umut verici gelişmedir. Dijital belediyecilik konusunda yaşanan bu gelişmeler Türkiye'deki belediyeler ve büyükşehir belediyeleri için adeta bir yol gösterici niteliktedir. Türkiye'de büyükşehir belediyelerinde “*Araç Takip Bilgi Sistemi, Akıllı Sinyalizasyon, Trafik Kontrol Merkezi, atık yönetimi için Çevre Kontrol Merkezi, akıllı kart ve akıllı cihazlar*” gibi dijital uygulamalar kullanılmaktadır. Bunun yanında E-devlet üzerinden vatandaşların kullanımına sunulan e-belediye bilgi sistemi ile ruhsat başvurusu, ruhsat başvuru sorgulama, dilekçe kayıt, belediye bilgi edinme başvuruları, evrak takibi gibi hizmetlerde verilmektedir (İçişleri Bakanlığı E-Belediye, 2019). Ancak Türkiye'deki belediyelerin bu tür sınırlı dijital uygulamaları kullanmasının ötesinde Molenlanden belediyesi örneğinden hareketle cevaplanması gereken soru, “*bir belediye binası olmadan dijital bir belediyecilik gerçekleştirilebilir mi?*” sorusudur. Bu tür bir belediyeciliğin gerçekleştirilebilmesi için en önemli unsur yerelde merkezi yönetim birimleriyle işbirliğini hâkim kılmaktır. Türkiye'de e-belediyecilik hizmetleri ile başlayan ve önemli ilerlemeler kaydedilen bu süreçte belediyelerin kamu hizmetlerinin hemen hemen hepsini dijital ortamda sunması için teknoloji konusunda çalışan özel sektör, kamu sektörü, sivil toplum kuruluşları, akademi ve toplumsal kesimlerin işbirliği içinde gerçekleştirecekleri projelere ihtiyaç vardır. Bu çerçevede dijital belediyeciliğe dönüşümün gerek kent sakinleri gerekse yönetimler tarafından benimsenmesi ve katılımcı bir yaklaşımla ortak akılda bir araya gelmesi en önemli faktörlerdendir. Bu girişimlere başlangıç olarak küçük nüfuslu belediyelerde kuluçka merkezleri kurularak dijital belediyecilik test edilebilir. Bu sayede dijital belediyeciliğin Türkiye koşullarında işlevselliği de sınamış olur.

Belediyelerin iyi yönetim ilkeleri doğrultusunda katılımcı, şeffaf, hesap verilebilir bir anlayışla vatandaş odaklı hizmet sunumunu gerçekleştirmeleri için blockchain ve yapay zekâ teknolojilerini de göz ardı etmemeleri gerekir. Blockchain teknolojilerinin yerel yönetim birimleri için en önemli faydalarından birisi, işlem kayıtlarının şeffaf olmasının yanında vatandaşların kişisel bilgilerinin mahremiyetini sağlayabilecek bir şifreleme yapısına da sahip olmasıdır (Polat, 2018:41). Yapay zeka teknolojilerini işler hale getiren unsur dijital veridir. Bu bağlamda blockchain ve yapay zeka teknolojilerini dijital belediyecilik ile birleştirerek hızlı, şeffaf, vatandaş katılımıyla iş süreçlerinin tasarlandığı, bürokrasinin en aza indiği, hizmetlerin akıllı sunulduğu yeni bir belediye anlayışı inşa etmek mümkün hale gelecektir.

## KAYNAKÇA

- AKSU, Halil (2018), **Dijitopya: Dijital Dönüşüm Yolculuk Rehberi**, Pusula Yayınları, Ankara, 2. Baskı.
- BENLİ, Berrin (2018), “*Akıllı Şehirlere Dönüşüm*”, **Akıllı Belediyecilik Zirvesi 2018 Bildiriler Kitabı** (Ed. Yunus Demiryürek ve Kerem Ulusoy), Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları, İstanbul, ss.20-25.
- BLETZ, Jan (2016), “*Molenwaard: The World's First Digital Municipality*”, **General Case Study**, <https://joinup.ec.europa.eu/collection/egovernment/document/molenwaard-worlds-first-digital-municipality> (Erişim Tarihi: 21.09.2019).
- ÇAPAR, Mehmet Kürşat (2015), “*Dijital Belediyecilik*”, **Blog**, <https://www.avd.com.tr/blog/349-dijital-belediyecilik> (Erişim Tarihi: 22.10.2019).
- DURAHIM, Ahmet Onur (2018), “*Yapay Zeka Teknolojileri*”, **Akıllı Belediyecilik Zirvesi 2018 Bildiriler Kitabı** (Ed. Yunus Demiryürek ve Kerem Ulusoy), Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları, İstanbul, ss.31-39.
- DIJITALYAZARLAR (2019), “*Akıllı Şehir (Smart City) Nedir? Neyi Hedeflemektedir?*”, **Blog**, <https://www.digitalyazarlar.com/akilli-sehir/> (Erişim Tarihi: 29.10.2019).
- ERDOĞAN, Oğuzhan (2019), “*Yerel Yönetimlerde Dijital Dönüşüm: Molenwaard Belediyesi Örneği*”, **Siirt Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, S.7(13), ss.59-74.



- GEMEENTE.NU (2015), “*Virtueel Gemeentehuis Molenwaard Wereldberoemd*”, **E-Haber**, <https://www.gemeente.nu/dienstverlening/ict/virtueel-gemeentehuis-molenwaard-wereldberoemd/> (Erişim Tarihi: 30/10/2019).
- HENDEN, H.Burçin ve HENDEN, Rıfıkı (2005), “*Yerel Yönetimlerin Hizmet Sunumlarındaki Değişim ve E-Belediyecilik*”, **Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi**, www.e-sosder.com, S.4(14), ss.48-66.
- HALMOS, Andrea (2016), “*Open Government Use Cases Involving Local And Regional Administrations*”, **Blog**, <https://ec.europa.eu/futurium/en/content/open-government-use-cases-involving-local-and-regional-administrations> (Erişim Tarihi: 11.10.2019).
- İÇİŞLERİ BAKANLIĞI E-BELEDİYE (2019), “*Belediyelerde Devrim Niteliğinde Uygulama*”, **E-Haber**, <https://www.belediye.gov.tr/belediyelerde-devrim-niteliğinde-uygulama> (Erişim Tarihi: 11.10.2019).
- KARKIN, Naci (2013), “*Hollanda Yönetişel Düzeninde Yerel Yönetimler*”, **Dünyada Yerel Yönetimler Örnekler - Uygulamalar** (Ed. Murat Okcu ve Hüseyin Özgür ), Seçkin Yayıncılık, ss.283-308.
- KAYPAK, Şafak (2009), “*Küreselleşme Sürecinde E-Dönüşüm ve Belediyelere Yansımaları*”, **7. Uluslararası Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi Bildiri Kitabı**, Yalova, ss.215-234.
- KAYPAK, Şafak, YILMAZ, Vedat ve BİMAY, Muzaafer (2017), “*Dijital Çağda Yerel Yönetimler*”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, S.22(KAYFOR'15 Özel Sayısı), ss.1798-1813.
- MECEK, Mehmet (2017), “*E-Devlet ve E-Belediye: Kavramsal Çerçeve ve Türkiye'de Belediye Web Sitelerine Yönelik Yapılan Çalışmaların İncelenmesi*”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, S.22(KAYFOR'15 Özel Sayısı), ss.1815-1851.
- MERTER, Sümeyra (2012), “*E-Municipality In Terms of Local Public Services: Beyoğlu Municipality Case*”, **Yüksek Lisans Tezi**, Fatih Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- MOLENLANDEN BELEDİYESİ (2019), **Kurumsal Web Sayfası**, <https://www.molenlanden.nl/> (Erişim Tarihi: 09.09.2019).
- MURPHY, Sean, MCLEARTY, Doug ve COMMISSO, Tim (2018), “*Digital Transformation: A Municipal Game Changer*”, **Amo Conference**, <https://www.amo.on.ca/AMO-PDFs/Events/18/Presentations/Monday/Digital-Transformation-MNP-Presentation-Aug-20-F.aspx> (Erişim Tarihi: 22.09.2019).
- OGD (2013), “*Persbericht: OGD Bouwt Eerste Virtuele Gemeentehuis*”, **Blog**, <https://blog.ogd.nl/ogd-bouwt-eerste-virtuele-gemeentehuis> (Erişim Tarihi: 11.10.2019).
- PEKTAŞ, Ethem Kadri (2011), “*Belediye Hizmetlerinde Bilgi-İletişim Teknolojilerinin Kullanımı ve E-Belediye Uygulamalarındaki Son Gelişmeler: Bir Literatür Taraması*”, **Sosyal Bilimler Dergisi**, S.13(1), ss.65-88.
- KARAKAYA POLAT, Rabia (2006), “*E-Belediyecilik Kılavuzu Yerel Yönetim Vatandaş Etkiletişimi*”, **Stratejik Rapor**, TASAM Yayınları, İstanbul.
- POLAT, İsmail Hakkı (2018), “*Akıllı Belediyecilik ve Blokzincir*”, **Akıllı Belediyecilik Zirvesi 2018 Bildiriler Kitabı** (Ed. Yunus Demiryürek ve Kerem Ulusoy), Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları, İstanbul, ss.41-42.
- ŞAHİN, Ali (2007), “*Türkiye’de E-Belediye Uygulamaları ve Konya Örneği*”, **Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, S.29, ss.161-189.
- VNG (2015), “*Local Government in The Netherlands*”, **Drukkerij Excelsior bv**, The Hague, <https://www.publieksdienst.nl/wp-content/uploads/2018/04/DENMARK-4-Local-Government-in-the-Netherlands.pdf> (Erişim Tarihi: 10.10.2019).
- YILMAZ, Vedat (2019), “*Doğu Anadolu Bölgesinde E-Belediyecilik Hizmetlerinin Yerel Halk Tarafından Kullanım Düzeylerinin Değerlendirilmesi: Bitlis ve Muş Belediyesi Örnekleri*”, **E-Yönetişim** (Ed. Bekir Parlak ve Kadir Caner Doğan), Beta Yayınevi, İstanbul, ss.509-532.

## Woodrow Wilson ve İdarenin İncelenmesi: Reform Bağlamında Yeniden Okumak

*Woodrow Wilson And The Study of Administration: Re-reading in The Context of Reform*

**Hamza AL**

Prof. Dr., Sakarya Üniversitesi, SBF,  
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü,  
al@sakarya.edu.tr  
<https://orcid.org/0000-0001-6389-5321>

Makale Başvuru Tarihi: 09.12.2019

Makale Kabul Tarihi: 26.12.2019

Makale Türü: Araştırma Makalesi

### ÖZET

**Anahtar  
Kelimeler:**

Woodrow Wilson,  
İdarenin  
İncelenmesi,  
Reform,

*Bu çalışmada Woodrow Wilson'ın 1887 yılında yayınladığı Yönetimin İncelenmesi (The Study of Administration) adlı ünlü makalesi, genel yaklaşımın dışında, farklı bir açıdan ele alınmaya çalışılmıştır. Wilson'ın söz konusu makalesi, akademik literatürde ağırlıklı olarak Siyaset-İdare ayrımı ve Kamu Yönetimi disiplinin doğuşu üzerinden ele alınmıştır. Bu çalışmada ise Wilson'ın söz konusu makalesi reform bağlamında ele alınmıştır. Wilson'ın temel amacının Siyaset-İdare ayrımını ortaya koyarak İdare disiplinin ortaya çıkışını müjdelemek değil; Kıta-Avrupa idare anlayışını ülkesine aktarmaya çalışmak olduğu tezi üzerinde durulmuştur. Çalışmada, Wilson'ın Avrupa'ya bakışı ile idare reformlarına yaklaşımı, o dönemdeki Osmanlı devlet seçkinlerinin Avrupa'ya bakışı ile reformlara yaklaşımları arasındaki farka değinilmiştir. Bu bağlamda, Wilson'un, İdarenin İncelenmesi adlı makalesinde ortaya koyduğu reform yaklaşımları, iki yüz yıldan beridir reform süreci yaşayan Türkiye için önemli birer kaynağı olabilir. Kamu yönetimi teorisyenleri ve uygulayıcıları, söz konusu makaleye bu bağlamda tekrar göz atmalıdırlar.*

### ABSTRACT

**Keywords:**

Woodrow Wilson,  
The Study of  
Administration,  
Reform,

*In this study, the famous article The Study of Administration published by Woodrow Wilson in 1887 is aimed to be discussed from a different vantage point than the common approaches. This article of Wilson is mostly approached in the academic literature with regards to politics-administration dichotomy and the birth of Public Administration discipline. In this study, Wilson's article is discussed within the context of reform. It is emphasized that the main objective of Wilson was not to herald the birth of the discipline of administration by setting forth the dichotomy of Politics and Administration but rather to try to transfer to his own country continental Europe's conception of administration. In this study, the difference between Wilson's approach to Europe and administrative reforms and that of the Ottoman state elite at that period of time is touched upon. In this context, the reform approaches that Wilson set forth in his article, The Study of Administration can be an important guiding spirit for Turkey which has been experiencing a reform process for two hundred years. Theoreticians and practitioners of Public Administration should re-review this article in this context.*

## 1. GİRİŞ

Woodrow Wilson tarafından kaleme alınan İdarenin İncelenmesi (The Study of Administration) adlı makale, akademik dünyada yeterince ele alınmış ve tartışılmıştır. Bu ele alışlar ve tartışmalar, ağırlıklı olarak Siyaset-İdare ayrımı ve Kamu Yönetimi disiplininin kökeni üzerinden yürütülmüştür. 1887'de yayınlanan ve üzerinden 130 yıldan fazla bir süre geçen Woodrow Wilson'ın İdarenin İncelenmesi adlı çalışması, bu bağlamda Kamu Yönetimi literatüründe en fazla başvurulan eserlerden birisidir ve Kamu Yönetiminin kökenine ilişkin ilk akla gelen eserlerdir.

Tük akademik yazını da bundan nasibini almış durumdadır. Kamu Yönetimi disiplinine ilişkin akademik yazıların neredeyse tümünde Woodrow Wilson'ın yazmış olduğu İdarenin İncelenmesi adlı makaleye atıf vardır. Birçok akademisyen, makalenin yayınlanış tarihini (1887), Kamu Yönetimi disiplininin doğum tarihi olarak görür. Bu konuda, oldukça fazla kaynak söz konusudur<sup>1</sup>. Kamu Yönetimi disiplinine ilişkin tartışmalarda özellikle Amerika Birleşik Devletleri'nde Woodrow Wilson, Kamu Yönetiminin kurucu babası olarak kabul edilir (Link, 1968:433; Naidu, 1996:53).

Doğrusu Woodrow Wilson, ülkesinde Kamu Yönetimi disiplinin kurucu babalığını, ya da yazdığı İdarenin İncelenmesi adlı çalışması, Kamu Yönetimi disiplininin ortaya çıkışını müjdeleyen bir çalışma olabilir. Bu çalışmanın amacı, söz konusu makaleyi bu bağlamda ele almak değildir. Zaten bu konuda yeterince çalışma yapılmış durumdadır. Bu çalışmada, Wilson'ın söz konusu makalesi, idari reform bağlamında ele alınacaktır. Türkiye gibi iki yüz yıldır başka ülke örnekleri üzerinden sürekli reform yapan veya yapmaya çalışan bir ülke için, Woodrow Wilson'ın İdarenin İncelenmesi adlı çalışması, bu açıdan ele alınmaya değer niteliktedir. Wilson'ın İdarenin İncelenmesi adlı çalışması, Kamu Yönetimini disiplinin doğuşunu müjdelemekten çok, bir ülkenin başka ülke uygulamalarından nasıl yararlanması gerektiğini ortaya koyan en iyi örneklerinden birisidir. Daha da ilerisi, Woodrow Wilson'ın nihai amacı, Siyaset-İdare ayrımını ortaya koymak ya da Kamu Yönetimi disiplinin ortaya çıkışını ele almak değil; Avrupa'da gelişen bu disiplinin nasıl Amerikanlaştırılacağını ortaya koymaktır. Bu anlamda İdarenin İncelenmesi adlı makale, daha ziyade kamu reformu üzerine yazılmış bir çalışmadır. Makaledeki Siyaset-İdare ayrımına ve Kamu Yönetiminin kökenine ilişkin tespitlerinin, Wilson'ın reform konusundaki görüşlerini gölgelemiş olması şansızlıktır.

Woodrow Wilson'ın İdarenin İncelenmesi adlı çalışması, Siyaset-İdare ayrımı ya da Kamu Yönetimi disiplininin kökeni ekseninden çok, reform ekseninde tartışmaya değer niteliktedir. Sürekli başka ülke örnekleri üzerinden reform yapıp, bir türlü sağlıklı sonuç alamayan bir ülke olarak Türkiye, İdarenin İncelenmesi adlı çalışmayı, en fazla kamu reformları üzerinden tartışmalıdır. Söz konusu çalışma, özellikle ülkemiz açısından, en fazla bu yönüyle ele alınmaya değer niteliktedir.

## 2. WOODROW WILSON'IN HİKÂYESİ

İdarenin İncelenmesi adlı makalenin bu kadar ilgi uyandırmış olmasını, sadece içeriğine bağlamak tam doğru değildir. Söz konusu makalenin, daha sonra Amerika Birleşik Devletleri'ne başkanlık yapmış olan bir akademisyen tarafından kaleme alınmış olmasını da göz önünde bulundurmak gerekir. Ayrıca Wilson'ın, Birinci Dünya Savaşı sonrası ortaya çıkan duruma müdahil olarak, birçok ülkeyi ilgilendiren ve kendi adıyla anılan On Dört İlkeyi (Fourteen Points) açıklayarak, dünya kamuoyu tarafından daha fazla tanınır hale gelmesini de dikkate almak gerekir.

Thomas Woodrow Wilson (1856-1924), bir politikacı, avukat ve akademisyen olarak, 1913-1921 arasında Amerika Birleşik Devletleri'ne 28. başkan olarak hizmet etti. Demokrat Partili olan Wilson, başkan seçilmeden önce, New Jersey'de iki yıl (1910-1913) valilik görevini yürüttü. Valilik dönemindeki bazı reformları, onu başkanlığa taşımada etkili olmuş olmalı. Başkanlığı döneminde birçok alanda reformlar yaptı. Başlangıçta tarafsız kaldıysa da, ülkesini 1917'de fiilen Birinci Dünya Savaşı'na soktu ve Amerika'nın dış politika yaklaşımını kökünden değiştirerek kendi adıyla (Wilsonianism) anılan aktif bir dış politika geliştirdi. 8 Ocak 1918 günü, ABD Kongresi'nde Birinci Dünya Savaşı'nın sonucuna ilişkin yaptığı konuşmada ortaya koyduğu ve kendi adıyla anılan meşhur On Dört ilkeyi (Fourteen Points) açıkladı. Milletler Cemiyeti'nin (League of Nations) kurulmasına öncülük etti; fakat Kongre'nin direnci nedeniyle ülkesini üye yapamadı.

1 Örneğin bir makalenin girişi cümlesi, "Kamu Yönetimine bakış açımızda alanın başlangıcı sayılabilecek 1887 yılından beri önemli değişimler gerçekleşti. Woodrow Wilson'ın 'Yönetimin İncelenmesi' başlıklı makalesiyle 1887'de başlayan serüven..." şeklinde başlar (Ergun, 1997). Bir başka makalede, "...kamu yönetimi disiplininin kurucusu sayılan Woodrow Wilson'dır" denilmektedir (Şener, 2007).

Aynı zamanda bir akademisyen olan Wilson, Princeton Üniversitesi'nde Siyaset Bilimi okudu (1875-1879). Daha sonra Virginia Üniversitesi'nde hukuk eğitimi aldı (1879-1881). Johns Hopkins Üniversitesi'nde Kongre Hükümeti (Congressional Government: A Study in American Politics) üzerine doktorasını tamamladı (1885). Bu üniversitede, Alman tarihi üzerine çalışmalar yapan Herbert Baxter Adams, Richard T. Ely ve J. Franklin Jameson gibi akademisyenlerden ders aldı. Tezinde, başkanlık sisteminin eksikleri üzerinden yola çıkarak, başkanlık sitemini parlamenter sisteme yakınlaştırma önerisinde bulundu. Anayasa'nın hükümet organı bakımından eksik olduğunu ileri sürerek başkanlık sisteminin parlamenter sisteme yaklaştırmaya çalıştı. Söz konusu üniversitede devlet ve idare konularındaki çalışmalar yürüttü (1883-1885). Siyaset, idare, devlet, hukuk üzerine çalışmalar yaptı. Çeşitli kolejlerde tarih, siyaset ve politik ekonomi üzerine dersler verdi. Ayrıca Princeton Üniversitesi'nde siyaset bilimi profesörü olarak görev yaptı (1886-1902). Bu üniversitede Hukuk ve Politik Ekonomi başkanlığını yürüttü. Bir süre (1902-1910) Princeton Üniversitesinde rektörlük görevini ifa etti. Bazı meslektaşlarıyla birlikte çalıştığı üniversitenin müfredatında yenilikler yaptı. Amerikan kamu yönetimi ve kamu görevlilerinin eğitimi konusunda çalışmalar yürüttü. Üniversitede yaptığı reformlar ses getirdi. Bu üniversitede çalışırken Johns Hopkins, New York Law School ve Colorado College'da dersler verdi. Devlet (*The State: Elements of Historical and Practical Politics*) üzerine (1889) ders notları yazdı (Hoffman, 2002:12-18; Schuessler, 2015; <https://www.gutenberg.org>; <https://en.wikipedia.org>; <https://www.britannica.com>).

Tüm bunlar, Woodrow Wilson'ın, kendi ülkesinin tarihi yanında, Avrupa tarihine de vakıf olduğunu; Kıta-Avropası devlet geleneğini tanıdığını; Fransız ve Alman idaresine ilişkin düşüncelere sahip olduğunu; düşüncelerini sadece yazmakla yetinmeyip, bu düşüncelerini yönetici olduğu üniversitede, eyalette ve devlette hayata geçirmeye çalıştığını göstermektedir. Bu yönüyle teori bilgisini uygulama ile taçlandırmış gözükmektedir.

### 3. İDARENİN İNCELENMESİ ADLI MAKALENİN HİKÂYESİ

Woodrow Wilson'ın, Nisan 1887'de Political Science Quarterly dergisinde (1887:197-222) yayınlanan, İdarenin İncelenmesi (The Study of Administration) adlı makalesi, genellikle Kamu Yönetimi disiplinin kuruluş belgesi; yayımlandığı tarih (1887) kuruluş tarihi; yazarı (Woodrow Wilson) ise kurucusu kabul edilir. Doğrusu, Wilson'ın, İdarenin İncelenmesi adlı çalışması, bir dergide yayınlanmış olsa da, Wilson'ın, söz konusu çalışmayı bir dergide yayınlanmak üzere kaleme almadığı anlaşılmaktadır.

Wilson'ın, söz konusu çalışmayı yayınlamadan yaklaşık bir yıl önce, 1886 yılında bir konferansın metni, ya da iş başvurusu için sunduğu; yayın teklifinin daha sonra dergi tarafından kendisine iletiildiği iddia edilmektedir. Bu anlamda söz konusu çalışma, bir akademik iş konuşması (job talk) olduğu anlaşılmaktadır. Cornell Üniversitesi rektörü Charles Kendall Adams'la, ders durumu ile ilgili bir temas kurduğu, Adams'ın onu, 3 Kasım 1886 tarihinde Cornell'in Tarih ve Siyaset Bilimi Topluluğunda (Historical and Political Science Association) bir ders (konferans) sunmaya davet ettiği, Wilson'ın o ünlü çalışmayı burada sunduğu iddia edilmektedir. Nitekim 4 Kasım 1886 tarihli New York Evening Post, Wilson'ın Tarih ve Siyaset Bilimi Topluluğu'ndaki (Historical and Political Science Association) konuşmasından bahsederek, İdarenin İncelenmesi üzerine başarılı sunum yaptığını, çalışmanın tarihçesini ana hatlarıyla ele aldığını, onu siyaset biliminde nispeten yeni bir gelişme olarak gösterdiğini ve bu konuda yapılması gerekenleri gösterdiğini yazmaktadır. Buna göre Wilson, Kasım 1886'da Cornell Üniversitesinde "İdarenin İncelenmesi" üzerine bir konferans verdiği, bu sunumun, çok az değişikliklerle bir sonraki yıl Political Science Quarterly dergisinin ikinci cildinde yayımlandığı anlaşılmaktadır. Editörle olan yazışmalarında Wilson, bu çalışmayı yayınlamak düşüncesiyle yazmadığını, idare tarihinin incelenmesi ve bu disipline Amerika'da duyulan ihtiyacı gündeme getirmek için kaleme aldığını, eğer yayınlamak isterlerse buna itirazının olmayacağını belirtir (Stillman, 1973:582; Holden, 1996:23; Holden, 1996:23; Hoffman, 2002:18; Dorfman, 1941:40; Link, 1968:431). İdarenin İncelenmesi, Wilson'ın çeyrek asırlık akademik hayatında idare alanında yayınladığı tek makaledir.

### 4. İDARENİN İNCELENMESİ ADLI MAKALENİN İÇERİĞİ

Wilson'ın İdarenin İncelenmesi adlı makalesi, bir disiplinin (Kamu Yönetiminin) ortaya çıkışı kadar, belki de ondan daha çok, bir reformun nasıl yapılacağına ilişkin bilgiler içermektedir. Wilson, bu çalışmayı sunduğu zaman, henüz vali ya da başkan değildi; bir akademisyen olarak bu makaleyi kaleme almıştı. Bu yönüyle makale sanki akademik bir kaygıdan ziyade, yönetsek bir kaygı ile yazılmış gibi durmaktadır.

İdarenin İncelenmesi adlı makaleye göz atıldığında, bu durum, ilk cümleden itibaren net olarak göze çapmaktadır. Wilson, daha ilk cümlesinde, Amerika'da idare disiplinine olan ihtiyacı reform bağlamında ele

almaktadır: “Personel idaresinde reform adını taşıyan bugünkü cereyan... sadece personeli düzeltmeğe çalışmakla yetinmeyip aynı zamanda devlet dairelerimizin, teşkilat ve metotlarını da içine alması gerek[ir]”. “Devlet dairelerinin teşkilat ve metotları en az personel meseleleri kadar düzeltilmeğe muhtaç[tır]” (Wilson, 1961:53).

Hatta açıkça Wilson (1961:53), “idari incelemelerin ilk hedefi[nin] önce devletin neleri ehliyet ve başarı ile yapabileceğini, ikincisi ise bu uygun işleri mümkün olan azami tesirlilik (efficiency) ve asgari para veya enerji sarfi ile nasıl gerçekleştirebileceğini tespit etmek” olduğunu belirtir. Ona göre, idare disiplininin varlığını haklı kılan tek sebep, devletin işlerini kolaylaştırmak, işlerini özel teşebbüsten farklı hale getirmek, teşkilatını kuvvetlendirip, arındırmak ve görevlerini görev bilinciyle taçlandırmaktır. İdare disiplininin bazı üniversitelerin öğretim programlarına girmiş olması, Amerika’nın idare hakkında daha fazla bilgiye muhtaç olduğunun açık bir delilidir (Wilson, 1961:53,56).

#### 4.1. Siyaset İdare Ayırımı ve Siyasette Amerika İdarede Avrupa’nın Üstünlüğü

İdarenin İncelenmesi adlı makalede Wilson, idare alanında Kıta-Avrupası’nın (Fransa-Almanya) üstünlüğünü kabul ederken siyaset alanındaki Anglo-Sakson dünyasının (İngiltere, Amerika) üstünlüğünü vurgular. Ona göre, tarihi süreç içinde siyaset ve Anayasa gelişimi bakımından Amerika, Avrupa’ya kıyasla daha üstündür. Wilson, bunu tarihi ve coğrafi şartlara bağlar. Ona göre (Wilson, 1887:203), Amerikan coğrafyasında, hükümet büyük güçlüklerle karşılaşmadı; yeni ülkede herkese yetecek kadar yer ve istihdam mevcuttu. Ayrıca hükümetin liberal ilkeleri ve politik uygulamalardaki yüksek becerileri söz konusuydu. Bu nedenle, uzun süre idarenin yöntemleri ve planlamaları ile ilgili konularda endişe hissedilmedi. Wilson (1961:68), Amerika’nın canlı bir çocuk gibi halkıyla birlikte doğal şekilde filizlendiğini, boy attığını, genişlediğini, fakat hareket etme konusunda yeteneğini yitirdiğini; yaşam sevinci ile yaşam canlılığındaki artışın, yaşam becerisiyle orantılı gelişmediğini söyler.

Wilson, İngiliz tarihini de dikkate alarak, Amerikan demokrasisine değinir. Biraz da mecazi bir dil kullanarak, Amerikalıların, yüz yıllardır deneme ve talimler sonucu, kendi kendini idare alanında yetenek kazanmış pratik bir millet olduğunu; kullandıkları sistemde bazı gariplikler olsa da, kolayına geldiği için bunu görmezlikten geldiklerini söyler (Wilson, 1961:70). Doğal olarak, Avrupa’da basılan ve Amerikan kütüphanelerinde bulunan, yürütmeye ilişkin araştırmaları ve incelemeleri görmekte geciktiklerini belirtir<sup>2</sup> (Wilson, 1887:203). Ona göre Amerikalılar, yönetme sanatını incelemiyorlar, yönetiyorlar. Fakat eğitilmiş olmadıkları bu işlerde gösterdikleri üstün yetenek, idari alanda yaptıkları hatalara karşı onları korumayacaktır.

Wilson (1961:54), bu bağlamda idare disiplinine<sup>3</sup> değinir. Ona göre idare, devletin (government) görünen kısmıdır, bir bakıma onun hareketli halidir. Fakat bu yüzyıla kadar idare üzerine odaklanılmamıştır. İdare disiplinin iki binden fazla yıldır var olan siyaset disiplinin son mahsulü olduğunu, doğuş zamanının kendi yüzyılına ve hemen hemen kendi nesline denk geldiğini belirtir. Wilson (1961:57), İdare disiplininin Amerikalıların bulmadığını, onun Amerika’da gelişmediğini, kendi zamanına kadar bu disiplinin gelişmesine Amerikalı yazarların bir katkısının olmadığını vurgular. Ona göre idare, Amerika için yabancı bir disiplindir; kullandığı dil de yabancıdır. Wilson’a göre bu disiplin, Amerikan ya da İngiliz prensiplerinin dilinden çok az konuşur. Başvurduğu düşüncenin hepsi Amerikan zihniyetine yabancıdır. Amaçları, örnekleri, şartları, hemen hemen yabancı sistemlerin örneklerine, yabancı devrimlerin derslerine, yabancı milletlerin tarihçesine dayanır (Wilson, 1887:202).

#### 4.2. Amerika’nın Avrupa Kamu Yönetimine Olan İhtiyacı

Wilson (1961:56-57), söz konusu makalesinde, neden idare disiplininin Avrupa’dan almalarının gerekliliğini ortaya koymak için, modernleşme ile birlikte devlet görevlerindeki artışa ve karmaşıklığa dikkat çekerek, Amerika’da uygulanan idari uygulamalarda (administrative practice) tarafsız bilimsel yönetmelerin fazla olmadığından; kent yönetimlerinin zehirli havasından; devlet yönetimindeki çarpık sır anlayışından, karışıklıklardan, arpalıklardan, yolsuzluklardan bahseder.

2 Wilson’ın makalesi ile ilgili olarak ağırlıklı olarak Abadan çevirisi esas alınsa da, tercüme tercihi nedeniyle zaman zaman orijinal metne de atıf yapılmak durumunda kalınmıştır.

3 Wilson, eserinde “idare bilimi” (science of administration) kavramını kullanmış ve tercümelemede de bu şekilde yer almıştır. Fakat bu çalışmada “bilim” yerine “disiplin” kavramı tercih edilmiştir.

İşin esasına girmeden, İngiliz yazar Walter Bagehot'un (1826-1877) mizahi anlatışı üzerinden, endüstri öncesi "despot" dönem ile endüstri sonrası "medeni" dönemi kıyaslayarak, idarede meydana gelen değişikliği dile getirir. Wilson'a göre (1961:69-70), Amerikan demokrasisinin uzun bir geçmişi olsa da; bu demokratik devlet, endüstri ve ticaret devrimiyle birlikte idare alanında hızlı bir şekilde biriken devasa yükleri taşımak üzere donatılmamıştır. Amerika, iyi eğitilmiş, hizmet esnasında iyi davranışlarda bulunan bir memuriyet yapısına muhtaçtır.

Wilson'a göre, (1961:72) kendimizi, bize yakın olan İngiliz sistemiyle kıyaslayarak fayda sağlayamayız. Kendi zayıf ve güçlü yönlerimizi ancak başkalarıyla kıyaslama yaparak öğrenebiliriz. Bunun en iyi yolu da "*kendi atmosferimizden tamamen uzak Fransa ve Almanya gibi sistemleri itinalı bir şekilde incelemektir*". Böylece "*yabancı sistemlerin bize öğreteceklerinden ders alabiliriz*".

Wilson (1961:69), Avrupa'nın idare anlayışına yönelik ülkesinde oluşabilecek endişeleri de gidermeye çalışır. Wilson, Kıta Avrupası'nın olumsuzluklarına rağmen yine de onlardan bazı şeyleri almaları gerektiğini ilginç örneklerle anlatır. "*Eğer cinayete hazırlanan adamın bıçağını bilemediğini görürsen, adam öldürme niyetine kapılmaksızın bıçak bileme usulüne başvurabilirim*" der. Cumhuriyetçi kanaatini değiştirmeksizin, Kral taraftarı başarılı yün fabrikası işleteninin işletmecilik bilgilerinden yararlanabileceğini belirtir (Wilson, 1961:72).

Yeni teklif ve ilhamlar için idareyi ilgilendiren yabancı sistemleri gözden geçirme fikrinden endişe duyulmaması gerektiğini söyler. Avrupa sistemlerinin incelenmesinden korkmamak gerektiğini, bunun yabancı yönetmelerin Amerikan yönetmelerine üstünlüğü anlamına gelmediğini söyler. Önerdiği reformların, tahakküm edici, tutucu bir memuriyete yol açabileceği yönündeki endişeyi gidermeye çalışır. Kişisel (keyfi) hükümet sisteminin Amerika için hayal olduğunu, Amerikan prensipleriyle bağdaşmayan bir şeyi körü körüne alma endişesinden kurtulmanın gerektiğini söyler. "*Bu memlekete yabancı bir sistemi bütünü ile getirip kökleştirmeyi teklif eden şahıs kördür*" diyerek bunun imkânsız olduğunu, yabancı sistemlerin Amerika'da gelişmeyeceğini belirtir (Wilson, 1961:71). Wilson'a göre özel eğitime tabi tutulan, atama yoluyla işbaşına gelen, hiyerarşi ve disiplinin hakim olduğu mükemmel bir organizasyonun içine yerleştirilmiş memurlar sınıfı oluşturmaya çalışmak, Amerika Birleşik Devletler için kesinlikle zararlı olurdu, nefret uyandırdı, tepki yarattı ve saçma olurdu (Wilson, 1961:69).

### 4.3. Avrupa İdare Disiplinin Amerikanlaştırılması

Wilson (1961:68), Anayasal düzenini kuran Amerika için, sıranın daha dikkatli idari düzenlemelere ve idari bilgilere geldiğini belirtir. Ona göre, artık "*doktrinler usuller yerine denenmiş tatbikata öncelik tanınmalıdır*". "*Kozmopolit düşüncenin evrensel 'ne' yapmalı metodu yerine, her zaman Amerikan pragmatik düşüncesine uyarak 'nasıl' yapmalı usulüne başvur[ulmalıdır]*". Pratik devlet adamlığı önde yürümeli, doktrinler arkadan gelmelidir. "*Sadece başka yerde denenmiş usuller değil, aynı zamanda Amerikan alışkanlıklarına uygun hal tarzları, tereddüt etmeksizin nazari mükemmelliğe tercih edilmelidir*" (Wilson, 1961:72-73). Wilson, Amerika tarihini İngiliz tarihi ile bir görürken, Avrupa'yı (Fransa-Almanya'yı) "*yabancı*" olarak tanımlar ve "*bu yabancı sistemlerden bizim için elverişli olan kısımlarından niye yararlanmayalım*" der (Wilson, 1961:71).

Wilson, Kıta Avrupası'nda gelişen idarenin alınması gerektiğini düşünse de kendi ülkesi ile Fransa ve Prusya arasındaki farkın idrakindedir. Kendi ülkesindeki yerellik ile Avrupa'daki yerelliği kıyaslayarak, Almanya'nın yerel özerkliği gerçeği bulmaz. Yerel özerk idarelerle federal yönetimi birbirine bağlamanın oldukça modern bir bakış olduğunu; bu yaklaşımın Alman imparatorluk federal düzenlemelerine benzemediğini belirtir. Ona göre "*orada mahalli idare tam olarak özerk mahalli idare değildir*" der (Wilson, 1887:221).

Wilson, örnek alacağı ülkelerin olumsuzlukların farkındadır. "*Prusya'nın idari maharetlerine sahip olma uğruna Prusya'nın tarihine sahip olmak istemedik; Prusya'nın kendine özgü idari sistemi bizi tamamen bunaltırdı*", diyerek bu yaklaşımını ortaya koyar. Ona göre "*sistemli ve kul olmaktansa eğitim görmemiş ve özgür olmak daha iyidir. Hem özgür ruhlu hem de uygulamada yetkin olmanın daha iyi olacağını inkâr etmek mümkün değildir*" (Wilson, 1887:207).

Wilson, başka bir coğrafyada farklı bir iklimde gelişen idare disiplini transfer ederken, nelerin yapılması ve nelerin yapılmaması gerektiğini ortaya koyar. Wilson, "*pirinci [başka ülkeden] ödünç aldık ama onu tahta çöpleri ile yemiyoruz*" ve "*bütün siyasi dilimizi İngiltere'den ödünç aldık, yine de 'Kral' ve 'Lord' kelimelerini saf dışı bıraktık*" diyerek (Wilson, 1961:71), Avrupa'dan alınacak olan idarenin tüm yönleri ile transfer edilmeyeceğini izah eder.

Wilson'a göre, idare disiplinin Fransız ve Alman akademisyenler tarafından geliştirildiği, dolayısıyla tüm parçaları kompakt (compact) bir devletin ihtiyaçlarına ve son derece merkezîyetçi yönetim yapısına göre uyarlandığı unutulmamalıdır. Ona göre, bu disiplinin Amerika'nın hedeflerine hizmet etmesi için, basit ve kompakt değil tam aksine, karmaşık ve çok biçimli bir yapıya ve son derece âdemi merkezîyetçi hükümet yapılarına dönüştürülmelidir. *"Biz onu [idare disiplinini] kullanacaksak, onu, sadece biçimsel ve dil bakımından değil, köklü şekilde düşünce yönünden, prensip ve hedefler bakımından da Amerikalılaştırmalıyız. O bizim anayasalarımızı ezbere bilmeli, (yürekte benimsemeli) bürokrasi ateşini damarlarından söküüp atmalı, özgürlükçü Amerikan havasını bol bol solumalıdır"* (Wilson, 1887:202). Wilson'a göre (1961:71), Avrupa idare anlayışını, *"anayasalarımızın fitresinden geçirip, tenkitçiliğin kısılmış ateşine oturtup, yabancı gazların tesirinden ayıklamak"* gerekir. Amerika için idare disiplininin dayanacağı prensipler demokratik kuralların özü olmalı ve idare her yönüyle kamu oyunun isteklerine karşı hassasiyet göstermelidir (Wilson, 1961:69,72).

## SONUÇ ve DEĞERLENDİRME

Wilson tarafından yazılan İdarenin İncelenmesi adlı makale, sadece Kamu Yönetimi disiplininin ortaya çıkışını ortaya koyan bir çalışma olarak değil, belki de ondan daha çok, bir ülkenin başka bir ülke uygulamalarından nasıl yararlanması gerektiğini ortaya koyan bir çalışma olarak değerlendirilmelidir. Makale bir bütün olarak değerlendirildiğinde Wilson'ın temel amacının da bu olduğu açıkça görülecektir. Wilson, Siyaset-İdare ayrımına da bu bağlamda değinir. Söz konusu makalenin bu yönüyle ele alınması, yaklaşık iki yüz yıldır başka ülke örnekleri üzerinden reform yapmaya çalışan ülkemiz açısından da önemlidir.

Doğrusu Fransız ve Alman idare anlayışının üstünlüklerini ilk keşfeden Woodrow Wilson değildir. 19. yüzyılda Türk seçkinleri ve entelektüelleri, Wilson'dan daha önce Fransız ve Alman idare anlayışının üstünlüklerini keşfetmiş ve bu yapıyı ve anlayışı kendi ülkelerine aktarmak için önemli çaba sarf etmişlerdi. Fakat Wilson ile Osmanlı seçkinlerinin Avrupa'ya, Avrupa'nın kurumlarına ve reform yönetimine bakışı arasında derin bir zihniyet farkı vardır.

Her şeyden önce Wilson, ülkesinde geçmişten beri ortaya çıkan kurumlarla (siyaset ve anayasa ile) gurur duyar ve ülkesi için gerekli olan idari reformu, Amerika'yı daha ileri taşımanın bir aracı olarak görür. Wilson'a göre ülkesi için eksik olan sadece idare cihazıdır ve bu idare cihazı Avrupa'dan alınmalıdır. Fakat bu konuda da dikkatli olunmalıdır. Ona göre, idarenin ortaya çıkıp geliştiği Avrupa'nın siyasi iklimin fesat edici ve zehirleyici yönü söz konusudur. Avrupa idaresini, onu saran zararlı otlardan arındırarak almak gerekir.

Uzun süre Batı medeniyetini küçümseyen ya da görmezlikten gelen Osmanlı seçkinleri için, 19 yüzyıl, Avrupa medeniyetini kabule yönelik çağrılarının doruğa ulaştığı bir dönemdir (Sayar, 1986:193). Avrupa örneği üzerinden bir devlet reformunun gerektiği konusunda yaygın bir kabul söz konusudur. Osmanlı seçkinlerinin öngördüğü reformlar, devleti ayakta tutmanın bir aracı olarak görülmüş ve ölüm kalım meselesi olarak algılanmıştır.

Reform konusunda geç kalmışlık ve devasa sorunlarla baş etme kaygısı, Osmanlı seçkinlerinin tutumuna yansımıştır. Osmanlı seçkinleri için, temkinli ve ölçülü olmak, ilerisini düşünerek teenni ile hareket etmek ve seçici davranmak biraz lüks gibi durmaktadır. Şartların ve geç kalmışlığın verdiği bir panik durumu söz konusudur. Bu durum, bir devlet adamının (Halil Paşa) sözleri üzerinden şöyle dile getirilmektedir (Sayar, 1986:193; Engelhardt, 2017; *"Rusya'dan avdet ediyorum. Avdetimde her zamandan ziyâde kâni' oldum ki eğer Avrupa'yı taklid için sür'atli davranmazsak bizim için Asya'ya dönmek mecburiyetinden başka çare yoktur"*).

Bu tutum, haklı olarak eleştirilere konu olmuştur. Osmanlı toplumunun en tehlikeli bunalımlarından birini yaşadığını söyleyen Said Halim Paşa'ya göre (2003:54), batı kurumlarına karşı körü körüne hayranlık duyan *"bizim entelektüellerimizin pek çoğu, bir toplumun hak ettiği mutluluk derecesinin, onun Batılı ulusların toplumsal siyasal sistemlerini taklit yeteneğinin düzeyi ile orantılı olduğu inancındadır"*.

Diğer taraftan, Wilson'ın aksine, Osmanlı seçkinleri, geçmişlerindeki kurumlara karşı aşırı şüphecidirler. Weberyen bakışla söylemek gerekirse onlara göre Osmanlı adeta geleneğin tuzağında çırpınan bir toplumdur ve bu toplumda geleneksel otorite ve patrimonial bürokrasi hakimdir ve bundan kurtulmak gerekiyordu. Bu durumu Said Halim Paşa (2003:85) şu şekilde dile getirmektedir:

*"Bir ülkenin kurumları, en saygın, en değerli ulusal mirası demektir. Memurlar sınıfı, ulusal kurumları terk etmenin ulusal varlıktan da vazgeçme anlamına geleceğini anlayamamıştır. Osmanlı devlet seçkinlerinin, reform konusunda gerekli gereksiz ayrımı yapmadığı, bunun da halkın reformlara yönelik direnç göstermesine neden olduğu dile getirilmektedir"* (Sayar, 1986:193).

Wilson, reformlar konusunda kendi kamuoyunun endişelerini gidermeye çalışırken, Osmanlı seçkinleri, batının endişelerini gidermek durumunda kalmışlardı. Çünkü reformlar aynı zamanda galip devletlerin baskısıyla ya da galip devletlerin baskılarını azaltmaya yönelik olarak yapılıyordu. Doğrudan ve açık bir müdahale söz konusuydu ve reform öncüleri olan Tanzimat bürokrasisi, reform sürecinde batılı devletlerin müdahalesini de dikkate almak durumunda kalıyordu (Ortaylı, 1979:224). Bazı galip ülkelerin (Rusya gibi) dayattığı reformların bir kısmı, doğrudan ülkeyi parçalamaya yönelikti; bazılarının önceliği ise farklıydı. 1867’de Fransa ve Rusya, Osmanlı reformları için önerilerde bulduklarında Fransızların planı, reformcular için daha makul gözükmekteydi. Fransızların planı, dönemin etkili yöneticileri Ali ve Fuad paşaların eğilimleriyle de örtüşüyordu. Fransız etkisindeki reform eğilimleri, Sultan Abdulaziz’in 1867 yazında Paris’e yaptığı geziyle hissedilir derecede kuvvetlenmişti (Davison, 2005). Osmanlı devlet adamları reformlar konusunda elçilikler üzerinden büyük devletlere (İngiltere, Fransa, Avusturya, Prusya, Rusya) rapor sunuyordu. Yaptıklarını ve yapmakta olduklarını batılı hükümetlere ve kamuoyuna göstermek durumundaydılar. Çıkarılan yeni yasalar batı dillerine çevrilerek hükümetlere ve batı basınına ulaştırılıyordu. Fransızlar, Türk reformlarını yakından takip ediyor, raporlar hazırlıyordu. Bu raporlardaki görüşler, reformlara kaynaklık edebiliyordu. Zaman zaman Fransız hükümeti reformlar konusunda bilgi akışının daha da hızlandırılmasını istiyordu (Gücüm, 2008).

Bazı değerlendirmelere göre de dönemdeki reform arayışları, idarenin güçlendirilmesinden ziyade bürokrasinin gücünün artırılmasına yönelikti. İkinci Mahmut’la birlikte yeni yönetim anlayışının ihtiyaçlarını karşılamak üzere ayrıcalıklı bir memurlar kadrosu oluşturulmuştu. Bunlar her türlü görevi, tüm iktidar vasıtalarını, bütün rütbe ve teşrifati ellerinde toplayarak güçlü bir hiyerarşi içinde örgütlendiler (Said Halim Paşa, 2003:83). Sivil bürokratlar, kendilerini tekrar birincil devlet seçkini konumuna yükselmek için çaba gösteriyordu. Özellikle Reşit, Ali, Fuat ve Mithat Paşalar siyasi inisiyatifin sivil bürokraside kalmasını gerektiğini düşünüyordular. Dolayısıyla, sivil bürokrasi padişahın keyfi davranışlarından korunmalıydı (Heper, 1973:87). Bu da ilan edilen “*can ve mal emniyeti*” ile sağlanacaktı. Findley’in de açıkça ortaya koyduğu gibi, Osmanlı yönetici sınıfı, Padişahın hukuka uygun davranması ve kişi haklarını gözetmesine yönelik vurgularındaki “*gerçek amaç, herkes için eşitlikçi bir düzenin gerçekleştirilmesi değil, memurların Avrupa soyluları kimliğine kavuşabilecekleri otoriteren bir Rechtsstaat tesis etmektir*”. Artık İstanbul’da çok sayıda padişah (üst düzey yönetici) vardı (Heper, 1973:88). Bürokrasi araçsal rasyonaliteyi değil, özsel rasyonaliteyi amaç edindi. Sivil bürokrasi başkaları tarafından yapılan siyaseti uygulayan değil, kendisi siyaset yapan bir kurum haline geldi (Heper, 1973:90).

Tüm bunlar açıkça göstermektedir ki, 19. yüzyıl Osmanlı seçkinlerinin önceliği, Avrupa kurumlarına bakışı ve reform olgusuna yaklaşımı, Wilson’dan oldukça farklıdır. Ayrıca 1887’de yayınlanan İdarenin İncelenmesi adlı çalışmada yer alan Wilson’ın görüşlerinden 19. yüzyıl Osmanlı seçkinlerinin yararlanması mümkün değildi. Fakat Wilson’ın reform konusundaki görüşleri, ülkemizde daha sonra da pek ilgi uyandırmadı. Sürekli reform yapmaya çalışan bir ülke olarak Wilson’ın söz konusu makalesi bu yönüyle fazla ilgi çekmedi. 2000li yıllarda bile Wilson’ın reform yaklaşımı bir türlü keşfedilemedi. Bir taraftan Tercüme Odası zihniyeti devam etti, gerekli, gereksiz ayrımı yapılmadan, gerekli altyapı oluşturmadan Avrupa’nın kurumları ülkemize aktarıldı. Birçoğu bünyeye uyum sağlayamadı ve Avrupa’da gördüğü işlevi görmedi. Reformlara karşı çıkanlar da, adeta idari reformları devletin tasfiyesi; yönetim anlayışını, karşı devrim ve antidemokratiklik; âdemi merkezîyetçiliği, federalizmle ilişkilendirerek (Ayman Güler, 2005), reformların sağlıklı zeminde tartışılmasını engelledi. Bu yönüyle Wilson’ın söz konusu makalede yer alan idari reforma ilişkin görüşleri, yaklaşık iki yüz yıldan fazla süredir reform süreci yaşayan bir ülkenin teorisyenleri ve uygulamacıları tarafından daha fazla incelenmelidir. Amerika’yı keşfetmeye gerek olmasa da, İdarenin İncelenmesi adlı makale üzerinden Woodrow Wilson’ın görüşleri yeniden keşfedilmelidir. Wilson (1887:221), “*eğer bu problemi çözebilirsek, dünyaya öncü (pilot) olacağız*” der. Güçlü bir Türkiye hayali, reform sorununu çözmekten ve reform yapmayı öğrenmekten geçmektedir. Türkiye reformdan önce reform yöntemi konusunu halletmelidir. Wilson’ın İdarenin İncelenmesi adlı çalışma, bu konuda başlangıç olabilir.



**KAYNAKÇA**

- AYMAN GÜLER, Birgül (2005), **Devlette Reform Yazıları: Dünyada ve Türkiye’de Ekonomik Liberalizasyondan Siyasi-İdari Liberalizasyona**, Paragraf Yayınları, Ankara.
- DAVİSON, Roderic H. (2005), **Osmanlı İmparatorluğu’nda Reform (1856-1876)**, Agora Yayınları, İstanbul.
- DEFTERDAR SARI MEHMET PAŞA (2000), **Devlet Adamlarına Öğütler** (Çev. Hüseyin Ragıp Uğural), Kültür ve Turizm Bakanlığı Yayınları, Ankara, 4.Baskı.
- DORFMAN, Joseph (1941), “*The Seligman Correspondence III*”, **Political Science Quarterly**, S.56(3), ss.392-419.
- ENGELHARDT, Eduard Philippe (2017), **Türkiye ve Tanzimat: Devlet-i Osmaniye’nin Tarih-i Islahatı 1826’dan 1882’ye** (Çev. Erol Kılınç), Ötüken Yayınları, İstanbul.
- ERGÜN, Turgay (1997), “*Postmodernizm ve Kamu Yönetimi*”, **Amme İdaresi Dergisi**, S.30(4), ss.3-15.
- ERTAŞ, Kazım (2008), “*Gelibolulu Mustafa Ali’nin Nasihatı’s Selatin İsimli Eserinin Tenkidli Metni*”, **Yüksek Lisans Tezi**, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- GÜCÜM, Kuntay (2008), “*Islahat Fermanı Sonrasında (1856-1871) Osmanlı Devlet Yapısındaki Değişime Fransa’nın Etkisi*”, **Yüksek Lisans Tezi**, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- HEPER, Metin (1973), **Modernleşme ve Bürokrasi**, Türk Sosyal Bilimler Derneği Yayını, Ankara.
- HOFFMAN, M. Curtis (2002), “*Paradigm Lost: Public Administration at Johns Hopkins University, 1884-96*”, **Public Administration Review**, S.62(1), ss.12-23.
- HOLDEN, Matthew Jr. (1996), **Continuity And Disruption: Essays in Public Administration: Essay in Public Administration**, Universty of Pittsburg Press, Pittsburg, Pa., USA.
- KOÇİBEY (1972), **Koçibey Risalesi** (Yay. Haz. Zuhuri Danışman), MEB Yayınları, İstanbul.
- LİNK, Stanley (1968), “*Woodrow Wilson And The Study of Administration*”, **Proceedings of The American Philosophical Society**, S.112(6), ss.431-433.
- NAİDU, Shantanu P. (1996), **Paublic Administration: Concepts And Theories**, New Age, New Delhi.
- ORTAYLI, İlber (1979), **Türkiye İdare Tarihi**, TODAİE Yayınları, Ankara.
- SAİD HALİD PAŞA (2003), **Bütün Eserleri** (Yay. Haz. Ahmet Özlap), Anka Yayınları, İstanbul.
- SAYAR, Ahmet Güner (1986), **Osmanlı İktisat Düşüncesinin Çağdaşlaşması**, Der Yayınları, İstanbul.
- SCHUESSLER, Jennifer (2015), “*Woodrow Wilson's Legacy Gets Complicated*”, **The New York Times**, November 29, 2015, <https://www.nytimes.com/2015/11/30/arts/woodrow-wilsons-legacy-gets-complicated.html> (Erişim Tarihi: 03.08.2019).
- STİLLMAN, Richard J. (1973), “*Woodrow Wilson And The Study of Administration: A New Look at an Old Essay*”, **The American Political Science Review**, S.67(2), ss.582-588.
- ŞENER, Hasan Engin (2007), “*Kamu Yönetiminde Posmodernizm*”, **Kamu Yönetimi: Yöntem ve Sorunlar** (Der. Şinasi Aksoy, Yılmaz Üstuner), Nobel Yayınları, Ankara, ss.31-47.
- WİLSON, Woodrow (1887), “*The Study of Administration*”, **Political Science Quarterly**, S.2(2), ss.197-222.
- WİLSON, Woodrow (1961), **İdarenin İncelenmesi** (Çev. Nermin Abadan), Türk Siyasi İlimler Deneği Yayını, İstanbul.

[https://en.wikipedia.org/wiki/Woodrow\\_Wilson](https://en.wikipedia.org/wiki/Woodrow_Wilson) (Erişim Tarihi: 03.08.2019).

<https://www.britannica.com/biography/Woodrow-Wilson/Second-term-as-president> (Erişim Tarihi: 03.08.2019).

<https://www.gutenberg.org/files/35861/35861-h/35861-h.htm> (Erişim Tarihi: 03.08.2019).

## Bitmeyen Senfoni: Belediyelerde Performans Denetimi\*

*Never-Ending Symphony: Performance Auditing in Municipalities*

**Hacer Tuğba EROĞLU**

*Prof. Dr., Selçuk Üniversitesi, İİBF,  
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü,  
heteroglu@gmail.com  
<https://orcid.org/0000-0003-0067-2766>*

Makale Başvuru Tarihi: 09.12.2019

Makale Kabul Tarihi: 03.01.2020

Makale Türü: Araştırma Makalesi

### **Anahtar Kelimeler:**

*Performans  
Yönetimi,*

*Performans  
Denetimi,*

*Belediyelerde  
Performans  
Denetimi,*

### **ÖZET**

*Performans ölçümü ve denetimi kamu yönetiminde reform çalışmaları içerisinde önemli başlıklardan bir tanesini oluşturmaktadır. Yeni kamu yönetimi anlayışının hesap verebilirlik, saydamlık, sonuç odaklılık, verimlilik, etkinlik ve tutumluluk gibi ilkeleri ile birlikte kamu yönetiminde kaynak kullanımından insan kaynaklarının değerlendirilmesine kadar her alanda performans denetiminin önemi artmaktadır. Yerel yönetimlerde de bu kapsamda çalışmalar yapılmaktadır. Bu çalışmada, Türkiye'deki yerel yönetim reformları ile performans denetimi hakkında olumlu ve olumsuz yönleri belirlemeye çalışılacaktır. Ayrıca konu ile ilgili tartışmalara bir katkı olması açısından performans denetimi ile belediyelerin sağlayabileceği faydalar üzerinde durularak uygulanabilecek bir performans denetimi modelinin nasıl olabileceği tartışılacaktır.*

### **Keywords:**

*Performance  
Management,*

*Performance Audit,*

*Performance Audit  
in Municipalities,*

### **ABSTRACT**

*Performance measurement and audit is one of the important topics in reforming public administration. With the principles of new public management approach such as accountability, transparency, result-oriented, efficiency, efficiency and economy, the importance of performance auditing in all areas from the use of resources to the evaluation of human resources is increasing. Local governments are also working on this. This study will try to determine the positive and negative aspects about the performance audit of local government reform in Turkey. In addition, in order to contribute to the discussions on the subject, performance audit and the benefits of municipalities will be emphasized and a performance audit model that can be implemented will be discussed.*

\* Bu çalışma, 24-26 Ekim 2019 tarihleri arasında Karamanoğlu Mehmet Bey Üniversitesi tarafından düzenlenen KAYFOR'17'de sözlü olarak sunulmuş aynı başlıklı bildirden hazırlanmıştır.

## 1. GİRİŞ

Kamu performans yönetiminin önemli bir aşaması performans denetimidir. Bu aşamada kaynakların belirlenen amaçlara göre kullanılıp kullanılmadığı denetlenmektedir. Performans denetimi, planlaması yapılan ve uygulanan performans değer ve ölçütlerine göre iş ve görevlerin gerçekleştirilip gerçekleştirilmesine bakılmasıdır (Bilgin, 2004:31).

Kamu sektöründe harcamaların artması, sorumluluğun önem kazanması ve kamu yönetimi reformları performans denetiminin önemini artırmıştır (Atakan vd., 1997:1). Kamu yönetiminde hesap verme sorumluluğu olarak görülen kamu denetimi, performans denetimi olarak da değerlendirilmeye başlanmıştır (Özer, 1997:181).

Performans denetimi; “*kamu idarelerinin kaynaklarını ne kadar etkin, verimli ve tutumlu bir biçimde kullandığı hakkında görüş oluşturmak amacıyla elde edilebilen kanıtlardan yararlan bir süreçtir*” (Sayıştay, 2002:iii). Bu süreçte öncelikli olarak denetim stratejisi tespit edilmekte, denetimin gerçekleştirilmesinde ön çalışma hazırlıkları yapılmaktadır. Bir sonraki aşama uygulama aşamasıdır ve burada kaynakların verimli bir şekilde kullanılıp kullanılmadığının gösterilmesi ve karar vericilerin bu konudaki sorumluluklarını yerine getirip getirmediğini tespit etmek üzere analizler yapılmaktadır. Analiz sonuçlarını içeren bir rapor hazırlanmaktadır. Raporun görüşülmesi, ilgili birimlere sunulmasının ardından denetim sonuçları izlenmektedir. Son aşamada, amaçlanan sonuçlara ulaşıp ulaşılmadığının kontrolünün ardından elde edilen sonuçlara uygun olarak yeniden denetim stratejileri belirlenmekte ve süreç tekrar başlamaktadır (Eroğlu, 2010:81).

Performans denetimi, içsel ve dışsal olarak gerçekleştirilmektedir. İçsel performans denetimi kurum içi, dışsal performans denetimi de kurum dışı birimler tarafından yapılmaktadır. Önemli olan kurumsal performansın iyileştirilmesidir. Performans denetimi ile kaynakların verimli, etkin ve tutumlu bir şekilde kullanılıp kullanılmadığı değerlendirilmektedir. Klasik denetimde kamu idarelerinin gelir ve giderleri üzerinden bir değerlendirme yapılırken performans denetimi ile verimlilik, etkinlik ve tutumluluk ölçütlerine bağlı olarak bir denetim yapılmaktadır (Güran, 2005:92-93).

Geleneksel kamu yönetiminde neyin nasıl üretildiği, bir hata var ise sorumlusunun kim olduğu ya da iyi bir iş yapıyorsa övgüyü kimin hak ettiği tam olarak bilinemiyordu. Geleneksel kamu yönetimi yaklaşımı girdilere odaklanmaktaydı, çıktılar ve sonuçlara odaklanma yoktu ve yöneticiler için bütçelerinin büyüklüğü, çalışanlarının onlara bağlılığı ve otoriteleri performanstan daha önemliydi (Ömürgönülşen, 2002:104). Kamu sektöründe yeni işletmeciler ve girişimci anlayış ile birlikte (Ömürgönülşen 1997 ve 2000’den akt.: Ömürgönülşen, 2002:104) vurgu girdilerin kontrol edilmesinden çıktı ve sonuçların kontrol edilmesine kaymıştır (Holmes ve Shand, 1995:555’ten Ömürgönülşen, 2002:104). Artık amaçların tanımlanması, bu amaçlara ulaşmak için kaynakların açıklanması, ve kurumların amaçlarına ulaşip ulaşmadıklarının kontrol edilmesi yönetimin en ciddi problemlerinin biri olmaya başlamıştır (Ömürgönülşen, 2002:104-105).

Amaç ve sonuç karşılaştırmasına dayanan performans denetiminin kamu idarelerine sağlayacağı yararlar oldukça fazladır. Bunları şu şekilde sıralamak mümkündür (Atakan vd., 1997:1; Sayıştay, 2002:3-4);

- Bir projenin, programın ya da kurumun faaliyetleri hakkında değerlendirmeler yapıp bir görüş ortaya konulmaktadır.
- Objektifliğin sağlanması için performansı ölçen, karşılaştırma yapılabilmesini sağlayan, denetim sonucunda anlamlı yargılara ulaşmayı sağlayacak standartlar belirlenmektedir.
- Kamu kaynaklarını yöneten kişilerin ve kuruluşların eylemlerinin hesabını verir durumda bulunmalarını sağlamaktadır.
- Açıklanan program amaçlarının gerçekleşip gerçekleşmediği ve ne ölçüde gerçekleştiğini belirlemektedir.
- Kaynakların tutumluluk, verimlilik ve etkinlik yönlerinden uygunluğunu denetlemektedir.
- Hesapverebilirliği geliştirmektedir.
- Kamu kaynaklarının yönetiminin kalitesi hakkında yurttaşlara bilgi ve güvence sağlamaktadır.
- Kamu hizmeti sunumunda kaliteyi artırmakta ve gelişmiş yönetim planlaması kontrolünü sağlamaktadır.
- Kamusal hesap verme sorumluluğunun gelişmesi ve iyi kurumsal yönetim için yardımcı olmaktadır.

Dolayısıyla performans denetimi, kurumun kaynaklarını nasıl kullandığı, sorumluluklarını yerine getirip getirmediği, beklenen amaçların gerçekleşip gerçekleşmediğini denetleyerek kamu performans yönetiminin başarısını da belirlemektedir (Eroğlu, 2010:83).

Kamu performans yönetimi ile hizmet sunumunda etkinlik ve kaliteli hizmet sunumunun sağlanması, kaynakların doğru ve yerinde kullanılması, karar vericilerin sorumluluklarının artırılması hedeflenmektedir. Ayrıca performans bilgisi, ölçümü ve denetimi aracılığıyla finansal denetimin ötesinde kurumun işleyişini, hizmet sağlayıcıların ve hizmetlerden yararlananların memnuniyetlerini ölçen ve performansın sürekli geliştirilmesine yönelik bir kurum kültürünün oluşturulmasına zemin hazırlayan kurumsal yapının oluşturulmasına vurgu yapılmaktadır (Eroğlu, 2010:86).

Bu çalışmada böylesi bir kurum kültürünün oluşturulabilmesi için faaliyet raporlarının performans denetimindeki yeri ve önemi belediyelerin hazırlamış oldukları faaliyet raporlarına ilişkin faaliyet genel değerlendirme raporları incelenerek ele alınacaktır.

## 2. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE PERFORMANS DENETİMİ

Performans denetimine ilişkin Türk kamu yönetiminde yürütülen çalışmalar 2000 yılı öncesi yapılan çalışmalar ve 2000 yılı sonrası yapılan çalışmalar olmak üzere olmak üzere iki dönem halinde ele almak mümkündür. Performans denetimi kavramı Türkiye’de ilk kez 1938 tarihli 3460 sayılı “*Sermayenin Tamamı Devlet Tarafından Verilmek Suretiyle Kurulan İktisadi Teşekküllerin Teşkilatıyla İdare ve Murakabelen Hakkında Kanunu*”nda yer almıştır (Yenice, 2006a:156). MEHTAP Raporunda kamu idarelerinin kendilerine verilen görevleri etkinlik ve tutumluluk içinde yerine getirmediklerine dikkat çekilmiştir (TODAİE, 1966). 1970’den itibaren yaşanan program bütçe deneyimi performans değerlendirmesinin performans yönetimi içindeki önemini ortaya çıkarmıştır (Yenice, 2006b:126). 1970’lerde İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkelere ve Öneriler adlı raporda, kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması gerekliliği üzerinde durulmuş (TODAİE, 1971), 2171 sayılı “*Kamu Yönetiminde ve Harcamalarında Etkinlik ve Verimliliği Sağlamak ve Savurganlığı Önlemek Amacıyla Alınacak Ekonomik ve Mali Önlemler Hakkında Yetki Kanunu*” ile bu çalışmalara ağırlık verilmiştir (Özer, 1997:196). 1991 yılında KAYA Raporunda etkililik ve verimlilik sorunlarından söz edilmiş, kurumların etkililik ve verimliliklerinin artırılması yönünde çözüm önerileri dile getirilmiştir (TODAİE, 1991).

2000’den sonraki ilk çalışmalardan bir tanesi 2003 tarihli 58. Hükümet Acil Eylem Planı’dır. Bu planda merkezde reform başlığı altında “*kamuda performans odaklı denetim sistemine geçilmesi*”ne yer verilmiş ve Sayıştay’ın performans denetimini yapması ile birlikte kamu yönetiminde etkinlik, vatandaş ve hizmet odaklı çalışma anlayışı uygulamalarının yaygınlaştırılacağı ifade edilmiştir. 2003 tarihli 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile mali yönetim ve kontrol sistemi yeni bir anlayış çerçevesinde değiştirilmiştir. Kanun ile performans esaslı bütçeleme sistemine geçilmiştir. Bu yeni sistemle birlikte kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaç ve hedefleri ile göstergelerini stratejik planlarında sunmaları, performans programları ile bütçelerini yıllık performans hedefleri ile ilişkilendirerek hazırlamaları gerekmektedir. Bütçenin uygulanması ile kamu idarelerinin faaliyet raporu aracılığıyla performanslarını ilgili hedef ve göstergelerle ilişkilendirerek yıl sonunda raporlaması gerekmektedir. Bu üç doküman stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu, performans esaslı bütçelemenin temelini oluşturmaktadır. Bu belgelerin hazırlanması ve paylaşılması ile saydam ve hesapverebilir bir yönetim sistemi hedeflenmektedir (Sayıştay Başkanlığı, 2014:5).

İçişleri Bakanlığı’nca 2003-2007 yılları arasında BEPER olarak bilinen bir belediye performans izleme sistemi ve sonrasında da belediyelerden gerekli bütün verilerin toplanması için YERELBİLGİ sistemi kurulmuş ve sürdürülmüştür (undp.org.tr, 2019). BEPER Projesi, performans dayalı yönetim anlayışının öncü projelerinden birisi olarak değerlendirilebilir. Projenin amacı; belediyelerin sundukları mal ve hizmetlerin kalitesini artırmak, etkin ve verimli bir hizmet anlayışını yerleştirmek, karar vericilere ve vatandaşlara objektif verilere dayanarak değerlendirme yapma olanağı sağlamak; demokratik katılım ve şeffaflığı güçlendirmek, hesap verebilirliği artırmak, belediyelerin sundukları mal ve hizmetler için temel performans kriterleri oluşturarak ulusal performans göstergelerini tespit etmek ve belediyeler arasında karşılaştırmalar yapmayı mümkün kılacak bir model geliştirmektir (Nangır, 2007:120). Proje kapsamında, belediye hizmetlerini kapsayan 300’ün üzerinde soruya cevap alınarak performans kriterleri tespit edilmiş ve değerlendirilmesi yapılmıştır (Bilge, 2007). Ancak belediyelerin veri girişlerinde yaşanan aksaklıklar, eksik veri girişleri gibi yaşanan birtakım olumsuzluklar projenin başarısını etkilemiştir.

2010 yılında yürürlüğe giren 6085 sayılı Sayıştay Kanunu’nun 36. maddesinde Sayıştay’ın denetim görevleri düzenlilik ve performans denetimi olarak düzenlenmektedir. Bu maddeye göre performans denetimi, hesap

verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergelerle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi suretiyle gerçekleştirilmektedir (Sayıştay Başkanlığı, 2014:5).

Merkezi reformun yanı sıra yerel reform kapsamında yapılan düzenlemelerde de performans odaklı yönetim üzerinde durulmuştur. İlgili kanunlarda yerel yöneticilerin yerel idareleri stratejik plâna uygun olarak yönetmek, yerel idarenin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, faaliyetleri ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak yer almaktadır.

Ayrıca yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor hâline getirerek ilgililere duyurmak da yerel yönetimlerde performans odaklı yönetim çerçevesinde beklenen yükümlülükler arasında yer almaktadır. İç ve dış denetimden de bahsedilerek, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, malî ve performans denetimini kapsadığına denilerek performans ölçütleri ve performans denetiminin yasal bir zorunluluk olarak yerel yönetimlerde nasıl yer aldığına işaret edilmektedir.

### 3. KAMUDA PERFORMANS DENETİMİ KİTERLERİ

Performans denetiminin nasıl yapılacağı ilişkin olarak Sayıştay tarafından hazırlanmış olan dokümanlarda kriterler sıralanmaktadır. Bu kriterler kurumların stratejik amaç ve hedeflerinin belirlenmesi, uygulanması ve başarılı olup olmadığının değerlendirilmesinde önemli birer ölçüt olarak değerlendirilmektedir.

**Tablo 1.** Kamu Performans Denetimi Kriterleri

Denetim Kriteri	Tanım
Mevcudiyet	Denetlenen idarenin, yasal düzenlemelere göre ilgili dokümanları hazırlaması
Zamanlılık	Performans bilgisinin yasal süre içinde raporlanması
Sunum	Performans bilgisinin düzenleyici esaslara uygun şekilde raporlanması
İlgililik	Amaç, hedef, gösterge ve faaliyetler arasında mantıksal bağlantı olması
Ölçülebilirlik	Hedeflerin veya göstergelerin ölçülebilir olması
İyi tanımlama	Hedeflerin ve göstergelerin açık ve net bir tanımının olması
Tutarlılık	Hedeflerin (göstergeler dahil), denetlenen idarenin planlama ve raporlama dokümanlarında tutarlı olarak kullanılması
Doğrulanabilirlik	Raporlanan performans bilgisinin kaynağına kadar izleniyor olması
Geçerlilik/İkna edicilik	Planlanan ve raporlanan performans arasındaki her tür sapmanın denetlenen idare tarafından ele alınıyor olması sapmayı açıklayan nedenlerin inandırıcı ve ikna edici olması
Güvenilirlik	Veri kayıt sistemlerinin gerçekleşmeleri tam ve doğru şekilde ölçerek faaliyet raporunda güvenilir veri sunuyor olması

Kaynak: Sayıştay Başkanlığı, 2014:7.

Bu kriterler üzerinden yapılan denetimlere ilişkin olarak performans denetim rehberinde örnek değerlendirmelere yer verilmektedir. Bu kriterler çerçevesinde kurumların belirledikleri amaçların ve hedeflerin belirlenen gerçekleştirilebilirlikleri, amaçların ve hedeflerin iyi tanımlanıp tanımlanmadıkları, performans göstergelerinin ölçülebilirlikleri stratejik planlar, performans programları ve faaliyet raporları üzerinde değerlendirmeler yapılmaktadır.

Bu belirlenen kriterlere bağlı olarak performans denetiminin yürütülebilirliğine ilişkin bir takvim belirlenmiştir. Kamu idarelerinin bu takvime uygun olarak stratejik planlarını, performans programlarını, faaliyet raporlarını hazırlamaları ve sunmaları beklenmektedir. Bu takvime uygun hareket etme de denetim kriterleri içerisinde yer almaktadır.

**Tablo 2.** Performans Denetimi Zaman Planı

Denetim Aşaması	Denetim Kriteri	Denetim Kapsamı	Zaman Planı
Planlama			Haziran
Uygulama (Stratejik Plan ve Performans Programı)	-Mevcudiyet -Zamanlılık -Sunum -İlgililik -Ölçülebilirlik -İyi tanımlama	Stratejik Plan Performans Programı	Temmuz-Eylül
Uygulama (Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesi ve Değerlendirilmesi)	-Güvenilirlik	Seçilen Veri Kayıt Sistemleri	Eylül-Şubat
Uygulama (Faaliyet Raporu)	-Mevcudiyet -Zamanlılık -Sunum -Tutarlılık -Doğrulanabilirlik -Geçerlilik/İkna Edicilik	Faaliyet Raporu	Şubat (İl Özel İdareleri İçin Mart, Belediyeler İçin Nisan)
Raporlama			Mart (İl Özel İdareleri İçin Nisan, Belediyeler İçin Mayıs)
İzleme			

Kaynak: Sayıştay Başkanlığı, 2014:9.

Hazırlanan dokümanların bu zaman aralıklarına uygun denetlenmesi yukarıda da bahsedildiği gibi hesapverebilir ve saydam bir yönetim sisteminin oluşturulabilmesi için oldukça önemlidir. Bu çalışmada bu çizelgeden faaliyet raporlarına ilişkin denetim raporları belediyelere ilişkin değerlendirmelere ele alınarak yıl sonunda belediyelerin amaçları, hedefleri, göstergeleri, ölçütleri arasındaki ilişkiler ele alınmaktadır.

#### 4. MAHALLİ İDARELER GENEL FAALİYET RAPORU DEĞERLENDİRMELERİ

Performans denetimini mevzuata uygun bir şekilde yapıp yapılmadığının değerlendirilmesi bağlamında özellikle kamu idarelerinin hazırladıkları ve yayımladıkları faaliyet raporlarının denetlenmesinin önemli bir yeri bulunmaktadır. Tamamlanan faaliyet raporlarının belirlenmiş takvime uygun bir şekilde ilgili birimlere gönderilmeleri beklenmektedir. Bu faaliyet raporları üzerinden gerçekleştirilen inceleme sonucunda kamu idarelerinin hedef, gösterge ve sonuçlar arasındaki tutarlılık denetlenmektedir. Yine bu faaliyet raporları üzerinden plan, program ve rapor bütünlüğünün kurulup kurulmadığı denetlenmektedir. Bu hususlardan hareketle burada Sayıştay tarafından 2012-2018 yılları arasında hazırlanmış ve yayımlanmış olan genel faaliyet raporları içinden belediyelere yönelik değerlendirmeler ele alınmaktadır. Farklı kalemler şeklinde denetlenen belediyelere ilişkin olarak faaliyet raporları üzerinden performans denetimine ilişkin bir analiz yapılmak istenmiştir. Aşağıdaki öncelikle 2012 ve 2013 yılında hazırlanan raporlar ele alınmaktadır. tablolarda bu denetleme kriterlerini karşılamayan belediye sayıları verilmektedir:

**Tablo 3.** 2012 Yılı ve 2013 Yılı Faaliyet Genel Raporları

2012 Yılı Faaliyet Genel Değerlendirme Raporu	2013 Yılı Faaliyet Genel Değerlendirme Raporu
Mahalli idarelerin bütçeleri, fiziki kaynakları, yaptıkları yardımlar, sosyal hizmet harcamaları, stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme uygulamaları hakkında değerlendirmeleri, yapılan harcamalar ve yapılacak harcamalara ilişkin bilgilere raporda yer verilmemektedir.	Mahalli idarelerin bütçeleri, fiziki kaynakları, yaptıkları yardımlar, sosyal hizmet harcamaları, stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme uygulamaları hakkında değerlendirmeleri, yapılan harcamalar ve yapılacak harcamalara ilişkin bilgilere raporda yer verilmemektedir.
Mahalli idarelerle ilgili istatistiki verilerden oluşan bir rapor niteliği taşımaktadır	Mahalli idarelerde istihdam edilen ve hizmet satın alma yöntemiyle çalıştırılan personel sayıları aralarında farklar göze çarpmaktadır.
2012 Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu Sayıştaya takvime uygun gönderilmemiştir	Belediyelerin banka kredileri, borçları, vergi ve sosyal güvenlik dışındaki diğer yükümlülüklerin artışı ilgili değerlendirmeler raporda yer almamaktadır
Borç yükümlülüğünün başlığı altında yer belirtilen diğer yükümlülükler ile ne kastedildiği açıklanmamıştır.	Mahalli idarelere ilişkin iç denetim sonuçları hakkında değerlendirmelere yer verilmemiştir
Mahalli idarelerin borç yüklerindeki artışın nedeni hakkında bilgi verilmemiştir	Değerlendirmeye alınan faaliyet raporlarının hangi idarelere ait olduğu hakkında raporda bilgi verilmemektedir.

Sayıştay'a gönderilen 2012 yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporunun değerlendirmesi sonucunda ortaya çıkan aksaklıkları şu şekilde özetlemek mümkündür (Sayıştay Başkanlığı, 2013);

- Raporda dikkati çeken husulardan bir tanesi mahalli idarelerle ilgili istatistiki verilerden oluşmuş olmasıdır. Yapılması gereken istatistiki verilerden yola çıkarak analizlerin yapılması, değişiklikler varsa bu değişikliklerin nedenlerinin açıklanmasıdır.
- Raporda bütçeler, sosyal hizmet harcamaları, gelir ve gider dengesi, bütçelerinden yapılan yardımlar, kaynaklar, stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme uygulamaları hakkında değerlendirmeler, yapılan harcamalar ve yapılacak harcamalara ilişkin bilgilere yer verilmediği görülmüştür. Oysa Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'te bu usul ve esasların tamamı belirtilmiştir.
- Genel faaliyet raporlarının belirlenen takvime uygun bir şekilde ilgili birimlere gönderilmesi gerekmektedir. 2012 Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu Sayıştaya gönderilmesinde bu takvime uyulmadığı ifade edilmiştir.
- Hazırlanan raporda mahalli idarelerin borç dağılımlarında toplam borç yükümlülüğünün % 52'si diğer yükümlülükler başlığı altında yer almış ancak diğer yükümlülükler ile ne kastedildiği açıklanmamıştır.
- Mahalli idarelerin borç yüklerinde önemli bir artış olmasına rağmen bu artışın nedeni hakkında bilgi verilmemiştir.

2013 yılında sunulan raporda ise yer alan bilgilerin genel olarak sunum kriterleri ve süreç gereklilikleri olarak uygun olmakla birlikte şu hususlara dikkat çekilmektedir (Sayıştay Başkanlığı, 2014);

- 2012 yılı raporunda olduğu gibi 2013 raporunda da bütçeler, sosyal hizmet harcamaları, gelir ve gider dengesi, bütçelerinden yapılan yardımlar, kaynaklar, stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme uygulamaları hakkında değerlendirmeler, yapılan harcamalar ve yapılacak harcamalara ilişkin bilgilere yer verilmediği görülmüştür.
- Mahalli idarelerde istihdam edilen ve hizmet satın alma yöntemiyle çalıştırılan personel sayıları aralarında farklar göze çarpmaktadır. Ancak raporda bu farkın neden kaynaklandığına ilişkin bir açıklama yer almamıştır.
- Belediyelerin kamu idarelerine borçları, banka kredileri, vergi ve sosyal güvenlik dışındaki diğer yükümlülüklerinde 2012 yılına göre % 41 artış gösterdiği gözlenmiştir. Ancak bu artışla ilgili de bilgi ve değerlendirme yapılmamıştır.
- Mahalli idarelere ilişkin iç denetim sonuçları hakkında değerlendirme yer almamıştır.
- Söz konusu faaliyet raporlarının hangi idarelerin raporları olduğu hakkında bilgi verilmemiştir.

2012 ve 2013 yıllarında hazırlanan değerlendirme raporunda sonraki yıllarda hazırlanan raporlar gibi çok fazla ayrıntılı bilgiye yer verilmemektedir.

**Tablo 4.** 2014-2018 Yılları Arası Faaliyet Genel Değerlendirme Raporları

Değerlendirme Kriterleri	Faaliyet Genel Değerlendirme Raporları				
	2014	2015	2016	2017	2018
Faaliyet raporu yayımlamama		2	8	24	29
Mevzuata uygun olmayan faaliyet raporu		32	9	22	6
Mali tablo hazırlamama	20	83	81	113	95
İç ve dış denetim eksikliği	37				
Yardım yapılan birlik, kurum, kuruluş	17	99	89	88	89
Tüm varlık ve yükümlülükleri göstermeme	22	74	41	52	61
Kullanılan kaynakları açıklamama	4	4	32	14	32
Kurumsal kabiliyet ve kapasite değerlendirme eksikliği	3	4	41	55	68
Öneri ve tedbirler eksikliği	6	12			
Performans hedef ve göstergesi eksikliği	9	4			
Hedef ve sonuç arasındaki sapmaların açıklanmaması	33	146	95	124	128
Dış proje kredisi, bağış ve yardım hakkında bilgi verilmemesi	10	42	45	35	40
Başlangıç ve yıl sonu ödenekleri ayrımı yapılmaması	19	62	47	47	43
Hedef ve ödenek cetvellerinin doğrulanamaması	8	28	18	29	29
Yıl sonu ödeneklerinin doğru kaydedilmemesi	12	28	31	23	19
Düzenlilik denetim sonuçlarının eksikliği	4	19	5	3	7
Performans programı hazırlamama	23	55	20	20	53
Performans bilgisinin ölçülebilir olmaması	9	50	19	15	53
Geçerlilik ve ikna edilebilirlik	31	103	45	37	109

Kaynak: Sayıştay Başkanlığı 2014-2018 Yılları Arası Faaliyet Genel Değerlendirme Raporlarından hazırlanmıştır.

2014 yılı değerlendirme raporunda 46 belediye, 2015 yılı değerlendirme raporunda 210 belediye, 2016 yılı değerlendirme raporunda 134 belediye, 2017 yılı değerlendirme raporunda 173 belediye, 2018 yılı değerlendirme raporunda 184 belediye değerlendirme kapsamına alınmıştır. 2015 yılında sunum ve içerik yönünden 2 belediyenin; 2016 yılında 8 belediyenin; 2017 yılında 24 belediyenin; 2018 yılında 29 belediyenin faaliyet raporunu yayımlamadığı görülmüştür.

2014 yılı için hazırlanan raporda mali bilgilere ilişkin olarak bilanço, faaliyet sonuçları tablosu ve nakit akış tablosu bilgilerine ve açıklamalarına yer vermeyen belediye sayısı 20 olarak tespit edilmiştir. İç ve dış denetim sonuçları hakkında bilgi vermeyen belediye sayısı 37'dir. Yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşlara ilişkin bilgilere faaliyet raporlarında yer vermeyen belediye sayısı 17'dir. Varlık ve yükümlülüklerinin açıklanması gerekliliğine rağmen faaliyet raporlarında bu açıklamalara yer vermeyen belediye sayısı 22'dir. Faaliyet raporlarında mevzuata göre kullanılan kaynaklar ilgili bilgi verilmesi gerekmektedir, oysa bu bilgileri vermeyen belediye sayısı 4'tür. Kurumsal kabiliyet ve kapasitenin değerlendirme bilgisine de faaliyet raporlarında yer vermeyen ya da eksik bilgi veren 3 belediye tespit edilmiştir. Faaliyet raporlarında öneri, tedbirler ve muhtemel



risklere karşı yapılacaklar, belirtilmesi gereken hususlar arasındadır. Bu bilgilere yer vermeyen belediye sayısı 6 olarak tespit edilmiştir. Performans bilgisi başlığı faaliyet raporlarının en önemli başlıklarından bir tanesidir. Oysa yapılan inceleme sonucunda faaliyet raporunda performans bilgisine yer vermeyen belediye sayısı 9'dur. Bütçe uygulamaları sonuçlarının değerlendirilmesine bağlı olarak bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri arasında meydana gelen sapmaların nedenleri hakkında açıklama yapmayan belediye sayısı 33, bütçe ile tahsis edilen ödeneklerin dışında idarenin kullanımın tahsis edilen özel ödenek, dış proje kredisi veya bağış ve yardım gibi kaynakları faaliyet raporunda göstermeyen belediye sayısı 10, bütçe ödeneklerini başlangıç ve yıl sonu ödenekleri olarak ayrı ayrı göstermeyen belediye sayısı 19, bütçe hedefleri ödenek cetvelleri ile karşılaştırıldığında hedefleri doğru gösterilmediği tespit edilen belediye sayısı 8, yıl sonu ödeneklerini doğru kaydetmediği veya ödenek artış, eksiliş ve aktarmaları mevzuata uygun olarak yapmadığı görülen belediye sayısı 12, bütçe gerçekleştirmelerinin düzenlilik denetimi sonuçları itibariyle kontrol edildiğinde gerçeği yansıtmayan belediye sayısı 4 olarak tespit edilmiştir. Performans bilgisinin değerlendirilmesi faaliyet raporlarında yer verilmesi gereken önemli bir başlıklardan bir tanesidir. Bu başlık altında performans sonuçlarının değerlendirilmesi, stratejik planlara ilişkin tespitler, performans programına ilişkin tespitler yer almaktadır. Bu bağlamda faaliyet raporu hazırlayan kamu idarelerinden performans programı hazırlamayan, performans bilgisine yer vermeyen, hedef ve göstergelere ilişkin gerçekleştirmeleri raporlamayan, hedef ve göstergelere ilişkin gerçekleştirmelerin tamamını raporlamayan belediye sayısı 23, performans bilgisinin ölçülebilir olmadığı veya doğrulama kaynaklarından elde edilen son verilerle uyumlu olmadığı tespit edilen belediye sayısı 9, performans hedef ve göstergeleri ile gerçekleştirmeler arasında meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklama yapmayan ya da yapılan geçerli ve ikna edici sebeplere dayanmadığı tespit edilen belediye sayısı 31'dir (Sayıştay Başkanlığı, 2015).

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'te öngörülen bölümlerden (kurumsal kabiliyet, kapasite değerlendirme, öneriler, tedbirler, performans bilgisi gibi) en az birinin faaliyet raporlarında yer alması gerekmektedir. Bu başlıklardan en az birine faaliyet raporlarında 2015 yılında hazırlanan rapora göre yer vermeyen belediye sayısı 20, 2016 yılında 41, 2017 yılında 55, 2018 yılında 68 olarak tespit edilmiştir (Sayıştay Başkanlığı, 2015; Sayıştay Başkanlığı, 2016; Sayıştay Başkanlığı, 2017; Sayıştay Başkanlığı, 2018; Sayıştay Başkanlığı, 2019).

Faaliyet raporlarında bilanço, faaliyet sonuçları tablosu, nakit akış tablosu gibi bilgilerin yer alması gerekmektedir. Bu bağlamda 2015 yılında faaliyet raporlarında temel mali tablolar ve açıklamalarına yer vermeyen belediye sayısı 83, 2016 yılında 81, 2017 yılında 113 ve 2018 yılında 95 olarak tespit edilmiştir (Sayıştay Başkanlığı, 2015; Sayıştay Başkanlığı, 2016; Sayıştay Başkanlığı, 2017; Sayıştay Başkanlığı, 2018; Sayıştay Başkanlığı, 2019).

Mali bilgiler kapsamında yardım kurum, kuruluş ve birliklere yapılan yardımlara ilişkin bilgilerin de raporlarda yer alması gerekmektedir. Bu bilgilere faaliyet raporlarında yer vermeyen belediye sayısı 2015 yılında 99, 2016 yılında 89, 2017 yılında 88, 2018 yılında 89'dur. Ayrıca kurumlar kaynakları hakkında da raporlarında gerekli açıklamaları yapmalıdırlar. Faaliyet raporlarında kullanılan kaynaklar hakkında bilgi vermediği tespit edilen belediye sayısı 2015 yılında 4, 2016 yılında 32, 2017 yılında 14, 2018 yılında 32'dir. Yine mali bilgiler başlığı altında tüm varlık ve yükümlülüklerin açıklanması gerekmektedir. 2015 yılında tüm varlık ve yükümlülüklerini faaliyet raporlarında açıklamayan belediye sayısı 74, 2016 yılında 41, 2017 yılında 52, 2018 yılında 61'dir (Sayıştay Başkanlığı, 2015; Sayıştay Başkanlığı, 2016; Sayıştay Başkanlığı, 2017; Sayıştay Başkanlığı, 2018; Sayıştay Başkanlığı, 2019).

Mali bilgiler ile ilgili olarak bütçe hedef ve sonuçlarındaki sapmaların nedenlerinin açıklanması da raporda yer alması istenen bilgiler arasında yer almaktadır. 2015 yılında bu sapmaların nedenleri hakkında açıklama yapmayan belediye sayısı 146, 2016 yılında 95, 2017 yılında 124 ve 2018 yılında 128'dir. Mahalli idareler özel ödenek, dış proje kredisi, bağış ve yardım gibi kaynakları da faaliyet raporlarında göstermelidirler. Buna göre 2015 yılında bu kaynakları faaliyet raporunda göstermeyen belediye sayısı 42, 2016 yılında 45, 2017 yılında 35, 2018 yılında 40'tur. Başlangıç ve yıl sonu ödenekleri de ayrı ayrı faaliyet raporlarında gösterilmesi gereken bir ölçüttür. 2015 yılında bu ödenekleri olarak ayrı ayrı göstermeyen belediye sayısı 62, 2016 yılında 47, 2017 yılında 47, 2018 yılında 43'tür. Performans denetiminde değerlendirilen hususlardan bir tanesi de Bütçe hedefleri ve ödenek cetvellerinin karşılaştırılması ve doğru sonuçları vermesidir. 2015 yılında bu karşılaştırma yapıldığında hedeflerini doğru göstermeyen belediye sayısı 28, 2016 yılında 18, 2017 yılında 29, 2018 yılında 29'dur. Ayrıca yıl sonu ödeneklerin doğru kaydedilmesi beklenmektedir. 2015 yılında yıl sonu ödeneklerini doğru kaydetmeyen belediye sayısı 28, 2016 yılında 31, 2017 yılında 23, 2018 yılında 19'dur. Son olarak düzenlilik denetimi sonuçları itibariyle bütçe gerçekleştirmelerinin gerçeği yansıtmaması beklenmektedir. 2015 yılında gerçeği yansıtmayan belediye sayısı 19, 2016 yılında 5, 2017 yılında 3, 2018 yılında 7'dir (Sayıştay

Başkanlığı, 2015; Sayıştay Başkanlığı, 2016; Sayıştay Başkanlığı, 2017; Sayıştay Başkanlığı, 2018; Sayıştay Başkanlığı, 2019).

Performans bilgisinin değerlendirilmesi performans denetimi açısından önemli ölçütlerden bir tanesidir. Performans sonuçlarının plan, program, raporlarla uyumlu olması önemlidir. 2015 yılında hedef ve göstergelere ilişkin gerçekleştirmeleri raporlamayan belediye sayısı 55, 2016 yılında 20, 2017 yılında 20, 2018 yılında 53 olarak tespit edilmiştir (Sayıştay Başkanlığı, 2015; Sayıştay Başkanlığı, 2016; Sayıştay Başkanlığı, 2017; Sayıştay Başkanlığı, 2018; Sayıştay Başkanlığı, 2019).

2015 yılında faaliyet raporlarında verdiği bilginin ölçülebilir olmadığı veya doğrulama kaynaklarından elde edilen son verilerle uyumlu olmadığı tespit edilen belediye sayısı 50, 2016 yılında 19, 2017 yılında 15, 2018 yılında 53'tür (Sayıştay Başkanlığı, 2015; Sayıştay Başkanlığı, 2016; Sayıştay Başkanlığı, 2017; Sayıştay Başkanlığı, 2018; Sayıştay Başkanlığı, 2019).

2015 yılında performans hedef ve göstergeleri ile gerçekleştirmeler arasında meydana gelen tüm sapmaların nedenlerine ilişkin açıklama yapmadıkları veya yapılan açıklamaların geçerli ve ikn edici sebeplere dayanmadığı tespit edilen belediye sayısı 101, 2016 yılında 45, 2017 yılında 37, 2018 yılında 109'dur (Sayıştay Başkanlığı, 2015; Sayıştay Başkanlığı, 2016; Sayıştay Başkanlığı, 2017; Sayıştay Başkanlığı, 2018; Sayıştay Başkanlığı, 2019).

Raporlardan anlaşılmaktadır ki 2012 yılından itibaren var olan sorunlara ilişkin olarak çözümler üretmek yerine bu sorunların artarak devam ettiği görülmektedir. Özellikle saydam ve hesap verebilir bir yönetim sisteminin oluşturulması hususunda ciddi sorunlar olduğu görülmektedir. Performans denetiminin işlevselliğinin artırılması için bu konularda yeni çalışmaların başlatılması ve yeni önlemlerin alınması gerekmektedir.

## SONUÇ

Kamuda performans yönetimi ile birlikte yönetsel süreçlerde etkinlik ve kaynakların kullanımı konusunda paydaşlara nitelikli bilgilerin sağlanması hedeflenmektedir. Kamu performans yönetimi ile birlikte kamusal karar ve eylemlerin belirlenmesinde stratejik davranılması söz konusudur. Kamu performans yönetimi ve en önemli aşaması olan performans denetimi kamu yönetiminde sadece kaynakların doğru kullanımını sağlamamaktadır. Kurumların belirledikleri amaçların ve hedeflerin ne ölçüde gerçekleştirilebilir olduklarını da denetlemektedir. Bunun yanı sıra kurumların belirledikleri performans göstergelerinin ölçülebilirlikleri ile birlikte başarılı ve başarısızlıklarının değerlendirilmesinde birer ölçüt belirlemektedir.

Kamuda performans denetimi kamu performans yönetiminin en önemli aşamasıdır. Başta belirlenen amaçlar ile elde edilen sonuçların birbirleriyle örtüşüp örtüşmediğinin karşılaştırılmasına bağlı olarak kamu idarelerinin bu konuda yetkinlikleri değerlendirilmektedir.

Sayıştay tarafından yapılan performans denetimi bu konuda oldukça önemli bir yer almaktadır. Sayıştay bu denetimi uluslararası denetim standartlarına uygun olarak gerçekleştirmektedir. Yapılan bu denetimde mevcut kanun ve yönetmelikler belirleyici olmaktadır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununda performans esaslı bütçeleme çerçevesinde kamu idarelerinin stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporları hazırlamaları, yayımlamaları ve ilgili birimlere sunmaları beklenmektedir. Bu dokümanların hazırlanmasına ilişkin olarak yayımlanmış olan yönetmeliklerde de usul ve esaslar belirlenmiştir. Kamu idarelerinin bu usul ve esaslara uygun olarak belirlenen zaman aralıklarında ilgili dokümanları sunmaları beklenmektedir.

Bu çalışmada özellikle belediyeler ele alınarak belediyelerin faaliyet raporları üzerinden bir değerlendirme yapılmıştır. Sayıştay denetimi içerisinde yer alan belediyelerin sunmuş oldukları faaliyet raporları sunum, içerik, zamanlılık, performans bilgisi, mali bilgiler gibi birtakım ölçütler çerçevesinde değerlendirilmiştir.

Yapılan incelemeler sonucunda ortaya çıkan rakamlar 2012 yılından itibaren bakıldığında performans denetimine ilişkin ciddi sıkıntıların devam ettiğini göstermektedir. Faaliyet raporlarını zamanında yayımlamayan belediyeler, mevzuata uygun hazırlamayan belediyeler olduğu göze çarpmaktadır. Yayımlanan faaliyet raporlarında ise özellikle saydamlık ve hesap verebilirlik bakımından sorunlar olduğu görülmektedir. Yapılan incelemeler sonucunda belediyelerin özellikle borç yükümlülüğüne ilişkin olarak diğer başlığı altında çok açıklayıcı bilgi vermedikleri görülmektedir. Personel istihdamına yönelik eksik bilgiler olduğu görülmektedir. Performans hedef ve göstergelere ilişkin olarak eksik bilgiler yer almaktadır. Amaçlar ve sonuçlar arasında meydana gelen sapmaların nedenlerinin açıklanmasında sorunlar olduğu görülmektedir. Bu

sorunlar sadece sunum ve içerik ile değil doğrudan saydamlık, hesap verebilirlik, kaynak disiplini ile ilgili sorunlardır.

Tekrar eden bu sorunların çözümlenmesinde boşlukların bulunması ve bu eksikliklere ilişkin bir yaptırımın olmaması maalesef bu sorunların devam etmesine neden olmaktadır. Yeni kamu yönetimi anlayışına bağlı olarak kamu yönetiminde daha az hata, daha kaliteli hizmet, daha saydam bir yönetim sistemi isteniyorsa özel sektörde affedilmeyecek böylesi hataların kamu yönetiminde de azaltılması gerekmektedir. Bunun için de sadece mevzuatta olacak bir performans denetimi değil gerçekten işlevselliği sağlanacak bir performans denetiminin hayata geçirilmesi gerekmektedir.

## KAYNAKÇA

- ATAKAN, Nevin, COŞKUN, Arife ve SONUVAR, S. Melda (1997), **Performans Denetimi Pakistan Sayıştayı Uygulaması**, Sayıştay Yayınları, Ankara.
- BİLGE, Semih (2007), “*Belediyelerde Performans Ölçümü (BEPER) Projesi*”, **E-Akademi, Hukuk, Ekonomi ve Siyasal Bilimler Aylık İnternet Dergisi**, S.59, <http://www.e-akademi.org> (Erişim Tarihi: 01.01.2020).
- BİLGİN, Kamil Ufuk (2004), **Kamu Performans Yönetimi**, TODAİE Yayınları, Ankara.
- EROĞLU, Hacer Tuğba (2010), **Kamu Yönetiminde Performans (Balanced Scorecard)**, Çizgi Kitabevi, Konya.
- GÜRAN, M. Cahit (2005), **Kamu Hizmetlerinde Performans Ölçümü: Türkiye’deki Kamu Üniversiteleri İçin Bir Performans Ölçümü Uygulaması**, Hacettepe Üniversitesi Yayını, Ankara.
- NANGIR, Esin Oral (2007), “*Mahalli İdarelerde Performans Ölçümü*”, **Bütçe Dünyası Dergisi**, S.2(25), ss.115-122.
- ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur (1997), “*The Emergence of a New Approach to the Public Sector: The New Public Management*”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, S.52(1), ss.517-565.
- ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur (2000), “*The New Public Management: A “New Fashion” or an “Irreversible Change” in the Public Sector*”, **Discussion Paper in Management and Organization Studies**, Faculty of Social Sciences, Management Centre, No. 00/06, Leicester University, U.K..
- ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur (2002), “*Performance Measurement in the Public Sector: Rising Concern, Problems in Practice and Prospects*”, **Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, S.20(1), ss.99-134.
- ÖZER, Hüseyin (1997), **Kamu Kesiminde Performans Denetimi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi**, Sayıştay Yayınları, Ankara.
- SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI (1997), **INTOSAI Denetim Standartları**, Sayıştay Yayınları, Ankara.
- SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI (2002), **ASOSAI Performans Denetimi Rehberi** (Çev. Sacit Yörüker, Baran Özeren), Sayıştay Yayınları, Ankara.
- SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI (2013), **2012 Yılı Genel Faaliyet Değerlendirme Raporu**, Sayıştay Yayınları, Ankara.
- SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI (2014), **2013 Yılı Genel Faaliyet Değerlendirme Raporu**, Sayıştay Yayınları, Ankara.
- SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI (2014), **Performans Denetimi Rehberi**, Sayıştay Yayınları, Ankara.
- SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI (2015), **2014 Yılı Genel Faaliyet Değerlendirme Raporu**, Sayıştay Yayınları, Ankara.
- SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI (2016), **2015 Yılı Genel Faaliyet Değerlendirme Raporu**, Sayıştay Yayınları, Ankara.
- SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI (2017), **2016 Yılı Genel Faaliyet Değerlendirme Raporu**, Sayıştay Yayınları, Ankara.
- SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI (2018), **2017 Yılı Genel Faaliyet Değerlendirme Raporu**, Sayıştay Yayınları, Ankara.

SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI (2019), **2018 Yılı Genel Faaliyet Değerlendirme Raporu**, Sayıştay Yayınları, Ankara.

TODAİE (1966), **Merkezi Hükümet Araştırması Raporu**, TODAİE Yayınları, Ankara.

TODAİE (1971), **İdari Reform Danışma Kurulu Raporu: İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler Öneriler**, TODAİE Yayınları, Ankara.

TODAİE (1991), **Kamu Yönetimi Araştırma Raporu**, TODAİE Yayınları, Ankara.

YENİCE, Ebru (2006a), “*Performans Denetimi ve Türkiye Uygulaması*”, **Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme** (Ed. Coşkun Can Aktan), Seçkin Yayınları, Ankara, ss.147-165.

YENİCE, Ebru (2006b), “*Kamu Kesiminde Performans Değerlendirmesi*”, **Maliye Dergisi**, S.150, ss.122-133.

[https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/TUR/LAR%20III\\_Inception%20Report\\_Final%20Submission\\_TR\\_1.01.19.pdf](https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/TUR/LAR%20III_Inception%20Report_Final%20Submission_TR_1.01.19.pdf) (Erişim Tarihi: 01.01.2020).

## Türkiye’de Siyasal Partilerin Sağlık Politikalarına Bakışının Mukayeseli Analizi

*A Comparative Analysis of Political Parties’ Views on Health Politics in Turkey*

**Battal YILMAZ**

*Doç. Dr., Kırşehir Ahi Evran Üniversitesi, İİBF,  
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü,  
battalyilmaz40@hotmail.com  
<https://orcid.org/0000-0003-4792-5505>*

Makale Başvuru Tarihi: 03.12.2019

Makale Kabul Tarihi: 29.12.2019

Makale Türü: Araştırma Makalesi

**Alper ÖZMEN**

*Doç. Dr., Eskişehir Osmangazi Üniversitesi, İİBF,  
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü,  
aozmen@ogu.edu.tr  
<https://orcid.org/0000-0002-4185-4382>*

### ÖZET

**Anahtar  
Kelimeler:**

*Neo-Liberal  
İktisat,  
Sağlık Politikası,  
Siyasal Partiler,*

*Hakim iktisadi anlayışın şekil ve içeriğini belirlediği sosyal politikalar içerisinde sağlık politikaları önemli yer tutmaktadır. Bu kapsamda Keynesyen iktisadi anlayış içerisinde sosyal refah devleti uygulamaları karşımıza çıkmıştır. Sosyal refah devleti uygulamaları sağlık politikalarını kamunun tek elden tüm vatandaşlara anayasal hak olarak eşit ve ücretsiz sunumunu incelemektedir. Ancak Neo-liberal iktisat, sosyal refah devleti uygulamalarını terk etmeyi, sağlık politikalarını kamu-özel sektör ve gönüllü kuruluşlar eliyle kamunun düzenleyiciliğinde yürütmeyi öngörmektedir. İşte bu doğrultuda söz konusu politikaları küresel düzlemde yaymayı amaç edinen Dünya Bankası başta olmak üzere uluslararası örgütler Türkiye’de 2003 sonrası hayata geçirilen “Sağlıkta Dönüşüm Programı”nı mali desteği ile hayata geçirilmesinde anahtar rol üstlenmişlerdir. Artık siyasal partilere de Türkiye özelinde düşen parti programı ve seçim bildirgelerini Neo-liberal İktisat çerçevesinde uyarlamaktır. Çalışmanın konusu bu doğrultuda Türkiye’de siyasal partilerin benzeşen ve farklılaşan yönleri ile sağlık politikalarını değerlendirmektir.*

### ABSTRACT

**Keywords:**

*Neo-liberal  
Economics,  
Healty Policy,  
Political Parties.*

*Health policies play an important role in the social policies in which the dominant economic understanding determines the form and content. In this context, social welfare state practices have emerged within the Keynesian economic understanding. Social welfare state practices prioritize equal and free provision of health policies to all citizens from a single source as constitutional rights. However, neo-liberal economics envisages abandoning the social welfare state practices and conducting health policies under the regulation of the public sector through the private-public and voluntary organizations. In this respect, supranational organizations, especially the World Bank, which aims to spread these policies on a global level, have played a key role in implementing the ‘‘Health Transformation Program’’ implemented after 2003 in Turkey with financial support. Now it is up to the political parties to adapt the party program and election declarations within the framework of the Neo-liberal economy. Work in this direction with the subject of similar and differing aspects of the political parties in Turkey to assess the health policy.*

## 1. GİRİŞ

Kapitalist iktisadi sistem içerisindeki dönüşümler doğal olarak şekil ve içeriği ile sağlık hizmetlerini dönüşüme uğratmıştır. Bu bağlamda tarihsel süreç içerisinde devlet otoritesinin kamusal hizmet olarak sunduğu sağlık hizmetlerinin muhtevası ve üstlendiği rol de değişmiştir. Özellikle kapitalist iktisadi sistem içerisinde bir dönüşüm olarak değerlendirilebilecek Keynesyen iktisat; kapsayıcı sosyal devlet uygulamaları ile sağlık hizmetlerinin sunumunda kamusal hizmet şemsiyesinin genişlediği dönem olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu dönemde sosyal haklar çerçevesinde ele alınan ve vatandaşlık hakkı olarak değerlendirilen sağlık hakkının ve bu temelde sağlık hizmetlerinin gelişmesinde başta Birleşmiş Milletler olmak üzere uluslar arası örgütlerin sunduğu katkı da yadsınamaz. Kapsayıcı refah devleti uygulamaları bağlamında sosyal devlet şemsiyesi altında sunulan sağlık hizmetine bakış hemen hemen tüm siyasal partilerce bizzat devlet aygıtı tarafından icra edilmesi gereken bir hizmet olarak değerlendirilmiş ve bu çerçevede sağlık politikaları geliştirilmiştir. 1973 Petrol Krizi sonrası ortaya çıkan Neo-liberal İktisat ise sosyal refah devleti kapsamındaki icra edilen sağlık hizmetleri yerine sağlık hizmetlerini piyasa ekonomisi çerçevesinde kamu-özel sektör tarafından müştereken icra edilecek ve devlet otoritesi tarafından regüle edilecek bir kapsamda ele almıştır. Türkiye’de 24 Ocak 1980 sonrası egemen olan piyasa ekonomisi, siyasi parti programlarını da etkilemiş ve büyük ölçüde dönüştürmüştür. Bu çerçevede çalışmamızın esasını oluşturan sağlık politikaları parlamentoda grubu bulunan partilerden Adalet ve Kalkınma Partisi, Cumhuriyet Halk Partisi, İyi Parti ve Milliyetçi Hareket Partisi temelinde parti programları ve en son yapılmış genel seçim olması nedeniyle 24 Haziran 2018 seçim bildirgeleri rehberliğinde mukayeseli analize tabi tutulacaktır.

## 2. SAĞLIK POLİTİKASI TANIMI, AMACI, KAPSAMI

Sağlık politikası tanım olarak; sağlık sistemi içindeki kurumları, sağlık hizmeti ve finansmanını içeren tüm teorik ve pratik eylemleri kapsamaktadır. Bununla birlikte sağlık politikası, sunulan sağlık hizmetinin de ötesinde sağlık üzerinde doğrudan veya dolaylı etkisi olan tüm kamu, özel ve gönüllü kuruluşların eylemlerini de kapsamaktadır. Bu kapsamda sağlık politikası; sağlık hizmetlerinin icrası ile ilgili strateji ve yaklaşımları belirleyen birbirleriyle ilişkili kararlar ağıdır. Yine sağlık politikaları, sağlık politikaları çerçevesinde icra edilen sağlık hizmetlerinin dışında sağlık üzerinde etkisi olan her türlü çevresel ve sosyo-ekonomik etkiler üzerinde de çalışmalar yapmayı gerektirmektedir (Atabey, 2012:22; İleri vd., 2016:178).

Sağlık politikalarının sözü edilen tanımı doğrultusunda amacı ve ana hedefi; tüm hükümetlerin ve uluslararası ortakların, bütün insanlara “*onurlu ve üretken bir yaşama*” sahip olmaları için gerekli sağlık hizmetlerini sağlamaktır (Yıldız, 2008:33).

Sağlık politikaları ana çerçeveyi sunmakla birlikte bir sistem üzerinden icra edilmek durumundadır. O halde sağlık sisteminin; hizmet sunan-hizmet alan ilişkisi, insan hakları ve anayasal hak temelinde yaklaşılması, kamu otoritesinin rolü ve tutumu, toplumun tüm katmanlarına ücretsiz ve eşit çerçevede sunumu gibi parametreler etrafında değerlendirilmesi gerekmektedir. Tatar’ın (2011:132) belirttiği gibi sistem ihdas ederken finansman boyutu da göz ardı edilemez. Bu kapsamda Tatar’a göre(2011;132) sağlık sisteminin en temel amaçlarından biri toplumun sağlık ihtiyaçlarını, finansal risk koruma ilkesini gözeterek herkese hakkaniyetli ve kabul edilebilir bir kalitede sunmaktır. Doğal olarak sağlık sistemi kurgulanırken sosyal güvenlik sistemi ile sağlık sistemi arasında doğru orantılı işleyen bir korelasyon bulunması gerekmektedir.

## 3. POLİTİKA VE HİZMET İLİŞKİSİ BAĞLAMINDA SAĞLIK HİZMETLERİNİN GENEL ÖZELLİKLERİ

Makro çerçevede ortaya konulan sağlık politikası bağlamında sunulan sağlık hizmetinin genel özellikleri şöyle sıralanmıştır (Başol ve Işık, 2015:4);

- Sağlık hizmetlerinin arzı hem beşeri sermaye gereksinimi hem de teknoloji yoğun ağırlığı nedeni ile finansman boyutu oldukça pahalı niteliktedir.
- Sağlık hizmeti bireyler tarafından hastalık halinde ya da şüphesi oluştuğunda alınması bir zorunluluktur. O nedenle sağlık hizmeti talebinin ortaya çıkışının hizmet alıcılar tarafından öngörülmesi ve kontrol edilmesi mümkün değildir. Bu kapsamda bireylerin uğraşı bir takım koruyucu önlemler yoluyla sağlığın devamını sağlamakla sınırlıdır.

- Sağlık hizmeti fayda ve maliyetleri açısından yarı kamusal mal ve hizmettir. Bu çerçevede sağlık hizmetinin faydası tedavi olan bireyle sınırlı kalmayacağı gibi sağlık hizmetinden mahrum kalmanın bedelini de sadece hastanın değil tüm toplumun ödeme riski ile karşı karşıya olduğu ortadadır.
- Sağlık hizmetlerinin talebinin fiyata olan duyarlılığı düşüktür. En temel ve ikame edilemez ihtiyaçlardan biri olduğundan fiyatlardaki değişimin talebi etkileme oranı düşüktür.
- Sağlık hizmetleri herhangi bir mal veya hizmetle ikame edilemez.
- Sağlık hizmetinin yarı kamusal mal niteliğinde olması ve sağlık hizmetlerinde kamunun ağırlıklı olması, sağlık hizmetleri ve ürünlerinin fiyatlandırılmasında kısıta neden olmaktadır. Bu kapsamda fiyatlar yüksek seviyede tutulsa bile sosyal güvenlik uygulamaları kapsamında maliyeti devlete yansımaktadır.
- Sağlık hizmeti arzında oluşması muhtemel bir aksaklık tekil olarak insan ve devamında tüm toplum sağlığı için risk oluşturduğundan sağlık hizmetlerinin kalitesi oldukça önemlidir.

#### 4. TÜRKİYE'DE SAĞLIK HİZMETLERİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ

Sağlık hizmetleri; amacı, çerçevesi, sunumu, hizmet veren-hizmet alan ilişkisi, kamu otoritesinin rolü, finansmanı değişiklik arz etse de Türkiye Cumhuriyeti ortaya çıktığından beri icra edilmektedir. Türkiye'de sağlık hakkı ya da sağlıklı yaşama hakkı kapsamında sunulacak sağlık hizmetlerinin birinci derecede bir devlet görevi olarak ele alınışının başlangıcı Türkiye Büyük Millet Meclisi ile gerçekleşmiştir. Nitekim Türkiye Büyük Millet Meclisi, 2 Mayıs 1920'de kabul ettiği 3 Sayılı Büyük Millet Meclisi İcra Vekillerinin Suret-i İntihabına Dair Kanun'u ile Sıhhiye ve Muavenatı İçtimaiye Vekaleti'ni kurarak, sağlık hizmetlerini ayrı bir bakanlıkça yürütülen, asli bir devlet görevi haline getirmiştir (Akdur, 2008:1). 1929 Büyük Buhramı sonrası hakim iktisadi anlayış olan Keynesyen iktisat, devlete verilen rolü geniş çerçevede değerlendirmiş ve kucaklayıcı bir sosyal politika demeti ile karşımıza çıkmıştır. Sosyal refah devleti uygulamaları bağlamında toplumun tüm sınıflarının erişebileceği ve bizzat devlet otoritesi eliyle ücretsiz sunulan sağlık hizmetleri egemen olmuştur.

Hakim iktisadi anlayışın yanı sıra Birleşmiş Milletler Genel Kurulunca kabul görmüş İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi sağlık hakkının gelişmesine ivme katmıştır. Nitekim İnsan Hakları Evrensel beyannamesi 25. maddesinin 1. fıkrası Sağlık hakkını; *“Her şahsın, gerek kendisi gerekse ailesi için, yiyecek, giyim, mesken, tıbbi bakım, gerekli sosyal hizmetler dâhil olmak üzere sağlığı ve refahını temin edecek uygun bir hayat seviyesine ve işsizlik, hastalık, sakatlık, dulluk, ihtiyarlık veya geçim imkânlarından iradesi dışında mahrum bırakacak diğer hallerde güvenliğe hakkı vardır”*, biçiminde dile getirmiştir (www.un.org.tr).

Müteakip dönemde sağlık hakkını hukuki zeminde güvence altına alan metinler karşımıza çıkmaktadır. Bu kapsamda 1961 Anayasası'nın 48. maddesinde herkesin sosyal güvenlik hakkına sahip olduğu ve sosyal güvenliğin devletin ödevleri arasında bulunduğu ifade edilirken sağlık hakkını düzenleyen 49. maddenin 1. fıkrası herkesin beden ve ruh sağlığı içinde yaşayabilmesi ve tıbbî bakım görmesini sağlamakla devleti ödevli kılmaktadır (anayasa.gen.tr). Hakim iktisadi anlayışın dönüşümüne neden olan 1973 Petrol Krizi sonrası egemen olan Neo-liberal İktisat ise sosyal refah devleti uygulamalarını tasfiye ederek devlete yeni bir rol yüklemiştir. Özellikle 1980 sonrası dönemde kamuda değişen yönetim anlayışının birçok ülkede gerçekleştirilen sağlık sektörü reformlarını etkilediği görülmektedir.

Diğer taraftan 1980 sonrasında Neo-liberal İktisat ve Yeni Kamu İşletmeciliği ile sosyal politika anlayışı çerçevesinde şekillenen Türkiye'de sağlık politikalarının dünyadaki gelişmelere paralel ilerlediği söylenebilir. Bu kapsamda 1978 yılında Alma Ata Konferansı'nda yayımlanan *“21. Yüzyılda Herkese Sağlık”* bildirgesi ve 1984 yılında kabul edilen *“Dünya Sağlık Örgütü Avrupa Bölgesi Herkese Sağlık Stratejisi ve Hedefleri”*, bu politikaların temellerini oluşturmuştur. Yine 1996 yılında yayımlanan Ljubljana Bildirgesi'nde; koruyucu sağlık hizmetleri yöneliminin artırılmasına, finansmana dayalı bir sağlık sisteminin oluşturulmasına, kaliteye odaklanan ve vatandaşların beklentilerine göre şekillenen sağlık hizmetlerine ve sağlığı hedefleyen reformlara yer verilmiştir. Uluslararası kuruluşların desteği ile yön verilen sağlık politikaları birçok ülkede uygulanmaya başlanmış ancak ülkemizde ise yirmi yıllık süreçte bazı düzenlemeler yapılmasına rağmen uygulamada başarılı olamamıştır (Seçtim, 2019:118).

Uluslar arası alandaki bu gelişmelerin yanı sıra Dünya Bankası gibi örgütlerin Türkiye’de sağlık sektörü reform çalışmalarına yön verdiği görülmektedir. Dünya Bankası’nın Türkiye’ye dönük sağlık politikası 2003 yılında yayınlanan “*Türkiye: Yaygınlığı ve Verimliliği İyileştirmek Amacıyla Sağlık Sektöründe Yapılan Reformlar*” adlı raporda ayrıntılarıyla yer almaktadır. 2003 yılında Sağlık Bakanlığı tarafından uygulamaya konulan “Sağlıkta Dönüşüm Programı” da Dünya Bankası’nın mali desteğiyle sürdürülmektedir (Erençin ve Yolcu, 2008:120-121). Söz konusu bu süreçte yönetim ve örgütlenme, finansman, hizmet sunumu, hizmet değerlendirmesi, hizmetin verilmesine hakim olan ilkeler, personel yönetimi, gibi birçok alanda Neo-liberal politikaların etkisi hissedilmektedir. Bu bağlamda sosyal sigorta ve sosyal yardım sistemlerinde, birinci ve ikinci basamak sağlık hizmetlerinde ve Bakanlık merkez ve taşra teşkilatlarında önemli değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Yapılan değişikliklerle “*sağlık alanında yerli ve yabancı özel sektör yatırımlarına yer açmak*” temel amaç olmuştur. İzlenen bu politikalar sonucunda da Türkiye, özellikle de çok uluslu şirketler için sağlık yatırımları açısından bulunmaz bir fırsatlar ülkesi haline dönmektedir (Işıkçı, 2016:746).

Varlığını sürdüren söz konusu perspektif, siyasal partileri de etkileyerek, program ve seçim bildirgelerini sağlık politikaları bağlamında belirler hale gelmiştir. Bu kapsamda çalışmanın konusunu oluşturan sağlık politikaları; Adalet ve Kalkınma Partisi, Cumhuriyet Halk Partisi, Milliyetçi Hareket Partisi ve İyi Parti programları ve seçim bildirgeleri çerçevesinde değerlendirilecek ve mukayeseli analize tabi tutulacaktır.

## 5. TÜRKİYE’DE SİYASİ PARTİLERİN PARTİ PROGRAMI VE SEÇİM BİLDİRGELERİNDEN HAREKETLE SAĞLIK POLİTİKASINA BAKIŞLARI

### 5.1. Adalet ve Kalkınma Partisi

Adalet ve Kalkınma Partisi, parti programında Neo-liberal ekonominin gereği olarak “*devletin her türlü ekonomik faaliyetlerin dışında olmasını benimser*” yaklaşımına yer vermektedir (www.akparti.org.tr). Bir anlamda Keynesyen iktisat politikalarını reddeden parti, paradoksal bir biçimde sağlık hizmetlerinin yerine getirilmesini sosyal devlet anlayışının vazgeçilmez unsurları arasında gördüğünü ifade etmektedir. Parti programında, “*sosyal güvenlik şemsiyesi tüm halkı kapsayacak şekilde düzenlenecektir*” denilerek aslında sosyal güvenlikte tek çatı uygulaması ve genel sağlık sigortasına geçileceğinin işaretlerini vermektedir.

Parti programında belirtilen bir başka dikkat çeken unsur olarak “*devletin herkesin temel sağlık hizmetlerini, gerekirse özel sektörle işbirliği yaparak yerine getirmek zorunda olduğu*” belirtilmiştir (akparti.org.tr). Programda “gerekirse” vurgusu ile devletin asli, özel sektörün tali (ikincil) olarak değerlendirileceği ortaya konulsa da, sağlık hizmetlerinin devlet tarafından tek elden sunulması yerine piyasa ya da özel sektöre bırakılabilecek alan olarak görüldüğü ifade edilmektedir. Bu kapsamda koruyucu ve tedavi edici hizmetler başta olmak üzere, sağlık hizmetleri alanının gönüllü kuruluşlara ve özel sektöre açık olduğuna yer verildiği ortadadır. Parti programında Aile Hekimliği sisteminin uygulamaya konulacağı ifade edilmiş, söz edildiği gibi 2005 yılında pilot uygulamaya, 2010 yılı sonu itibariyle ise Türkiye’de 81 ilde faaliyete geçirilmiştir. Öte yandan parti programında Sağlık Bakanlığı; makro politikaları belirleyen kamu özel sektör ve gönüllü kuruluşlar tarafından icra edilmesi beklenen sağlık hizmetlerinin eşgüdümünü sağlayan yapı olarak değerlendirilmektedir.

2001’de ortaya konulan parti programına ilaveten 24 Haziran 2018 seçim bildirgesinde koruyucu ve önleyici sağlık hizmetlerinin daha da geliştirilerek temel sağlık hizmetlerine önemli oranda destek olunmasını sağlamak hedef olarak belirlenmiştir (Akparti, 2018:73). Yine seçim bildirgesinde birinci basamak sağlık hizmetlerini güçlendirerek Aile Hekimliğini daha etkin hale getirmek suretiyle sağlık sistemi içerisindeki etkinliğinin artırılmasının amaçlandığı ifade edilmektedir (Akparti, 2018:79). Seçim bildirgesindeki en iddialı hedeflerden biri de, Türkiye Genom Projesi kapsamında ülkedeki nüfusun gen havuzunun çıkarılacağı ve kişiye dayalı tıp uygulamalarının geliştirilmesidir (Akparti, 2018:83). Ayrıca sağlıkta yerleşme projeleri kapsamında; yerli aşı alanında yapılacak yatırımlarla Türkiye’yi, aşı ithal eden ülke konumundan aşı ihraç eden ülke pozisyonuna getirmenin amaçlandığı belirtilmektedir. Bu kapsamda suçiçeği, kuduz aşısı, hepatit B aşısı ve 5’li karma aşısının (DaBT-Hib-İPA) yerli aşılardan biri olarak Türkiye’de üretilmesi hedeflenmiştir (Akparti, 2018:84).

### 5.2. Cumhuriyet Halk Partisi

Parti programında sağlıklı yaşam hakkına BM İnsan Hakları Evrensel Beyanname’sinin 25. maddesi çerçevesinde atıfta bulunulmuştur. Buna göre, sağlık hakkının doğuştan kazanılmış temel bir insan hakkı olduğu değerlendirilmektedir (CHP, 2008:313). Sağlık hizmetinin ödeme gücü ile sınırlı olmayacağı ve sağlık hizmetinin Keynesyen iktisat çerçevesinde Sosyal Refah devleti uygulamaları kapsamında olduğu ifade



edilmektedir (CHP, 2008:314). Diğer taraftan parti; sağlık hizmetini sadece kamunun üstleniciliğinde görmeyip kamu ve özel tüm potansiyelin eşgüdüm içinde değerlendirilmesi gerektiğini programında ortaya koymaktadır (CHP, 2008:315).

Sağlık alanında makro politikaları belirlemek üzere yönetim esaslı kamu ve özel sektör ile akademik ve sivil toplum kuruluşlarının katılımı ile Sağlık Üst Kurulu oluşturulması hedeflenmiştir (CHP, 2008:315). Yine hali hazırda yürürlükte olan genel sağlık sigortasına benzer biçimde Ulusal Sağlık Sigortası'nın yürürlüğe konması ancak mali gücü olmayanların sigorta primlerinin devlet tarafından karşılanması öngörülmektedir. Ulusal Sağlık Sigortasıyla temel sağlık hizmetlerinin sunulması amaçlanırken, piyasa mantığı çerçevesinde dileyenlere özel sigortalardan alınan tamamlayıcı sağlık sigortası sistemi getirilmesi hedeflenmektedir (CHP, 2008:315-316). CHP Parti programında Ulusal Sağlık Sigortası kapsamında sunulacak temel sağlık hizmetlerine ayrıntılı olarak yer verilmemiş, piyasa ekonomisi koşullarında özel sektöre geniş bir alan açılmıştır. Aynı bakış açısı hekimlik/dış hekimliğinde de sürdürülmüş ve bu kapsamda hekimlik ve dış hekimliğinde kamu/özel ayrımı yapmadan, özel muayenehaneler dahil tüm sağlık kuruluşlarından saptanacak kurallar çerçevesinde hizmet alınabilmesi amaçlanmıştır (CHP, 2008:316). Öte yandan koruyucu sağlık hizmetlerinin etkin hale getirilmesi hedeflenmiş, Aile Hekimliğine ise toplum hekimliğinin tüm eksiklikleri giderildikten sonra geçilmesi öngörülmüştür (CHP, 2008:317). Ayrıca Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden sağlık sektörüne Dünya Sağlık Örgütü'nün (WHO) önerileri doğrultusunda daha fazla kaynağın aktarılması ve bu kapsamda sağlık harcamalarının milli gelire oranının artırılması temel hedef olarak ortaya konulmuştur (CHP, 2008:318).

CHP'nin 24 Haziran 2018 seçim bildirgesinde ise sağlık hizmetlerinin ücretsiz sağlanması ilkesi kapsamında katılım payı, ilave ücret vb. ödemelerin kaldırılması vaat edilmektedir. Hatta prim ödemiş olmayı sağlık hizmeti almanın ön koşulu olmaktan çıkarmaktan bahsedilmektedir (CHP, 2018:144). Ayrıca Aile Sigortası kapsamında vatandaşların Genel Sağlık Sigortası borçlarının tamamının silinmesi sosyal politika vaadi olarak ileri sürülmektedir (CHP, 2008:145). Genel olarak değerlendirildiğinde CHP seçim bildirgesinde, sağlık hizmetinin niteliğinden çok sağlık hizmetlerine ücretsiz erişimi esas alan ekonomik temelli vaatler dikkati çekmektedir.

### 5.3. Milliyetçi Hareket Partisi

MHP parti programında sağlık sisteminin yaşam kalitesi ve yaşama sevincini geliştiren, insan ömrünü uzatan, vatandaşın ve hizmet sunanların memnuniyetini esas alan, hayatı anlamlı ve değerli kılan bir seviyede olması gerektiği ifade edilmektedir (MHP, 2009:108). Yürürlükte olan 2009 yılında hazırlanmış parti programında Aile Hekimliğinin yaygınlaştırılması ve hastanelerin tam gün tam kapasite çalışmasının sağlanması temel amaç olarak benimsenmektedir (MHP, 2009:108-109). Programda, koruyucu sağlık hizmetleri ve temel sağlık hizmetlerinin devlet tarafından ücretsiz olarak sunulması öngörülmüşken, özel sağlık kurumlarının teşvik edilmesi ve sağlık turizminin geliştirilmesi için sağlık serbest bölgeleri oluşturulması amaçlanmaktadır. Sağlık turizminde kamu yatırımlarının yerine özel sektör yatırımlarının esas alınması, konuya piyasa mantığı ile yaklaşıldığını göstermektedir. Parti programında ayrıca sağlıkta AR-GE faaliyetlerinin teşviki yolu ile ilaç, aşı, serum ve tıbbi araç-gereçlerin Türkiye'de üretimi öngörülmektedir (MHP, 2009:109).

MHP'nin 24 Haziran 2018 seçim vaatlerinde ise Genel Sağlık Sigortası prim sorunundan hareketle işsiz gençlerin ailelerinin sağlık sigortasından yararlandırılmasından bahsedilmektedir (MHP, 2018:12). Sağlık hizmetlerinde niteliğe yönelik olarak ise yardımcı sağlık personelinin kamu ve özel sektörde istihdamının yaygınlaştırılmasının önemi vurgulanmaktadır (MHP, 2018:13).

### 5.4. İyi Parti

Parti programında sağlık hakkına anayasal hak çerçevesinde yaklaşmakta ve tedavi olabilme hakkının ve sağlığın korunmasının devlet güvencesinde sürdürülmesi (İyi Parti, 2017:69) gerektiğinden hareketle sağlık sisteminin piyasalaştırılmasına izin verilemeyeceği vurgulanmaktadır (İyi Parti, 2017:66). Programa göre koruyucu hekimliği öne çıkarmak için koruyucu bir sağlık eylem planı hazırlanması planlanmaktadır. Tedavi sağlık hizmetlerinde ise, Aile Hekimliğine ilişkin bir model geliştirilerek, sevk zincirinin daha etkin hale getirilmesi öngörülmektedir (İyi Parti, 2017:65). İyi Parti programında sağlık turizminin geliştirilmesi ve buna yönelik projelerin kamu eliyle hazırlanması ana hedefler arasında yer almaktadır (İyi Parti, 2017:69). Genel Sağlık Sigortası kapsamında uygulamada güçlüklerle karşılaşılan ilaç, katkı ve muayene paylarının alınmaması yönünde politikalar belirlenmesi amaçlanmaktadır. Parti programında güncel bir tartışma konusu olan ve kamu özel ortaklığı modeli ile yapımı planlanan/yapılan şehir hastaneleri yoluyla sağlık sektörünün ve çalışanlarının özelleştirilmesi politikasının doğru ve etik bulunmadığı ifade edilmektedir (İyi Parti, 2017:69). Parti

programında sağlık hizmetlerini icra eden sağlık personelinin niteliğini artırmaya yönelik çözüm önerileri de bulunmaktadır (İyi Parti, 2017:67-69).

Seçim bildirgesinde sağlık turizminde parti programı ile aynı doğrultuda ulusal ve uluslararası düzeydeki girişimlere yasal, mali, idari ve siyasi destek verileceği belirtilmiştir (İyi Parti, 2018:82). Böylece özel sektör eliyle sağlık turizminin yatırım finansmanının gerçekleşeceği, kamunun ise yönlendiricilik yapacağı anlaşılmaktadır. Seçim bildirgesinde parti programı ile farklılık arz eden hususlar bulunmaktadır. Parti programında piyasaya terk edilmemesi gereken sağlık hizmetlerinin seçim bildirgesinde özel sektöre alan açılarak idari ve mali özerkliğe sahip sağlık işletmeleri yoluyla icra edilmesi, Sağlık Bakanlığının ise planlayıcı ve denetleyici olması hedeflenmektedir (İyi Parti, 2018:108). Ayrıca bildirgede Türkiye’yi sağlık göstergelerinde Dünya Sağlık Örgütü (WHO) hedeflerine ulaştırma gibi bir çapa konulduğu görülmektedir (İyi Parti, 2018:109). Öte yandan kamu hastanelerinin modernize edilmesi ve bu kapsamda şehir hastanelerinden faaliyete geçenleri bölge ihtisas hastanesi anlayışıyla ve ihtiyaçlar doğrultusunda borçlanma sözleşmeleriyle birlikte yeniden düzenlemenin gerekliliği vurgulanmaktadır (İyi Parti, 2018:110). Parti programı ile benzer biçimde seçim bildirgesinde Genel Sağlık Sigortasına esas gelir testinin yeniden düzenleneceği, ihtiyaç sahibi olanlardan, yaşlılardan sağlık sigortası primi alınmaması ve prim ödeme yükümlülüğünde de yaş sınırını yükseltme amaçlanmaktadır (İyi Parti, 2018:110).

Seçim bildirgesinde yerli medikal sanayinin geliştirilmesi temel hedeflerden biri olarak öne çıkmaktadır. Bu kapsamda yerli ilaç, serum, tıbbi malzeme, tıbbi cihaz ve aşı, Ar-Ge ve üretimi sayılmaktadır (İyi Parti, 2018:110).

## SONUÇ

1973 Petrol Krizi sonrasında egemen olan Neo-liberal politikalar Türkiye’de sağlık politikalarına bakışı değiştirmiştir. 2000’li yıllarla birlikte iktisadi dönüşümün yanı sıra uluslararası kuruluşların özellikle Dünya Bankası’nın da etkisiyle kamuda dönüşüm programları uygulanmıştır. 2002 sonrasında iktidar olan Adalet ve Kalkınma Partisi, parti programında sağlık hizmetlerini sosyal devlet şemsiyesi çerçevesinde gördüğünü ifade etse de söz konusu dönemde özel sektörün gittikçe artan seviyede hizmet sunucu haline geldiği söylenebilir. Sosyal güvenlikle sağlık politikasını bütünleşik değerlendiren söz konusu anlayışla sosyal güvenlikte tek çatı uygulaması sonrası tüm vatandaşların sağlık hizmeti alabilmesini öngören Genel Sağlık Sigortasına geçiş gerçekleşmiştir. Yine dönemin ruhuna uygun olarak koruyucu sağlık hizmetlerinin etkin kullanımına yer verilmiş ve birinci basamak sağlık hizmetinde pilot uygulama sonrası tüm Türkiye’ye yaygınlaşan Aile Hekimliği uygulamasına geçilmiştir. Diğer taraftan son dönemde kamu-özel ortaklığı kapsamında gerçekleşen Şehir Hastaneleri de, Sağlık Bakanlığı’nın makro politikaları belirleyen eşgüdüm kurumu olduğu, bu bağlamda özel sektörden hizmet alımının gittikçe arttığının kanıtı niteliğindedir. Burada esas olan kamunun yatırım yapmak yerine, verdiği hazine garantili taahhütler üzerinden tartışmaların yürütülmesi hususudur. Nitekim İyi Parti programında Şehir Hastaneleri politikasından vazgeçmenin yanı sıra açılışı gerçekleşen Şehir Hastanelerinin başka kapsamda değerlendirilmesi ve yeniden ihtiyaç doğrultusunda borçlanma sözleşmeleri ile düzenlenmesi hedeflenmektedir. Benzer bir biçimde Cumhuriyet Halk Partisi 24 Haziran 2018 seçim bildirgesinde Şehir Hastanelerinin üniversite hastanelerine dönüştürülmesini ve uzun süreli tedavi gerektiren kronik hastalıklarda, sağlık hizmetlerinin bu hastanelerde verileceğini beyan etmektedir.

Söz konusu 4 partinin (Adalet ve Kalkınma Partisi, Cumhuriyet Halk Partisi, Milliyetçi Hareket Partisi, İyi Parti) hedeflerde ortaklaştığı hususlardan biri yerli ilaç endüstrisi yoluyla ilaç ve aşı üretiminin sağlanmasıdır. Konuyla ilgili AR-GE faaliyetlerine özel önem atfedilmektedir.

Seçim bildirgelerinde Cumhuriyet Halk Partisi ve İyi Parti, Genel Sağlık Sigortası primlerini ödemekte güçlük çeken kesimlere yönelik primlerin kamu tarafından karşılanması önerisini getirmektedir. Milliyetçi Hareket Partisi ise işsiz gençlerin aileleri ile sınırlı olarak dar çerçevede tutmuştur. Bu kapsamda ücretsiz sağlık hizmetlerine erişim açısından Genel Sağlık Sigortası prim borçlarına ilişkin yapılacak düzenlemenin önemi ortadadır.

Genel olarak sağlık hizmetlerinin sunumunda kamunun üstlenici olması 4 partinin de hem fikir olduğu konu olsa da parti programı ve seçim bildirgelerinden hareketle sağlık hizmetlerine sosyal refah devleti uygulamaları ve kamusal hizmet bakımının Cumhuriyet Halk Partisi ve İyi Parti’de daha net ifadeler ile verildiği görülmektedir. Piyasa ekonomisi ve özel sektör kapsamında ele alınışın Adalet ve Kalkınma Partisi ve Milliyetçi Hareket Partisinde daha egemen olduğu söylenebilir.

**KAYNAKÇA**

1961 Anayasası (20.07.1961 tarih ve 10859 sayılı Resmi Gazete).

ADALET VE KALKINMA PARTİSİ (2001), **Parti Programı**, <https://www.akparti.org.tr/parti/parti-programi/> (Erişim Tarihi: 02.10.2019).

ADALET VE KALKINMA PARTİSİ (2018), **24 Haziran 2018 Seçim Bildirgesi**, <https://www.aa.com.tr/uploads/userFiles/c09e217d-a61f-47f8-a355-ddf8004cfef9/Beyanname23May%C4%B1s18-icSayfalar.pdf> (Erişim Tarihi: 02.10.2019).

AKDUR, Recep,(2008), "*Cumhuriyetten Günümüze Türkiye'de Sağlık*", **12. Ulusal Halk Sağlığı Kongresi**, 21-25 Ekim 2008, Ankara, ss.1-26, [http://www.recepakdur.com/upload/CUMHUR%C4%B0YETTEN\\_G%C3%9CN%C3%9CM%C3%9CZ\\_E\\_T%C3%9CRK%C4%B0YE.pdf](http://www.recepakdur.com/upload/CUMHUR%C4%B0YETTEN_G%C3%9CN%C3%9CM%C3%9CZ_E_T%C3%9CRK%C4%B0YE.pdf) (Erişim Tarihi: 06.10.2019).

ATABEY, Selin Ertürk, (2012), **Sağlık Sistemleri ve Sağlık Politikası**, Gazi Kitabevi, Ankara.

BAŞOL, Emel ve IŞIK, Abdülkadir (2015), "*Türkiye'de Sağlık Politikalarında Güncel Gelişmeler: Sağlıkta Dönüşüm Programından Günümüze Bazı Değerlendirme ve Öneriler*", **International Anatolia Academic Online Journal, Social Science**, S.2(2), ss.1-26.

CHP - CUMHURİYET HALK PARTİSİ (2008), **Parti Programı**, <https://chp.azureedge.net/1d48b01630ef43d9b2edf45d55842cae.pdf> (Erişim Tarihi: 06.10.2019).

CHP - CUMHURİYET HALK PARTİSİ (2018), **24 Haziran 2018 Seçim Bildirgesi**, <http://secim2018.chp.org.tr/files/CHP-SecimBildirgesi-2018-icerik.pdf> (Erişim Tarihi: 06.10.2019).

ERENÇİN, Arif ve YOLCU, Vesim (2008), "*Türkiye'de Sağlık Hizmetlerinin Dönüşümü ve Yerinden Yönetimi*", **Memleket Siyaset Yönetim Dergisi**, S.3(6), ss.118-136.

IŞIKÇI, Yasemin Mamur (2016), "*Bir Kamu Politikası Analizi: Sağlık Politikasında Dönüşüm*", **Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi**, S.9(46), ss.731-748.

İLERİ, Hüseyin, SEÇER, Betül ve ERTAŞ, Handan (2016), "*Sağlık Politikası Kavramı ve Türkiye'de Sağlık Politikalarının İncelenmesi*", **Selçuk Üniversitesi Sosyal ve Teknik Araştırmalar Dergisi**, S.12, ss.176-186.

İYİ PARTİ (2017), **İyi Parti Programı**, [https://iyiparti.org.tr/Assets/pdf/iyi\\_parti\\_programi.pdf](https://iyiparti.org.tr/Assets/pdf/iyi_parti_programi.pdf) (Erişim Tarihi: 08.10.2019).

İYİ PARTİ (2018), **İyi Parti 24 Haziran 2018 Seçim Bildirgesi**, [https://iyiparti.org.tr/assets/pdf/secim\\_beyani.pdf](https://iyiparti.org.tr/assets/pdf/secim_beyani.pdf) (Erişim Tarihi: 08.10.2019).

MHP - MİLLİYETÇİ HAREKET PARTİSİ (2009), **Milliyetçi Hareket Partisi Programı**, [https://www.mhp.org.tr/usr\\_img/\\_mhp2007/kitaplar/mhp\\_parti\\_programi\\_2009\\_opt.pdf](https://www.mhp.org.tr/usr_img/_mhp2007/kitaplar/mhp_parti_programi_2009_opt.pdf) (Erişim Tarihi: 07.10.2019).

MHP - MİLLİYETÇİ HAREKET PARTİSİ (2018), **Milliyetçi Hareket Partisi 24 Haziran 2018 Seçim Vaatleri**, [https://www.mhp.org.tr/usr\\_img/\\_mhp2007/kitaplar/vaatler\\_bolumu\\_web.pdf](https://www.mhp.org.tr/usr_img/_mhp2007/kitaplar/vaatler_bolumu_web.pdf) (Erişim Tarihi: 07.10.2019).

SEÇTİM, Hafize (2019), "*Sağlıkta Dönüşüm Programı Üzerine Bir Değerlendirme*", **Management and Political Sciences Review**, S.1(1), ss.117-133.

TATAR, Mehtap (2011), "*Sağlık Hizmetlerinin Finansman Modelleri: Sosyal Sağlık Sigortasının Türkiye'de Gelişimi*", **Sosyal Güvenlik Dergisi**, S.2011(1), ss.103-133.

UN - BİRLEŞMİŞ MİLLETLER (1948), **Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi**, <http://www.un.org.tr/humanrights/images/pdf/1-insan-haklari-evrensel-beyannamesi.pdf> (Erişim Tarihi: 02.10.2019).

YILDIZ, Özkan (2008), "*Küreselleşme, Sağlık ve Toplum*", **Gaziantep Tıp Dergisi**, S.14(1), ss.30-34.

# Ekonomik Gelişmişliğin Göçler Üzerindeki Etkisi: Denizli Örneği

*The Effect of Economic Development on the Migrations; Case of Denizli*

**İbrahim GÖKBURUN**

Dr. Öğr. Üyesi, Pamukkale Üniversitesi,  
Fen - Edebiyat Fakültesi, Coğrafya Bölümü,  
igokburun@pau.edu.tr  
<https://orcid.org/0000-0003-3007-0010>

Makale Başvuru Tarihi: 13.12.2019  
Makale Kabul Tarihi: 28.12.2019  
Makale Türü: Araştırma Makalesi

## ÖZET

### Anahtar Kelimeler:

Göç,

Sanayi,

Denizli,

Bu çalışmada, Denizli'de 1980-2018 dönemi göçlerin yön ve dağılımına etki eden faktörlerin ekonomik gelişmişlik durumu ve sanayileşme verileri esas alınarak ortaya konulması amaçlanmıştır. Göç, iki nokta arasındaki şartlara bağlı olarak ortaya çıkan bir tercih durumudur. Türkiye'de nüfus doğudan batıya, iç kesimlerden kıyılara doğru göç etmektedir. Hem göç alan hem göç veren illerden biri olan Denizli; Türkiye'de içgöçlere ilişkin önemli bilgiler sunmaktadır. Araştırmanın temel veri kaynağı, Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) 1980-2018 dönemi daimi ikametgâha göre içgöç verileridir. Göçlerin yönü ve miktarını belirleyen etkenlerin analizinde; Denizli Sanayi Odası (DSO) üye sayısı, işyeri sayısı, istihdam edilen nüfus miktarı, ithalat, ihracat verileri esas alınmıştır. Ayrıca, illerin ve Bölgelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik (SEGE) Sıralaması göz önünde bulundurulmuştur. TÜİK, DSO ve Kalkınma Bakanlığı'nın yayınlamış olduğu veriler derlenerek sayısal tablo formatına dönüştürülmüştür. Bu veriler ArcGIS ortamına aktarılarak dönemsel net göç haritaları oluşturulmuştur. 1980'li yıllara kadar göç veren Denizli; 1985 itibarıyla göç alan iller kategorisine geçmiştir. 2008-2018 döneminde ise alınan göçlerle birlikte verilen göçler de artmıştır. Göç olgusunu coğrafi bakış açısıyla irdeleyen Lee'nin 'İtme-Çekme Modeli'ne göre Denizli'de göçlerin çekim noktası sanayileşmedir. Ancak ekonomik dalgalanmalar, göçleri pozitif veya negatif olarak yönlendirmekte ve miktarını belirlemektedir. Mesela 2008 yılında 601 olan net göç miktarı; 2009 yılında -1587'ye düşmüştür. 2008 yılında istihdam edilen nüfus 140.506 iken; 2009 yılında 134.898'e düşmüştür. Bu dönemde ithalat, ihracat miktarı da düşmüştür. Denizli'nin göç verdiği iller; SEGE sıralamasında birinci kademe ve ikinci kademe gelişmiş illerde yoğunlaşmıştır. Şehrin göç aldığı iller ise genel olarak üçüncü derecede gelişmiş iller ve diğer alt kademedeki iller kategorisinde bulunmaktadır. Denizli'nin en fazla göç alıp-verdiği iller yakın çevresindeki illerdir. Gelecek dönemde Denizli'de göçlerin yönü ve miktarı; ekonomik gelişmelere bağlı olarak şekillenecektir.

## ABSTRACT

### Keywords:

Migration,

Industry,

Denizli,

This study aims at exploring the factors that affect the direction and distribution of migration in Denizli during 1975-2018. Migration is a phenomenon of choice that arises from on the conditions between two places. Migration in Turkey tends to occur from east to west, from the interior to the coastline. Denizli, which is one of the cities both receiving and sending migration, sheds light on interprovincial migration in Turkey. The main source of the study is Turkey's Statistics Institute's (TSI) interprovincial migration data related to the permanent residences during 1975-2018. In the analysis of the factors determining the direction and amount of migrations, the number of members of Denizli Chamber of Industry (DSO), the number of establishments, population employed, import and export data were taken as basis. Socio-Economic Development (SEGE) Ranking of Provinces and Regions was also taken into consideration. The data published by TSI, DSO and Ministry of Development were compiled and converted into digital table formats. Periodic net migration maps were created by transferring these data to the ArcGIS environment. Denizli, which was a migration-sending city in 1980, moved to the category of cities receiving migration in 1985. In the period of 2008-2018, the migrations to the city increased while the number of people leaving the city also increased. According to Lee's 'Push-Pull Model, which examines the phenomenon of migration from a geographical point of view, industrialization is the pull point of migration in Denizli. However, economic fluctuations direct and determine migrations positively or negatively. For instance, the net migration rate in 2008 which was 601 decreased to -1587 in 2009. The population employed in 2008 was 140,506 while it decreased to 134,898 in 2009. During this period, the number of imports and exports decreased as well. The provinces to which Denizli gave migration in the SEGE ranking are agglomerated as the first and second tiers in the developed provinces. The provinces where the city received migration are generally in the category of third-level developed provinces and other sub-provinces. Immigration and migrations of Denizli mostly happen with near the provinces. The provinces which Denizli heavily received and sent migration are clustered in the neighboring. The direction and amount of migration in Denizli will be shaped by the economic conditions in the future.

## 1. GİRİŞ

İnsanlık tarihi kadar uzun bir geçmişe sahip olan göçler, günümüz dünyasının en önemli meselelerinden biridir. İnsanlar, yüzyıllar boyunca savaş, ticaret, yiyecek, içecek, giyecek, barınak ve diğer yaşam malzemelerini sağlamak amacıyla yaşadığı bölgeden farklı bölgelere göç etmiştir. Günümüz dünyasında göç; nedenleri, amaçları ve sonuçları bakımından oldukça karmaşık bir hal almıştır. Göç olgusu; coğrafya, sosyoloji, demografi, ekonomi, antropoloji, tarih, psikoloji, şehir planlama, siyaset bilimi ve diğer bazı ilgili disiplinler tarafından ele alınan İnterdisipliner bir araştırma alanıdır (Yalçın 2004:3; İçduygu ve Sirkeci, 1999:249). Göç kavramı, farklı disiplinler tarafından farklı şekillerde tanımlansa da bütün tanımların insan, mekân ve zaman ilişkisine odaklandığı görülmektedir.

Göç olgusuna kuramsal bir perspektif kazandıran Lee, (1969:285) göç kavramını yaşanan yerin kalıcı ya da yarı kalıcı olarak değiştirilmesi şeklinde tanımlamamıştır. Göç; insanların ekonomik, toplumsal siyasal veya farklı nedenlerle devamlı yaşama bölgelerinden başka bir yere yapmış oldukları kısa, orta veya uzun süreli, belli bir süre sonra geriye dönüşü veya sürekli yerleşimi amaçlayan coğrafi, toplumsal ve kültürel bir yer değiştirme hareketidir. Bu yer değişimi kıtalararası, uluslararası, bölgelerarası, kırdan şehre ya da şehirden şehre doğru herhangi bir ölçek veya yönde meydana gelebilir. Zorunlu veya gönüllü olarak gerçekleştirilen göç hareketi; kişisel, aileler ve gruplar şeklinde; geçici veya sürekli olabilir (Göç Terimleri Sözlüğü, 2009:22; Lewis, 1982:15; Doğanay, 1994:165; Yalçın, 2004:13; Özgür ve Yasak, 2009:40; Tümertekin ve Özgür, 2017:289). Türkiye göç alan, göç veren ve göçlerin transit geçiş güzergâhında olması nedeniyle göç araştırmalarında önemli bir yere sahiptir. Ayrıca, ülkede yoğun şekilde içgöç hareketliliği yaşanmaktadır. Denizli, hem göç alan hem göç veren bir il olarak Türkiye’de yaşanan iç göçlere ilişkin önemli bilgiler sunmaktadır.

Türkiye’de iç göç meselesine odaklanan çalışmalar, 1950 sonrasında başlamıştır. İç göçle ilgili araştırmalara bakıldığında; Darkot, 1954; Darkot, 1961; Tümertekin, 1968; Yasa, 1968; Tümertekin, 1972; Yener, 1977; Tümertekin, 1977a; Tümertekin, 1977b; Tekeli ve Erder, 1978; Eraydın, 1981; Doh, 1984; Gedik, 1985; Erel, 1985; Ertürk, 1985; Doğanay, 1986; Cerit, 1986; Algan, 1988; Tandoğan, 1989a; Tandoğan, 1989b ve Erdoğan, 1989 göç konusu ele alan literatürdeki ilk çalışmalardır. Göç çalışmaları ve veri kaynaklarının sınırlı olduğu bu süreçte yapılan araştırmalar; Türkiye’de göç literatürünün ilk örneklerini oluşturması açısından oldukça önemlidir. 1950 öncesi dönemi konu alan göç çalışmaları ise genellikle mübadele ve farklı sebeplerle dışarıdan gelen göçlere odaklanmıştır. 1990 sonrasında göçlerle ilgili çalışmalar sınırlı olmakla birlikte ayrıntılı şekilde karşılaştırma ve analiz imkânı sunan verilerin yorumlandığı gözlenmektedir. Türkiye’de göçlerle ilgili verilerin kayıt altına alınmasında 1950-1970 döneminde doğum yeri kriteri esas alınırken; 1975 sonrasında daimi ikametgâh esas alınmıştır. Bu süreçte iç göçle ilgili araştırmalara bakıldığında; Kocaman ve Bayazit, 1993; Yavuz, 1994; Gedik, 1994; Özgür, 1995; Oktik, 1997; Tekeli, 1997; Akşit, 1998; İçduygu ve Ünalın, 1998; Tekeli, 1998; Sirkeci ve Aydıngün, 1998; İçduygu vd., 1998; Özgür, 1999; Yamak ve Yamak, 1999; Peker, 1999; Akşit, 1999. Bu dönemde göçle ilgili verilerin niceliği çalışmaların içeriğini zenginleştirmiştir. 2000 sonrası dönemde iç göçle ilgili araştırmalar gerek veri kaynakları gerekse nicelik bakımından oldukça zenginleşmiştir. Göç olgusuyla ilgili mevcut araştırmalardan bazıları: Üçdoğruk, 2002; Mutluer, 2003; Gür ve Ural, 2004; Yalçın, 2004; Şensoy, 2005; Çelik, 2005; Çelik, 2006; Yücesahin ve Özgür, 2006; Apan, 2006; Sağlam, 2006; Özdemir, 2006; Pazarlıoğlu, 2007; Toroğlu, 2007; Kocaman, 2008; Yakar, 2009a; Yakar, 2009b; Işık, 2009; Yakar, 2010; Bülbül ve Köse, 2011; Çiftçi, 2011; Yakar, 2012; Koçak ve Terzi, 2012; Özdemir, 2012; Yakar, 2013; Kocaman, 2014; İnç, 2014; Çelik ve Güven, 2014; Elmastaş ve Yılmaz, 2015; Yakar, 2015; Peker, 2015; Sertkaya Doğan, 2015; Bahçalı ve Kahraman, 2016; Küçükali, 2016; Gökburun, 2017 ve Yakar, 2017’dir.

Türkiye’de göç olgusunu ele alan araştırmalar giderek yaygınlaşmaktadır; ancak Denizli ilini konu alan müstakim göç araştırmaları oldukça sınırlıdır. Konuyla ilgili Aygören, Gümüşçü ve Uğur (2006) tarafından kaleme alınan “*Daimi İkametgâha Göre Türkiye İç Göçlerinde Denizli İlinin Yeri (1980-2000)*” adlı çalışmada; 1980-2000 döneminde yaşanan göçler ele alınmıştır. Çalışmada, 1980 yılına kadar göç veren bir konumda olan Denizli’nin göç alan iller kategorisine geçtiği vurgulanmıştır. Bu durumun temel nedeni 1973 sonrasında sanayi alanında yaşanan gelişmelere ve iş imkânlarına bağlanmıştır. Denizli’nin gelecekte göç almayı sürdüreceği vurgulanmıştır. Denizli’de yaşanan göçleri İstanbul’a odaklanarak irdeleyen Şahin (2005) “*İstanbul’a Olan İç Göçlerde Denizli İlinin Yeri ve Göçle Gelen Nüfusun Özellikleri*” adlı çalışmada; İstanbul’un iller bazında aldığı göçlerde Denizli’nin oranının düşük olduğunu vurgulanmıştır. Denizli’den İstanbul’a göç eden nüfusun dokuma, tekstil ve kuyumculuk sektöründe etkin olduğu belirtilmiştir. Mutluer (2003) “*Uluslararası Göçler ve Türkiye*” adlı eserinde Denizli ili Tavass ilçesinde kuramsal ve ampirik bir alan araştırmasıyla göçleri ele almıştır. Göç sorunsalı üzerine kuramsal çerçeve oluşturarak; Tavass ilçesinde iç göçler ve dış göçleri analiz eden Mutluer;

Tavas örneğinde yurtdışı iş gücünün sosyoekonomik özelliklerine odaklanmıştır. Keleş, (2007) tarafından yapılan “1923-1945 Yılları Arasında Denizliye İç ve Dış Göçler” adlı çalışmada ise 1950 öncesi göçler ele alınmıştır. Ünlütürk Ulutaş ve Kamber (2016) “İç Göç ve Mekânsal Dışlanma” adlı çalışmada; göç ve mekânsal dışlanma ilişkisini Denizli örneğinde irdelenmiştir. Araştırmada, 1990 öncesi Denizli’ye göç edenlerin toplumsal uyum ve entegrasyon olanaklarına kavuştuğu; 1990’lı yıllardan sonra göç edenlerin sosyal dışlanma yaşadığı vurgulanmıştır. Ayrıca, Uslu, 2012; Güzel, 2013; Torlak, 2006; örneğinde olduğu gibi bazı çalışmalarda Denizli’de göçlerin sosyolojik boyutunu ele alınmıştır.

Denizli ilinde göçleri ele alan müstakil çalışmalar sınırlı olsa da Denizli tarih boyunca nüfusun hareketli olduğu şehirlerden biridir. Farklı medeniyetlerin izlerini taşıyan Denizli’nin tarihi mirası, bölgedeki nüfus hareketlerine dair bilgiler sunmaktadır. Kalkolitik dönemden günümüze Hitit, Frigya, Lidya, İonya, Roma, Bizans, Selçuklu ve Osmanlı medeniyetlerinin hâkimiyet kurduğu Denizli’de hemen her dönemde yoğun bir nüfus hareketliliği yaşanmıştır. Uygun iklim şartları, ulaşım imkanları zengin doğal kaynaklarıyla cazibe merkezi olan Denizli; geçmişten günümüze farklı sebeplerden kaynaklanan göçlere sahne olmuştur. Ancak tarihin hiçbir döneminde günümüzdeki nüfus miktarına ulaşmamıştır.

Osmanlı Döneminde ilk modern nüfus sayımı olan 1831 Nüfus Sayımında Denizli’nin nüfusu 22.323 kişidir (Karal, 1997:206; Kodal, 2014:33). 1893 yılında ise nüfus 212.493 kişidir (Karpas, 2003:162). 1908 yılında Denizli’nin nüfus miktarı 251.122 kişiye yükselmiştir (Kodal, 2014:40). Cumhuriyet döneminde 1927’de yapılan ilk nüfus sayımında 243.817 kişi olan nüfus, 1970 yılında 511.160 kişiye çıkmıştır. 1927-1975 yılları arasını kapsayan 43 yıllık süreçte Denizli nüfusu ikiye katlanmıştır. 2000 yılında 850.029 kişiye yükselen şehrin nüfusu 2018 yılında 1.027.782’ye yükselmiştir 1975-2018 yılları arasını kapsayan 43 yıllık süreçte Denizli’nin nüfusu bir kez daha ikiye katlanmıştır. 2050 yılında ise Denizli’de nüfusun 1.303.029 kişiye ulaşacağı tahmin edilmektedir (Tablo 1). Denizli ilinde toplam nüfus miktarı sadece 1935-1940 döneminde 693 kişi azalmıştır. 1940 yılından günümüze ilin toplam nüfusu kararlı ve istikrarlı bir şekilde artmıştır.

**Tablo 1.** Denizli İlinde Nüfusun Gelişimi

Yıl	Toplam Nüfus	NAH (%)	Kentsel Nüfus	Kırsal Nüfus	Yıl	Toplam Nüfus	NAH (%)	Kentsel Nüfus	Kırsal Nüfus
1927	245.048	-	41.209	202.038	2007	907.325	9.62	735.988	171.337
1935	285.918	19.91	43.866	242.052	2008	917.836	11.58	761.393	156.443
1940	285.225	-0.49	47.619	237.606	2009	926.362	9.28	770.630	155.732
1945	315.934	20.45	51.251	264.683	2010	931.823	5.89	778.209	153.614
1950	340.277	14.85	61.297	278.980	2011	942.278	11.21	791.069	151.209
1955	368.294	15.82	72.170	296.124	2012	950.557	8.78	802.755	147.802
1960	425.449	28.85	100.916	324.583	2013	963.464	13.67	963.464	-
1965	463.369	17.08	117.739	318.630	2014	978.700	15.81	978.700	-
1970	511.160	19.63	141.309	369.851	2015	993.442	15.32	993.442	-
1975	560.916	18.58	171.586	389.330	2016	1.005.687	12.32	1.005.687	-
1980	603.338	14.58	205.938	397.400	2017	1.018.735	12.92	1.018.735	-
1985	667.478	20.21	248.673	418.805	2018	1.027.782	8.88	1.027.782	-
1990	750.882	23.55	337.793	413.089	2020	1.130.999 <sup>1</sup>	-	-	-
2000	850.029	14.40	413.914	436.115	2050	1.303.029	-	-	-

Kaynak: 1927-2000 genel nüfus sayımları ve ADNKS (url 1).

Denizli’de yıllık nüfus artış hızına bakıldığında, cumhuriyet döneminden günümüze dalgalı bir grafikte karşılaşmaktayız. Nüfus artış hızının en düşük olduğu dönem %-0.48 oranıyla 1935 yılıdır. 1955 yılı ise

1 2020 ve 2050 tahminleri 2027-2018 dönemindeki nüfus verileri esas alınarak aritmetik nüfus artış yöntemi formülü ( $N_g = N_s + ka.(t_g - t_s)$ ) ile hesaplanmıştır.

%28.85 oranıyla nüfus artış hızının en yüksek olduğu dönemdir. 1975 yılında %14.58 olan yıllık nüfus artış hızı, 1980 yılında %20.21'e yükselerek %6 oranında artmıştır. 1990 yılında %23.55'e çıkan yıllık nüfus artış hızı, 2007 yılında %9.62'ye düşmüştür. 2017 yılında ise %12.92'ye yükselmiştir (Tablo 1). Türkiye genelinde nüfus artış hızının düştüğü bir dönemde, Denizli ilinde nüfus artış hızının yükselmesinin nedeni şehrin diğer illerden aldığı göçlerden kaynaklanmıştır.

Denizli'de nüfusun kır-kent dağılımına bakıldığında; 1927 yılında nüfusun %83'ü kırsal, %17'si kentte yaşamaktadır. Bu dönemde bir kasaba görünümünde olan Denizli'de kentleşme 1980'li yıllarda hızlanmıştır. 1980'de nüfusun %66'sı kırsal %34'ü kentte yaşamaktadır. Kentsel nüfus, kırsal nüfusa paralel olarak artsa da 2000 yılına kadar kırsal nüfus daha fazladır. 2000 yılında Denizli'de kırsal nüfus miktarı, kentsel nüfustan 22.198 kişi fazladır. 2007 yılında ise şehir nüfusu 735.988 kişiye çıkarken, kırsal nüfus 171.337 kişiye düşmüştür (Tablo 1). 2012 tarih ve 6360 Sayılı Kanun nedeniyle TÜİK verilerinde 2013-2018 dönemi kırsal nüfus miktarı açıklanmamaktadır. Ancak kırsaldan kentlere göçler nedeniyle Denizli'de kırsal nüfusun giderek azaldığı gözlenmektedir.

Türkiye'de yarım yüzyılı aşkın bir süredir doğudan batıya, iç kesimlerden kıyılara doğru bir göç akışı yaşanmaktadır. Bu durumun temel nedeni bölgeler arasındaki gelişmişlik seviyesi ve ekonomik büyüme farklılığından kaynaklanmaktadır (Yakar, 2013:39). Türkiye'de göçlerin giderek yaygınlaştığı 1980 sonrasında Denizli göçlerin çekim merkezlerinden biri olmuştur. İlin komşuları Afyonkarahisar, Uşak ve Burdur yoğun bir şekilde göç verirken Denizli'nin hangi fonksiyonları göçün çekim noktası olmuştur? Denizli'de göçlerin yönü ve miktarını belirleyen etkenler nelerdir?

## 2. VERİ VE YÖNTEM

Bu çalışmada, Denizli'de 1975-2018 dönemi göçlerin yön ve dağılımına etki eden faktörlerin ortaya konulması amaçlanmıştır. Günümüz dünyasında göçlerin sebep ve sonuçları çok katmanlı ve karmaşık bir şekilde bürünmüştür. Göç olgusunun sebep ve sonuçlarını çözümlenmek amacıyla birçok 'göç kuramı/teorisi' ortaya konulmuştur. Çalışmamızın temel problemi açısından göç kuram ve modelleri arasında "İtme-Çekme Teorisi" esas alınmıştır. Ravenstein'in 1885'te ortaya koyduğu "Göç Yasaları Teorisi" bu alanda ilk kapsamlı teorik çalışmadır. Ravenstein'in teorisine atıfta bulunarak "İtme-Çekme Teorisi" geliştiren E.S. Lee göç literatüründe önemli bir kavramsal çerçeve oluşturmuştur (Ravenstein,1885: 198-199; Ravenstein,1889:241-305; Lee, 1969:282-287; Lewis, 1982:22; Stouffer, 1940:845-846; Yalçın, 2004:22). Toplulukları doğdukları ve belli bir süre yaşadıkları yerden kopmaya ve uzaklaşmaya zorlayan çevresel, ekonomik ve toplumsal şartlar göçün itici etkenlerini oluşturmaktadır. Çekici etkenler ise toplulukları belli bir coğrafi alana cezbeden iktisadi ve sosyal şartlardır (Tümertekin ve Özgüç, 2017:311, Doğanay, 1994:168, Yalçın, 2004:114). Ravenstein ile başlayan ve günümüzde giderek genişleyen göç literatüründeki hemen her çalışma; göç olgusunun gelişmiş ve az gelişmiş bölgeler arasındaki nüfus hareketleri olduğu vurgulanmıştır (Yakar, 2013: 28). Bu çalışmada, Denizli'de 1980-2018 dönemi göçlerin yön ve dağılımına etki eden faktörlerin ekonomik gelişmişlik durumu ve sanayileşme verileri esas alınarak ortaya konulması amaçlanmıştır.

Bilindiği üzere Türkiye'de göç hareketlerine dair karşılaştırma ve analiz yapma imkânı sunan sayısal veriler; 1975 yılı itibariyle ortaya konulmuştur. 1980-2018 dönemi Denizli'de göçler, çok geniş kapsamlı bir konu olması nedeniyle bir makalenin çerçevesini aşmaktadır. Bu nedenle çalışmada genel olarak net göç verilerine odaklanılarak analizler yapılmıştır. Herhangi bir yerleşim yerinin aldığı göçler ile verdiği göçler arasındaki fark net göç olarak tanımlanmaktadır. Bahsedilen yerde alınan göç, verilen göçten fazla ise net göç pozitif; alınan göç verilen göçten az ise net göç negatif yönlüdür (Mutluer, 2003:11). Denizli ilinde alınan göçler, verilen göçler ve net göç durumuna ilişkin veriler derlenerek sayısal tablo formatına dönüştürülmüştür. Bu tablolardaki veriler irdelendiğinde Denizli'de göçlerin 10-15 ilde yoğunlaştığı görülmüştür. Bu nedenle araştırmamızda en fazla göç alınan ilk 10 il ve en fazla göç verilen ilk 10 ilin verileri tablolarda ayrıntılı olarak işlenmiştir. Tabloda isim isim gösterilemeyen illerin verileri ise 'diğer iller' adı altında toplanarak tek bir sütunda gösterilmiştir. Söz konusu bu veriler, ArcGIS veri düzlemine aktarılarak ait net göç haritaları oluşturulmuştur. Hazırlanmış olan bu haritalar, konuyla ilgili literatür taramalarından elde edilen verilere ve araştırma sahasındaki gözlemlere dayandırılarak yorumlanmıştır.

Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) ve T.C Kalkınma Bakanlığı'nın yayınlamış olduğu veriler çalışmanın temel veri kaynaklarını oluşturmaktadır. Ayrıca, Ekonomik verilerin göçler üzerindeki etkisinin ortaya konulması amacıyla Denizli Sanayi Odası (DSO) tarafından yayımlanan veriler esas alınmıştır. 1980-2000 yılları arasında DSO kayıtlı üye sayıları ve işyeri sayısı dönemler itibariyle sanayileşmenin bir göstergesi olarak değerlendirilmiştir. 2000 sonrasında ise istihdam oranı, ithalat, ihracat miktarı gibi önemli veri kaynakları

eklenmiştir. Ayrıca, İllerin ve Bölgelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik (SEGE) Sıralaması Araştırmaları da göz önünde bulundurulmuştur. 1996-SEGE, 2000-SEGE, 2011-SEGE araştırmalarında Denizli'nin göç alıp göç verdiği iller karşılaştırılarak göçün itici ve çekici faktörleri ortaya konulmuştur.

### 3. DENİZLİ'DE SANAYİLEŞME SÜRECİ VE GÖÇLER

Cumhuriyet döneminde 1920-1950 yılları arasında sakin bir süreç yaşayan Denizli, 1950 sonrasında göçlerle hareketlenmeye başlamıştır. Ancak 1975-1980 dönemine kadar Denizli göç veren bir il iken; 1980-1985 dönemi itibariyle göç almaya başlamıştır. 1985-2018 yılları arasında Denizli'nin aldığı göçler giderek artmıştır. 2008-2018 dönemini kapsayan süreçte Denizli hem göç alan hem de göç veren bir il dönüşmüştür (Tablo 1).

Net göç miktarının negatif olduğu 1975-1980 döneminde, Denizli'nin net göç hızı %0-5,7'tir. 1990-2000 döneminde ise net göç hızı %019,8'e yükselerek en yüksek seviyeye ulaşmıştır. Dönem bazında sonuçları takip etmek ve önceki dönemle karşılaştırmak amacıyla; 2008-2018 dönemini yıllık göç verilerinin bütünleştirilmesiyle elde edilen toplam sonuçta Denizli'nin net göç hızı %017,6'ya ulaşmıştır. Ancak 2007-2018 döneminde yıl bazında yayımlanan göç verilerine bakıldığında dalgalı bir grafikte karşılaşmaktayız. Mesela 2007-2008 yılında net göç hızı %00,66 iken; 2008-2009 döneminde %0-1,71'e düşmüştür. 2011-2012 döneminde ise net göç hızı yeniden pozitif dönüşerek %02,58'e yükselmiştir. Bu süreçte 2014-2015 yılı net göç hızı %05,27 oranıyla en yüksek olduğu dönemdir. 2016 yılı itibariyle yeniden düşmeye başlayan net göç hızı 2017-2018 döneminde %0-0,84'e kadar düşmüştür (Tablo 1).

**Tablo 2.** Denizli İlinde Göçler (1975-2018)

1975-2018 Yılları Arası Dönem Bazında Göç Verileri				
Dönem	Aldığı Göç	Verdiği Göç	Net Göç	Net Göç Hızı (%)
1975-1980	26.248	29.288	-3.040	-5,7
1980-1985	31.811	29.716	2.095	3,5
1985-1990	43.523	32.953	10.570	15,4
1990-2000	57.412	42.207	15.205	19,8
2008-2018 <sup>2</sup>	283.227	266.076	17.151	17,6
2008 - 2018 Dönemi Yıl Bazında Göç Verileri				
Dönem	Aldığı Göç	Verdiği Göç	Net Göç	Net Göç Hızı (%)
2007-2008	22.721	22.120	601	0,66
2008-2009	20.119	21.706	-1.587	-1,71
2009-2010	21.863	23.468	-1.605	-1,72
2010-2011	23.454	23.853	-399	-0,42
2011-2012	24.446	21.992	2.454	2,58
2012-2013	27.088	24.039	3.049	3,17
2013-2014	28.279	24.771	3.508	3,59
2014-2015	30.185	24.961	5.224	5,27
2015-2016	28.170	24.794	3.376	3,36
2016-2017	28.855	25.466	3.389	3,33
2017-2018	28.047	28.906	-859	-0,84

Kaynak: 1980-2018 dönemi TÜİK göç verileri derlenerek yazar tarafından hazırlanmıştır.

2 2007-2018 yılları arasında TÜİK tarafından açıklanan yıllık göç verilerinin toplanmasıyla elde edilen brüt göç miktarı.



Göç olayının temelinde insanların geçimlerini sağlamak ya da daha iyi şartlarda yaşamak için daha uygun yerlere gitme ve burada iş bulma, çeşitli imkânlardan faydalanması amaçlanmaktadır (Atalay, 1994:85). Türkiye’de 1950’lerde başlayan sanayileşme ancak 1980’lerde aktif hale gelmiştir. 1950-1980 sürecinde bir anlamda Türkiye’de sanayileşmenin alt yapısı hazırlanmıştır. Sanayileşme, 1980’li yıllarda toplumsal yaşamı değiştirip dönüştürmüştür. Türkiye ekonomisindeki dönüşüm nüfusun kırdan kentlere doğru göç etmesine yol açmıştır. Gelişmemiş bölgelerden daha gelişmiş bölgelere yönelen göçler, 2000’lere doğru giderek yoğunlaşmıştır.

Denizli, Anadolu’da yaşanan ekonomik, siyasi ve toplumsal dönüşüme öncülük eden şehirlerden biri olmuştur. Şehirde özellikle tekstil sektöründeki yatırımlar ön plana çıkmıştır. Tarım ve hayvancılığa bağlı olarak el tezgâhlarında yapılan üretim, şehrin yerleşim tarihi kadar köklüdür. Tekstil üretiminin geçmişi Roma dönemine kadar uzanmaktadır (Erdemir, 2007:25-29).

12. yüzyılın başlarında Ahiler’in Yeşilova civarında kurmuş oldukları tabakhaneler, bölgedeki organize üretimin köklerini göstermektedir. Cumhuriyet döneminde Teşvik-i Sanayi Kanunu’nun etkisiyle Denizli’deki özel girişimciler; tabaklık deri işleme sanayii, tahin, pamuk ve çırçır fabrikaları açmıştır. 1950 sonrasında sanayileşme çabaları yoğunlaşmıştır. 1960’lı yıllarda kurulan iki sanayi çarşısında tekstil atölyeleri bulunmaktadır. Ancak gerçek anlamda sanayileşme 1970’lerde başlamıştır. 1970 sonrasında Denizli sanayisindeki doğal kümelenme yavaş yavaş endüstriyel üretime dönüşmüştür (DSO, 2013:3). Kesintisiz elektrik sağlanması Denizli’de dokuma tezgâhlarının yapısını ve üretim kapasitesini geliştirilmiştir. Üretim teknolojisiyle birlikte pazar alanı ve payı genişlemiştir.

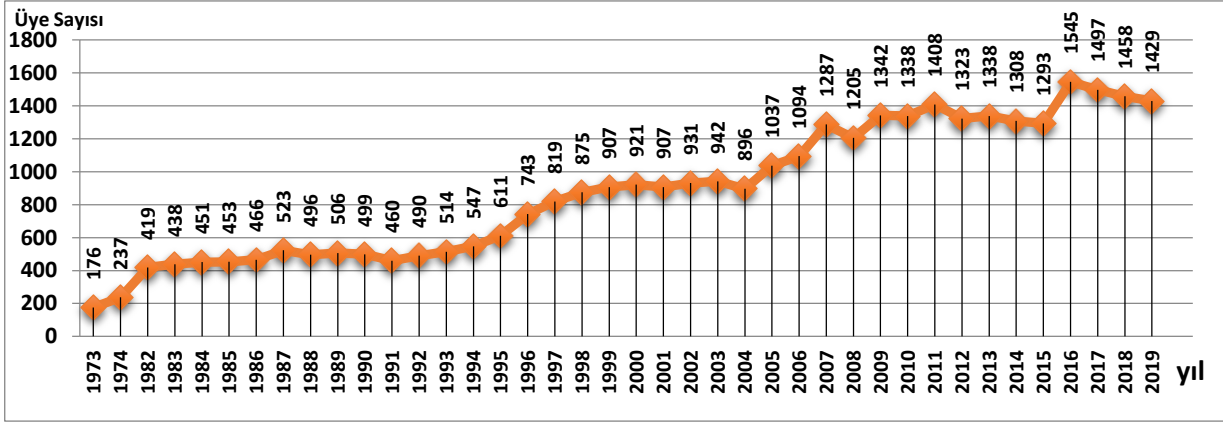
1973-1977 dönemini kapsayan III. Beş Yıllık Kalkınma Planı kapsamında sanayinin gelişmesi amacıyla girişimcilere teşvik imkânı sunulmuştur. Geleneksel dokumacılık faaliyetlerinin yaygın olduğu Denizli’de 1980’li yıllarda fabrikasyon üretime geçilmiştir. El ve yarı otomatik dokuma tezgâhlarında iç pazara yönelik üretim yapan Denizlili girişimciler; 1980’li yıllarda modern sanayi tesisleri kurmaya başlamıştır. (DSO, 2013:3; Batmaz, 2001:8; Karaalp, 2004:172; Denizli Sanayi Odası Envanteri, 2003:40). Bu durum Denizli’de sanayinin gelişmesi ve çeşitlenmesini sağlamıştır. 1980’li yıllarda geleneksel dokumacılığı modern sanayi işletmelerine dönüştüren girişimciler; Denizli’yi bir tekstil merkezi haline getirmiştir.

Türkiye iç pazarlarına hatta yurtdışı piyasalara açılan tekstil sektörüne zamanla mermer ve traverten yataklarından elde edilen ürünler eklenmiştir. Dünyaca ünlü Pamukkale travertenleri, bölgedeki şifalı su kaynakları ve tarihi miras şehirde turizm sektörünü canlandırmıştır. Ayrıca, intansif tarım uygulamasıyla tarım ve hayvancılık gelişmiştir. Eğitim, sağlık ve hizmet sektöründeki gelişmeler Denizli’nin çevresindeki illere göre bir çekim merkezi olmasını sağlamıştır. İş imkânları nedeniyle Denizli, kırsal alanlardan ve komşu illerden göç almaktadır (Kara, 2008:105; Şanlı ve Kara, 2019:278; Belge, 2018:172).

Denizli’de sanayileşme ve ekonomik veriler, göçlerin yön ve dağılım ilişkisini yansıtan şehirlerden biridir. Ancak 1970-2000 yılları arasında Denizli’de sanayileşmenin boyutlarını ortaya koyacak veriler oldukça sınırlıdır. Denizli Sanayi Odası’na (DSO) kayıtlı üye sayısı 1975-2018 sürecinde periyodik bir şekilde kayıt altına alındığı için göç ve sanayi ilişkisinin kurulması açısından temel veri kaynaklarından birini oluşturmaktadır. Çalışmamızda DSO’ya kayıtlı üye sayısı sanayileşmenin temel göstergelerinden biri olarak değerlendirilmiştir.

1973’te Ege Bölgesi Sanayi Odası’ndan ayrılarak 176 üyeyle kurulan DSO üye sayısı 1974’te 237’ye yükselmiştir. DSO’ya kayıtlı üye sayısı 1982 yılında 419 iken; 1985 yılında üye sayısı 453’e çıkmıştır. 1990 yılında 460 olan üye sayısı; 2000 yılında 921’e çıkmıştır. Ancak 2007 yılında 1287’ye çıkan DSO üye sayısı, 2008 yılında 1205’e düşmüştür. 2010 yılında 1338’e yükselen DSO’ya üye sayısı 2015 yılında 1329’a düşmüştür (Şekil 1). Kuruluşundan günümüze DSO’ya kayıtlı üye sayısı 2016 yılında 1545’e yükselen en yüksek seviyeye ulaşmıştır. 2017 yılında 1497’ye düşmüştür (DSO, 2013:3; DSO, 2018:174, DSO, 2019:5).

Şekil 1. Denizli Sanayi Odası Üye Sayısı



Kaynak: DSO Stratejik Planı 2019-2023 ve DSO, 2013:5.

Denizli’de sanayileşme durumuna bakıldığında; 1980 yılında Denizli’de küçük imalat sanayi işyeri sayısı 4.540 iken; 10 kişi ve üzeri istihdam sağlayan işyeri sayısı 117 tanedir. Ancak sanayi sektöründe istihdam edilen 12.109 kişilik toplam nüfusun %68’i büyük imalat sanayi işyerlerinde istihdam edilirken %32’si küçük imalat sanayi işyerinde istihdam edilmiştir (Temel vd., 2002:9-14). 1980 yılında Türkiye geneli illerdeki işyeri sayısına göre yapılan sıralamada, Denizli 11. sırada yer almıştır. 1996’da Türkiye geneli illerdeki işyeri sayısına göre yapılan sıralamada ise Denizli’de 6. sıraya yükselmiştir. Türkiye geneli toplam imalat sanayi işyerleri içinde, Denizli’nin payı 1980 yılında %1,34 iken 1996 yılında %3,97’ye yükselmiştir (Temel vd., 2002:13-14). 1985 yılında Denizli’de küçük imalat sanayi işyeri sayısı 4.651 iken; 115 kişi ve üzeri istihdam sağlayan işyeri sayısı 115 olup toplam 4.766 imalat sanayi işyeri bulunmaktadır. 1986 yılında 25 ve üzeri istihdam sağlayan işletmeleri kapsayan sayımda ise sanayi sektöründe istihdam edilen toplam nüfus 9.677 kişi iken; 1989 yılında 11.746 kişiye yükselmiştir (Aygören vd., 2006:332).

1990 yılında Denizli’de küçük imalat sanayi işyeri sayısı 6.316 iken; 50 ve daha fazla işçi çalıştıran büyük imalat sanayi işyeri sayısı 99 olup toplam 6.415 işyeri bulunmaktadır. 50 ve üzeri istihdam sağlayan işletmelerde istihdam edilen toplam nüfus 12.201 kişidir (Temel vd., 2002:9; DSO, 2019:5). 1996 yılında Denizli’de 5.923 küçük imalathane işletmesi, 419 tane ise 50 ve üzeri istihdam sağlayan büyük sanayi işletmesi bulunmaktadır. Küçük imalathane işletmesinde çalışan nüfus miktarı 4.626 kişi iken; büyük sanayi işletmesi çalışan nüfus miktarı 28.253 kişidir. Denizli’de mevcut 6.342 işyerinde toplam 32.879 kişi istihdam edilmiştir. Denizli’de istihdamının Türkiye genelindeki oranı 1980 yılında %0,9 iken; 1996 yılında %2,75’e yükselmiştir (Temel vd., 2002:9-45; DSO, 2019:5).

Denizli ilinin Türkiye istihdamı içindeki payı 1980 yılında %0.61 iken; 1997 yılında %3,02’ye çıkmıştır (Mutluer, 2003:16) 1996 yılında Denizli’de istihdam edilen toplam 40.756 kişilik nüfusun %86’sı sanayi sektöründe istihdam edilirken %14’ü diğer sektörlerde istihdam edilmiştir. 1980-1996 döneminde Denizli’de istihdam edilen nüfus üçe katlanmıştır. Ancak küçük ölçekli işletmelerde istihdam oranı ikiye katlanırken; büyük ölçekli işletmelerde istihdam oranı dörde katlanmıştır. Denizli sanayisindeki bu gelişme başta çevre iller olmak üzere göçlerin çekim merkezi olmuştur. 2000 yılında ise 50 ve üzeri istihdam sağlayan 151 büyük sanayi işletmesinde 33.041 kişi istihdam edilmiştir. 1990 yılında Denizli’de istihdam edilen toplam nüfus miktarı 12.602 kişi iken; 2005 yılında sadece işyeri sayısı 12.287’ye çıkmıştır. Bu sonuç 1990-2005 dönemini kapsayan 15 yıllık süreçte Denizli’de sanayileşmenin yükselişini göstermektedir. 50 ve üzeri işçi istihdam eden özel firmalar 2012 yılında toplam 58.290 kişiyi bünyelerinde barındırırken, 2013 yılında bu rakam 67.400’e, 2014 yılında 73.425’e, 2015 yılında 73.793 yükselmiştir. 2016 yılında ise 75.035’e ve 2017 yılında 78.911’e çıkmıştır (DSO, 2018:219).

2008 sonrası göçlerin yön ve dağılımının yorumlanmasında; mevcut verilere ithalat, ihracat miktarı gibi yeni veri kaynaklarına eklenmiştir. Denizli’de 2008 yılında 1.634.676 dolar olan ithalat; 2009 yılında 1.146.484 dolara düşmüştür. Bu süreçte 2011 yılında 2.262.650 doları bulan ithalatın zirve düzeyini oluşturmaktadır. 2015 yılına ithalat 1.902.001 dolara düşmüştür. 2017 yılında ise 2.009.390 dolar bandına çıkan ithalat 2018 yılında 1.989.330’a düşmüştür. İthalat ve ihracat miktarında düşüş yaşansa da Denizli 2017 yılında ülkemizin en fazla ihracat ve ithalat yapan illeri arasında yer almaktadır (Doğan, 2019: 652). Genel olarak bakıldığında ithalat değerinde en keskin düşüş 2009 yılında yaşanmıştır (Tablo 3). 2008-2018 dönemine Denizli’de göç verileri ile ithalat verileri arasında paralel bir ilişki olduğu gözlenmektedir.

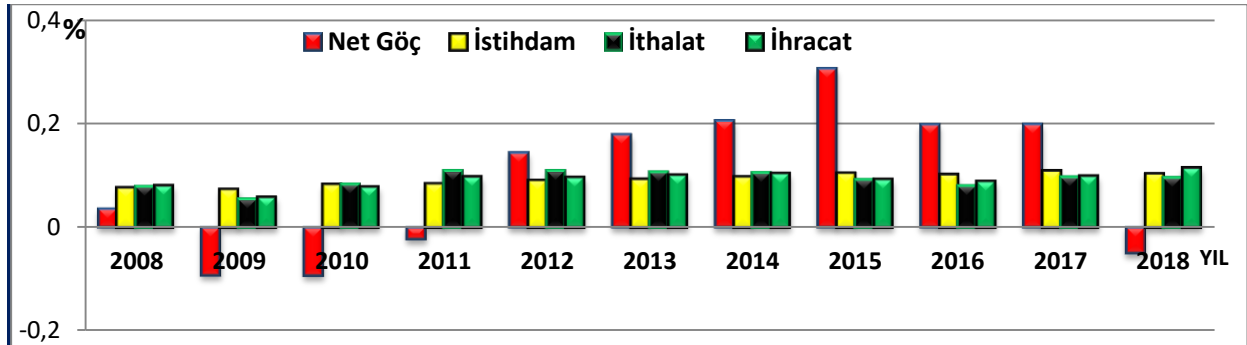
İhracat verilerine bakıldığında Denizli’de 2008 yılında toplam ihracat 2.196.710 dolara yükselmiştir. 2008 küresel ekonomik krizin etkilerinin hissedilmeye başlandığı 2009 yılında ihracat değeri 1.587.500 dolara düşmüştür. 2010 yılında yeniden yükselişe geçen ihracat parametresi 2.127.923 dolara çıksa da 2008 düzeyine ulaşamamıştır. 2015 yılında ihracat 2.516.246 dolara ulaşmıştır. Denizli’de net göç miktarının en yüksek olduğu bu dönemde istihdamın 192.244 kişiye çıkmıştır. Denizli’de ekonomisinde 3.109.370 dolarla ihracat rekorunun kırıldığı 2018 yılında istihdam sayısı 188.845’e düşerken; net göç miktarı -859’a düşmüştür (Tablo 3).

**Tablo 3.** Denizli İli'nde 2008-2018 Dönemi Net Göç, İstihdam, İthalat ve İhracat Verileri

Yıl	Alman	Verilen	Net Göç	İstihdam	İthalat	İhracat	DSO
2008	22.721	22.120	601	140.506	1.603.676	2.196.710	1.205
2009	20.119	21.706	-1.587	134.898	1.146.484	1.157.500	1.342
2010	21.863	23.468	-1.605	151.891	1.730.895	2.126.641	1.338
2011	23.454	23.853	-399	155.030	2.262.295	2.639.582	1.408
2012	24.446	21.992	2.454	166.371	2.208.190	2.622.545	1.323
2013	27.088	24.039	3.049	171.321	2.176.670	2.741.457	1.338
2014	28.279	24.771	3.508	178.417	1.771.478	2.815.481	1.308
2015	30.185	24.961	5.224	192.244	1.667.666	2.325.512	1.293
2016	28.170	24.794	3.376	187.059	2.009.358	2.403.360	1.545
2017	28.855	25.466	3.389	199.999	2.009.358	2.677.119	1.497
2018	28.047	28.906	-859	188.845	1.989.330	3.109.370	1.458

Kaynak: TÜİK ve DSO verileri derlenerek yazar tarafından hazırlanmıştır.

**Şekil 1.** Denizli İli'nde İstihdam, İthalat, İhracat ve Net Göç İlişkisi



2008-2018 döneminde Denizli’de net göçler dalgalı bir grafik çizmektedir. Bu dalgalanmanın temel nedeni ekonomik etkenlerden kaynaklandığını ortaya koyan önemli veriler bulunmaktadır. Bütün dünya ülkelerini etkileyen 2008 Dünya finansal krizinden göreceli olarak etkilenen ülkelerden biri de Türkiye’dir. Finans temelli bir kriz olan 2008 ekonomik krizi, 1929’da yaşanan Büyük Buhran dâhil, diğer krizlerden oldukça farklı ve dünyada bugüne kadar yaşanan ilk gerçek küresel krizdir. Başta gelişmiş ülke ekonomileri olmak üzere dünya ekonomisi olumsuz etkilemiştir (Öztürk ve Gövdere, 2010:378; Özatay, 2009:22; Engin ve Göllüce, 2016:28). Türkiye’de 2009 yılında reel mal ve hizmet ihracatı %5,3; ithalat ise %14,3 oranında daralmıştır. Küresel kriz nedeniyle 2009’da özel sabit sermaye yatırım harcamaları %22,3 oranında azalmıştır. Özel yatırım harcamalarındaki düşüşe özel tüketim harcamalarındaki azalma eşlik etmiştir. Firmalar özellikle stoktaki malları piyasaya çıkarmış üretim konusunda gönülsüz davranmış talepteki azalış ve üretimdeki azalışında etkisiyle Türkiye ekonomisi küçülmeye başlamıştır (Engin ve Göllüce, 2016:35).

2008 krizinin Denizli sanayi işletmelerindeki etkilerine bakıldığında; kriz döneminde önemli oranlarda sipariş iptallerinin yaşandığı, işletmelerin çoğunluğunun bir maddi zarara uğradığı, yurt dışına bağımlı çalışan işletmelerin küresel sorunlardan fazlaca etkilenmesi nedeniyle kriz sürecinde işletmeler işçi çıkarmıştır (Okay ve Karahan, 2012:3014-315). İstihdam verileri Denizli’de göçlerin ekonomik durumla bağlantısı bakımından

önemli bir göstergedir. 2007-2018 döneminde imalat sanayiindeki istihdamın yıllık ortalama dağılımı 186.658 kişidir. 2002 yılında 108.382 kişi olan istihdam miktarı; 2008 yılında 140.506 kişiye yükselmiştir. 2009 yılında ise Denizli'nin toplam istihdam miktarı 134.898 kişiye düşmüştür (Tablo 3).

Denizli'de istihdam edilen toplam nüfus 2010 yılında 152.593 kişi iken; 2012 yılında 173.142 kişiye yükselmiştir. Net göç miktarının en yüksek pozitif değere ulaştığı 2015 yılında Denizli'de istihdam sayısı 192.244 kişidir. İstihdam edilen toplam nüfus 2016 yılında 214.632 kişiye yükselirken; 2017'de istihdam 199.999 kişiye yükselerek Denizli tarihinde zirveye ulaşmıştır. Denizli'de, küresel krizin etkilerinin yaşandığı 2008-2009 yıllarında 4/a kapsamındaki sigortalı çalışan sayılarının azalırken; 2010-2017 döneminde sürekli artmıştır (Tablo 3). 2018 yılında ise istihdam edilen kişi sayısı 188.845'e düşmüştür. Bu dönemde Denizli'nin toplam net göç verileri negatif yönlü olup -859'a düşmüştür (Tablo 2). 2002-2018 döneminde Denizli'de istihdam edilen toplam nüfus yaklaşık olarak ikiye katlanmıştır. İthalat ve ihracat verileri ise dalgalı bir grafik çizmektedir. Mesela Denizli'de ihracat değeri 2008 yılında 2.196.710 dolar iken, 2018 yılında 3.109.370 dolara yükselmiştir. 2009 yılı sonrasındaki ihracat rakamlarında ise özellikle döviz kurlarındaki farklar dolayısıyla ihracat düşmüştür. Bu sonuç elbette ki göçlere yansımıştır.

#### 4.1. Denizli'de Alınan-Verilen Göçlerin Dağılımı

Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde, gelir dağılımı ve gelişmişlik düzeyi şehirler ve bölgeler arasında oldukça yüksek farklılıklar görülmektedir. Bu durum kırdan şehre, küçük şehirlerden büyük şehirlere doğru akan göçlere yol açmaktadır. 1975-1980 döneminde Denizli 26.248 kişi göç almıştır. Alınan göçlerin %60'ı 10 ilde toplanmıştır. 1980-1985 döneminde sadece aldığı göçler nedeniyle Denizli nüfusu 5.135 kişi artmıştır. Bu dönemde Denizli'nin aldığı toplam göç miktarı 31.811 kişidir. Alınan göçlerin %62'si 10 ilde toplanmıştır. 1985-1990 döneminde Denizli'nin aldığı toplam göç miktarı 43.523 kişidir. Alınan göçlerin %59'u 10 ilde kümelenmiştir. 1990-2000 döneminde Denizli'nin aldığı toplam göç miktarı 57.412 kişidir. Bu dönemde alınan göçlerin %63'ü 10 ilde kümelenmiştir. 2008-2018 döneminde Denizli'nin aldığı toplam göç miktarı 283.227 kişidir. Alınan göçlerin %68'i 10 ilde toplanmıştır. 1980-2018 sürecinde beş farklı dönemde Denizli'nin aldığı göçlerin kümelenildiği İzmir, Aydın, Afyonkarahisar, İstanbul, Ankara, Burdur ve Muğla illeri; her dönemde ilk 10 il arasında yer almıştır. Burdur, Uşak, Antalya, Manisa, Konya, Erzurum, Ağrı illeri ise farklı dönemlerde Denizli'nin en fazla göç aldığı ilk 10 il arasında bulunmaktadır (Tablo 4).

**Tablo 4.** Denizli'nin Aldığı Göçler 1975-2018

Sıra	İller	1975-1980	İller	1980-1985	İller	185-1990	İller	1990-2000	İller	2008-2018
1	İzmir	3.255	İzmir	4.397	Afyonk.	4.792	Afyonk.	7.175	İzmir	26.687
2	Aydın	3.066	Aydın	3.672	Aydın	4.696	İzmir	4.581	Aydın	25.051
3	Afyonk.	1.829	Afyonk.	2.488	İzmir	4.028	Aydın	4.486	Afyonk.	21.952
4	Burdur	1.783	İstanbul	1.857	Burdur	2.852	İstanbul	3.428	İstanbul	19.940
5	İstanbul	1.384	Ankara	1.746	İstanbul	2.265	Burdur	2.863	Muğla	15.858
6	Ankara	1.341	Burdur	1.616	Ankara	1.989	Ankara	2.509	Antalya	15.696
7	Ağrı	932	Muğla	1.592	Muğla	1.732	Manisa	2.136	Manisa	12.667
8	Muğla	932	Manisa	890	Erzurum	1.205	Uşak	2.087	Ankara	11.779
9	Erzurum	687	Ağrı	715	Uşak	1.193	Muğla	1.661	Burdur	9.977
10	Uşak	629	Uşak	673	Ağrı	1.059	Konya	1.562	Uşak	9.117
	Diğer 56 il	10.410	Diğer 56 il	12.165	Diğer 62 il	17.712	Diğer 70 il	24.924	Diğer 70 il	114.503
	<b>İl Sayısı 66</b>	<b>26.248</b>	<b>İl Sayısı 66</b>	<b>31.811</b>	<b>İl Sayısı 72</b>	<b>43.523</b>	<b>İl Sayısı 80</b>	<b>57.412</b>	<b>İl Sayısı 80</b>	<b>283.227</b>

Kaynak: 1980-2018 dönemi TÜİK göç verileri derlenerek yazar tarafından hazırlanmıştır.

1975-1980 döneminde Denizli'nin verdiği toplam göç miktarı 29.288 kişidir. Verilen toplam göçün %62'si 10 ilde toplanmıştır. 1980-1985 döneminde Denizli'nin verdiği toplam göç miktarı ise 29.716 kişiye ulaşır; verilen göçlerin %65'i 10 ilde kümelenmiştir. 1985-1990 döneminde verilen toplam göç miktarı 32.953 kişi olup verilen göçlerin %67'si 10 ilde toplanmıştır. 1990-2000 döneminde verilen toplam göç miktarı 42.207 kişiye yükselirken; bu göçlerin %62'si 10 ilde toplanmıştır. 2008-2018 yıllarını kapsayan 10 yıllık süreçte Denizli'nin verdiği toplam göç miktarı 266.076 kişiye yükselmiştir. Bu dönemde verilen göçlerin %63'ü 10 ilde

kümelenmiştir. Denizli'nin verdiği göçlerin kümelendiği iller; İzmir, Aydın, İstanbul, Muğla, Afyonkarahisar ve Ankara illeri 1975-2018 sürecindeki her dönemde ilk 10 il arasında yer almıştır. Manisa, Burdur Uşak, Isparta, Konya ve Trabzon, illeri ise farklı dönemlerde Denizli'nin en fazla göç aldığı 10 il arasında yer almıştır. Denizli'nin en fazla göç verdiği iller ve en fazla göç aldığı illerin genel olarak aynı iller olduğu görülmektedir (Tablo 5).

**Tablo 5.** Denizli'nin Verdiği Göçler 1975-2018

Sıra	İller	1975-1980	İller	1980-1985	İller	1985-1990	İller	1990-2000	İller	2008-2018
1	İzmir	5.078	İzmir	4.871	İzmir	5.535	İzmir	5.095	İzmir	28.263
2	Aydın	3.982	Aydın	4.583	Aydın	4.601	Aydın	4.261	İstanbul	23.664
3	İstanbul	1.914	İstanbul	2.158	İstanbul	2.549	İstanbul	3.275	Aydın	23.189
4	Ankara	1.655	Muğla	1.860	Muğla	1.920	Muğla	3.044	Muğla	17.682
5	Afyonk.	1.092	Ankara	1.766	Ankara	1.782	Antalya	2.490	Antalya	17.638
6	Muğla	1.044	Afyonk.	968	Antalya	1.506	Ankara	2.450	Afyonk.	17.052
7	Burdur	959	Burdur	938	Afyonk.	1.501	Afyonk.	1.764	Ankara	13.224
8	Konya	822	Antalya	809	Uşak	944	Isparta	1.288	Manisa	10.190
9	Trabzon	799	Uşak	681	Burdur	936	Burdur	1.224	Burdur	9.252
10	Manisa	794	Manisa	650	Manisa	885	Konya	1.182	Uşak	7.656
	Diğer 56 il	11.149	Diğer 56 il	10.432	Diğer 62 il	10.794	Diğer 70 il	16.134	Diğer 23 il	98.266
	<b>İl Sayısı 66</b>	29.288	<b>İl Sayısı 66</b>	29.716	<b>İl Sayısı 72</b>	32.953	<b>İl Sayısı 80</b>	42.207	<b>İl Sayısı 80</b>	266.076

Kaynak: 1980-2018 dönemi TÜİK göç verileri derlenerek yazar tarafından hazırlanmıştır.

Denizli, yoğun şekilde göç aldığı illere aynı şekilde göç vermiştir. Türkiye'nin göçlerin genellikle İstanbul, Ankara ve İzmir gibi büyük şehre yöneldiği görülmektedir. Denizli'nin göç hareketliğinde Ege Bölgesi'nde İzmir başta olmak üzere Afyon, Muğla ve Burdur, Uşak ön plana çıkmıştır. Waldo R. Tobler'in (1970:236-237) Coğrafyanın Birinci Kanunu (First law of geography) olarak tanımladığı "*Her şey her şeyle ilişkilidir fakat yakındakiler uzaktakilere göre birbirleriyle daha fazla ilişki içerisindedir*" ilkesi Denizli'de göçlerin neden çevre illerde kümelendiğini ortaya koymaktadır. Bir değişkene ait benzer değerler genellikle yakın çevrede ortaya çıkar ve bu durum mekânsal kümeleme oluşturur (Anselin, 1988:8; Anselin, 1992:1).

#### 4.2. Denizli'de Net Göçlerin Dağılımı

Göç olgusunun ortaya çıkardığı olumlu ya da olumsuz sonuçların tespit edilmesinde net göç verileri ayrı bir önem arz etmektedir. **1975-1980 döneminde** Denizli'de toplam net göç miktarı -3.040 kişidir. Net göçün iller düzeyinde dağılımına bakıldığında, 33 ilde net göç verileri pozitif yönlü iken; 33 ilde ise negatif yönlüdür. Bu dönemde göç veren iller kategorisinde yer alan Denizli'de; pozitif yönlü göçlerin %69'u Burdur, Ağrı, Afyonkarahisar, Muş, Kars ve Adıyaman illerinden gerçekleşmiştir. Negatif yönlü göçlerin %68'i İzmir, Aydın, Trabzon, İstanbul, İçel, Kayseri, Bursa ve Tokat illerinde kümelendiği görülmektedir.

**1980-1985 döneminde** Denizli'de toplam net göç miktarı 2.095 kişiye yükselmiştir. Denizli, göç veren iller kategorisinden göç alan iller kategorisine geçmiştir. Net göç durumunun iller düzeyinde dağılımına bakıldığında; 41 ilde net göç verileri pozitif yönlü iken; 25 ilde negatif yönlüdür. Pozitif yönlü göçlerin %71'i Afyonkarahisar, Burdur, Ağrı, Erzurum, Muş, Manisa, Kars ve Van illerinde kümelendiği görülmektedir. Negatif yönlü göçlerin ise %75'i Aydın, İzmir, Nevşehir, Antalya, İstanbul ve Muğla illerinde kümelendiği görülmektedir.

**Tablo 6.** Denizli İli'nde 1980-2018 Dönemi Net Göç Verileri

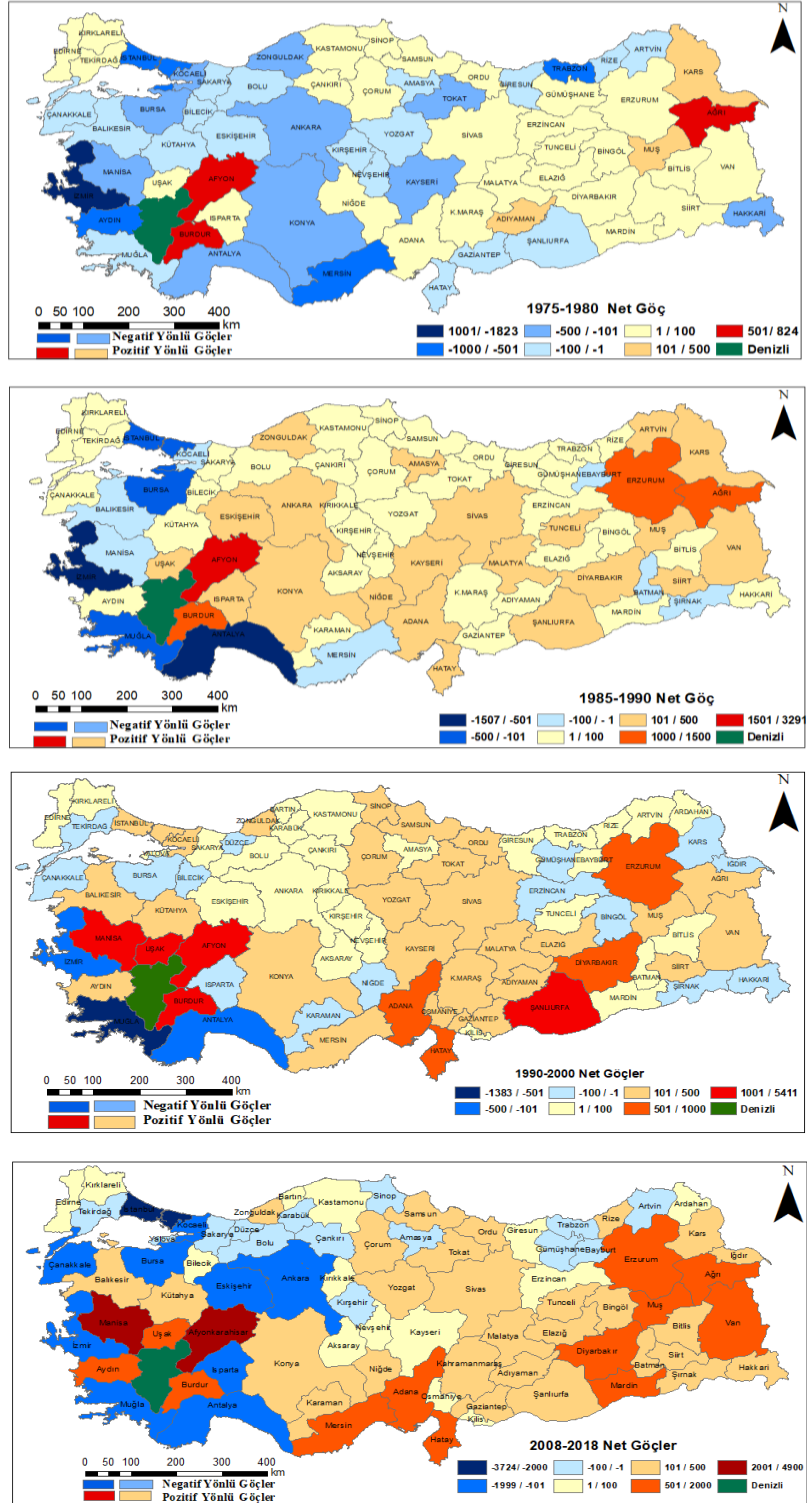
Pozitif Yönlü Net Göç Verileri (1975-2018)										
Sıra	İller	1975-1980	İller	1980-1985	İller	1985-1990	İller	1990-2000	İller	2008-2018
1	Burdur	824	Afyonk	1.520	Afyonk	3.291	Afyonk	5.411	Afyonk	4900
2	Ağrı	806	Burdur	678	Burdur	1.916	Burdur	1.639	Manisa	2477
3	Afyonk.	737	Ağrı	546	Ağrı	903	Şanlıurfa	1.188	Aydın	1862
4	Muş	441	Erzurum	367	Erzurum	887	Uşak	1.066	Van	1848
5	Kars	378	Muş	243	Muş	690	Manisa	1.046	Erzurum	1823
6	Adıyaman	348	Manisa	240	Konya	444	Adana	591	Ağrı	1671
7	Adana	205	Kars	233	Kars	398	Diyarbakır	565	Uşak	1461
8	Van	142	Van	176	Van	334	Erzurum	539	Muş	1324
9	Siirt	107	Zonguldak	161	Isparta	278	Hatay	507	Adana	957
10	Malatya	105	Kütahya	150	Adana	270	Konya	380	Diyarbakır	944
11	Diğer 23 il	1.026	Diğer 31 il	1.295	Diğer 50 il	4.328	Diğer 52 il	5.670	Diğer 46 il	10.869
	Toplam 33 il	5.119	Toplam 41il	5.609	Toplam 60 il	13.739	Toplam 62 il	18.602	Toplam 56 il	30.136
Negatif Yönlü Net Göç Verileri (1975-2018)										
Sıra	İller	1975-1980	İller	1980-1985	İller	185-1990	İller	1990-2000	İller	2008-2018
1	İzmir	-1.823	Aydın	-911	İzmir	-1.507	Muğla	-1.383	İstanbul	-3.724
2	Aydın	-916	İzmir	-474	Antalya	-818	Antalya	-957	Antalya	-1.942
3	Trabzon	-692	Nevşehir	-403	İstanbul	-284	İzmir	-514	Muğla	-1.824
4	İstanbul	-530	Antalya	-306	Muğla	-188	Isparta	-114	İzmir	-1.576
5	İçel	-530	İstanbul	-301	Bursa	-126	Şırnak	-68	Ankara	-1.445
6	Kayseri	-411	Muğla	-268	Kocaeli	-82	Bilecik	-59	Eskişehir	-609
7	Bursa	-353	Adana	-149	Manisa	-37	Bursa	-51	Isparta	-522
8	Tokat	-348	Bursa	-144	İçel	-35	Erzincan	-47	Bursa	-366
9	Ankara	-314	Adıyaman	-79	Batman	-33	Karaman	-40	Çanakkale	-355
10	Zonguldak	-302	Balıkesir	-75	Şırnak	-27	Kars	-39	Kocaeli	-245
11	Diğer 23 il	-1.940	Diğer 15 il	-404	Diğer 2 il	-22	Diğer 8 il	-125	Diğer 8 il	-377
	Toplam 33 il	-8.159	Toplam 25 il	-3.110	Toplam 12 il	-3.169	Toplam 18 il	-3.397	Toplam 24 il	-12.985
TOPLAM NET GÖÇLER MİKTARI (2008-2018)										
	<b>Toplam</b>	-3.040	<b>Toplam</b>	2.095	<b>Toplam</b>	10.570	<b>Toplam</b>	15.205	<b>Toplam</b>	17.151

Kaynak: 1980-2018 dönemi TÜİK göç verileri derlenerek yazar tarafından hazırlanmıştır.

**1985-1990 döneminde** Denizli'de toplam net göç miktarı 10.570 kişiye yükselmiştir. Bir önceki döneme göre Denizli'nin net göç miktarı 8.475 kişi artmıştır. Net göç durumunun iller düzeyinde dağılımına bakıldığında; 60 ilde net göç verileri pozitif yönlü iken; 12 ilde negatif yönlüdür. Pozitif yönlü göçlerin %71'i Afyonkarahisar, Burdur, Ağrı, Erzurum ve Muş, illerinde kümelenmiştir. Negatif yönlü göçler ise %88'i İzmir, Antalya, İstanbul, Muğla illerinde kümelenmiştir (Tablo 6). **1990-2000 döneminde** Denizli'de toplam net göç miktarı 15.205 kişiye yükselmiştir. Bir önceki döneme göre Denizli'nin net göç miktarı 4.635 kişi artmıştır. Net göç durumunun iller düzeyinde dağılımına bakıldığında; 62 ilde net göç verileri pozitif yönlü iken; 18 ilde negatif

yönlüdür. Pozitif yönlü göçlerin %46'sı Afyonkarahisar, Burdur, Şanlıurfa, Uşak, Manisa, Adana, Diyarbakır ve Erzurum illerinde kümelenmiştir. Negatif yönlü göçlerin ise %84'ü İzmir, Antalya ve Muğla illerine yönelmiştir (Tablo 6).

Şekil 2. Denizli'de İller Arası Net Göçlerin Dağılımı (1975-2018).



**2008-2018 döneminde** göç verileri yıl bazında yayımlanmaya başlamıştır. Ancak 2008-2018 yıllarını kapsayan 10 yıllık süreçte Denizli'de göç verileri önceki dönemlerle karşılaştırma yapmak amacıyla bütünleştirilmiştir. Bu dönemde Alınan göçler 283.227'ye çıkarken, verilen göç 266.076'ya çıkmıştır. Net göç miktarındaki artış düşük olsa da alınan göç ve verilen göç miktarı paralel bir şekilde artmıştır. 2008-2018 yıllarını kapsayan 10 yıllık süreçte Denizli'de toplam net göç miktarı ise 17.151 kişiye yükselmiştir. Net göç miktarı düşük olsa da Denizli'de alınan göçler ile verilen göçlerin miktarı oldukça yüksek düzeydedir. Net göç verilerinin iller düzeyinde dağılımına bakıldığında; 56 ilde net göç verileri pozitif yönlü iken, 24 ilde negatif yönlüdür. Pozitif

yönlü göçler %64'ü Afyonkarahisar, Manisa, Aydın, Van, Erzurum, Ağrı, Uşak, Muş, Adana, Diyarbakır illerinde kümelenmiştir. Negatif yönlü göçlerin ise %86'sı Ankara, İzmir, Muğla, Antalya, İstanbul ve Eskişehir illerine yöneldiği görülmektedir (Tablo 7).

**Tablo 7.** Denizli İlinde Net Göç Verilerin Yoğun Olarak Kümelendiği İller (2008-2018)

Göçlerin Pozitif Yönlü Olduğu İllerde Net Miktarı (2008-2018)											
NET	2008	NET	2009	NET	2012	NET	2013	NET	2017	NET	2018
Afyonk	337	Manisa	130	Manisa	525	Afyonkarahisar	868	Afyonkarahisar	542	Erzurum	183
Ağrı	256	Aydın	113	Aydın	350	Aydın	408	Aydın	288	Şanlıurfa	112
Uşak	250	Mersin	88	Afyonk	305	Manisa	294	Manisa	241	Manisa	105
Erzurum	241	Mardin	80	İzmir	286	Muğla	254	Erzurum	230	Ağrı	82
Burdur	239	Malatya	75	Bursa	216	Ağrı	238	Van	229	Uşak	77
Diyarbakır	150	Kars	58	Ağrı	171	Erzurum	228	Ağrı	203	Balıkesir	64
Konya	124	Sivas	57	Erzurum	168	Muş	172	Muğla	186	Gaziantep	62
Muş	113	Adana	56	Diyarbakır	156	Diyarbakır	167	Antalya	179	Van	62
Adana	83	Çorum	43	Mersin	149	Adana	157	Gaziantep	129	Zonguldak	55
Van	79	Rize	42	Muş	125	Konya	118	Isparta	111	Kütahya	50
Diğer 40 il	1.181	Diğer 37 il	603	Diğer 42 il	1.506	Diğer 45 il	1.511	Diğer 54 il	1.546	Diğer 36 il	751
Göçlerin Negatif Yönlü Olduğu İllerde Net Miktarı (2008-2018)											
NET	2008	NET	2009	NET	2012	NET	2013	NET	2017	NET	2018
Muğla	-636	İstanbul	-500	İstanbul	-275	İstanbul	-480	İstanbul	-148	Afyonk.	-608
Antalya	-460	Antalya	-446	Isparta	-200	Antalya	-157	Ankara	-82	Isparta	-308
İstanbul	-350	İzmir	-435	Burdur	-167	Ankara	-124	Balıkesir	-82	Muğla	-260
Aydın	-195	Muğla	-258	Antalya	-166	İzmir	-87	Eskişehir	-50	İzmir	-204
İzmir	-160	Isparta	-255	Ankara	-145	Eskişehir	-86	Şırnak	-26	Ankara	-190
Bursa	-132	Afyonkarahisar	-197	Kütahya	-84	Çanakkale	-85	Bilecik	-14	Aydın	-147
Eskişehir	-79	Ankara	-151	Çanakkale	-73	Bursa	-59	Kastamonu	-13	Burdur	-109
Gaziantep	-59	Burdur	-132	Eskişehir	-67	Kocaeli	-58	Yalova	-12	Bursa	-100
Tekirdağ	-54	Bursa	-73	Konya	-49	Sinop	-36	Adıyaman	-11	Çanakkale	-61
Kocaeli	-39	Eskişehir	-62	Sakarya	-45	Karabük	-29	Amasya	-11	Kocaeli	-48
Diğer 20 il	-288	Diğer 23 il	-423	Diğer 18 il	-232	Diğer 15 il	-165	Diğer 7 il	-46	Diğer 24 il	-427
TOPLAM NET GÖÇLER MİKTARI (2008-2018)											
81 il	2008	81 il	2009	81 il	2012	81 il	2013	81 il	2017	81 il	2018
<b>Toplam</b>	<b>601</b>	<b>Toplam</b>	<b>-1.587</b>	<b>Toplam</b>	<b>2.454</b>	<b>Toplam</b>	<b>3.049</b>	<b>Toplam</b>	<b>3.389</b>	<b>Toplam</b>	<b>-859</b>

Kaynak: 2008-2018 dönemi TÜİK göç verileri derlenerek yazar tarafından hazırlanmıştır.

2007-2018 döneminde yıl bazında Denizli'de göçlerin gelişim durumuna bakıldığında; 2008 yılında 601 olan net göç miktarı 2009 yılında -1587 düşerek negatife dönüşmüştür. Eldeki mevcut verilere göre 1980 sonrası dönemde Denizli ili 2009 yılında ilk kez aldığı göçlerden daha çok diğer illere göç vermiştir. 2010 yılında ise net göç miktarı -1605'e yükselen negatif yönlü göçler 2011 yılında -399'a düşmüştür. 2012 yılında ise net göç miktarı 2.454 kişiye çıkarak pozitif dönüşmüştür. 2015 yılında Denizli'de net göç miktarı artarak 5.224 kişiye yükselmiştir. 2016 yılında Denizli'de net göç miktarı 3.376'ya düşmüştür. 2017 yılında net göç miktarı pozitif olsa da bir önceki yıla göre sadece 13 kişi artmıştır. Bu dönemde Denizli'nin aldığı göçlerde bir düşüş yaşanmaktadır. 2018 yılında ise -859'a düşerek göçler negatife dönüşmüştür (Tablo 2). Bu dönemde yaşanan göçlerdeki dalgalanmanın temel nedeni ekonomik değişkenlerden kaynaklanmıştır.

Göçün itici ve çekici faktörlerinin analizi bakımından 1990 sonrası dönemde kıyaslama imkanı sunan veriler önceki dönemlere göre zenginleşmiştir. Özellikle DPT tarafından yapılan "İllerin ve Bölgelerin Sosyo-Ekonomik



*Gelişmişlik (SEGE) Sıralaması Araştırması*" bu verilerden birdir. Sosyo-ekonomik gelişmişlik farklılıklarına göre 5 grup şeklinde sınıflandırılan SEGE, il ve ilçe ölçeğindeki önemli veriler sunmaktadır. SEGE-1996 sıralamasında 76 il arasında 16. bulunan Denizli ili; sınıflamada ikinci derecede gelişmiş iller grubunda yer almaktadır. Birinci derecede gelişmiş iller grubunda; İstanbul, Ankara, İzmir, Kocaeli ve Bursa illeri bulunmaktadır (DPT, 1996:56). İkinci derecede gelişmiş iller grubu; Eskişehir, Kayseri, Tekirdağ, Kırklareli, Balıkesir, Muğla, Aydın, Denizli, Antalya, Adana ve Mersin illerinden oluşan 11 ili kapsamaktadır (DPT, 1996:59). SEGE-2000 sınıflandırmasında ise Denizli, 1996 yılında olduğu gibi ikinci kademe gelişmiş iller grubunda yer almaktadır. Ancak 1996'da SEGE sıralamasına göre 76 il arasından 16. bulunan Denizli; SEGE-2003 sıralamasında 12. sıraya yükselmiştir. SEGE-2011 sıralamasına göre ise Denizli 10. sıraya yükselmiştir (DPT, 1996:59; DPT, 2003:83; Kalkınma Bakanlığı, 2013:56). Denizli'nin göç verdiği iller, SEGE sıralamasında birinci kademe gelişmiş iller ve ikinci kademe gelişmiş illerde kümelenmiştir gözlenmektedir. Buna karşılık Denizli'nin göç aldığı iller ise genel olarak üçüncü derecede gelişmiş iller ve diğer alt kademedeki iller kategorisinde yer almaktadır.

## SONUÇ

Türkiye'de 1950'li yıllardan günümüze doğudan batıya, iç kesimlerden kıyılarına doğru yoğun bir göç hareketliliği yaşanmaktadır. Ülkenin batısında yer alan Denizli; başta çevre iller olmak üzere doğu ve iç bölgelerdeki illerden yoğun şekilde göç almaktadır. Buna karşılık kıyı ve batı şehirlerine göç vermektedir. Bölgeler arasındaki gelişmişlik farkı bu durumun temel nedenini olarak bilinmektedir. Çalışmamızda elde edilen veriler ışığında Türkiye'de göçlerin yönünü ve miktarını belirleyen faktörler Denizli örneğinde ortaya konulmuştur. 1920-1950 döneminde sakin bir süreç yaşayan Denizli, 1950 sonrasında göçlerle hareketlenmeye başlamıştır. Ancak 1975-1980 dönemine kadar Denizli göç veren bir il iken; 1980-1985 dönemi itibariyle göç almaya başlamıştır. 1985-2000 döneminde alınan göçler giderek artmıştır. 2008-2018 döneminde ise Denizli hem göç alan hem de göç veren bir ile dönüşmüştür.

1975-1980 döneminde Denizli'nin net göç hızı %0-5,7 iken; 1980-1985 döneminde %3,5'e yükselmiştir. 1985-1990 döneminde %15,4'e yükselen net göç hızı; 1990-2000 döneminde %19,8 oranıyla en yüksek seviyeye ulaşmıştır. Bilindiği üzere 2007 yılı itibariyle nüfus verileri yıl bazında açıklanmaktadır. Önceki dönemlerle kıyaslamak amacıyla 2008-2018 dönemini kapsayan 10 yıllık toplam göç verilerinin bütünleştirilmesiyle elde edilen net göç hızı %17,6'ya düşmüştür. Ancak 2008-2018 döneminde yıl bazında yayımlanan net göç verileri dalgalı bir grafik çizmektedir. Ekonomide yaşanan dalgalanmalar, bu durumun temel sebebi oluşturduğu tespit edilmiştir. Mesela 2008 küresel finansal krizi nedeniyle talepteki azalış sanayi sektöründe üretimde azalışa neden olmuştur. Ekonomideki bu durum istihdam oranlarına yansımıştır. 2007 yılında 148.109 kişi olan istihdam edilen nüfus 2008 yılında 140.506 kişiye düşmüştür. 2009 yılında ise istihdam sayısı 134.898'e düşmüştür. Aynı şekilde DSO üye sayısı 2007 yılında 1.287 iken; 2008 yılında 1.205'e düşmüştür. Sonuç olarak bu süreçte Denizli'nin aldığı net göç miktarı düşmüştür. 2010 sonrası dönemde ekonomide yaşanan olumlu gelişmeler istihdam oranına yansımıştır. 2012 yılında 166.371 kişi olan istihdam edilen nüfus 2015 yılında 192.244 kişiye yükselmiştir. Buna paralel olarak 2012 yılında %2,58'e olan net göç hızı 2015 yılında %5'27'ye yükselmiştir. Nitekim 2012-2015 döneminde alınan göçler artmıştır. 2018 yılında ise net göç hızı %0-0,84'e düşerken; istihdam edilen nüfus 188.845'e düşmüştür. 2018'de DSO üye sayısı ise 1.458'e düşmüştür.

Denizli'nin net göç haritaları incelendiğinde, en çok göç verdiği iller genellikle komşu iller ve büyük şehirlerdir. Denizli'nin yoğun şekilde göç aldığı iller arasında Burdur, Afyonkarahisar, Uşak gibi iç kesimdeki komşu iller bulunmaktadır. Denizli yoğun şekilde göç verdiği İzmir, Aydın, Muğla, Antalya, Bursa gibi gelişmiş kıyı şehirleri bulunmaktadır. Denizli bu şehirlerden aynı şekilde göç almaktadır. Ayrıca, İstanbul ve Ankara alınan-verilen göçlerde ön plana çıkmıştır. Ağrı, Erzurum, Van ise öne çıkan diğer illerdir (Şekil 2). 1990 dönemine kadar birkaç ilde yoğunlaşan göçler; 2000 sonrasında yine çevredeki iller başta olmak üzere Türkiye geneline yayılmıştır. Denizli'de göçler illerin sosyoekonomik gelişmişlik durumuna göre yönlendirilmiştir. Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik (SEGE) Sıralamasına göre 2. derecede gelişmiş iller grubunda yer alan Denizli, 1. ve 2. derecede gelişmiş illere göç vermektedir. Buna karşılık 3., 4. ve 5. derecelerde gelişmiş illerden ise göç almaktadır.

1980 sonrasında kentler hiyerarşisinde hızla yükselen Denizli'de sanayi alanında yaşanan gelişmeler; göçlerin yön ve miktarını şekillendirmiştir. Genel anlamda olumsuz bir çağrışım uyandıran göç olgusu; Denizli'de gelişen sanayinin iş gücü ihtiyacını karşılayarak ve üretime dâhil edilip güce dönüşmüştür. Ancak ülkede veya küresel anlamda etkili olan ekonomik ve siyasi gelişmeler Denizli'de göçlerin yönünü ve miktarını şekillendirdiği görülmektedir. Sonuç olarak sanayileşme ve ekonomi alanında yaşanan gelişmeler, bundan sonraki süreçte Denizli'de göçlerin yönünü ve miktarını belirleyecektir.

**KAYNAKÇA**

- AKŞİT, Bahattin (1998), "*İç Göçlerin Nesnel ve Öznel Toplumsal Tarihi Üzerine Gözlemler: Köy Tarafından Bir Bakış*", **Türkiye'de İç Göç: Sorunsal Alanları ve Araştırma Yöntemleri Konferansı Bildiriler Kitabı**, 6-8 Haziran 1998 - Gerede/Bolu, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı Yayını, İstanbul, ss.22-37.
- ALGAN, Neşe (1988), "*Adana İlinde Kentleşme: Kentleşmeyi Etkileyen Faktörler ve Yarattığı Sorunlar*", **Çukurova Üniversitesi İİBF Dergisi**, S.2(1), ss.105-119.
- ANONİM (2003), **Denizli Sanayi Odası Envanteri**, Denizli Sanayi Odası Yayınları, Denizli.
- ANONİM (2009), **Denizli Sanayi Odası İstatistik Yıllığı: Rakamlarla Denizli 2009**, Denizli Sanayi Odası Yayınları, Denizli.
- ANONİM (2013), **Denizli Sanayi Odası Stratejik Planı 2014-2016**, Denizli Sanayi Odası Yayınları, Denizli.
- ANONİM (2018), **Denizli Sanayi Odası Stratejik Planı 2019-2023**, Denizli Sanayi Odası Yayınları, Denizli.
- ANSELİN, Luc ve HUDAK, Sheri (1992), "*Spatial Econometrics in Practice: A Review of Software Options*", **Regional Science And Urban Economics**, S.22, ss.509-536.
- ANSELİN, Luc (1988), **Spatial Econometrics: Methods and Models**, Kluwer Academic Publishers, NewYork.
- APAN, Ahmet (2006), "*Türkiye'de İç Göç Olgusu: Nedenler ve Sonuçlar*", **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, S.11(5), ss.26-33.
- ATALAY, İbrahim (1994), **Türkiye Coğrafyası**, Ege Üniversitesi Yayını, İzmir, 4. Baskı.
- AYGÖREN, Tulay, GÜMÜŞÇÜ, Osman ve UĞUR, Abdullah (2006), "*Daimi İkametgâha Göre Türkiye İç Göçlerinde Denizli İlinin Yeri (1980-2000)*", **Uluslararası Denizli ve Çevresi Tarih ve Kültür Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, 6-8 Eylül 2006 - Denizli, ss.326-341.
- BAHÇALI, Selin ve ÖZÖZEN, Kahraman (2016), "*Artvinlilerin Göç Tercihlerinde Bursa'nın Yerinin Sosyo-Ekonomik ve Mekânsal Analizi*", **İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Coğrafya Dergisi**, S.33, ss.37-52.
- BATMAZ, Nihat (2001), "*Gelişimi Üretim Yapısı ve Sorunlarıyla Denizli Ekonomisi*", **Beta Yayınları**, İstanbul.
- BELGE, Rauf (2018), "*Denizli Kent Kimliğini Oluşturan Coğrafi Öğeler*", **Ege Coğrafya Dergisi**, S.27(2), ss.167-181.
- BÜLBÜL, Serpil ve KÖSE, Ali (2010), "*Türkiye'de Bölgelerarası İç Göç Hareketlerinin Çok Boyutlu Ölçekleme Yöntemi İle İncelenmesi*", **İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi Dergisi**, S.39(1), ss.75-94.
- CERİT, Sevil (1986), "*Türkiye'de İller Arası Göçler (1950-1980)*", **Nüfus Bilim Dergisi (The Turkish Journal of Population Studies)**, S.8, ss.81-103.
- ÇELİK, Fatih (2005), "*İç Göçler: Teorik Bir Analiz*", **Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, S.14(2), ss.167-184.
- ÇELİK, Fatih (2006), "*İç Göçlerin İtici ve Çekici Güçler Yaklaşımı İle Analizi*", **Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, S.27, ss.149-170.
- ÇELİK, Fatih (2007), "*Türkiye'de İç Göçler 1980-2000*", **Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Fakültesi Dergisi**, S.22(1), ss.87-109.
- ÇELİK, Nermin ve GÜVEN, Murat (2014), "*Türkiye'de İç Göç Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Stratejik İç Göç Yönetimi*", **İstanbul Üniversitesi İşletme İktisadi Enstitüsü Yönetim Dergisi**, S.76, ss.45-61.
- ÇİFTÇİ, Murat (2011), "*Bölgeler Arası Eşitsizlik Perspektifiyle İç Göç-Sosyoekonomik Gelişmişlik İlişkisi ve Türkiye Örneği*", **Yayımlanmamış Doktora Tezi**, Yıldız Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, İstanbul.
- DARKOT, Besim (1954), "*Türkiye'de Nüfus Hareketleri*", **İstanbul Üniversitesi Coğrafya Enstitüsü Dergisi**, S.5-6, ss.3-22.

- DARKOT, Besim (1961), "*Türkiye'nin Nüfus Hareketleri Üzerine Yeni Gözlemler*", **Türk Coğrafya Dergisi**, S.21, ss.1-14.
- DOĞAN, Mesut (2019). "*Türkiye'nin Ticaret Coğrafyası*", **Türkiye Beşeri ve İktisadi Coğrafyası (Ed: Taşgil, N. ve Şahin, G.)**, Nobel Akademik Yayıncılık, Ankara. ss.271-347.
- DOĞANAY, Hayati (1986), "*Trabzon İlinde Nüfus Hareketleri ve Göçler*", **Atatürk Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesi Araştırma Dergisi**, S.15(2), ss.281-305.
- DOĞANAY, Hayati (1994), **Türkiye Beşeri Coğrafyası**, Gazi Büro Kitabevi, Ankara.
- DOH, Re-Mee (1984), "*Interprovincial Migration in Turkey And Its SocioEconomic Background: A Correlation Analysis*", **Nüfus Bilim Dergisi**, S.6, ss.49-61.
- DPT (1996), **İllerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması**, DPT Yayınları, Ankara.
- DPT (2003), **İllerin ve Bölgelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması**, DPT Yayınları, Ankara.
- ELMASTAŞ, Necmettin ve YILMAZ, Süleyman (2015), "*Van İlinde Göçler*", **Turkish Studies**, S.10(10), ss.403-428.
- ENGİN, Cem ve GÖLLÜCE, Esra (2016), "*2008 Küresel Finans Krizi ve Türkiye Üzerine Yansımaları*", **Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İİBF Dergisi**, S.6(1), ss.27-40.
- ERAYDIN, Ayda (1981), **Türkiye'de 1950-1980 Döneminde İler Arası Göçlerin Genel Değerlendirilmesi**, DPT Yayınları, Ankara.
- PALAZ ERDEMİR, Hatice (2007), "*Antikçağ'da Hierapolis ve Çevresinde Koyun Yetiştiriciliği ve Yan Sektörleri*", **Uluslararası Denizli ve Çevresi Tarih ve Kültür Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, 6-8 Eylül 2006 - Denizli, ss.23-30.
- ERDOĞMUŞ, Zeki (1989), "*Türkiye'de Kırdan Kente Göçün Sosyal Temelleri*", **Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, S.3(2), ss.97-108.
- EREL, Levent (1985), "*Antalya İlinde 1935-1980 Yılları Arasındaki Devrede Nüfus Hareketleri*", **İstanbul Üniversitesi Coğrafya Bölümü Dergisi**, S.1, ss.191-201.
- ERTÜRK, Emin (1985), "*Göçün Ekonomik Analizi*", **Uludağ Üniversitesi İİBF Dergisi**, S.6(2), ss.1-9.
- GEDİK, Ayşe (1994), **Türkiye'de İç Göçler 1965-85: Bazı Varsayımların Sorgulanması**, ODTÜ Mimarlık Fakültesi Yayını, Ankara.
- GEDİK, Ayşe (1985), "*Rural to Urban Versus Urban to Urban Migration in Turkey, 1965-70*", **Espace-Populations-Societies**, S.1, ss.86-92.
- GÖKBURUN, İbrahim (2017), "*İstanbul'da Nüfus Hareketleri: 1950-2015*", **Yayımlanmamış Doktora Tezi**, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimleri Enstitüsü, İstanbul.
- GÜR, Timur Han ve URAL, Emel (2004), "*Türkiye'de Kentlere Göçün Nedenleri*", **Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, S.22(1), ss.23-38.
- GÜZEL, Serkan (2013), "*Göçmen Çocuklar ve Denizli'de Yaşam Koşulları*", **Hacettepe Üniversitesi Sosyolojik Araştırmalar Dergisi**, S.51, ss.1-36.
- İŞİK, Şevket (1999), "*İzmir'e Yönelik Göçlerin Coğrafi Boyutları*", **Türk Coğrafya Dergisi**, S.34, ss.383-405.
- İŞİK, Şevket (2009), "*1995-2000 Döneminde İzmir'e Yönelik Göçler*", **Türk Coğrafya Dergisi**, S.52, ss.9-16.
- İÇDUYGU, Ahmet ve SİRKECİ, İbrahim (1999), "*Cumhuriyet Dönemi Türkiye'sinde Göç Hareketleri*", **75 Yılda Köylerden Şehirlere** (Ed. Oya Baydar), Tarih Vakfı Yayınları, İstanbul, ss.249-268.
- İÇDUYGU, Ahmet, SİRKECİ, İbrahim ve AYDINGÜN, İsmail (1998), "*Türkiye'de İç Göç ve İç Göçün İşçi Hareketlerine Etkisi*", **Türkiye'de İç Göç** (Ed. Ahmet İçduygu), Tarih Vakfı Yayını, İstanbul, ss.207-244.
- İÇDUYGU, Ahmet ve ÜNALAN, Turgay (1998), "*Türkiye'de İç Göç: Sorunsal Alanları ve Araştırma Yöntemleri*", **Türkiye'de İç Göç, Sorunsal Alanları ve Araştırma Yöntemleri Konferansı Bildiriler Kitabı**, 6-8 Haziran 1998 - Gerede/Bolu, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı Yayını, İstanbul, ss.38-55.

- DİNÇ, Abdurrahman (2014), "*Daimi İkametgâha Göre Türkiye İç Göçlerinde Konya İlinin Yeri (1980-2013)*", **Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, S.14(28), ss.1-33.
- KALKINMA BAKANLIĞI (2013), **İllerin ve Bölgelerin Sosyo-ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması**, Kalkınma Bakanlığı Yayınları, Ankara.
- KARA, Hasan (2008), "*Denizli Şehrinde Gecekondulaşmanın Önlenmesi ve Toplu Konutlar*", **Doğu Coğrafya Dergisi**, S.23, ss.103-118.
- KARAALP, H. Simay (2004), "*Sanayileşmeye Etki Eden Faktörler ve Denizli Sanayinin Yerleşimi*", **Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Denizli.
- KARAL, Enver Ziya (1997), **Osmanlı İmparatorluğu'nda İlk Nüfus Sayımı**, DİE Yayını, Ankara.
- KARPAT, Kemal H. (2003), **Osmanlı Nüfusu (1830-1914) Demografik ve Sosyal Özellikleri**, TVYY, İstanbul.
- KARPAT, Kemal H. (2015), **Türkiye'nin Göç Tarihi: 14. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Türkiye'ye Göçler**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- KELEŞ, Zülal (2007), "*1923-1945 Yılları Arasında Denizli'ye İç ve Dış Göçler*", **Uluslararası Denizli ve Çevresi Tarihi ve Kültürü Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, Pamukkale Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesi Yayını, Denizli, ss.290-301.
- KOCAMAN, Sinan (2014), "*Kentsel Alanlara Göç Eden Kırsal Nüfusun Kentsel Uyum ve Kentleşme Düzeyi Üzerine Uygulamalı Bir Araştırma: Ağrı Örneği*", **Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi**, S.7(34), ss.335-349.
- KOCAMAN, Tuncer (2008), **Türkiye'de İç Göçler ve Göç Edenlerin Nitelikleri (1965-2000)**, DPT Yayını, Ankara.
- KOCAMAN, Tuncer ve BAYAZIT, Sema (1993), **Türkiye'de İç Göçler ve Göç Edenlerin Sosyo-Ekonomik Nitelikleri**, DPT Sosyal Planlama Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara.
- KOÇAK, Yüksel ve TERZİ, Elvan (2012), "*Türkiye'de Göç Olgusu, Göç Edenlerin Kentlere Olan Etkileri ve Çözüm Önerileri*", **Kafkas Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, S.3(3), ss.163-184.
- KODAL, Tahir (2014), **Cumhuriyet Döneminde Denizli-Honaz'da Nüfus (1923-2013)**, Denizli Büyükşehir Belediyesi Kültür Yayını, Denizli.
- KÜÇÜKALİ, Adnan (2016), **Bir Sosyal Politika Problemi Olarak Göç: Erzurum Örneği**, İmaj Yayınevi, Ankara.
- LEE, Everett S. (1966), "*A Theory of Migration*", **Demography**, S.3(1), ss.47-57.
- LEE, Everett S. (1969), "*A Theory of Migration*", **Migration** (Der. J. A. Jackson), Cambridge University Press, Great Britain, ss.283-297.
- LEWIS, Graeme John (1982), **Human Migration: A Geographical Perspective**, St. Martin's Press, NewYork.
- MUTLUER, Mustafa (2003), **Uluslararası Göçler ve Türkiye**, Çantay Kitabevi, İstanbul.
- MUTLUER, Mustafa (2003), "*Türkiye'de Yeni Sanayileşme Odakları: Denizli - Gaziantep - Çorum*", **Ege Coğrafya Dergisi**, S.12(1), ss.13-28.
- OKAY, Şenol ve KARAHAN, Mehmet (2012), "*Denizli Sanayi İşletmelerinde 2008 Küresel Ekonomik Krizinin Etkileri Üzerine Bir Alan Araştırması*", **KEV Akademi Dergisi**, S.16(50), ss.299-316.
- OKTİK, Nurgün (1997), "*Köyün İticiliği Kentin Çekiciliği*", **Toplum ve Göç Bildirileri Kitabı**, DİE Yayını, Ankara, ss.81-85.
- ÖZATAY, Fatih (2009), **Finansal Krizler ve Türkiye**, Doğan Kitap Yayınları, İstanbul.
- ÖZDEMİR, Hakan (2012), "*Türkiye'de İç Göçler Üzerine Genel Bir Değerlendirme*", **Akademik Bakış Dergisi**, S.30, ss.1-18.
- ÖZDEMİR, Murat (2006), "*Türkiye'de İç Göç Olgusu, Nedenleri ve Çorlu Örneği*", **Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Edirne..

- ÖZGÜR, Ertuğrul Murat (1995), "*Türkiye'deki İç Göçlerde Ankara İlinin Yeri*", **Ankara Üniversitesi Türkiye Coğrafyası Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi**, S.4, ss.63-76.
- ÖZGÜR, Ertuğrul Murat (1999), "*Türkiye'de İl İçi Göçler Hakkında Düşünceler*", **Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih Coğrafya Fakültesi Dergisi**, S.39(1-2), ss.159-167.
- ÖZGÜR, E. Murat ve YASAK, Üzeyir (2009), "*Şehir İçi İkametgah Hareketliliğine Kuramsal Bir Bakış*", **Coğrafi Bilimler Dergisi**, S.7(1), ss.39-50.
- ÖZTÜRK, Serdar ve GÖVDERE, Bekir (2010), "*Küresel Finansal Kriz ve Türkiye Ekonomisine Etkileri*", **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, S.15(1), ss.377-397.
- PAZARLIOĞLU, M. Vedat (2007), "*İzmir Örneğinde İç Göçün Ekonometrik Analizi*", **Yönetim ve Ekonomi Dergisi**, S.14(1), ss.121-135.
- PEKER, Mümtaz (1999), "*Türkiye'de İç Göçün Değişen Yapısı*", **75 Yılda Köylerden Şehirlere**, Tarih Vakfı Yayınları, İstanbul, ss.295-304,
- PEKER, Mümtaz (2015), **Sahil Kasabasıdan Büyükşehir Evrimleşme Sürecinde İzmir'e Göç**, İzmir Büyükşehir Belediyesi Yayınları, İzmir.
- PERRUCHOUD, Richard ve REDPATH-CROSS, Jilyanne (2009), **Uluslararası Göç Hukuku Göç Terimleri Sözlüğü**, Uluslararası Göç Örgütü Yayını, İsviçre, 2. Baskı.
- RAVENSTEİN, Ernest George (1885), "*The Laws of Migration*", **Journal of The Statistical Society of London**, S.48(2), ss.167-227.
- RAVENSTEİN, Ernest George (1889), "*The Laws of Migration*", **Journal of The Statistical Society**, S.52, ss.214-301.
- SAĞLAM, Serdar (2006), "*Türkiye'de İç Göç Olgusu ve Kentleşme*", **Türkiyat Araştırmaları Dergisi**, S.5, ss.34-44.
- STOUFFER, Samuel A. (1940), "*Intervening Opportunities: A Theory Relating Mobility and Distance*", **American Sociological Review**, S.5(6), ss.845-867.
- SERTKAYA DOĞAN, Özlem (2015), **Biga Yarımadası Nüfus Coğrafyası**, Yeni Anadolu Yayınları, İstanbul.
- ŞAHİN, Cemalettin (2005), "*İstanbul'a Olan İç Göçlerde Denizli İlinin Yeri ve Göçle Gelen Nüfusun Özellikleri*", **Uluslararası Denizli ve Çevresi Tarih ve Kültür Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, 6-8 Eylül - Denizli, Pamukkale Üniversitesi Fen Edebiyat Fakültesi Yayını, 2 Cilt.
- ŞANLI, Cennet ve KARA, Hasan (2019), "*Determination of Thermal Tourism Potential in Karahayıt, Denizli: A Study on Local Tourists*", **International Journal of Geography And Geography Education**, S.40, ss.266-282.
- ŞENSOY, Sefer Eyüp (2005), "*Kent ve Göç Van İline Çevre İl ve İlçelerden Göç Edenlerin Sorunlarına Sosyolojik Bir Yaklaşım*", **Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Van.
- TANDOĞAN, Alaattin (1989a), "*Türkiye Nüfus Hareketlerinde İstanbul'un Yeri*", **Coğrafya Araştırmaları Dergisi**, S.1(1), ss.135-141.
- TANDOĞAN, Alaattin (1989b), **Türkiye'de 1975-1980 Döneminde İller Arası Göçler**, Karadeniz Teknik Üniversitesi Yayınları, Trabzon.
- TEKELİ, İlhan (1997), "*Türkiye'de İç Göç Sorunsalı Yeniden Tanımlanma Aşamasına Geldi*", **Türkiye'de İç Göç: Sorunsal Alanları ve Araştırma Yöntemleri Konferansı Bildiriler Kitabı**, Tarih Vakfı Yayınları, 6-8 Haziran - Gerede/Bolu, ss.7-21.
- TEKELİ, İlhan (1998), "*Türkiye'de İç Göç Sorunsalı Yeniden Tanımlanma Aşamasına Geldi*", **Türkiye'de İç Göç: Sorunsal Alanları ve Araştırma Yöntemleri Konferansı Bildiriler Kitabı**, Tarih Vakfı Yayınları, 6-8 Haziran - Gerede/Bolu, ss.7-21.
- TEMEL, Adil, ÖZEREN, Suat, ULU, Rahmi ve BOYAR, Ercan (2002), **Denizli ve Gaziantep İlleri İmalat Sanayinin Yapısı**, DPT Ekonomik Modeller ve Stratejik Araştırmalar Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara.

- TOBLER, Waldo R. (1970), "A Computer Movie Simulating Urban Growth in The Detroit Region", **Economic Geography**, S.46(2), ss.234-240.
- TORLAK, Sülün Evinç ve POLAT, Ferihan (2006), "Kentleşme Sürecinde Kimlik Farklaşması Açısından Denizli'de İki Mahallenin Karşılaştırmalı Analizi", **Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi**, S.8(2), ss.167-186.
- TOROĞLU, Emin (2007), "Niğde İlinde Göç Faktörleri ve Göçler", **Coğrafi Bilimler Dergisi**, S.5(1), ss.75-96.
- TÜMERTEKİN, Erol (1968), **Türkiye'de İç Göçler**, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- TÜMERTEKİN, Erol (1972), "Türkiye'de Kademeli Göçler", **Sosyal Antropoloji ve Etnoloji Dergisi**, S.1, ss.47-86.
- TÜMERTEKİN, Erol (1977a), "Türkiye'de İç Göçlerde Yeni Eğilimler", **Şehircilik Enstitüsü Dergisi**, S.14, ss.18-33.
- TÜMERTEKİN, Erol (1977b), "Türkiye'de İç Göçler Üzerine", **İstanbul Üniversitesi Coğrafya Enstitüsü Dergisi**, S.22, ss.29-42.
- TÜMERTEKİN, Erol ve ÖZGÜÇ, Nazmiye (2017), **Beşeri Coğrafya İnsan, Kültür, Mekan**, Çantay Yayınları, İstanbul.
- USLU, Levent (2012), "Göçmenlerde Yoksulluk Yansımaları: Denizli Örneği", **Yüksek Lisans Tezi**, Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Denizli.
- ÜÇDOĞRUK, Şenay (2002), "İzmir'de İç Göç Hareketlerinin Çok Durumlu Logit Tekniklerle İncelenmesi", **Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF Dergisi**, S.17(1), ss.157-183.
- ÜNLÜTÜRK ULUTAŞ, Çağla ve KAMBER, Asiye (2017), "İç Göç ve Mekânsal Dışlanma", **Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, S.17(4), ss.1-14.
- YAKAR, Mustafa ve SERT ETEMAN, Fatma (2017), "Türkiye'de İller Arası Göçlerin Nodexl İle Sosyal Ağ Analizi", **Göç Dergisi**, S.4(1), ss.82-109.
- YAKAR, Mustafa (2009a), "İller Arası ve İl İçi Göçlerde Afyonkarahisar Kenti (1975-2000)", **Afyon Kocatepe Üniversitesi SBE Dergisi**, S.10(1), S.141-163.
- YAKAR, Mustafa (2009b), "İller Arası Göçlerde Afyonkarahisar İli", **Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, S.11(2), ss.21-48.
- YAKAR, Mustafa (2012), "Türkiye'de İç Göçlerin İlçelere Göre Mekânsal Analizi: 1995-2000 Dönemi", **Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi**, S.9(1), ss.741-768.
- YAKAR, Mustafa (2013), "Türkiye'de İller Arası Net Göçlerle Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Arasındaki İlişkinin Coğrafi Ağırlıklı Regresyon ile Analizi", **Ege Coğrafya Dergisi**, S.22(1), ss.27-43.
- YAKAR, Mustafa (2015), "Türkiye'nin İç Göç Paterni: Kim Nerede İkamet Ediyor? Nereye Kayıtlı", **Ege Coğrafya Dergisi**, S.24(1), ss.15-38.
- YAKAR, Mustafa, SARAÇLI, Sinan ve YAZICI, Hakkı (2010), "Afyonkarahisar İlinde İller Arası Göçlerin Gelişmişlik Endeksleriyle Analizi", **Doğu Coğrafya Dergisi**, S.15(24), ss.255-271.
- YALÇIN, Cemal (2004), **Göç Sosyolojisi**, Amı Yayıncılık, Ankara.
- YAMAK, Rahmi ve YAMAK, Nebiye (1999), "Türkiye'de Gelir Dağılımı ve İç Göç", **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitü Dergisi**, S.1(1), ss.16-28.
- YASA, İbrahim (1968), "İç Göçlerin Büyük Şehirlerin İş-Güç Çeşitlerindeki Etkileri (Ankara Örneği)", **AÜEF Dergisi**, S.1(1-4), ss.175-193.
- YAVUZ, Orhan (1994), "Erzurum'dan Göç Sorunu, Nedenleri, Sonuçları ve Çözüm Yolları", **Tarım Ekonomisi Dergisi**, S.2, ss.10-21.
- YENER, Samira (1977), **1965-1970 Döneminde İller Arası Göçler ve Göç Edenlerin Nitelikleri**, DPT Yayını, Ankara.
- YÜCEŞAHİN, M. Murat, ve ÖZGÜR, E. Murat (2006), "Türkiye'nin Güneydoğusunda Nüfusun Zorunlu Yerinden Oluşu: Süreçler ve Mekansal Örüntü", **Coğrafi Bilimler Dergisi**, S.4(2), ss.15-35.

## Türkiye’de İç Borç Yönetiminde Piyasa Yapıcılığı Sistemi ve Borçlanma Maliyetleri Üzerine Etkileri\*

*Market Making System at Turkish Government Securities Management and Affects on Dept Costs*

**Maşuk Cahit UYSAL**

Dr., Başmüfettiş (CICP), Türkiye Tarım Kredi  
Kooperatifleri Merkez Birliği Genel Müdürlüğü,  
muysal@tarimkredi.org.tr  
<https://orcid.org/0000-0001-8196-0764>

Makale Başvuru Tarihi: 08.11.2019

Makale Kabul Tarihi: 31.12.2019

Makale Türü: Araştırma Makalesi

### Anahtar Kelimeler:

Devlet İç  
Borçlanma  
Senetleri,  
Piyasa Yapıcılığı  
Sistemi,  
Borç Yönetimi,  
Likidite,  
Volatilité,

### ÖZET

Dünyada ilk kez Amerika Birleşik Devletleri’nde 1960 senesinde hayata geçen Piyasa Yapıcılığı Sistemi, ülkemizde Mayıs 2000’de uygulanmaya başlamıştır. Devlet iç borçlanma senedi (DİBS) piyasalarında, borç yönetimi ve saptanan finansal araçlar arasında imzalan bir sözleşme aracılığıyla piyasalar arasında özel bir aracılık faaliyetinde bulunma görevi verilmektedir. Piyasa Yapıcısı adı altında belirlenen kuruluşların, ikincil piyasalarda sürekli işlem yapmak, kotasyon vermek ve bir ihracın belli bir oranını satın almak gibi yükümlülükleri bulunmaktadır. Çalışmada, Piyasa Yapıcılığı Sistemi ve ülkemizdeki uygulaması irdelendikten sonra sistemin borçlanma maliyetleri üzerindeki etkisi analiz edilmiştir. Borç yönetiminde Piyasa Yapıcılığı Sistemi uygulamasının, birincil ve ikincil piyasaları güçlendirip güçlendirmediği, ölçüt senetler ile yapılan analizler çerçevesinde likiditenin artırılması ve volatilitenin azaltılması üzerindeki etkileri incelenmiştir. Ülkemizde DİBS piyasasının likiditesini artırılması yönünde sistem uygulaması ile birlikte yeniden ihraç stratejisi başarıyla uygulandığı ve senet hacimleri düzeli bir şekilde artırıldığı görülmüştür.

### Keywords:

Government  
Domestic Debt  
Securities,  
Market Making  
System,  
Dept Management,  
Liquidity,  
Volatility,

### ABSTRACT

Market making system has been first utilized in the USA in the year of 1960 and has been put into practice in our country in May 2000. With a contract signed between the debt management and determined financial intermediaries, a special mediator duty is given to act in government dept securities markets. Establishments that are designated as market makers have obligations such as making continuous exchange in secondary markets, giving quotations and buying certain amounts of export. In this study, after investigating the system and its application in Turkey, the effect of the market making system on dept costs have been analyzed. This study examines the practice of the market making system in dept management whether or not strengthens the the primary and secondary markets, and its effects on increasing liquidity and reducing volatility through analyses conducted on benchmark bonds. With the implementation of the system in Turkey for the purpose of increasing the liquidity of the government debt securities market, it was observed that the re-export strategy has been successfully implemented and bond volumes were regularly increased.

\* Bu makale yazarın Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsünde 2009 yılında kabul edilen yüksek lisans tezinin gözden geçirilip, geliştirilmesi sonucunda üretilmiştir.

## 1. GİRİŞ

Piyasa Yapıcılığı Sistemi, Hazine ve Merkez Bankası ile aracı kurumların aralarında anlaşmaya varmaları neticesinde meydana gelmiş bir sistemdir. Sistemin oluşturulmasının ana sebebi, finansal aracılara, DİBS piyasasında belirli haklar doğrultusunda birtakım sorumlulukların verilmesi yoluyla, piyasanın daha verimli olmasını ve daha teşvikatli yürümesini sağlama gayretidir. Sistem dünyada özellikle doksanlı yıllardan itibaren yaygın bir şekilde kullanılmaya başlanmıştır.

Borç yöneticileri Piyasa Yapıcılığı Sistemi ile birincil piyasada etkin borçlanmayı sağlamak, kamu borçlanma maliyetini azaltmak, ikincil piyasada likiditeyi artırmak, DİBS ihalelerine azami katılımı oluşturmak, devletin finansman gereksinimini gidermek, birincil piyasayı ilerletmek ve DİBS piyasasındaki rekabeti artırmak gibi amaçlar güdmektedirler (Yılmaz, 2005:82; Yıldız, 2014:78-79; Oksay, 2007).

Çalışmada Piyasa Yapıcılığı Sisteminin karakteristik özellikleri anlatıldıktan sonra sisteme ilişkin analizler ele alınarak, 2002 senesinden itibaren Piyasa Yapıcılığı Sistemine geçişin ölçülebilir volatilité ve likidite göstergelerinde yarattığı etki incelenmiştir. Yapılan analizler sonucunda, alış-satış emirleri arasındaki açıklık, devir rasyosu gibi göstergeler Piyasa Yapıcılığı öncesi ve sonrası dönem için ayrı, ayrı değerlendirilmiştir.

## 2. PİYASA YAPICILIĞI SİSTEMİ

Hazine, belli aralıklarla sürekli ihaleler yapmak suretiyle iç borçlanmayı yürütmektedir. İç borçlanmada sıkça kullanılan yöntemlerin biri de “ilk alıcı ihale yöntemidir”. Bu yöntem ile Hazine kâğıtlarını birinci ihalede alacak alıcılar belirlenmektedir ve ihale bu alıcılar arasında yapılmaktadır. İlk alıcılar sonradan aldıkları kâğıtları ikinci alıcılara satabilmektedirler. İlk alıcıların hangi kurumlar olacağını belirlemede çeşitli yöntemler uygulanmaktadır (Eğilmez, 2004:68).

Piyasa Yapıcılığı Sistemi, finansal piyasaların gelişimi ile birlikte 1950’li yıllardan itibaren birçok ülkede uygulanmaya başlanmıştır. Bu bağlamda sistem ilk olarak 1960 yılında ABD’de uygulanmıştır. Avrupa’da ise birkaç istisna dışında 80’li yılların ortasından itibaren yaygınlık kazanmıştır (The World Bank, 2010:8). Ülkeler Piyasa Yapıcılığı Sistemini, finansal piyasalarının konstruktif farklarını ele alarak farklılıkları değişik metodlarla yürütmektedir. Sistem; hazine ve/veya merkez bankalarının, ihale ve döviz müdahalesi uygulamalarında birincil piyasa faaliyetlerinde etkinliği çoğaltmak ve ikincil piyasa faaliyetlerini basitleştirmek amaçlarıyla seçtikleri kurumları taraf belirlediği bir sistem olarak tanımlanabilir (Muhasebe Türk, 2009).

Gelişmekte olan ülke kamu borçlanma senetleri piyasalarının karakteristik özellikleri arasında; likit fonların azlığı, geniş ve eğitimli araçlar ile yatırımcı kitlesinin yokluğu, teknolojik alt yapının bulunmaması ve yatırım ortamının az gelişmiş olması gibi sorunları bulunmaktadır. Bu sorunlardan dolayı birincil aracılık sistemi gelişmekte olan ülkelerde, piyasanın geliştirilmesi ve sağlam bir altyapı oluşturulması amacıyla uygulanmaktadır. Gelişmiş ülkelerde ise sistem, kamu borçlanma senetleri piyasasında var olan gelişmiş piyasa yapısının sürdürülmesi ve daha da geliştirilmesi amaçları ile uygulanmaktadır.

Piyasa Yapıcılığı Sistemine tüm bankaların aynı kurullarla katılabilmesi, Hazine tarafından birinci piyasada satılacak senetlerden sisteme katılan her bankanın alabilmesi, ortalama banka büyüklükleri dikkate alındığında çok zordur (Kumcu, 2002:4). Ayrıca Piyasa Yapıcı seçilen bankalar, kendi aralarında bir kartel oluşturarak ihalede oluşacak fiyatın daha düşük bir seviyede belirlenmesine ve yatırımcıların daha yüksek maliyetlere katlanmasına neden olabilirler.

Piyasa Yapıcılığı Sistemi, Federal Reserve Bank of New York tarafından, para politikasının işleyişine destek vermek gayesiyle piyasa eylemlerine taraflar seçmek için oluşturulmuştur. Amerika Birleşik Devletleri Merkez Bankası, taraf seçilmesinin, para politikası eylemlerini basitleştirici etkisinin bulunduğunu tespit etmiş ve bu gayeyle Piyasa Yapıcılarını tayin etmiştir. 1974 senesinde Brezilya, 1986 senesinde de İngiltere, sistemi ilk uygulayan ülkeler arasında yer almışlardır.

Piyasa Yapıcıların temel hedefi DİBS’lerin birincil piyasada talep meydana getirmek, ihraç yapılan kıymetlere ikincil piyasanın uymasını temin etmektir. Kimi ülke uygulamalarında öncelikli olarak merkez bankalarının para politikası uygulamalarında yararlanan finansal araçlardan DİBS piyasalarında düzenleyici kurumlar şeklinde faydalanılmaktadır. Bazı araçların DİBS piyasasını, bazı araçların ise merkez bankası piyasa eylemlerini desteklemesi gayesiyle, iki değişik Piyasa Yapıcı kümesi de oluşturulabilir.



Piyasa Yapıcılar, Hazine ve piyasa arasında kendilerine tanınmış üstünlüklerden faydalanarak gelir sağlamayı amaçlayan kuruluşlardır. Piyasa Yapıcılığı Sistemi, borç çevirme riskinin azalmasını, yatırımcı tabanının genişlemesini, fiyat tespiti mekanizmasının profesyonelleşmesini ve rekabet ortamının gelişmesini ve borçlanma risk priminin azalmasını sağlamaktadır.

Bazı ülkelerde aracı kurumlar sadece bu görevin yapılması için teşvik edilmektedir. Bazı ülkeler de ise özendirici bir öge olmasını sağlamak için Piyasa Yapıcılığı vazifesini resmi duyuru ile vermekte ve bu vazifeyi yerine getirecek kurumlarda özel nitelikler istemektedir (Kaplan, 1999-2000:34).

Piyasa Yapıcılığı Sisteminin, devletin en düşük maliyetle borçlanmasını temin etmesi, kamu açıklarının daha rahat finanse edilmesini sağlaması, rekabeti arttırması gibi olumlu yönleri bulunmaktadır. Bu olumlu yönlerin yanısıra Piyasa Yapıcıların az sayıda seçilmesi durumunda kartelleşmenin oluşması, ikincil piyasada daha yüksek fiyattan satış yapılması, nihai yatırımcıların taleplerinin kısılması gibi olumsuz yönleri de vardır (Oksay, 2007). Ancak, sisteminin olumlu yanlarının olumsuz yanlarına ağır basması nedeniyle, sistem birçok ülkede uygulanmaktadır.

### 3. TÜRKİYE'DE PİYASA YAPICILIĞI SİSTEMİNİN GEÇMİŞİ

Ülkemizdeki sistemde, Piyasa Yapıcıların yükümlülükleri arasında, ihale yöntemiyle gerçekleştirilen ihraçların belirli bir yüzdesini alma ve ikincil piyasada çift yönlü kotasyon verme bulunmaktadır. Piyasa Yapıcı bankalar, Hazine ve Maliye Bakanlığının belirlemiş olduğu altı ölçüt senet içerisinden, kendilerinin seçtiği dört senet için, en az üç ay süre ile ikincil piyasada alım satım kotasyonu vermektedir.

DİBS ihracına ise 1985 senesinde başlanılmış, 1986'nın başında ise İstanbul Menkul Kıymetler Borsası (İMKB) ikinci el DİBS piyasası faaliyete girmiştir. 1980'lerin sonuna doğru, çoğalan kamu açıklarının finansman kaynaklarında ağırlık, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası rezervlerinden iç borçlanmaya yönelmiş ve iç borçlanma yapılabilmesi için faiz oranlarının artırılması ihtiyacı doğmuştur.

Ülkemizde 1980 sonrası dönemde devletin artan kamu açıkları için yüksek faiz taahhüdüyle iç borçlanmaya başvurması sermaye piyasasının gelişmemesine neden olmuştur (Karaçam, 2015:88). Ülkemizde DİBS piyasası oldukça sığ ve likiditeden uzak bir piyasa olması nedeniyle İhraç edilen senetler belirli bir süre sonra piyasada işlem görmemekte ve fiyat kotasyonları oluşmamaktadır. Piyasa Yapıcılar iç borçlanma senetlerinden likiditeyi ancak repo yaparak sağlamaktadırlar (Oksay, 2007). Borç yönetiminde etkinliğin artırmak, kamu borçlanmasında istikrarı sağlamak, DİBS ikincil piyasasını derinleştirmek, finansal sistemi geliştirmek, likiditeyi arttırmak, sistemin etkinliğini sürekli kılmak nedenleriyle, 1999 senesinde İç Borç Danışma Kurulu toplantısı ile Piyasa Yapıcılığı Sistemine geçilmiştir.

8 Mayıs 2000 tarihinde 19 bankanın katılımıyla ülkemizde uygulanmaya başlayan Piyasa Yapıcılığı Sistemi, Kasım 2000'de doğan kriz ile fiilen, Mayıs 2001'de bankalar ile imzalanan Piyasa Yapıcılığı sözleşmelerinin vadelerinin dolmasıyla da hukuken uygulamadan kalmıştır. Hazine Müsteşarlığı, Piyasa Yapıcılığı Sistemini yeniden yürürlüğe koymak için 2001 senesinde masaya oturmuş ve yeniden hayata geçirilecek sistemin ilkelerinin belirlenmesiyle, Piyasa Yapıcılığı Sistemi 2 Eylül 2002 tarihinde talep eden 10 banka ile tekrar yürürlüğe girmiştir (TCMB, 2002).

2009 senesinde, Sermaye Piyasası Kurulunun, İMKB'de işlem yapan Hisse Senetleri Piyasasının çalışma esas ve kurallarını tayin eden "İMKB Hisse Senetleri Piyasası Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmeliği" Resmi Gazete'de yayımlanarak uygulamaya girmiştir. Böylece, İMKB hisse senetleri piyasasında Piyasa Yapıcılığı dönemi başlatılmıştır (Referans Gazetesi, 22.03.2009).

Yönetmeliğe "*Piyasa Yapıcı*" kavramı eklenmiş ve Piyasa Yapıcı, "*Sorumlu olduğu menkul kıymetin piyasasının dürüst, düzenli ve etkin çalışmasını sağlamak ve likiditeye katkıda bulunmak amacıyla faaliyette bulunmak üzere İMKB Yönetim Kurulu tarafından yetkilendirilmiş İMKB üyesi aracı kuruluşudur*" şeklinde tanımlanmıştır.

Yönetmeliğin "*Piyasada işlem yapacak olanlarda aranacak şartlar*" başlığına "*Piyasa Yapıcılarda aranacak şartlar*" da eklenmiş olup, bu doğrultuda, Piyasa Yapıcılığı için talepte bulunan İMKB üyelerinden İMKB Yönetim Kurulunca kararlaştırılan şartları barındırdığı belirlenenler, bu uygulamalarına dair ilaveten İMKB tarafından düzenlenen ve Sermaye Piyasası Kurulu tarafından onaylanan Piyasa Yapıcılık taahhünamesini imzalamak zorundadırlar. Aksi durumda Piyasa Yapıcılık uygulamasına başlayamayacaklardır. Piyasa Yapıcılar, birden çok menkul kıymette piyasa yapıcısı olarak atanabilecektir. İMKB Yönetim Kurulu Piyasa Yapıcı üyenin Piyasa Yapıcılık uygulaması yapabileceği menkul kıymet miktarına sınırlama yapabilecek, Piyasa Yapıcı üyenin

isteği doğrultusunda ya da kararlaştırılan şartları kaybetmesi durumunda Yönetim Kurulunca kararlaştırılan esaslar doğrultusunda piyasa yapıcılık yetkisi sonlandırılacaktır. Bu iki halde de ilgili menkul kıymetteki işlemlerin hangi işlem usulü ile devam edileceği Borsa Yönetim Kurulunca belirlenecektir.

Yönetmeliğin İşlem yönteminin kararlaştırıldığı fıkrası da değişikliğe uğramıştır. Bundan böyle, hisse senetlerinin alım-satımında “*tek fiyat*” ile “*çok fiyat*” usulleriyle piyasa yapıcılık uygulaması, yönetmelikte ifade edilen ilke ve esaslar doğrultusunda Yönetim Kurulu tarafından kararlaştırılan kurallarla uygulanacaktır.

Yönetmeliğe Piyasa Yapıcılık kavramı da eklenerek, “*Yönetim Kurulu’na yetkilendirilmiş üyeler tarafından sorumlu oldukları menkul kıymetlerin piyasasının dürüst, düzenli ve etkin çalışmasını sağlamak ve likiditeye katkıda bulunmak amacıyla, Yönetim Kurulu tarafından belirlenen ilke ve esaslar çerçevesinde yürütülen özellikli bir alım-satım faaliyeti*”, diye ifade edilmiştir.

Yönetmeliğin “*Çok Fiyat Yöntemiyle İşlemin Yürütülmesi*” başlığı, “*Tek Fiyat-Çok Fiyat Yöntemleri ve Piyasa Yapıcılık Uygulamasıyla İşlemlerin Yürütülmesi*” olarak değiştirilmiştir. Tek fiyat yöntemi ile çok fiyat yöntemi Piyasa Yapıcılık işlemlerinde, alım-satım talimatlarının sisteme işlenişi, senkronizasyonu ile informasyonlarının gösterilmesine dair uygulamalar, Borsa Yönetim Kurulunca belirlenecektir. Piyasa Yapıcı, hesap vermekle zorunlu olduğu menkul kıymetlerde adına çift taraflı kotasyon vererek piyasa oluşmasına katkıda bulunabilecektir. Ayrıca sisteme işlenen bütün alım-satım talimatları, öncelik kuralları çerçevesinde aralarında ve/veya Piyasa Yapıcı kotasyonlarıyla senkronize olarak kısmen veya tamamen uygulamaya dönüşebilecektir (Sermaye Piyasası Kurulu, 22.03.2009).

İMKB hisse senetleri piyasasında, Piyasa Yapıcılığının gerçekleştirileceği menkul kıymet ve pazarlar, Piyasa Yapıcının kotasyon iletilmesinin zorunlu olup olmadığı haller, Piyasa Yapıcı tarafından iletilen kotasyonlara ilişkin esaslar ve Piyasa Yapıcı platformda hayata geçirilecek kurallar, İMKB Yönetim Kurulunca belirlenecektir.

#### 4. PIYASA YAPICILIĞI SİSTEMİNİN VOLATİLİTE VE LİKİTİDE ÜZERİNE ETKİLERİ

DİBS ikincil piyasalarında, volatilité azaltılarak ve likiditenin artırılarak, borçlanma maliyetleri azaltılmaya çalışılmaktadır. Ayrıca, ikincil piyasalarda etkinliğin sağlanması yoluyla, birincil piyasalarda talep artması sağlanarak borçlanma maliyetleri azaltılmaktadır. Volatilitenin azalması, likidite primini azaltarak maliyetleri düşürmektedir. Analizlerimizdeki amaç, Türk Piyasa Yapıcılığı Sisteminin volatilitenin azalması ile likidite priminin düşürülmesini sağlayıp sağlamadığının incelenmesidir.

##### 4.1. Yöntem

Ülkemizde, sistemin hedefine ulaşp ulaşmadığı incelenecektir. Piyasa Yapıcılığı Sistemine ilişkin yapılan incelemelere dair analizlerde, 2001 krizi ardından piyasaların toparlanmaya başlanmasıyla 2002 senesinde yeniden uygulanmaya konulan ikinci dönem Piyasa Yapıcılığı Sisteminin başlangıç dönemi ve üçüncü dönem Piyasa Yapıcılığı Sisteminin bitiş dönemi ele alınmıştır.

##### 4.1.1.Araştırman Modeli

Tahviller vadelerine kadar elde tutulduğu takdirde asıl getirilerini vermekteler. Vadesi gelmeden tahviller satışı sunulduklarında beklenen getirilerinin üzerinde bir kazanç sağlamakla beraber tersi bir durumla da karşılaşabilmektedir. Tahvil fiyatlarını etkileyen beş çeşit risk bulunmaktadır (Mittra, 1999:112):

- Faiz riski,
- Enflasyon riski,
- Vade riski,
- Ödememe riski,
- Likidite riski.

Tahviller, tüm varlık fiyatlarında olduğu gibi sürekli değişkenliğe sahiptirler. Bu değişkenlik çeşitli yöntemlerle ölçülebilmektedir (Fabozzi ve Fabozzi, 1995:54-55):

- Her baz puan hareketinin fiyat değeri,

- Her birim fiyat değişikliğinin getiride yarattığı değişim,
- Tahvilin süresi.

Tahvil fiyatlaması üzerine yapılan çalışmalar neticesinde bazı temel varsayımlar çıkarılmıştır (Fabozzi ve Fabozzi, 1995:58-59). Bu varsayımlardan en önemlisi fiyat ile getiri arasındaki ters orantılı ilişkidir. İkinci varsayım, vadesi ve getirisi aynı olan tahvillerde kupon oranı düşük olan tahvilin fiyat değişkenliği daha yüksek olmasıdır. Üçüncü varsayım ise, kupon oranı ve getirisi aynı olan tahvillerde vadesi uzun olan tahvilin fiyat değişkenliğinin daha yüksek olmasıdır.

Türk Tahvil Piyasasında işlem gören sabit getirili menkul kıymetler çok kısa vadeli ve çoğu sıfır kuponlu iskontolu tahvillerdir (Borsa İstanbul, 2013:5). Özel sektör, ekonomik konjonktür nedeniyle tahvil ihraç edemediği için piyasada aktif işlem gören tahvillerin tamamı DİBS'lerdir.

Tahvil piyasalarındaki volatilitenin üç nedeni bulunmaktadır (Başaran, 2002:82-84):

- Piyasanın riski algılamasında değişiklik,
- Vadeye yaklaşma,
- Piyasa faizlerinde değişim.

Genellikle varlık fiyatlarının belli bir dönem için hesaplanan doğal logaritmasının standart sapması olarak tanımlanmaktadır. Verilerin mutlaka dönemsel olması gerekmemekte; gün içi veriler üzerinde de analiz yapılabilmektedir. Volatilité fiyat dağılımının varyantının karekökü olarak hesaplanmakta ve genel dağılımın normal olduğu varsayılmaktadır (Chofaras, 1998:17). Volatil piyasalarda risk kazanç oranı istikrarlı piyasalara göre daha yüksek olmasından dolayı volatilitenin yüksek olması yüksek kâr için fırsatlar sunar.

İstikrarlı piyasalarda volatilité düşük, dinamik piyasalarda volatilité yüksektir. Piyasanın kendisini etkileyecek olayları birden veya yavaş yavaş haber alması dalgalanmanın boyutunu belirlemektedir. Haberlerin gelişi kadar piyasa tarafından değerlendirilmesi, sindirilmesi ve tepkiler yatırımcıdan yatırımcıya değişmektedir (Bario ve McCauley, 1996:18-21). Finansal analizlerde volatilitéyi ifade etmenin en iyi yolu bu bilgiyi bir endeks olarak kabul etmektir. Eğer endeks rakamı yüksek ise piyasada aktivitenin yüksek olduğu, eğer endeks rakamı düşüğe piyasaların sakinleştiği yönünde yorumlanmaktadır.

Volatilité analizinde ölçüt menkul kıymetlerde gerçekleşen işlemlerin faiz oranları, menkul kıymetlerin vadelerinin kısalması faiz oranlarının değişkenliğini etkilediği için kullanılmamıştır (Nelken, 1997:125). Ölçüt menkul kıymetlerde gerçekleşmiş işlemlerde minimum ve maksimum fiyat farklarındaki değişimin volatilitéyi yansıttığı düşüncesi ile bu veriler analizlerde kullanılmıştır (Galati, 2000:12). İlk olarak, analizlerde kullanılan ölçüt senetlerin Piyasa Yapıcılığı öncesi ve sonrası dönem için standart sapma değerleri hesaplanmış ve analiz edilmiştir.

Minimum ve maksimum işlem fiyatlarının farklarının büyük olması, piyasada fiyat oluşum mekanizması iyi çalışmadığını ifade etmektedir. Dolayısıyla, toplu hâlde ortalama analizi olarak tanımlanan ve sürekli değişkenlere uygulanabilen z bölünmesi metodu uygulanmıştır (Boyacıoğlu ve Güneri, 2006:79). Bu çalışmada örnek sayısı 30'dan büyük olması nedeniyle t istatistiği yerine z istatistiği kullanılmış ve %0,5 anlamlılık düzeyinde tek taraflı olarak test edilmiştir. Likidite testinde de, sistemin Piyasa Yapıcılığı için seçilen ölçüt menkul kıymetlerde piyasada işlem hacimlerini artırıp artırmadığı test edilmiştir. Ölçüt menkul kıymetlerin nominal ihraç tutarları baz alınarak nominal işlem miktarı ile ilişkilendirilmiştir.

#### 4.1.2. Veriler ve Toplanması

Araştırmanın konusu ile ilgili mevzuat bilgisi ve çizelgelerle ilgili rakamlar belgesel tarama yöntemiyle tedarik edilmiştir. Gerek mevzuat bilgileri gerekse rakamsal bilgiler, T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, T.C. Merkez Bankası ve İMKB'den sağlanmıştır. Ölçüt senetlere ilişkin senetler için 1996 - 2009 seneleri arasındaki ölçüt senetler incelenmiştir. Gerek 2005 öncesi veri yetersizliği gerekse 2005 sonrası verilerin sistemin uygulanmaya başlamadan önceki ve sonraki dönemleri karşılaştırmada yetersiz kalacağı göz önünde tutularak, Piyasa Yapıcılığı Sistemi uygulaması öncesi ve sonrası durumunu karşılaştırmaya elverişli ölçüt senetler seçilmiştir.

## 4.2. Analizler

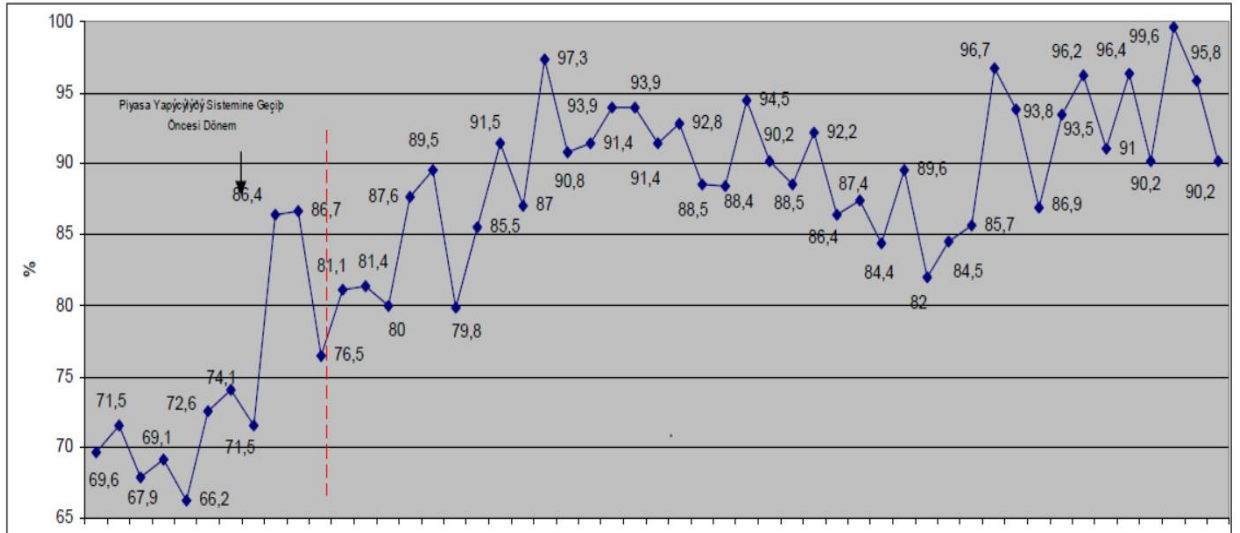
Piyasa Yapıcılığı Sistemi uygulamaya başlanmasıyla beraber, Piyasa Yapıcıların Piyasa Yapıcı bankaların Hazine ihraçlardaki performansı birincil piyasa analizinde yer verilmiştir. Piyasa Yapıcıların likidite artışı ve volatilite azalışı ile yatırımcı tabanında meydana getirdiği etkiler ikincil piyasa analizlerinde ele alınmıştır.

### 4.2.1. Birincil Piyasaya İlişkin Analizler

Hazinenin ihale yoluyla ihraç ettiği DİBS’lerde, Piyasa Yapıcıların alım performansı ana kıstas olarak kabul edilmektedir. Piyasa Yapıcıların yükümlülükleri çerçevesinde aylık minimum %3 olmak üzere, her üç aylık periyottaki Hazine ihalelerinde ihraç edilen / ihracı planlanan DİBS’lerin en az net %5’ini almakla yükümlüdür. Dolayısıyla, Piyasa Yapıcı bankaların birincil piyasada Hazine ihalelerindeki alım performanslarının yükselmesi beklenmektedir.

Piyasa Yapıcılığı Sistemi çerçevesinde, DİBS’lerin birincil ve ikincil piyasasında etkinlikleri artmıştır. Eylül 2002’den beri faaliyette olan Piyasa Yapıcılığı Sistemi doğrultusunda, DİBS piyasasında etkinlik yükselmiştir. Şekil 1.’de de görüldüğü üzere, Piyasa Yapıcı bankaların sisteme geçiş öncesi ihalelerdeki alımları %70 düzeyinkeyken; Piyasa Yapıcılığı döneminde ilgili bankaların ihale alımları %80–90 düzeylerine çıkmıştır. Piyasa Yapıcı bankaların ihale alımlarındaki payının kümülatif ortalaması 2005 senesi üçüncü periodunda, %91,8, 2005 senesi ilk dokuz ayında ise %89,6 olarak gerçekleşmiştir (T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, 2005:19). 2006 senesi ilk çeyreğinde ise %87 olarak gerçekleşmiştir (T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, 2006:10). Bunun yanında, Piyasa Yapıcılığı uygulaması DİBS’lerin ikincil piyasalardaki işlem hacimlerini de artırmıştır.

Şekil 1. Piyasa Yapıcı Bankaların İhale Alım Performansı\*

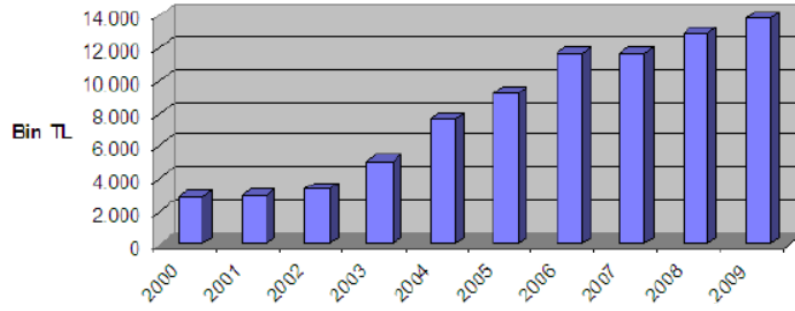


\*Üç aylık referans bono ihaleleri dâhil olup ROT ve İhale Sonrası Teklif yöntemleriyle yapılan satışlar hariçtir.

Kaynak: T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, 2006

### 4.2.2. İkincil Piyasaya İlişkin Analizler

İkincil piyasa işlem hacmi incelendiğinde (Şekil 1), İMKB Tahvil ve Bono Piyasası kesin alım-satım pazarında 2003 genelinde 580 milyon dolar olan günlük ortalama işlem hacmi, 2004 senesinde ortalama 1,5 milyar ₺ civarında gerçekleşmiştir. İMKB Repo-Ters Repo Pazarında, 2000 senesinde 2,8 milyar ₺ olan günlük ortalama işlem hacmi, 2005 senesinde 9,2 milyar ₺ seviyesinde gerçekleşmiştir. Söz konusu piyasada, 2006 genelinde 11,6 milyar ₺ civarında, 2008 genelinde 12,8 milyar ₺ olan net bazda günlük ortalama işlem hacmi 2009 senesi ilk 7 ayında günlük ortalama işlem hacmi 13,8 milyar ₺ olarak gerçekleştirilmiştir.

**Şekil 2. İMKB Tahvil ve Bono Piyasası İşlem Hacmi**

Kaynak: 2003-2009 Kamu Borç Yönetimi Raporları verileri kullanılarak oluşturulmuştur.

#### 4.2.2.1. Piyasa Yapıcılığı Sisteminin Volatilite Üzerine Etkileri

Volatilite, bir menkul kıymetin fiyatının ya da piyasanın genelinin kısa bir zaman aralığında meydana getirdiği iniş veya çıkış özelliği şeklinde ifade edilmektedir (Docplayer, t.y.:22). Hazine için bu dalgalanmaları azaltmak istikrar, verimlilik ve kredibilite anlamına gelirken; yatırımcılar için spekülasyon anlamında kazanılabilecek ya da kaybedilebilecek miktarın oransal olarak azalması anlamına gelmektedir. Piyasa Yapıcılığı Sisteminin, fiyat oluşum mekanizmasını doğru yönde etkileyerek en düşük ve en yüksek işlem fiyatları arasındaki fiyat farklarını azaltıcı etkisinin olması beklenmektedir. Analizlerde ölçüt senetlerin gün içinde gördükleri en düşük ve en yüksek fiyat seviyelerinin Piyasa Yapıcılığı Sistemine geçişle birlikte ne yönde değiştiği incelenmiştir.

Çalışmada volatilite testleri ile ilgili Piyasa Yapıcılığı Sistemi uygulamasının tekrar uygulamaya başladığı tarih olan 2 Eylül 2002 tarihini içeren Çizelge 1.'de görülen ölçüt senetler ve İMKB Tahvil ve Bono piyasasında 1996–2009 arasındaki senelerde Tahvil ve Bono piyasası toplam işlem hacminin büyük bir kısmını oluşturan ölçüt senetler incelenmiştir.

Bu çalışmada, piyasa yapıcılığı dönemi öncesi ve sonrası senetlerin fiyatlarında oluşan değişimin anlamlılığının test edilmesi amaçlandığından dolayı bağımsız iki örneklem t testi uygulanmıştır. Bağımsız iki örneklem t testinde iki farklı grubun ortalaması karşılaştırılmaktadır (Boyacıoğlu ve Güneri, 2006:79-80). Araştırmada hisse senetlerine ait volatilite için yapılan analizlerde bağımsız iki örneklem t testi kullanılmıştır. Böylece piyasa yapıcılığı öncesi ve sonrası için hisse senedi fiyatlarındaki değişimin anlamlı olup olmadığı  $\alpha=0,05$  anlam düzeyinde incelenmiştir.

$\mu_1$ : Piyasa Yapıcılığı Sistemi öncesinde ölçüt senedin fiyatında oluşan en düşük değer ile en yüksek değer arasındaki farkların aritmetik ortalaması.

$\mu_2$ : Piyasa Yapıcılığı Sistemi sonrasında ölçüt senedin fiyatında oluşan en düşük değer ile en yüksek değer arasındaki farkların aritmetik ortalaması.

$\bar{X}_1$ : Birinci örneklem ortalaması,

$\bar{X}_2$ : İkinci örneklem ortalaması,

$s_1$ : Birinci örneklem standart sapması,

$s_2$ : İkinci örneklem standart sapması,

$n_1$ : Birinci örneklem hacmi,

$n_2$ : İkinci örneklem hacmi.

Bağımsız iki örneklem t testine ait t istatistiği değeri aşağıdaki formül ile hesaplanmıştır (Akdeniz, 2004:394):

$$t = \frac{(\bar{X}_1 - \bar{X}_2) - (\mu_1 - \mu_2)}{\sqrt{\frac{s_1^2}{n_1} + \frac{s_2^2}{n_2}}}$$

Testlerde kullanılan ölçüt senetlere ilişkin bilgiler Çizelge 1.'deki gibidir.

**Çizelge 1. Volatilite Analizi Yapılan Ölçüt Senetler**

Senet Kodu	Senet İhraç Tarihi	Ölçüt Senedin Fiyatında Oluşan En Düşük Değer	Ölçüt Senedin Fiyatında Oluşan En Yüksek Değer
TRB190303T11	06.11.2002	2.552.820.265	2.775.277.090
TRT240903F14	11.09.2002	500.770.000	699.750.000

➤ **TRT240903F14 ISIN Kodlu Senede İlişkin Volatilite Testi**

TRT240903F14 ISIN Kodlu senet ikinci dönem Piyasa Yapıcılığı Sözleşmesinde ölçüt senet olarak kabul edilen senetlerdendir.

İki tane hipotez üretebilir:

$H_0 : \mu_1 - \mu_2 = 0$  Piyasa Yapıcılığı Sistemi öncesinde senedin volatilitesi Piyasa Yapıcılığı Sistemi sonrasındaki döneme göre eşittir.

$H_1 : \mu_1 - \mu_2 > 0$  Piyasa Yapıcılığı Sistemi öncesinde senedin volatilitesi Piyasa Yapıcılığı Sisteminden sonraki döneme göre yüksektir.

**Çizelge 2. TRT240903F14 ISIN Kodlu Senede İlişkin Volatilite Testi**

	Öncesi	Sonrası
Ortalama	651.644.150	1.959.491.971
Bilinen Varyanslar	439.310.523	1.079.760.387
Gözlem Sayısı	25	27
P value	0,001	

Yapılan analiz sonucunda bulunan p değeri (value), ( $\alpha=0,05 < p$ ) anlamlılık seviyesinde küçük olduğundan  $H_0$  hipotezi reddedilmiştir. Senedin vadesi içerisinde uygulanmaya başlanan Piyasa Yapıcılığı öncesi dönemde senedin volatilitesi yüksektir.

➤ **TRB190303T11 ISIN Kodlu Senede İlişkin Volatilite Testi**

TRB190303T11 ISIN Kodlu senet, ikinci dönem Piyasa Yapıcılığı sözleşmesinde ölçüt senet olarak kabul edilen diğer bir senettir.

Üretilecek iki adet hipoteze göre:

$H_0 : \mu_1 - \mu_2 = 0$  Piyasa Yapıcılığı Sistemi öncesinde senedin volatilitesi Piyasa Yapıcılığı Sistemi sonrasındaki döneme göre eşit veya düşüktür.

$H_1 : \mu_1 - \mu_2 > 0$  Piyasa Yapıcılığı Sistemi öncesinde senedin volatilitesi Piyasa Yapıcılığı Sisteminden sonraki döneme göre yüksektir.

**Çizelge 3. TRB190303T11 ISIN Kodlu Senede İlişkin Volatilite Testi**

	Öncesi	Sonrası
Ortalama	674.676.017	2.243.296.354
Bilinen Varyanslar	484.890.267	970.255.347
Gözlem Sayısı	19	31
P value	0,018	

Yapılan analiz sonucunda bulunan p değeri, ( $\alpha=0,05 < p$ ) anlamlılık seviyesinden küçük olduğundan  $H_0$  hipotezi reddedilmiştir. Senedin vadesi içerisinde uygulanmaya başlanan Piyasa Yapıcılığı Sistemi öncesi dönemde sendin volatilitesi yüksektir.

#### 4.2.2.2. Piyasa Yapıcılığı Sisteminin Likidite Üzerine Etkileri

Likidite seviyesindeki artışa paralel olarak talep edilen faizin içerisinde yer alan likidite risk priminin azalması, borçlanıcı birimlerin daha düşük bir maliyetle finansman sağlamasına imkân tanırken likit bir DİBS piyasası, aynı zamanda Açık Piyasa İşlemleri ile para politikasını yöneten Merkez Bankaları için önem arz etmektedir. “Piyasa katılımcılarının çok geniş yelpazedeki işlemleri fiyatta çok küçük etkilerle gerçekleştirebildikleri piyasa likit bir piyasadır.” şeklinde tanımlanmış ve bu Likit Piyasa tanımı 1997 senesinde kurulan Global Finans Komitesi tarafından da kabul görmüştür (Muranaga ve Shimizu, 1999:2).

Likidite kavramı farklı açılardan incelenmekte birlikte likiditeyi gösteren üç temel ölçüt genel kabul görmekte olup söz konusu ölçütler aşağıda yer almaktadır;

- Sıklık
- Derinlik
- Çabuk iyileşme gücü.

Bu ölçütlerden derinlik, fiyatı etkilemeksizin yürütülebilecek maksimum işlem hacmini ifade etmektedir (IMF, 2004, s. 46).

Genel olarak, en iyi talep ve teklif fiyat seviyelerinde bekleyen toplam büyüklüğü ifade etmekle birlikte derinlik için birden fazla gösterge mevcuttur. Söz konusu göstergelerden bir tanesi, gerçekleşen işlem fiyatının altında bekleyen toplam talep büyüklüğü ile gerçekleşen işlem fiyatının üstünde bekleyen toplam teklif büyüklükleridir. İşlemler, piyasada bekleyen en iyi fiyattan gerçekleşiyorsa ortalama kontrat büyüklüğü de bir gösterge olarak kullanılabilir. Diğer bir gösterge, piyasada gerçekleşen toplam işlem hacmidir.

Piyasa derinliğinin ölçümünde ağırlıklı olarak devir rasyosu kullanılmaktadır. Devir rasyosu, belli bir dönem içerisinde piyasada gerçekleşen işlem hacminin, o an itibarıyla mevcut olan toplam senet miktarına bölünmesi ile bulunabilmektedir. Aynı zamanda, kontrat sayısı ile ortalama kontrat büyüklüğü, işlem hacmi için birer gösterge olarak kullanılmaktadır (Csavas ve Szilard, 2005:41). Çalışmada yapılan likidite analizlerinde devir rasyosu kullanılmıştır.

Piyasa Yapıcıların portföylerindeki senetleri pazarlama gereksinimini ortaya çıkardığından, ikincil piyasalardaki aktivitelerini artırmıştır. Dolayısıyla da, devir rasyolarında artış olmuştur. Devir rasyosu Piyasa Yapıcılığı Sistemi öncesi ve sonrası dönemde piyasada ölçüt menkul kıymetlerin nominal ihraç tutarları baz alınarak nominal işlem miktarı ile ilişkilendirilmek suretiyle incelenmiştir. Söz konusu kıymetlerden yeniden ihraç yapılmış ise bu veriler de analizlerde dikkate alınmıştır.

İMKB Tahvil ve Bono Piyasası kesin alım-satım pazarında işlemler her gün saat 9.30–17.00 arasında gerçekleştirilmektedir. Aynı gün valörlü işlemler saat 14.00’a, ileri valörlü işlemler saat 17.00’a kadar yapılmaktadır (TSPAKB, 2010:19). Analizlerde kullanılan kotasyonlar arası açıklık her bir işlem saatinde, tespit edilen alış ve satış fiyatı arasındaki farktır. Piyasa Yapıcılığı Sisteminin uygulanmaya başlanmasıyla beraber kotasyonlar arasındaki açıklığın daralması gerekmektedir. Dolayısıyla incelemelerimizde İMKB Tahvil ve Bono Piyasasında işlem gören ölçüt senetler seçilmiştir.

$\mu_1$ : Piyasa Yapıcılığı Sistemi öncesinde İMKB Tahvil ve Bono Piyasasında işlem gören ölçüt senetlere ilişkin alış-satış kotasyonları arasındaki farkların aritmetik ortalaması.

$\mu_2$ : Piyasa Yapıcılığı Sistemi sonrasında İMKB Tahvil ve Bono Piyasasında işlem gören ölçüt senetlere ilişkin alış-satış kotasyonları arasındaki farkların aritmetik ortalaması.

Analizlerde kullanılan ölçüt senetlere dair bilgiler Çizelge 4.’te verilmiştir.

**Çizelge 4.** Alış-Satış Kotasyonları Analizi Yapılan Ölçüt Senetler

Senedin Kodu	Senet İhraç Tarihi
TRB180603T19	10.04.2002
TRB160703T10	05.02.2003

### ➤ TRB160703T10 ISIN Kodlu Senede İlişkin Analiz

İki ayrı hipotez ortaya koyabiliriz:

$H_0: \mu_1 - \mu_2 = 0$  Piyasa Yapıcılığı Sistemi öncesinde ölçüt senetlerin alış satış kotasyonları arasındaki açıklık Piyasa Yapıcılığından sonraki döneme göre eşit veya düşüktür.

$H_1: \mu_1 - \mu_2 > 0$  Piyasa Yapıcılığı Sistemi öncesinde ölçüt senetlerin alış satış kotasyonları arasındaki açıklık Piyasa Yapıcılığı Sisteminden sonraki döneme göre yüksektir.

**Çizelge 5.** TRB160703T10 ISIN Kodlu Senede İlişkin Analiz

	Öncesi	Sonrası
Ortalama	534.230.235	1.324.100.819
Bilinen Varyanslar	863.064.851	1.126.482.152
Gözlem Sayısı	28	45
P value	0,046	

Yapılan analiz sonucunda bulunan p değeri,  $\alpha=0,05$  anlamlılık seviyesinden küçük olduğu için  $H_0$  hipotezi ret edilmiştir. Piyasa Yapıcılığı Sistemi öncesinde ölçüt senetlerin alış satış kotasyonları arasındaki açıklık Piyasa Yapıcılığı Sisteminden sonraki döneme göre yüksektir sonucuna varılmaktadır.

### ➤ TRB180603T19 ISIN Kodlu Senede İlişkin Analiz

Ortaya konulacak iki ayrı hipoteze göre;

$H_0: \mu_1 - \mu_2 = 0$  Piyasa Yapıcılığı Sistemi öncesinde ölçüt senetlerin alış satış kotasyonları arasındaki açıklık Piyasa Yapıcılığından sonraki döneme göre eşit veya düşüktür.

$H_1: \mu_1 - \mu_2 > 0$  Piyasa Yapıcılığı Sistemi öncesinde ölçüt senetlerin alış satış kotasyonları arasındaki açıklık Piyasa Yapıcılığı Sisteminden sonraki döneme göre yüksektir.

**Çizelge 6.** TRB180603T19 ISIN Kodlu Senede İlişkin Analiz

	Öncesi	Sonrası
Ortalama	289.714.441	940.916.509
Bilinen Varyanslar	217.481.703	696.011.140
Gözlem Sayısı	25	26
P value	0,00	

Yapılan analiz sonucunda bulunan p değeri,  $\alpha=0,05$  anlamlılık seviyesinden küçük olduğundan  $H_0$  hipotezi ret edilmiştir. Piyasa Yapıcılığı Sistemi öncesinde ölçüt senetlerin alış satış kotasyonları arasındaki açıklık Piyasa Yapıcılığı Sisteminden sonraki döneme göre yüksektir sonucuna varılmıştır.

#### 4.2.2.3. Yatırımcı Tabanının Yaygınlaştırılması Üzerine Etkisi

Bir piyasada yatırımcı tabanının yaygın olması aynı zamanda bu piyasanın krizlere karşı daha etkili olmasını sağlayacak ve işlem maliyetlerini düşürecektir. Kurumsal ve yabancı yatırımcıların da faaliyet göstermesi, sigortacılık sektöründe yaşanan gelişmeler yatırımcı tabanının genişlemesinde olumlu etki yaratmaktadır.

Çizelge 7. incelendiğinde piyasalar tarafından elde bulundurulanan DİBS’lerin paylaşımına bakıldığı zaman, 2002 sonuna göre bankacılık dışı kesimce elde bulundurulanan DİBS’lerin oranının arttığı gözlemlenmektedir. Özellikle gerçek kişilerin direkt ve menkul kıymet yatırım fonları vasıtasıyla DİBS istekleri önemli bir yükseliş gerçekleştirmiş, Eylül 2003 sonu itibarıyla, banka dışı kesim ve yatırım fonlarının toplam oranları 2002 sene sonuna göre 8,3 puan yükselmiştir (T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, 2003:28).



**Çizelge 7. Piyasa Tarafından Tutulan DİBS'lerin Dağılımı\***

%	2002	2003	2004	2005	Mart 2006	2008	2009	2010	2018
<b>Bankacılık Kesimi</b>	<b>55,3</b>	<b>48,0</b>	<b>42,9</b>	<b>48,4</b>	<b>49,9</b>	<b>55,0</b>	<b>63,4</b>	<b>63,0</b>	<b>53,6</b>
<b>Bankacılık Dışı Kesim</b>	<b>38,9</b>	<b>41,2</b>	<b>46,2</b>	<b>40,0</b>	<b>39,1</b>	<b>35,7</b>	<b>30,0</b>	<b>30,8</b>	<b>38,9</b>
Gerçek Kişi	27,6	26,6	22,7	15,2	14,1	5,5	2,9	1,5	0,6
Tüzel Kişi	8,5	10,1	12,6	10,1	9,9	19,9	18,5	16,9	24,3
Yurt Dışı Yerleşikler	2,8	4,5	10,9	14,7	15,1	10,3	8,6	12,4	14,0
<b>MKYF</b>	<b>5,8</b>	<b>10,8</b>	<b>10,9</b>	<b>11,6</b>	<b>11,0</b>	<b>4,8</b>	<b>4,2</b>	<b>4,0</b>	<b>5,4</b>
<b>TCMB**</b>						<b>4,6</b>	<b>2,3</b>	<b>2,0</b>	<b>2,1</b>
<b>Toplam</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

\* Repo vb. teminat işlemlerinde kullanılan DİBS'ler, teminatı veren tarafın yer aldığı alt sektörün verisi dahilinde gösterilmektedir.

\*\* 2010 senesine kadar nakit dışı DİBS'ler ile Açık Piyasa İşlemlerinden kaynaklanan tutarları, 2010 sonrasında ise sadece APİ'den kaynaklanan tutarları içermektedir.

Kaynak: (T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, 2019:15).

2004 Haziran sonu itibariyle, piyasaların ellerinde bulundurdukları DİBS'lerin içinde bankacılık dışı kesimin oranı 2003 sonuna göre 3,6 puan yükselmiştir. Söz konusun yükselişin alt dağılımına bakıldığı zaman, yurt dışı yerleşiklerin oranında 1,5, tüzel kişilerde 1,2, gerçek kişilerde ise 1 puanlık yükselişler olduğu gözlemlenmektedir (T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, 2004:12).

Yurt dışı yerleşiklerin oranı, 2004 içerisinde olduğu gibi 2005 senesinin ilk üç periyodunda da yükseliş göstererek Aralık 2004'deki %10,9 seviyesinden 2005 Eylül sonu itibariyle %13,4'e çıkmıştır. Aynı dönemde, Menkul Kıymet Yatırım Fonlarının oranında 0,7 puanlık bir yükseliş gözlenirken, gerçek kişilerin oranında 5,4 puanlık bir düşüş yaşamıştır (T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, 2005:20).

2005 senesinde ve 2006 senesinin ilk periodunda ihraç edilen senetlerin vadesinin uzatılmasına doğru orantılı olarak, yatırımcı tabanında belirlenen değişim sonucunda; 2004 Aralık ayında piyasa stokunun içerisinde %10,9'luk oranı bulunan yurt dışı yerleşiklerin 2005 sonunda buldukları DİBS'lerin oranı %14,7'ye, 2006 Mart ayında %15,1'e yükselmiştir. Aynı dönemde, bireysel yatırımcıların istediği vadelerdeki ihraçların görece düşmesi sonucunda, bireysel yatırımcıların oranı düşerken bankacılık kesiminin oranı 2004 yılsonundaki %43 düzeyinden 2005 sene sonunda %48,4'e, 2006 Mart ayında %49,9'a yükselmiştir (T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, 2006:11).

Borçlanma enstrümanlarının çoğaltılması ve yatırımcı tabanının geliştirilmesi gayesiyle 2009 Ocak ile Nisan aylarında Gelire Endeksli Senet ihracı yapılmıştır. Söz konusu ihraç ile yatırımcıya getirisi Devlet getirileriyle ilişkilendirilen bir yatırım aracı sunulmuştur. Bütçe Kanunu'nda açıklanan hasılat payına ilişkin gelir tahmini rakamları, Gelire Endeksli Senetler için azami getiri sınırını oluşturmaktadır. Senetler, her bir kupon döneminde minimum gelir payı garanti getirili ve maksimum gelir oranı getirili limitine haizdir. TL ve dolar cinsi olmak üzere gerçekleştirilen ihraçlar sonucunda 1.238,1 milyon ₺ tutarında kaynak sağlanmıştır (T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, 2009).

#### 4.2.2.4. Volatilite ve Likidite Analizlerinin Değerlendirilmesi

Çalışmada, Piyasa Yapıcılığı Sisteminin volatilitenin azaltılması ile likiditenin artırılması analiz edilmiştir. İncelenen iki ölçüt menkul kıymet için standart sapma değerleri aşağıdaki tabloda verilmiştir.

**Çizelge 8.** İncelenen iki Ölçüt Menkul Kıymet İçin Standart Sapma Değerleri

Senet Kodu	Birinci örneklem standart sapması	İkinci örneklem standart sapması
TRB190303T11	484.890.267	970.255.347
TRT240903F14	439.310.523	1.079.760.387

Volatilite yükselen bir belirsizliğin ifadesidir. T testi ile iki grubun ortalamaları mukayese edilerek, aradaki farkın rastlantısal mı ya da istatistiksel olarak anlamlı mı olduğu kararlaştırılmaktadır. T testi ile gerçekleştirilen tahminin belirlenmiş bir anlamlılık seviyesinde doğru olup olmadığını gösterilmektedir. Anlamlılık seviyesi denilmesinin sebebi ana kitledeki bütün senetler hesaba katılmadığından varılan neticede yanılma olasılığı her daim olmasıdır. Bu yanılma olasılığı; “0,05” anlamlılık seviyesi için %5, “0,01” anlamlılık seviyesi için %1 seviyesindedir.

Ölçüt senetlerde menkul kıymet için Piyasa Yapıcılığı öncesi standart sapma değerlerinin, Piyasa Yapıcılığı sonrası standart sapma değerlerinden büyük olması nedeniyle, Piyasa Yapıcılığı Sisteminin volatiliteyi azaltma konusunda etkisini gösterdiği söylenebilir.

Bir sonraki aşamada yer alan hipotez testlerinde ise, araştırmaya konu olan ölçüt menkul kıymetlerde standart sapma değerlerinin işaret ettiği sonuçlara benzer sonuçlar elde edilmiştir. Ölçüt senetler yapılan bağımsız iki örneklem t testi değerleri aşağıda verilmiştir.

**Çizelge 9.** Ölçüt Senetler Üzerinde Yapılan Bağımsız İki Örneklem t Testi

Senet Kodu	P	Tek Taraf İçin Kritik p Değeri
TRB190303T11	0.001	0,00
TRT240903F14	0,018	0,00

Yapılan analizler neticesinde elde edilen p değerleri,  $\alpha=0,05$  anlamlılık düzeyinden küçük olduğundan  $H_0$  hipotezleri ret edilmiştir. Dolayısıyla, ölçüt senetler için Piyasa Yapıcılığı öncesi döneme göre volatilite de bir azalma olmuştur. Likidite analizlerinde kullanılan ölçüt ve senetler için elde edilen t testi değerleri aşağıdaki tabloda verilmiştir.

**Çizelge 10.** Ölçüt Senetler İçin Elde Edilen t Testi Değerleri

Senet Kodu	P	Tek Taraf İçin Kritik p Değeri
TRB180603T19	0,00	0,00
TRB160703T10	0,046	0,00

Likidite için yapılan analiz sonucunda ölçüt menkul kıymet için bulunan TRB180603T19 senedi için p değeri,  $\alpha=0,05$  anlamlılık seviyesinden küçük olduğundan  $H_0$  hipotezleri ret edildi ve yine TRB160703T10 senedi için bulunan p değeri,  $\alpha=0,05$  anlamlılık seviyesinden küçük olduğundan  $H_0$  ret edilmiştir. Dolayısıyla, Piyasa Yapıcılığı Sistemi öncesinde ölçüt senetlerin alış satış kotasyonları arasındaki açıklık Piyasa Yapıcılığı Sisteminden sonraki döneme göre yüksektir.

## SONUÇ

Piyasa Yapıcılığı Sisteminin etkin bir şekilde yürütülebilmesi için gerekli ön şartlar piyasada gerçekleştirilmelidir. İlaveten sistem, piyasa koşullarına uygun ve piyasa ihtiyaçlarını karşılayabilecek nitelikte oluşturulmalıdır. Piyasa Yapıcı bankalar tarafından ikincil piyasada sürekli olarak verilen kotasyonlar, söz konusu senetlerle işlem yapmak isteyen yatırımcılar için bir dayanak teşkil etmekte ve piyasa likiditesine olumlu katkı sağlamaktadır.

Türkiye’de borç yönetimi ve piyasa katılımcılarının ikincil piyasalarda karşı karşıya olduğu sorunlardan başlıcaları arasında, likidite eksikliği, işlem hacimlerinin düşük seviyelerde olmasından dolayı volatilitenin yüksek seviyelerde seyretmesi ve yatırımcı tabanının dar olması gelmektedir. Bu hususlar göz önünde bulundurularak sistemin birincil ve ikincil piyasalar üzerindeki etkileri incelenirken, Piyasa Yapıcılığı Sistemi ile Türkiye’de iç borç yönetiminde ulaşılmaya çalışılan amaçlar göz önünde bulundurulmuştur.

Piyasa Yapıcılığı Sistemi çerçevesinde, DİBS’lerin birincil ve ikincil piyasasında etkinlik yükselmiştir. Piyasa Yapıcı bankaların sistem uygulanmaya başlamadan öncesi ihalelerdeki alımlarına göre Piyasa Yapıcılığı döneminde ihale alımlarında artışlar gözlemlenmiştir. Ayrıca, Piyasa Yapıcılığı uygulaması DİBS’lerinin ikincil piyasalardaki işlem hacimlerini de artırmıştır. Volatilité testlerinde ise, Piyasa Yapıcılığı Sistemi uygulamaya başlanmadan önceki dönemde senetlerin belirsizlikleri daha yüksek iken, Piyasa Yapıcılığı döneminde senetlerin belirsizliklerinin düştüğü görülmüştür.

Alış satış kotasyonları arasındaki açıklık arttıkça aktifler değer kaybı olmadan nakde çevrilememektedir. İMKB Tahvil ve Bono Piyasasında ölçüt kıymet olarak işlem gördüğü tespit edilmiştir. Buna göre Piyasa Yapıcılığı Sistemi, likiditeyi sistem öncesi döneme göre artırmış ve alış satış kotasyonları arasındaki dengeyi sağlamıştır. Aynı zamanda likiditenin artması, alış satış kotasyonları arasındaki farkı kapattığından, spekülátörlerin haksız kazanç sağlamalarının da önüne geçilmektedir.

Piyasalar tarafından tutulan DİBS’lerin dağılımına bakıldığında, bankacılık dışı kesimin elinde bulundurduğu senetlerin oranının arttığı gözlemlenmektedir. Özellikle gerçek kişilerin direkt ve menkul kıymet yatırım fonları vasıtasıyla DİBS istekleri önemli bir yükseliş göstermiş olup, banka dışı kesim ile yatırım fonlarının toplam oranları yükselmiştir. Söz konusu artışın alt dağılımına bakıldığında, bireysel yatırımcıların payı azalış göstermiştir. Kurumsal ve yabancı yatırımcıların da faaliyet göstermeye başlaması ve sigortacılık sektöründe yaşanan gelişmelerle de beraber, yatırımcı tabanında yaşanan bu yaygınlaşmanın, borçlanma maliyetlerinin düşmesinde katkı sağladığını söyleyebiliriz.

Netice itibarıyla, yapılan analizler çerçevesinde sistemin borç yönetiminin daha profesyonel bir yöntemle uygulanmasına hizmet ettiği ve DİBS birincil ve ikincil piyasalarının işleyişine pozitif katkılar sağladığı tespit edilmiş olup, makroekonomik gelişmelerin çerçevesinde kurumsal bazda hayata geçirilen reformlar sürdürülerek, Türkiye’de Piyasa Yapıcılığı Sistemi uygulamasına devam edilmelidir.

## KAYNAKÇA

- AKDENİZ, Fahri (2004), **Olasılık ve İstatistik**, Nobel Kitapevi, İstanbul.
- BARIO, Cladio E. V. ve McCAULEY, Robert N. (1996), **The Economics of The Recent Bond Yield Volatility** (Cilt 45), (BIS Monetary And Economic Department, Dü.) BIS Economic Papers, Basel.
- BAŞARAN, Atilla Cumhur (2002), "*Türkiye'de Piyasa Yapıcılığı Uygulaması: Volatiliteye ve Likiditeye Etkileri*", **Yüksek Lisans Tezi**, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- BORSA İSTANBUL (2013), **Sabit Getirili Menkul Kıymetler**, Borsa İstanbul Yayını, İstanbul.
- BOYACIOĞLU, Hayal ve GÜNERİ, Pelin (2006), "*Sağlık Araştırmalarında Kullanılan Temel İstatistik Yöntemler*", **Hacettepe Dişhekimliği Fakültesi Dergisi**, S.30(3), ss.33-39.
- CHOFARAS, Dimitris N. (1998), **Understanding Volatility And Liquidity in The Financial Market: Building A Comprehensive System of Risk Management**, Euromoney Publications, Londra.
- CSAVAS, Csaba ve SZILARD, Erhat (2005), **Are Hungarian Financial Markets Liquid Enough? The Theory And Practice of FX And Government Securities Market Liquidity** (Cilt 44), (Magyar Nemzeti Bank - Central Bank of Hungary, Dü.) MNB Occasional Papers, Budapeşte.
- DOCPLAYER (tarih yok), "*Borsa Terimleri Sözlüğü*", **DOCPLAYER**, <http://docplayer.biz.tr/397168-Borsa-terimleri-sozlugu.html> (Erişim Tarihi: 19.09.2019).
- EĞİLMEZ, Mahfi (2004), **Hazine**, Remzi Kitapevi, İstanbul.
- FABOZZI, Frank J. ve FABOZZI, T. Dossa (1995), **Bond Market Analysis And Strategies**, Prentice Hall Subsequent Edition, USA.
- GALATI, Gabriele (2000), **Trading Volumes, Volatility And Spreads in Foreign Exchange Markets: Evidence From Emerging Market Countries** (Cilt 93), (BIS Monetary And Economic Department, Dü.) BIS Economic Papers, Basel.
- IMF (2004), "*Compilation Guide On Financial Soundness Indicators*", **IMF**, 30 Temmuz 2004, <https://www.imf.org/external/np/sta/fsi/eng/2004/guide/appendx.pdf> (Erişim Tarihi: 29.09.2019).
- KAPLAN, Hayrettin (1999-2000), "*Devlet İç Borçlanma Senetleri Piyasasında Piyasa Yapıcılığı Sistemi Uygulaması*", **Active Bankacılık ve Finans Dergisi**, S.10, ss.15-34.
- KARAÇAM, Neslihan (2015), "*İç Borçlanmanın Birincil ve İkincil Sermaye Piyasalarına Baskısı*", **Kamu-İş İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, S.14(2), ss.83-95.
- KUMCU, Ercan (2002), "*Bir Kez Daha Piyasa Yapıcılığı*", **Hürriyet Gazetesi**, 20 Ağustos 2002, S.4.
- MITTRA, Sid (1999), **Practicing Financial Planning: A Complete Guide for Professionals** (Cilt 22), Prentice Hall, USA.
- MUHASEBE TÜRK (2009), "*Piyasa Yapıcılığı Sistemi Nedir*", **Muhasebe Türk**, 20 Mart 2009, <https://www.muhasebeturk.org/nedir/piyasa-yapiciligi-sistemi-nedir> (Erişim Tarihi: 19.09.2019).
- MURANAGA, Jun ve SHIMIZU, Tokiko (1999), **Market Microstructure And Market Liquidity** (Cilt 99-E-4), (BJ: Institute For Monetary And Economic Studies, Dü.) IMES Discussion Paper Series, Tokyo.
- NELKEN, Israel (1997), **Volatility in The Capital Markets: State of The Art Techniques for Modeling, Managing And Trading Volatility**, GPCO Ltd, USA.
- OKSAY, Cansel (2007), "*Piyasa Yapıcılığı Sistemi ve Türkiye Uygulaması*", **Konya Ticaret Odası**, <http://www.kto.org.tr/tr/dergi/> (Erişim Tarihi: 13.11.2008).
- REFERANS GAZETESİ (2009), "*İMKB'de Piyasa Yapıcılığı Dönemi Başlıyor*", **Referans Gazetesi**, 22 Mart 2009, <http://www.referansgazetesi.com> (Erişim Tarihi: 21.05.2009).
- T.C. BAŞBAKANLIK HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI (2003), "*Kamu Borç Yönetimi Raporu*", **T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı**, Kasım 2003, <http://www.hazine.gov.tr/kamuborcyonetimi.htm> (Erişim Tarihi: 10.01.2008).

- T.C. BAŞBAKANLIK HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI (2004), "*Kamu Borç Yönetimi Raporu*", **T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı**, Ağustos 2004, <http://www.hazine.gov.tr/kamuborcuyonetimi.htm> (Erişim Tarihi: 10.01.2008).
- T.C. BAŞBAKANLIK HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI (2005), "*Kamu Borç Yönetimi Raporu*", **T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı**, Kasım 2005, <http://www.hazine.gov.tr/kamuborcuyonetimi.htm> (Erişim Tarihi: 10.01.2008).
- T.C. BAŞBAKANLIK HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI (2006), "*Kamu Borç Yönetimi Raporu*", **T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı**, Aralık 2006, <http://www.hazine.gov.tr/kamuborcuyonetimi.htm> (Erişim Tarihi: 10.01.2008).
- T.C. BAŞBAKANLIK HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI (2009), "*Kamu Borç Yönetimi Raporu*", **T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı**, <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2018/11/Y%C4%B1l%C4%B1k-Kamu-Bor%C3%A7-Y%C3%B6netimi-Raporu-2009-1.pdf> (Erişim Tarihi: 29.09.2019).
- T.C. HAZİNE VE MALİYE BAKANLIĞI (2019), "*Kamu Borç Yönetimi Raporu*", **T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı**, Ağustos 2019, [https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/08/Kamu\\_Borc\\_Yonetimi\\_Raporu\\_Agustos\\_2019.pdf](https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/08/Kamu_Borc_Yonetimi_Raporu_Agustos_2019.pdf) (Erişim Tarihi: 29.09.2019).
- TCMB (2002), "*73 Sayılı Basın Duyurusu*", **TCMB**, 03 Eylül 2002, <https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/210f2204-996b-4156-bf58-b80c8c2b1177/DUY2002-73.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-210f2204-996b-4156-bf58-b80c8c2b1177-m3fC67I> (Erişim Tarihi: 29.09.2019).
- THE WORLD BANK (2010), "*Primary Dealer Systems*", **The World Bank Web Sites**, October 2013, <http://siteresources.worldbank.org/FINANCIALSECTOR/Resources/PDBackgroundNotefinal.pdf> (Erişim Tarihi: 03.08.2019).
- TSPAKB (2010), **Tahvil ve Bono Piyasaları**, Türkiye Sermaye Piyasası Aracı Kuruluşları Birliği (TSPAKB) Yayını, Ankara.
- YILDIZ, Fazlı (2014), "*Türkiye'de 1990-2012 Döneminde Kamu Borç Yönetimi ve Kamu Borç Yapısındaki Değişim Üzerine Bir İnceleme*", **Sakarya İktisat Dergisi**, C.3(4), ss.67-104.
- YILMAZ, Binhan Elif (2005), "*Kamu Borç Yönetiminde Piyasa Yapıcılığı Sistemi*", **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları**, S.47(Prof. Dr. Türkan Öncel'e Armağan Özel Sayısı), ss.58-85.
- Sermaye Piyasası Kurulu, İstanbul Menkul Kıymetler Borsası Hisse Senetleri Piyasası Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik (22.03.2009 tarih ve 27177 sayılı Resmi Gazete).

## Küreselleşmenin Kent Yönetimlerinde Meydana Getirdiği Değişim: Yabancılar Meclisi, Alanya Örneği<sup>1</sup>

*Change Caused By Globalization in The City Management: Foreigners Council, The Case Study of Alanya*

**Burak YILDIRIM**

*Yüksek Lisans Öğrencisi, Akdeniz Üniversitesi,  
SBE, burak20130403083@gmail.com  
<https://orcid.org/0000-0002-9469-6453>*

Makale Başvuru Tarihi: 23.11.2019

Makale Kabul Tarihi: 29.12.2019

Makale Türü: Araştırma Makalesi

**Bekir AYHAN**

*Yüksek Lisans Öğrencisi, Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi,  
SBE, bekirayhan91@gmail.com  
<https://orcid.org/0000-0001-5409-6165>*

### ÖZET

**Anahtar**

**Kelimeler:**

Küreselleşme,

Kent Yönetimi,

Yerleşik Yabancı,

Yabancılar

Meclisi,

Alanya,

1980 sonrası dönemde küreselleşmenin meydana getirdiği değişim süreçlerine, kent yönetimleri de dahil olmuştur. Kent yönetimlerinin süreçlere dahil olması, katı ulusal sınırların ve hiyerarşinin ortadan kalkmasıyla gerçekleşmeye başlamıştır. Merkezi yönetimlerin çeşitli yetki ve otoritelerinin yerel düzeyde paylaşılmasıyla kent yönetimleri yeniden şekillenmiştir. Ayrıca küreselleşmenin dolaylı etkilerinin yansıtıldığı yönetim, genel olarak yönetim alanında hakim duruma gelmiştir. Yönetişimin kent yönetimlerinde de etkin hale gelmeye başlamasıyla katılımın ve yerel demokrasinin arttığı kent yönetimleri, "küresel için yerelde birliktelik" mottosu ile hareket etmeye başlayan yönetim modeli haline gelmiştir. Küreselleşmenin etkisiyle uluslararası göç hareketlerinin hızlanması sonucu kentlerde birçok etnik unsur bir arada yaşamaya başlamıştır. Yerleşik yabancı olarak tanımlanan yabancı ülke vatandaşları, kentlere adapte olabilmek ve kent yönetimlerinde yer alabilmek adına çeşitli yapılanmalar içerisinde yer almaya başlamıştır. Avrupa Birliği'ndeki yabancı vatandaşların kentlerdeki yönetim alanına dahil olabilmesi, "Yabancıların Yerel Düzeyde Kamusal Hayata Katılımına İlişkin Sözleşme" çerçevesinde oluşturulan danışma kurulu niteliğindeki meclislerle gerçekleştirilmektedir. Türkiye'nin sözleşmeye taraf olmaması sonucu, Türkiye'de ilk ve tek örneğini oluşturan, yerleşik yabancıların katılımıyla oluşturulmuş, danışma kurulu niteliğindeki Alanya Yabancılar Meclisi; temellerini gönüllülük esasına dayandırmaktadır. Çalışmamızda yerleşik yabancıların yerel düzeyde kamusal yaşama katılımlarının kent yönetimlerindeki etkilerinin ortaya konulması amaçlanmaktadır. Çalışma kapsamında teorik ve genel bilgilendirmeler literatür üzerinden tarama yapılarak, çalışmanın uygulama kısmı ise mülakat yöntemiyle alan çalışması gerçekleştirilerek oluşturulmuştur.

**Keywords:**

Globalization,

City Management,

Resident Foreigner,

Foreigners Council,

Alanya,

### ABSTRACT

City managements have also been involved in the process of changing that globalization has brought in the post-1980 period. The involvement of the city management in the process has begun to take place with the rigid national borders and getting out of the way of hierarchy. City managements are reshaped by the sharing of various warrants and authorities of central management at the local level. Moreover, governance, which is reflected by the indirect effects of globalization, has become dominant in the management field in general. As governance began to become effective in city management, the participation of local management and the rise of local democracy became a management model that has begun to move with the motto of "coexistence in the locality for the global". Many ethnic elements have begun to coexist in cities that have been accelerated by international migration movements under the influence of globalization. Citizens of

<sup>1</sup> Bu makale, 1-3 Kasım 2018 tarihleri arasında gerçekleştirilen, Alanya Uluslararası Yerel Yönetimler Sempozyumunda sunulan "Küreselleşmenin Kent Yönetiminde Meydana Getirdiği Değişimler: Alanya Yabancılar Meclisi Örneği" konulu bildiri tam metninden zenginleştirilerek elde edilmiştir.

*foreign countries, who are defined as resident foreigners, have begun to take part in various structures in order to be able to adapt to cities and take part in city management. To be able to involve in city management of foreign citizens in the US is carried out by the parliaments of the advisory committee that is formed under the "Convention on Foreigners' Participation in Public Life at the Local Level". The result of not to be a party to the agreement, the first and only example in Turkey; Alanya Foreign Assembly is an advisory board, which is formed with the participation of foreign residents that is based on volunteerism. The purpose of our work is to demonstrate the impacts of local residents' involvement in public life at the local level in city management. Within the scope of the study, the theoretical and general informants were screened through the literature, and the application part of the study was formed by developing the field study with the interview method.*

## 1. GİRİŞ

1980 sonrası dönemde küreselleşmenin dünya üzerinde sosyokültürel, ekonomik, siyasal ve yönetsel alanlarda meydana getirdiği değişim süreçlerine kentler ve dolayısıyla kent yönetimleri de dahil olmaktadır. Kent yönetimlerinin bu sürece dahil olması, ulus devletlerde merkezi yönetimlerin hakimiyetlerinin azalmaya başlaması ve katı ulusal sınırların, hiyerarşinin ortadan kalkması sonucunda gerçekleşmeye başlamıştır. Merkezi yönetimlerin çeşitli yetki ve otoritelerini yerelle paylaşmasıyla kent yönetimleri şekillenirken, kent yönetimlerinde küreselleşmenin de dolaylı yansımalarıyla yönetim alanına hakim hale gelen yönetim anlayışının etkileri gözlenmektedir. Kent yönetimleri “küresel için yerelde birliktelik” mottosu ile hareket etmeye başlarken, yönetim anlayışıyla birlikte, katılımın ve yerel demokrasinin arttığı yeni bir yönetim modeline evrilmektedir.

Kent yönetimlerinde meydana gelen değişim, sınırları ulusal ve uluslararası kurum ve kuruluşlar aracılığıyla gerçekleştirilen yasal düzenlemelerle şekillendirilmektedir. Bu alanda Avrupa Birliği ve onun bünyesinde bulunan birimler tarafından gerçekleştirilen yasal düzenlemeler, önemli bir konumda yer almaktadır. Uluslararası düzenlemeler içerisinde yer alan “*Yabancıların Yerel Düzeyde Kamusal Yaşama Katılmasına İlişkin Sözleşme*” yabancıların kent yönetimine katılımını ve kente uyumunu sağlayabilmeleri amacıyla oluşturulmuş bir düzenlemedir. Düzenleme çerçevesinde yerleşik konumda bulunan yabancıların kent yönetimlerine katılımının ve kente uyumunun sağlanabilmesi adına çeşitli kurum ve kuruluşların oluşturulması gerektiği belirtilmektedir. Yabancıların Yerel Düzeyde Kamusal Yaşama Katılmasına İlişkin Sözleşme, taraf olan Avrupa Konseyi üyesi devletlerin kendi bünyelerindeki yerleşik yabancıları, kent yönetimine dahil edebilmek adına danışma kurulu niteliğinde meclislerin oluşturulması fikrine yer vermektedir. Sözleşmeye taraf olan ülkelerde genellikle “*Yabancılar Meclisi*” adı ile meclisler oluşturmaktadır.

Küreselleşmenin dünya üzerinde meydana getirdiği değişim sürecinden Türkiye’de etkilenmektedir. Ancak Avrupa Birliği ve çeşitli uluslararası kuruluşların oluşturdukları düzenlemelerin birçoğuna taraf olmamakla birlikte değişim sürecinde düzenlemelerin takipçisi görünmektedir. Takipçiliğin en büyük örneğini; Yabancıların Yerel Düzeyde Kamusal Yaşama Katılmasına İlişkin Sözleşmeye taraf olmamasına rağmen, ilk ve tek olarak Alanya’da kent yönetimlerine yabancıların katılımını sağlayabilmek adına, danışma kurulu niteliğindeki Yabancılar Meclisi’nin oluşturulması üzerinden göstermektedir.

Bu çalışmada 1980 sonrası süreçte küreselleşmeyle birlikte kent yönetimlerinde meydana gelen değişimler, Alanya Yabancılar Meclisi örneği üzerinden aktarılmaya çalışılmaktadır. Ayrıca çalışmamızda kent yönetimlerinde meydana gelen değişim Yabancılar Meclisi örneği üzerinden incelemeye tabi tutulması, geniş perspektife sahip olan kentlerde ve kent yönetimlerine meydana gelen değişimin sınırlandırılmış bir alan üzerinden aktarılması planlanmaktadır.

Çalışma kapsamında teorik ve genel bilgilendirmeler literatür üzerinden tarama yapılarak, aynı zamanda çalışmanın kapsamı içerisinde yer alan kent yönetimlerinin düzenleyicisi ve uygulayıcısı konumunda bulunan resmi aktörlerin web sayfaları üzerinden ulaşılan ve derlenen veriler kullanılarak hazırlanmıştır. Çalışmanın uygulama kısmı, kent yönetiminde yer alan yöneticiler ve Yabancılar Meclisi içerisindeki yetkililer ile mülakat yöntemiyle alan çalışması gerçekleştirilerek oluşturulmuştur.

## 2. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Çalışmanın bu başlık altındaki ilk kısmında, konunun daha etkili bir şekilde ele alınması ve anlaşılabilirliğinin artırılması amacıyla kavramsal çerçeve oluşturulmuştur. Kavramsal açıklamaların ilk kısmında, küreselleşme, kent ve kent kültürü ve kent yönetimi kavramları ele alınmıştır. Kavramların temel belirleyicileri belirtilerek, aralarındaki ilişki ortaya konulmaya çalışılmıştır. Kavramsal açıklamaların ikinci kısmında ise, yerleşik yabancılar kavramı ele alınmış ve yönetime katılım noktasında yabancılar meclisiyle etkileşimi aktarılmıştır.

### 2.1. Küreselleşme

Küreselleşme, tarih sahnesine çok eskilerde çıkmış olan küresel kelimesinden türemiştir. Özellikle 1980 sonrası süreçten başlayarak günümüze kadar hayatımız pek çok farklı alanında yer edinen küreselleşme, zaman–mekan mefhumunda oluşmuş olan sınırların ortadan kalktığı, farklılıkların bir arada barındığı ve sürekli etkileşim içerisinde olduğu yapılar sunmaktadır. Etkileşim içerisindeki yapılar sürekli değişim ve dönüşüme tabii olmaktadır. Küreselleşmenin kazandırdığı toplumsal dinamizm çerçevesinde küreselleşmeyi anlatabilmek için pek çok farklı tanımlama yapılmıştır. Zaman ve mekan kavramının anlamını büyük ölçüde yitirdiği bir süreci ifade eden küreselleşme; ortak temelde bireylerin, malların, hizmetlerin ve fikirlerin bir yerden başka bir yere hızla hareket edebildiği küresel bir alan olarak ifade edilmektedir (Şahin, 2015:387). Küreselleşmenin hızlı bir şekilde yayılım göstermesinde, derinlemesine etki uyandırmasında gelişen teknolojinin, iletişim ve haberleşme ağlarının ve küresel ölçekteki soyut ağsal yapılarla birlikte gelen yatay, esnek örgütlenmenin büyük etkisi görülmektedir. Ayrıca küreselleşme kavramı bünyesinde sosyokültürel, ekonomik, siyasal ve yönetsel öğeler bulundurmaktadır (Özkul, 2013:123).

Küreselleşmenin sosyokültürel açıdan içinde barındırdığı özellikler ulus aşırı şirketlerin artışının ve küresel malların ortaya çıkışının sonucunda, bilgi devrimi, uydu iletişimin yayılması, telekomünikasyon ağları, bilgi teknolojisi, internet ve küresel medya şirketleri aracılığı ile şekillenmiş ve yayılım göstermiştir (Heywood, 2014:191). Ayrıca küreselleşme ile ulus devlet modeli de sorgulanmaya başlanmış, tek etnikli, tek dilli, tek dinli, tek kültürlü bir ulus inşasının artık mümkün olmadığı anlaşılmıştır (Şahin, 2015:391). Çünkü küreselleşme sonucu kentler, çeşitli göç hareketleriyle birlikte pek çok farklı milletten pek çok farklı etkenin bir arada bulunduğu alanlar olmaktadır. Sosyokültürel temeldeki bütün özellikler geniş bir etkileşim ağı içerisinde değişim ve dönüşüme uğramaktadır. Bu sosyokültürel özellikler, yalnızca kendi temellerini değil aynı zaman bireyin yer aldığı ekonomik ve siyasal öğeleri de temellendirmektedir.

Küreselleşmenin ekonomik özellikleri üzerinde bir değerlendirme yapıldığı zaman meydana getirdiği ve yayılım gösteren etkilerin para transferi üzerinden, ulus üstü ve ulus altı pek çok aktörün katılımı ile gerçekleştiği görülmektedir. Küreselleşmeyle birlikte, dünya çapında ekonomi alanında uygulanmaya başlayan neo-liberal politikalar ile açık ekonomik sistemler ve liberal stratejiler yayılım göstermiştir. Ayrıca yalnızca ekonomik alanda görülmemiş çok bu durumun boyutlu tezahürleri olmuştur (Özkul, 2013:133). Küreselleşme evvelinde ulus düzeyinde milli politikalarla sadece ulusal pazarlarda faaliyet gösterebilen ulus altı aktörler, küreselleşmeyle birlikte uluslararası piyasalara açılma fırsatı elde etmiştir. Bu çerçevede uluslararası piyasalardaki düzeni himaye edebilmek için, uluslararası etkileşimin odak noktasında yer alan ulus üstü kuruluşlar oluşturulmuştur. Bu ulus üstü kuruluşlar genel olarak Dünya Bankası, Dünya Ticaret Örgütü, Avrupa Birliği, Uluslararası Para Fonu ve Kuzey Amerikan Serbest Ticaret Antlaşması şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Bu noktada üzerinde durulması gereken konulardan birisi de; ulus üstü siyasal ve ekonomik birliklerin, anlaşmaların ve uluslararası organizasyonların oluşmasının küreselleşme sürecindeki ekonomik ve kültürel bağlantıların artmasına katkı sağlarken hükümetlerin ve ulus-devletlerin gücünün tek başına karar verilebilirliğinin azalmasına yol açtığı olarak ifade edilmektedir (Geleçki, 2011:266).

Küreselleşmenin siyasal temeldeki özellikleri, diğer özelliklerine nazaran daha büyük öneme sahiptir. Çünkü küreselleşme ile birlikte başta insan haklarıyla ilgili konular olmak üzere mutlak egemenlik anlayışının değişmeye başladığı görülmektedir (Şahin, 2015:387). Artık yerel yönetimler, merkezi yönetimlerin çizdiği sınırlar dahilinde de olsa diğer ulusal ve ulus üstü yönetimlerle etkileşime açık sistemler haline gelerek, değişim ve dönüşüme kolay adapte olabilen yönetim kademelerini oluşturmaktadır. Bu süreçte yerel üzerinde millerçe uzaklıktaki kurumların ve olayların etkisi görülebilirken, bu durum küreselleşme sürecindeki etkileşimlerle çeşitlendirilmektedir (Aslanoğlu, 2000:131). Bu anlamda ulus devletler çözülürken, kentleri de yerelleşme adı altında biçimlendirmektedir. Kentler uluslararası yapılarla doğrudan bağlantı kurabilmektedir (Güneş, 2004:1). Yerel ve ulusal düzeydeki değişimler ve bunlara bağlı olarak kentlerde meydana gelen değişimler göz önüne



alındığında siyasal süreçler; yerel, ulusal ve küresel olayların sürekli, karşılıklı etkileşmesi anlamında hem genişlemesini hem de derinleşmesini vurgulamaktadır (Heywood, 2014:190).

Küreselleşme, kentlerin sosyokültürel, ekonomik, siyasal ve yönetsel alanlarda etkileşime açık sistemler aracılığıyla yeniden şekillenmesini ve kent mekanlarının bir çok farklılığı yapısında bulundurması sonucunda yönetim anlayışındaki yenilenme ihtiyacını açıklar bir nitelik kazandırmaktadır. Küreselleşmenin getirdiği özellikler, kent yönetimlerinin yenilenme ihtiyacında kendini gösterir niteliktedir. Küreselleşme ile birlikte kent yönetimleri; tek bir faktörün yerini birden çok faktör aldığı, bireyin yönetim anlayışı içerisinde katılımcı olarak aktif konumda olduğu, teknolojik yeniliklerin hızla adapte olabildiği ve hiyerarşik örgütlenmelerin yerini esnek örgütlenmelerin aldığı etkileşime açık sistemler olarak, değişim ve dönüşümü takip edebilen yapılar haline gelmektedir.

## 2.2. Kent ve Kent Kültürü

Kentler zamanın sürekliliği ile birlikte değişime uğrayarak var olmuş ve halen mevcudiyetini muhafaza etmektedir. Kentlerin mevcudiyetiyle bünyesinde barındırdığı çeşitliliğe bağlı olarak, pek çok kent tanımı ortaya çıkmıştır. Kent tanımları genellikle, köy-kent ayrımı baz alınarak ve karma ölçütler kullanılarak yerel dinamikler içerisinde değerlendirilmektedir (Keleş, 2013:102). Bu karma ölçütler iktisadi, siyasi, demografik ve sosyolojik olarak dört başlık altında incelenmektedir. İktisadi ölçütlerde kent ekonomilerinin tarıma dayalı olmaması o bölgenin kent olarak tanımlanmasında yeterli görülmeyleyken siyasi ölçütlerde siyasi iktidarın demografik ve sosyolojik ölçütleri de baz alarak kenti tanımlaması yeterli görülmektedir (Şahin, 2015:3) Siyasi iktidar kentin tanımlanma alanlarını yasalar ve yasa uygulayıcıları vasıtası ile belirlemektedir. Yine kentler nüfusa bakılarak demografik ölçütlerle ve bireylerin birbirlerine yada kurumsal yapılara karşı ortaya koydukları davranış kalıpları ve yerel, ulusal ve uluslararası etkileşim dinamikleri dikkate alınarak sosyolojik ölçütlerle de ifade edilebilmektedir (Şahin, 2015:5).

Farklılıkları içinde barındıran kentler, çeşitli ölçütlerle değerlendirilse dahi, kent tanımlarında ortaya çıkan bir takım ortak diyalog noktalarının varlığı görülmektedir. Bu ortak noktalar tarımsal olmayan üretimin yapıldığı, kontrol fonksiyonlarını toplandığı, belirli büyüklük, heterojenlik ve bütünleşme düzeyine varmış mekanlar olarak ön plana çıkmaktadır (Akdiş Aslanoğlu, 2000:13). Kent Tekeli'ye göre; tarım dışı üretim yapılan, tüm üretimin denetlendiği, dağıtımın koordine edildiği ve teknolojik yeniliklerle birlikte gelen büyüklük yoğunluk, heterojenlik, bütünleşme olgularıyla algılanan yerleşim türü olarak ve ortak diyalog noktaları üzerinden tanımlanmaktadır (2011:10). Bu zamana kadar yapılan kent tanım ve nitelikleri göz önüne alındığında kentler, birden fazla etkenin bulunduğu ve bu etkenlerin birbiriyle etkileşimlerinin süreklilik arz eden bir değişim ve dönüşüm içerisinde yeniden üretildiği alanlar olarak belirlenmiştir.

Bir yerde kent ve kentleşme olgularının varlığı bizlere o yerde kent kültürünün varlığına işaret etmektedir (Yahyagil, 2011:108). Buradan hareketle hazırlanan kavramsal çerçeve içerisinde üzerinde durulması gereken bir diğer kavram kent kültürüdür. Kent kültürünün içinde barındırdığı kültür kavramının ilk ve önde gelen özelliği bireyi yansımasıdır (Bektaş, 2010:100). Kent kültürü kentlerin içerisindeki geleneksel ve yabancılaşma unsuru barındıran çeşitliliklerle, siyasal, iktisadi, demografik ve sosyolojik ölçütlerle şekillenmektedir. Sosyolojik ölçütler, ölçütler içinde dikkatle incelenmesi gereken bir alan olarak yer almaktadır. Çünkü kent gibi büyük nüfus yoğunluğuna sahip yerleşim alanlarında bireyler (yerli-yabancı) ve bireylerle toplumsal kurumlar arasındaki sosyal ilişkiler bütünü insanların davranışlarını şekillendirip geleceğe aktarılmasında yardımcı olurken, kent kültürünü meydana getirmektedir (Yahyagil, 2011:111).

Bakıldığı zaman sosyolojik ölçütler, kent kültürünü belirleyen diğer bütün ölçütlerin temelini oluşturmaktadır. Sosyolojik ölçütler dışında hizmet sektörü ve sanayinin şekillenmesi, yerel, ulusal ve uluslararası sınırlar, oluşturulan yapılar, kent kültürünün şekillenmesinde erkileşime açık önemli alanları meydana getirmiştir. Kent kültürünün şekillenmesi, korunması ve geliştirilebilmesi için kentlerdeki kültürel etkinlikler bireyler ve kurumlar tarafından desteklenerek, kentlerdeki çeşitli kültürel ilişkilerin kaynaştırılması gerekmektedir (Keleş, 2013:93).

Kentler ve kentlerdeki kültürel yapılar, özellikle son dönemlerde meydana gelen ulusal ve uluslararası, bireylerin arasında ve kurumların yapısında etkileşimin artmasıyla toplumsal değişime ve dönüşüme kolay adapte olabilen yapılar olmuştur. Kentlerin böyle bir yapıya bürünmesi her türlü farklılığın bir arada bulunabileceği mekan olarak tanımlanmasına etki etmiştir. Kentler ve kent kültürü, küreselleşmeyle birlikte açık sistemler haline gelmiştir. Hem ülke içindeki diğer kentlerle hem de ülke dışındaki dünyayla sürekli etkileşime giren kentler, kültürleriyle birlikte yeniden üretilmektedir (Şahin, 2015:8). Kentler çeşitli ağ yapıları içerisinde

ortak bir merkez oluştururken, kent kültürleri de bu merkezleri şekillendirmekte ve şekillenen merkezlerle sürekli etkileşim sağlayarak farklılıklarla yeniden şekillenmektedir.

### 2.3. Kent Yönetimi

Dünya nüfusunun yarısından fazlasını barındıran kentler, merkezi yönetim dışında, bireylerin ortak ihtiyaçlarına ve ortak sorunlarına çözüm üretebilmek adına genellikle sınırlı seviyelerde ekonomik ve idari özerkliği olan yönetimlere sahip görünmektedir. Kent yönetimi tanımları incelendiğinde kent (yerel) yönetimlerinin oluşma nedenleri 3 faktör üzerinden sıralanmaktadır (Delihasanoglu, 2013:33-34);

- İnsanların kurumsal mal, hizmet üretebilme ve tüketebilme özgürlüğünü artırması
- Hizmetlerin yerel ekonomiye ve hizmetlere uygunluğunun pratik şekilde sağlanması
- Demokrasinin etkin bir şekilde katılımı artırarak yayılabilmesi

Genel olarak bu faktörlerin etkisi ile meydana gelmiş bulunan kent yönetimleri, uzun yıllar boyunca merkezi yönetimler karşısında varlığını korumuştur. Şüphesiz kent yönetimlerinin merkez karşısında varlığını koruyabilmelerinde en büyük etken, vatandaşların bitmek bilmeyen ihtiyaçları ve sorunlara en pratik ve en doğru yoldan çözüm bulunması isteği olarak görülmektedir. Kentlerdeki ortak sayılabilecek ve vatandaşların bitmek bilmeyen ihtiyaçlarının başında sağlıklı, güvenli, ekonomik bakımdan gelişmiş, altyapı yeterliliğine sahip, yüksek nitelikte yönetim organizasyonuna sahip olma isteği gelmektedir (Oktay, 2016:50).

Yüksek nitelikli yönetim organizasyonları içerisindeki kent yönetimlerine örnek sunulacak olunursa, öncelikle kent yönetimlerinin federal ve üniter devletlerde nasıl konumlandığı üzerinde durulması gerekmektedir. Federal devletlerde kent yönetimleri, genellikle eyaletler ve bölgeler bazında kümelenerek merkezi yönetimin katı hiyerarşisinden uzak, yasal ve ekonomik anlamda üniter devletteki kent yönetimlerinden daha da ayrıcalıklı, özerk komunda bulunmaktadır. Üniter devletlerdeki kent yönetimleri ise genellikle merkezin katı hiyerarşisi altında konumlanmaktadır. Ancak küreselleşme ile birlikte ulus devletlerin sınırlarının ortadan kalkması, üniter devletlerdeki katı merkezi hiyerarşinin yumuşadığını göstermektedir. Artık üniter devletler içerisindeki tek etnikli, tek dinli, tek dilli yaşamlar ütopyik bir hal almaktadır. Çünkü küreselleşme ile birlikte teknoloji, iletişim ve haberleşme ağları hızla gelişmiştir. Bunun sonucunda da uluslararası göç hareketleri hızlanmış ve kent yönetimlerinde değişikliklerin oluşması ihtiyacını doğurmuştur. İhtiyaçlar çerçevesinde üniter ve federal devletlerdeki kent yönetimleri değişmeye başlamıştır. Geçmişte üzerinde katı hiyerarşiyi barındıran kentler, artık esnek örgütlenmelere sahne olmaktadır.

Kent yönetimleri kimi zaman atama ile gelen yöneticilerin yönetiminde kimi zaman ise halkın isteği üzerine seçimle göreve gelen yöneticilerin yönetiminde bazen genel amaçlı bazen de özel amaçlı olarak kurulmaktadır. Genel amaç olarak bulunan yörenin genel nitelikteki yerel hizmetleri ön plana çıkarken, özel amaç olarak ise sağlık, eğitim gibi özel nitelikteki hizmetler ön plana çıkmaktadır (Özer ve Akçakaya, 2014:9-10).

Genel anlamda yukarıda çizilen çerçevede oluşan kent yönetimleri yürütme, karar ve danışma organlarından oluşmaktadır. Yürütme organları atanmış, genellikle de seçilmiş yöneticilerden ve yönetim kademelerinin çeşitli meclislerinden oluşurken karar ve danışma organları da yönetim kademelerinin seçilerek ya da atanarak belirlenmiş meclislerinden oluşmaktadır. Ancak unutulmamalıdır ki küreselleşme ile birlikte yürütme, karar ve danışma organları; bireylerin, sivil toplum aktörlerinin açık etkisi altına girmiştir. Bireyler ve sivil toplum aktörleri ile oluşan etkileşim aracılığıyla kent yönetimlerinin açık sistemler haline gelmesi ve kent yönetimlerinin geniş bir çerçevede oluşması daha hızlı ve yaygın bir şekilde gerçekleşmektedir.

### 2.4. Yerleşik Yabancı Kavramı ve Yabancılar Meclisi

Küreselleşmenin etkisi sonucunda uluslararası göç hareketlerinin hızlanmasıyla artık kentlerde birden çok etnik unsur, çeşitli ülke vatandaşları bir arada yaşamaktadır. Yerleşik yabancı kavramı, küreselleşmenin oluşturduğu etki sonucunda kentte meydana gelen değişim üzerinden tanımlanma ihtiyacı hissedilmiştir. Yerleşik yabancı kavramı ilk ifadelerini Yabancıların Yerel Düzeyde Kamusal Yaşama Katılmasına İlişkin Sözleşmesi içerisinde bulmuştur. Sözleşmenin 2. maddesinde “yerleşik yabancı” kavramı, devletin uyruğu olmayan ve bu devletin topraklarında yasal olarak ikamet eden kişi olarak tanımlanırken, aynı sözleşmede yerleşik yabancıların yerel topluluk yaşamına ve refahının gelişmesine aktif katılımını ve özellikle yerel kamu işlerine katılma imkanlarını

artırmak yoluyla onların yerle entegrasyonunu artırmak gerektiği düşüncesine yer verilmektedir<sup>2</sup> (Erat, 2013:280). Yerleşik yabancı kavramı, yerleşik yabancıların toplumsal entegrasyonu üzerine hazırlanan raporlarda da Avrupa Konseyi tarafından oluşturulan sözleşmelerdeki ifadeleri destekleyen niteliklemelemlerle açıklanmıştır. Örneğin Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kurumu (2008:13); sonradan yerleşilen ülkenin vatandaşı olmamakla birlikte, ülkeye yerleşen, yerleşilen ülkede taşınmaz sahibi olunan veya uzun süre ikameti sağlayacak kiralama gerçeğekeştiren ve tüm bunlara bağlı olarak yılın belirli döneminde veya tamamında ülkede ikamet eden gerçek kişileri yerleşik yabancı olarak tanımlamaktadır.

Yerleşik yabancıların yerel yaşama entegrasyonu ve buna bağlı olarak kamusal yaşama katılımı üzerine oluşturulacak yapılanmalar; bireysel temelde fiziksel, psikolojik ve ruhsal etkenlerin toplumsal temeldeki mekansal (fiziki) ve sosyal (toplum temelli) bağlılıklarla bütünleşmesi sonucunda ortaya çıkmaktadır (Toprak, 2009:111). Uluslararası alanlarda yerleşik yabancıların kamusal hayata entegrasyonu üzerine oluşturulan yasal düzenlemelerde, yerleşik yabancıların katılımı için kentlerde danışma kurulu niteliğinde meclisler oluşturulması gerektiği belirtilmektedir. Oluşturulması planlanan meclisler, genel olarak Yabancılar Meclisi adı altında şekil bulmaktadır. Yabancılar meclisi adındaki bu danışma kurulları, yerleşik yabancıların kente aidiyetini arttıran ve pekiştiren, ayrıca yerel demokrasinin standartlarını yükseltme aracı olarak oluşturulan ve yabancıların yerelde karar alma sürecine aktif katılımı sağlayan kuruluşlar olarak ifade edilmektedir (Daoudov, 2015:57).

Küreselleşmeyle birlikte yerleşik yabancıların kent yönetimine dahil edilebilmesi için uluslararası kuruluşlar aracılığıyla çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemeler ve genel anlamda “*Yabancıların Yerel Düzeyde Kamusal Yaşama Katılmasına İlişkin Sözleşme*”nin temel alındığı bir perspektifte hayatımıza giren yerleşik yabancı kavramı ve Yabancılar Meclisi gibi kurullar, kent yönetimlerinde ve yönetim anlayışında değişiklikler meydana getirmiştir. Değişikliklerle desteklenen çalışma alanları itibarıyla yabancıların yerleşiklik temelleri oluşturulmuş ve buna bağlı olarak sosyokültürel dinamiklerden beslenen kent yönetimleri için yeni bütünlük bir yapı oluşturmanın ilk göstergeleri sunulmuştur (Yontar, 2011:141). Böylece yerleşik yabancılar, kent yönetimindeki katılımcılığın, yerel demokrasinin artmasında kentlere yeni bir dinamizm katmaktadır. Ayrıca oluşturulan meclisler, kentlerin şekillenmesinde ve kentlerin ulusal, uluslararası alanlarda tanınırlığının artmasında önemli etkiler oluşturmaktadır. Tüm bu belirtilenler değerlendirildiğinde yerleşik yabancılar ve dolayısıyla Yabancılar Meclisi küreselleşmeyle şekillenen kent yönetimlerinde önemli bir noktada konumlanmaktadır.

Yerleşik yabancı kavramı, küresel alanlarda Avrupa Konseyi çatısı altında oluşturulan sözleşmelerle ifade edilmekte ve yine aynı sözleşmelere atıf yapılarak yerel düzeyde bütünleşme odaklı katılım mekanizmaları oluşturmaktadır. Avrupa Konseyi çatısı altındaki yerleşik yabancı çalışmaları, insanı temele alan anlayıştan beslenerek hukukun üstünlüğü ve demokratik katılım mekanizmalarının oluşturulması çabalarından beslenmektedir (Erat, 2013:281). Ancak yerleşik yabancı ve yabancılar meclisi gibi katılım mekanizmaları üzerine Türk yerel yönetim mevzuatında herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır (Toprak, 2009:111). Yasal mevzuat eksikliği ve konu üzerine doğrudan çalışmaların gerçekleştirilmemiş olması, Türkiye’de yerleşik yabancılar üzerine istatistiki verilen elde edilememesi veya sağlıklı verilere ulaşılmasına sebebiyet vermektedir (Yontar, 2011:118). Yerleşik yabancılar üzerine Türk yerel yönetim yapılanması içerisinde yer alan tüm bu olumsuz gelişmelere rağmen, yerel yönetimler yabancı etkisiyle gelişen yeni etkileşimlere açık hale gelmektedir (Toprak, 2009:104). Yerleşik yabancılar ve yerel düzeyde ortaya çıkan veya çıkarılacak olan etkileşim yapıları (Yabancılar Meclisi vb.), ulusal boyutlarda ve küresel anlamda etkiler oluşturmaktadır (Toprak, 2009:99). Bu konunun Türkiye’de ve dünyada önemi artmakta ve bu odak noktasından hareketle yerel yönetim yapılanmaları içerisinde yeni politikaların geliştirilmesinin önü açılmaktadır.

### 3. DÜNYADA KÜRESELLEŞME VE KENT YÖNETİMLERİ

Kavramsal temellerin ve ilişkilerinin ortaya konulması sonrasında oluşturulan, tamamlayıcı destekler barındırdığı bu kısım başlığında, küreselleşmenin kent yönetimlerinde meydana getirdiği dünya genelindeki değişimler ve kent yönetimlerindeki değişimlerin ve yabancıların kent yönetimlerine entegrasyonunun yasal çerçevesi ortaya konulmuştur. Ayrıca yabancıların kent yönetimlerine dahil olması konusunun daha anlaşılır olması ve Alanya’daki yabancılar meclisi yapılanmasıyla kıyas oluşturulması adına, çalışma kapsamına uygun olarak belirlenen Frankfurt’daki yabancılar meclisi örneği incelenmiştir.

2 Bkz: <http://kisi.deu.edu.tr/yakup.ozkaya/> (Erişim Tarihi: 18.11.2019).

### 3.1. Küreselleşmenin Kent Yönetimlerinde Meydana Getirdiği Değişim

Dünya 1980 sonrası süreçte küreselleşme ile birlikte büyük bir değişim ve dönüşüm içerisine girmiştir. Bu değişim ve dönüşüm, ekonomik, teknolojik, sosyokültürel, siyasi ve yönetsel alanlarda varlığını hissettirmektedir. Küreselleşmenin getirdikleriyle birlikte dünyada teknolojinin gelişimi, iletişim ve haberleşme imkanlarının yaygınlaşması artık bireylerin, düşüncelerin ve ideallerin belirli sınırlarla kısıtlı kalamadığını ve ulus devletlerin çözülmeye başladığını göstermektedir.

Ulus devletlerin artık kapalı sistemlerle tek başlarına var olamayacaklarını anlamaları, yetki ve otoritelerini yerel ve ulus üstü kuruluşlarla paylaşarak açık sistem yönetim anlayışının hakim hale geldiğini göstermektedir. Bu çerçevede kentler de ulus devletlerden bağımsız bir şekilde ulusal ve uluslararası kurum ve kuruluşlarla etkileşim içerisine girerek yeni yönetim organizasyonları içerisinde yer edinmektedir. Ulus devletlerin ve dolayısıyla kentlerin etkileşime dayanan değişim ve dönüşüm içerisinde açık sistemler haline gelmesi, ulus devlet içerisinde yer alan yönetim anlayışındaki değişimi yansıtmaktadır. Hızla değişen ve dönüşüme uğrayan ekonomik, teknolojik, sosyokültürel, siyasal ve yönetsel alanlar karşısında kent yönetimleri hizmet kalitesini korumak ve daha ileriye taşımak için yeniden organize olmaya, kentsel problemlere yeni yönetim organizasyonları ile çözüm arayışı içine girmeye başlamıştır. Bu çözüm arayışı içerisinde meydana gelen değişim aşağıdaki şekilde sıralanmaktadır (Oktay, 2016:50);

- Merkezi yönetimler artık adem-i merkezi yönetimlerle yetki paylaşımına giderek, yönetim kademelerinde birden çok aktör karar alma ve uygulama süreçlerinde birlikte yer almaya başlamıştır.
- Katı, dikey, hiyerarşik örgütlenmelerin yerini yumuşak, yatay, esnek örgütlenmeler almıştır.
- Hizmetler tek bir merkezden değil ihtiyaca uygun olarak ve pratik bir şekilde, hizmete en yakın birim tarafından gerçekleştirilmektedir.
- Yönetim içerisindeki plebisit demokrasi anlayışı yerini katılımcı demokrasiye bırakmıştır.
- Kapalı ekonomik sistemler açık piyasaya dayalı rekabet anlayışıyla şekillenmeye başlamıştır.

Yönetim anlayışında meydana gelen değişimler üzerinde bir değerlendirme yapmak gerekirse; küreselleşme ile birlikte ulus devletlerin merkeziyetçi gücünün zayıflaması, yerel düzeydeki kentlerin de dünya üzerindeki diğer kentlerle daha aktif bir şekilde etkileşime girebilmesini ve kentlerde açık sistem yönetim anlayışının hakim olduğunu göstermektedir. Önceden merkezin tekelinde olan bir takım yetkiler, yerel düzeyde birey temelinde şekillenmektedir. Ulus devletin merkeziyetçiliğinin hakim olduğu dönemlerde merkezi yönetimler, kendi başına ve adına bir güç merkezi olarak görülmektedir. Bu noktada yerel yönetimler merkezin kararlarını bildirme gibi pasif görevleri üstlenmekteyken, küreselleşmeyle birlikte ulus devletlerin yerel üzerindeki etkisi zayıflamıştır. Güç ve yetki, bireyin aktif olduğu yerel alanlara kaymıştır.

Yerel düzeydeki yönetim anlayışında halkın bağımlı değişken, yöneticilerin bağımsız değişken olduğu yapılar yerini her iki tarafında etkileşim içinde olduğu alanlara bırakmıştır (Şengül, 2001:46-47). Katılımcılığın arttığı ve serbest piyasaların hakim konuma gelerek yarışabilirliği arttırdığı görülmektedir. Bu değerlendirmeler çerçevesinde kent yönetimi üzerine yapılan çalışmalarda kent yönetimlerinde meydana gelen değişim, yönetim alanına hakim konuma gelmiş bulunan yönetişim kavramı ile açıklanmaktadır. Yönetişim kavramı kentte yer alan tüm aktörlerin yönetim alanında, hem üretici hem tüketici konumunda olduğunu göstermektedir. Yönetişim kavramı, merkezi yönetimlerin yetki ve otoritesini sivil toplumla paylaştığı, devlet otoritesi ve yaptırımlarına dayanmayan, çoğulcu yönetim biçimlerinin ve aktörlerinin etkileşimiyle katılımcı yeni bir dönemde şekillenen yapı olarak tanımlanmaktadır (Özer ve Akçakaya, 2014:283). Kısaca yöneticinin hakim olduğu, vatandaşına aldığı kararları tebliğ eden bir yönetim anlayışının terk edildiği, katılım kanallarının çeşitlendiği yeni dönem olarak nitelendirilmektedir (Şahin, 2015:405).

Kent yönetimleri geçmişten günümüze birden çok faktörün etkisi altında şekillenmiştir. Son dönemde küreselleşmenin de etkisiyle sınırların belirsizleşmesi, ulus devlet baskısından kurtularak ulus altı ve uluslararası kuruluşlarla etkileşime girilebildiği açık sistem yönetim anlayışlarının kent yönetimlerine hakim olmaya başladığını göstermektedir. Yeni yönetim anlayışı; yönetişim kavramı çerçevesinde vatandaşların ortak ihtiyaçları ve ortak sorunlara çözüm arayışlarıyla bütün aktörlerin yönetim alanlarında aktif konumda yer aldığı, katılımın ve karşılıklı etkileşimin açık olduğu bir hal almıştır.

Kent yönetimlerinde meydana gelen değişim ve dönüşüm farklı bir ihtiyacı daha doğurmuştur. Bu ihtiyaç küreselleşmenin etkisi sonucu insanların bir yerden bir yere daha hızlı ve kolay bir şekilde meydana getirdikleri göç hareketleri ile şekillenmiştir. Artık kentler tek milletten insanları değil birden çok milletten insanın barındığı alanlar olmuştur. Zamanla farklı milletten olan ve aynı kentte bulunan insanlar, buldukları kentlerde yönetime

katılma ihtiyacı hissetmiştir. Kent yönetimi üzerine hazırlanan yasal düzenlemeler, yabancıların kent yönetimine katılım isteği ile birlikte düzenlenmiştir. Kent yönetimi alanında yapılan çeşitli düzenlemelerle bu insanların da yönetime katılımı sağlanmaya çalışılmıştır.

### 3.2. Kent Yönetimlerinde Meydana Gelen Değişimlerin Yasal Çerçevesi

Küreselleşme ile birlikte kent yönetimlerinin özellikle yönetim çerçevesinde girdiği değişim ve dönüşüm süreçlerinin etkin olarak gerçekleştirilebilmesi adına uluslararası ve ulus üstü bir takım kurum ve kuruluş tarafından yasal düzenlemeler yapılmaktadır. Bu uluslararası ve ulus üstü kurum ve kuruluşların en önemlileri Avrupa Birliği bünyesinde yer almaktadır. Avrupa Birliği bünyesinde yer alan bu kurum ve kuruluşların oluşturduğu yasal düzenlemelere çalışmanın bu bölümünde yer verilmektedir. Ancak hem çalışmayı daha anlaşılır kılmak, hem de çalışmanın odak noktasını kaçırmamak amacıyla bu bölümde anlatım, dünyada Yabancılar Meclisi'nin oluşumu için hazırlanmış yasal düzenlemeler üzerinde yoğunlaşmıştır. Dünyada kent yönetimlerinde meydana gelen değişimlerin yansıtılabilmesi için bu çerçevede, uluslararası alanda yer verilen ve dünyanın genelinde etkileri görülen yasal düzenlemeler; Avrupa Kentsel Şartı, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Avrupa Yerel Topluluklar veya Yönetimler Arasında Sınırötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşmesi, Gençlerin Yerel ve Bölgesel Yaşama Katılımına İlişkin Avrupa Şartı, Avrupa Ulusal Azınlıkların Korunması Çerçeve Sözleşmesi, Avrupa Ulusal Azınlıkların Korunması Çerçeve Sözleşmesi, Yabancıların Yerel Düzeyde Kamusal Yaşama Katılmasına İlişkin Sözleşme, yapılacak şekilde belirlenmiştir. (Keleş ve Mengi, 2013:5-6). Belirlenen düzenlemeler çalışma kapsamında farklı alt başlıklar halinde ele alınmıştır.

#### 3.2.1. Avrupa Kentsel Şartı

Avrupa Kentsel Şartı 1992 yılında kabul edilmiş ve 2008 yılında Avrupa Kentli Hakları Bildirgesi olarak yeniden biçimlendirilmiştir. Avrupa Kentsel Şartı'nda halka ve kent yönetimlerine yönelik geliştirilerek, kentlerdeki yaşamın iyileştirilmesi amacıyla dört temel konu üzerinde durulmuştur. Bu konular; fiziki kentsel çevrenin iyileştirilmesi, mevcut konut stokunun iyileştirilmesi, yerleşmelerde sosyal ve kültürel olanakların yaratılması, toplumsal kalkınma ve halk katılımının özendirilmesi şeklinde sıralanmaktadır (Baş, 2017:9).

Yukarıdaki sıralamadan da anlaşılacağı üzere Avrupa Kentsel Şartı, halkın yaşayacağı coğrafi çevrenin yaşanılabilir bir yapıda geliştirilmesi, halkın sosyal ve kültürel yaşama etkin bir şekilde katılabilmesi, kentin kalkınabilmesi ve kentte bulunan halkların kent yönetimlerine aktif bir şekilde katılabilmesi amaçlarına uygun olarak kent yönetimlerine büyük sorumluluklar yüklemektedir.

#### 3.2.2. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı 1985 yılında Strasburg'da düzenlenmiştir. Kent yönetimlerinin değişiminde ve gelişiminde çok önemli görülmektedir. Çünkü Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile demokrasinin gelişmesinde ve yönetimde etkinlik sağlanmasında temel bir konumda bulunan kent yönetimlerinin haklarının korunabilmesi için bir güvence oluşturulmuştur. Şartı onaylamış olan devletlerin kent yönetimlerinde siyasal, yönetsel ve mali yönlerden özerkliği güvence altına almaya zorlayıcı bir takım kurallar getirilmiştir (Keleş ve Mengi, 2013:77). Bu kurallar, şartı onaylamış ülkelerin ulusal mevzuatları aracılığıyla veya ülkelerin anayasalarıyla güvence altına alınması gerektiği şartın genelinde belirtilmektedir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile birlikte kent yönetimlerinin merkezi yönetimlerin dışında adem-i merkeziyetçi bir anlayışla şekillendiği görülmektedir. Bu şartta yer alan maddeler incelendiğinde, hizmetlerin ihtiyaca en yakın birimler tarafından gerçekleşmesi gerektiği, yerel düzeylerde katılımcılığın artırılmasıyla demokrasinin geliştirilmesi ve yayılması gerektiği, dolayısıyla kent yönetimlerinin yeniden şekillenesi gerektiği anlaşılmaktadır. Ayrıca kent yönetimlerinin düzenlenmesi yapılırken veya her hangi bir değişiklik planlandığı zamanlarda, kent yönetimlerine katılan yerel aktörlerin görüş ve fikirlerinin alınması gerektiği ve düzenlemelerin, değişikliklerin bu aktörler aracılığı ile gerçekleşmesi gerektiği belirtilmiştir. Kent yönetimlerinde değişimleri ve dönüşümleri hedefleyen şarta, Türkiye taraf olmakla birlikte bir çok maddesine çekinceme koymuştur.

#### 3.2.3. Avrupa Yerel Topluluklar veya Yönetimler Arasında Sınırötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşmesi

Avrupa Yerel Topluluklar veya Yönetimler Arasında Sınırötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşmesi, Avrupa Birliği tarafından 1980 yılında oluşturulmuştur. Bu sözleşmenin oluşturulmasındaki temel amaç yerel düzeydeki topluluklar ve kent yönetimlerinin ulusal ve uluslararası alanda diğer topluluk ve kent yönetimleri ile ortak amaçlar ve benzer sorunlara çözüm geliştirmek için işbirliği içine girebilmelerine imkan sağlamaktır. Bu sözleşme ile artık kentler ve kent yönetimleri birbirlerini sosyokültürel, ekonomik siyasal ve yönetsel anlamda

etkileyebilmektedir. Kent yönetimlerinin yeniden dizayn edilmesinde kentlerin bu ve bunun gibi sözleşmeler aracılığıyla ve küreselleşmenin de etkisiyle etkileşime açık sistemler haline gelmesi önemli bir nokta oluşturulmaktadır<sup>3</sup>. Bu sözleşme dahilinde oluşturulmuş sınır ötesi işbirliklerine en güzel örneği kardeş şehir uygulamaları oluşturmaktadır. Bu uygulamalar vasıtası ile etkileşime giren kentler, uygulamaları etkin bir şekilde geliştirebildikleri zaman kent yönetimlerinde etkin bir değişiklik olduğu gözlemlenebilmektedir.

Avrupa Yerel Topluluklar veya Yönetimler Arasında Sınırötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşmesi, Türkiye tarafından 1998 yılında imzalanmıştır. Ancak 2000 yılında onaylanmış olan 4571 sayılı Avrupa Yerel Topluluklar veya Yönetimler Arasında Sınırötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşmesinin Onaylanmasına Dair Kanun ile 24045 (Mükerrer) sayılı resmi gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

### **3.2.4. Gençlerin Yerel ve Bölgesel Yaşama Katılımına İlişkin Avrupa Şartı**

Gençlerin Yerel ve Bölgesel Yaşama Katılımına İlişkin Avrupa Şartı, 1992 yılında kabul edilmiş ve 2002-2003 yıllarında revize edilerek geliştirilmiştir. Şartın amacı, gençlerin yaşadıkları kentlerde ve bölgelerdeki kent yaşamına ilişkin her türlü toplumsal katılım fırsatlarından yararlanmaları ve demokratik yaşamın geliştirilmesinde önemli roller üstlenmeleri için gerekli yasal düzenlemelerin yapılmasının sağlanması olarak belirlenmiştir (Keleş ve Mengi, 2013:95). Bu şart gençlerin kent yönetiminde aktif olarak katıldığı ve gerekirse çeşitli örgütsel kuruluşlarla oluşturulan yeni yönetim kademeleriyle işlerlik kazandığı imkanlar sunmaktadır. Kent yönetimleri de gençlerin katılımı ile daha dinamik yönetim anlayışının hakim olduğu, katılımın dolayısıyla demokrasinin yaygınlaştığı, değişim ve dönüşüme hızla adapte olabilen yapılar oluşturmaktadır.

### **3.2.5. Avrupa Ulusal Azınlıkların Korunması Çerçeve Sözleşmesi**

Avrupa Ulusal Azınlıkların Korunması Çerçeve Sözleşmesi, ulusal sınırlar içerisindeki azınlık haklarının korunması adına uluslararası kuruluşlar vasıtası ile oluşturulmuş sözleşmeler arasında yer almaktadır. Kendisine amaç olarak, ulusal azınlıkların ve azınlıklar içerisinde yer alan aktörlerin hak ve özgürlüklerinin korunmasını belirlenerek, 1995'te kabul edilmiş ve 1998'de yürürlüğe girmiştir. Ancak bu noktada yapılan düzenlemeler ulusal sınırlar içerisinde değişikliklere sebebiyet verebileceği kanısı ile hassas niteliklerle şekillendirilmeye çalışılmıştır. Yapılan düzenlemeler toprak bütünlüğüne ve egemenlik haklarına saygı gösterilerek oluşturulmuştur. Sözleşme çerçevesinde yapılan düzenlemeler, hiç şüphesiz kent yönetimlerinin şekillenmesinde de etki etmiştir. Devlet yapısı ve geleneği düşünüldüğünde Türkiye'nin bu düzenlemeye taraf olmadığı görülmektedir (Keleş ve Mengi, 2013:87-88).

### **3.2.6. Avrupa Bölge ve Azınlık Dilleri Şartı**

Avrupa Bölge ve Azınlık Dilleri Şartı, dünya üzerinde ulusal sınırlar içerisinde azınlıkların unutulmaya yüz tutmuş dillerinin korunması, kamusal ve özel alanda kullanım hakkı tanınması amacıyla 1992 yılında kabul edilmiş ve 1998 yılında yürürlüğe girmiştir. Kent yönetimlerin de yapılan değişimlerde bu konu üzerinde de değişimin söz konusu olması gerektiği vurgulanmaktadır. Türkiye bu şarta da taraf değildir (Keleş ve Mengi, 2013:88-89).

### **3.2.7. Yabancıların Yerel Düzeyde Kamusal Yaşama Katılmasına İlişkin Sözleşme**

Yabancıların Yerel Düzeyde Kamusal Yaşama Katılmasına İlişkin Sözleşme, çalışmamızın asıl konusunu oluşturan ve kent yönetimlerinde yabancıların da katılımının sağlanması amacıyla çeşitli dernek, vakıf, sendika ve meclislerin kurulması için uluslararası düzeyde, Avrupa Birliği bünyesinde oluşturulmuştur. Temel insan haklarına dayalı olarak, ekonomik ve sosyal gelişmeyi göz önünde bulundurarak, yabancıların yereldeki vatandaşların sahip olduğu haklara sahip olmaları ve bu yolla yabancıların yerel topluluklarla bütünleşmeleri amacıyla 1992 yılında imzalanan sözleşme, 3 bölüm ve 19 maddeden oluşmaktadır<sup>4</sup>. Sözleşmenin ilk bölümde ifade, toplanma ve dernek kurma özgürlükleri üzerinden, yerleşik yabancıların da özgürlüklerden yararlanması gerektiğinden bahsederken; sözleşmenin ikinci bölümünde çalışmamızın da odak noktasında yer alan yerleşik yabancıların yerel düzeyde temsil edebilmesi adına danışma organlarının kurulması gerektiği yönünden bahseden maddeler yer almaktadır. Sözleşmenin son bölümde de yerleşik yabancıların yerel yönetim seçimlerinde seçme ve seçilme hakkını kullanabilmeleri üzere düzenlenmiş maddeler yer almaktadır<sup>5</sup>.

3 Bkz.:

[https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR\\_KARARLAR/kanuntbmmc084/kanuntbmmc084/kanuntbmmc08404517.pdf](https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc084/kanuntbmmc084/kanuntbmmc08404517.pdf) (Erişim Tarihi: 18.11.2019).

4 Bkz.: <http://www.migm.gov.tr/avrupa-konseyi> (Erişim Tarihi: 27.11.2017).

5 Bkz.: <http://kisi.deu.edu.tr/yakup.ozkaya/> (Erişim Tarihi: 18.11.2019).

Yabancıların Yerel Düzeyde Kamusal Yaşama Katılmasına İlişkin Sözleşmeye göre; yerleşik yabancıların bulunduğu kent yönetimleri, yerleşik yabancıların da ülkenin kendi vatandaşlarıymış gibi çeşitli hak ve özgürlüklerden yararlanması gerektiği yönünde düzenlemelere yer verilerek değişime uğramaktadır. Kent yönetimlerindeki değişimle birlikte yerleşik yabancılar kendi istekleriyle kent yönetimlerine katılabilmek ve kent yönetimi ile sürekli iletişim halinde kalabilmek adına dernek, sendika, vakıf ve meclisler şeklinde örgütlenmektedir. Yabancıların bu şekillerde örgütlenmesinde değişime uğramış kent yönetimlerinin etkisi görmezden gelinememektedir. Sözleşme çerçevesinde sözleşmeyi imzalayan ülkelerin kent yönetimlerinde yabancıların da katılımının sağlanabilmesi için Yabancılar Meclisi oluşturulmuştur. Oluşturulan meclis kent yönetimlerinde genel olarak danışma organı olarak yer almaktadır. Bir danışma organı olarak kurulmuş olan meclislerin üyeleri çeşitli milletlerden vatandaşlardan oluşmaktadır. Bu kolektif meclisler kent yönetimlerinde etkin konumda olarak hem kendi haklarını savunmakta hem de kentlerin gelişmesine katkıda bulunmaktadır.

Türkiye yabancıların kamusal yaşama katılımına ilişkin olan Avrupa Konseyi tarafından oluşturulan bu sözleşmeye taraf olmamıştır. Ancak ülkenin bazı bölgelerinde bu anlaşmanın çizdiği sınırlar ile örtüşen niteliklere sahip olarak oluşturulmuş dernek, sendika gibi kurum ve kuruluşları görülmektedir.

### 3.3. Dünyadan Yabancılar Meclisi Uygulaması Örneği: Frankfurt Yabancılar Meclisi (KAV)

Dünyada küreselleşmenin de etkisi ile oluşturulan yasal düzenlemeler çerçevesinde kentlerde danışma kurulu niteliğinde meclisler oluşturularak, yerleşik yabancı vatandaşların kent yönetimine katılımı sağlanmaktadır. Frankfurt'ta yer alan Yabancılar Meclisi de danışma kurulu niteliğindeki bu meclislere örnek teşkil etmektedir. Çalışmanın bu bölümünde dünyadan Yabancılar Meclisi'ne Frankfurt Yabancılar Meclisi'nin örnek seçilmesi; Alanya'da yerleşik olarak yaşayan yabancıların büyük bir kısmının Alman uyruklu olmasından kaynaklanmıştır.

Danışma kurulu niteliğindeki Frankfurt Yabancılar Meclisi, Frankfurt am Main şehrinin yabancı nüfusunun en az 3 en fazla 37 üyesinden oluşurken, üyeler arasında yabancı uyruklu vatandaşların yanında çeşitli dernek, vakıf, sendika üyeleri ve milletvekilleri yer alabilmektedir<sup>6</sup>. Yabancılar Meclisi üyeleri genel olarak yabancılar tarafından, beş yıllığına ücretsiz, eşit, gizli ve doğrudan seçimlerden seçilirken seçim prosedürü Hessen Belediye Seçim Yasası tarafından düzenlenmektedir. Yasa çerçevesinde belli bir süredir kentte yaşayan ve 18 yaşını doldurmuş vatandaşlar oy kullanabilmektedir<sup>7</sup>. Yabancılar Meclisi'nin başkanı seçimden sonraki ilk hafta içerisinde yapılan toplantıda meclis üyeleri arasından seçilmektedir<sup>8</sup>. Alanya'daki Yabancılar Meclisi gibi danışma kurulu niteliğindeki ve yerleşik yabancıların sorunlarına çözüm getirebilmek, yerli ve yabancı sakinlerinin birlikteliğini geliştirerek sosyal, kültürel, politik ve ekonomik yaşamda yabancı sakinlerinin katılımını teşvik etmek amacıyla kurulan Frankfurt Yabancılar Meclisi, ulusal ve uluslararası düzenlemeler çerçevesinde yasal dayanaklar üzerine kurulmuştur. Meclise katılım kent genelinde yabancı vatandaşlarca yapılan ciddi bir seçim sonucunda belirlenmektedir. Ayrıca Frankfurt Yabancılar Meclisi faaliyetlerini her ay düzenli olarak gerçekleştirdikleri olağan toplantılarında planlamaktadır. Meclis toplantılarda çeşitli konularla ilgili tavsiye kararlar almaktadır<sup>9</sup>.

Frankfurt Yabancılar Meclisi üzerinden bir değerlendirme yapılarak, uluslararası kuruluşlara ve onların çıkardığı düzenlemelere taraf olan ülkelerdeki yerleşik yabancılar için oluşturulmuş düzenlemelerin ve kuruluşların Frankfurt Yabancılar Meclisi'ne benzer niteliklerde olduğu yargısını çıkarmak mümkün görünmektedir. Ayrıca Frankfurt Yabancılar Meclisi incelendiğinde, çalışmanın ileriki bölümünde aktarılacak olan Alanya Yabancılar Meclisi'yle benzerlikler barındırmakla birlikte, pek çok farklılığı da barındırdığı görülmektedir.

## 4. KÜRESELLEŞME'NİN TÜRKİYE'DE KENT YÖNETİMİ ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

Çalışmanın bu bölümünde, küreselleşmenin Türkiye'de ve özellikle kentlerde meydana getirdiği değişikliklerle birlikte, kentlerin küresel değişim dinamikleriyle desteklenerek oluşturulacak yönetsel yapılara evrilmesindeki süreçler aktarılmıştır. Ayrıca kent yönetimlerinin Türkiye'deki değişimi, anayasal ve yasal desteklerle ortaya konulmuştur. Bu çerçevede aktarılan bilgiler, yabancılar meclisininin Alanya'da gerçekleştirilen örneğinin incelenmesini evvelinde tamamlayıcı bir alt metnin oluşturulması amaçlanmıştır.

6 Bkz.: [https://www.frankfurt.de/sixcms/detail.php?id=2896&\\_ffmpar\[\\_id\\_inhalt\]=176450](https://www.frankfurt.de/sixcms/detail.php?id=2896&_ffmpar[_id_inhalt]=176450) (Erişim Tarihi: 18.11.2019).

7 Bkz.: [https://www.frankfurt.de/sixcms/detail.php?id=2896&\\_ffmpar\[\\_id\\_inhalt\]=176449](https://www.frankfurt.de/sixcms/detail.php?id=2896&_ffmpar[_id_inhalt]=176449) (Erişim Tarihi: 18.11.2019).

8 Bkz.: [https://www.frankfurt.de/sixcms/detail.php?id=2896&\\_ffmpar\[\\_id\\_inhalt\]=176453](https://www.frankfurt.de/sixcms/detail.php?id=2896&_ffmpar[_id_inhalt]=176453) (Erişim Tarihi: 18.11.2019).

9 Bkz.: [https://www.frankfurt.de/sixcms/detail.php?id=2896&\\_ffmpar\[\\_id\\_inhalt\]=176449](https://www.frankfurt.de/sixcms/detail.php?id=2896&_ffmpar[_id_inhalt]=176449) (Erişim Tarihi: 18.11.2019).

#### 4.1. Küreselleşme ve Kent Yönetimlerinde Meydana Gelen Değişim

1980 sonrasında dünyaya hakim olan küreselleşme hareketleri, Türkiye’de de yansımalarını bulmaktadır. Bu dönemde geliştirilen neo-liberal politikalarla siyasal, ekonomik ve yönetsel sistemler dışarıya karşı olan katı kapalı yapılarından kurtularak, sürekli değişim ve dönüşüme tabi olan etkileşime açık sitemler haline gelmeye başlamıştır. Türkiye’de yaşadığımız değişim en belirgin örnekleri, yerelle küresel olanın karşılaştığı noktada kentlerde kent yönetimlerinde gerçekleştiği görülmektedir (Ökmen ve Parlak, 2008:241). Kentlerin açık sistemler haline gelmesinde etkili olan küreselleşme hareketleri, Türkiye’de Avrupa Birliği programına uyum kapsamında uygulanmaya çalışılan politikalarından da destek bularak şekillenmektedir.

Türkiye’de Avrupa Birliği politikalarıyla takip edilen süreçte, merkezi yönetimlerin yetki ve otoritelerini yerel yönetimlerle paylaşmaya başladığı görülmektedir. Ancak merkezi yönetimler tarafından yetkilerin ve otoritenin yerelle paylaşılması bizlerde, merkezi yönetimin devlete, yerel yönetimin topluma ait olduğu düşüncesini değil, merkezi ve yerel yönetimleri bir bütün olarak toplumun oluşturduğu ve yerel yönetimlerin demokrasinin beşiği olduğu düşüncesini oluşturması gerekmektedir (Güler, 2013:15). Bu düşünceler ve küreselleşmenin etkileriyle şekillenen kent yönetimlerinin aktörleri, sadece ulus devlet ve yerel yönetimler olarak açıklanamamaktadır. Türkiye’de kent yönetimleri artık sadece ulus devletin iç dinamikleri tarafından değil, aynı zamanda giderek artan biçimde uluslararası dinamiklerin ve siyasal dengelerin yapılarıyla şekillenmektedir (Şengül, 2001:96).

Türkiye’de değişime uğrayan kent yönetimleri, küreselleşmenin de etkisiyle dünyada modern batı kentleri olarak nitelendirilen kentlerin özelliklerine sahip olabilmek adına sürekli değişim dönüşüm içerisine girmiştir. Süreç içerisinde kentlerin farklı kimlikleri, ruhu ve estetiğinin o kentte yaşayan vatandaşların kent yönetimlerine aktif olarak katılımı ile korunması gerektiği düşüncesi, kent yönetimlerinin bu yönde şekillenmesine sebebiyet vermektedir (Ökmen ve Parlak, 2008:244). Kent yönetimleri birden çok aktörün aktif katılımına sahne olarak demokrasinin beşiği konumunda ve hizmetin ihtiyaca en yakın birimler tarafından gerçekleştirilmesi üzerine kurgulanmıştır. Küreselleşmeyle birlikte değişime uğrayan kent yönetimlerini sadece demokratikleşme ve hizmette yerellik üzerine anlatmak, konunun eksik kalmasına yol açmaktadır. Çünkü kent yönetimlerindeki değişim, kent yönetimlerinin yerel tarafından yerine getirileceğini belirtirken dışarıdan gelecek olan yatırımların kente çekilebilmesi küresel düzeyde amaçlar gütmektedir. Artık yerel sadece halk için değil küresel için düşüncesi ile kent yönetimleri yarışan yerellikler üzerine meydana gelen rekabette, yarışı “küresel düşünüp yerel yaşamak” mottosu ile yürütmektedir (Güler, 2013:12).

Türkiye’de küreselleşmeyle değişime uğramış kentlerin özellikleri göz önünde bulundurulduğunda, kent yönetimlerinin yönetişim kavramını bünyesinde barındırdığı açık bir şekilde görülmektedir. Bu noktada kent yönetimlerinin değişiminde yönetim kavramının yerini yönetişim kavramının almasını, ikisinin arasındaki ayrım ortaya konularak açıklamakta fayda görülmektedir. Üniter devlet yapısına sahip olan Türkiye’de yönetim kavramı değişime uğramadan önce devlet aygıtı üzerinden yerine getirilirken, değişim sonrasında yönetimde sadece devlet değil, devletin dışında tanımlanan piyasa ve sivil toplum alanında faaliyet gösteren örgütlerin de yer aldığı görülmektedir (Şengül, 2001:112).

Türkiye’de güncel olarak kent yönetimleri merkezin taşra uzantıları olarak il ve ilçe yönetimi, yerel yönetim birimleri olarak da il özel idaresi, belediye ve köy yönetimleri şeklinde ayrılmaktadır. Ayrıca bunların dışında ve bunlar yardımcı olabilmek adına çeşitli sivil toplum kuruluşları da yer almaktadır. Tüm bu örgütlenme şeması içerisinde yer alan aktörler yürütme, karar ve danışma organları olarak nitelendirilmektedir. Ayrıca yerel halkın kent yönetimlerine aktif bir şekilde katılımlarının sağlanabilmesi adına kent konseyleri gibi çeşitli meclisler oluşturulmuştur. Kent konseyleri dışında halkın kendilerinin oluşturduğu gönüllü dernek, sendika, vakıf ve çeşitli sivil toplum kuruluşlarıyla kent yönetimlerine katılım sağlanabilmektedir.

Genel olarak şimdiki bölüm üzerine yapılacak bir değerlendirme, Türkiye’de kent yönetimlerinin etkilere, değişime ve katılıma açık sistemlerle şekillendiğini göstermektedir. Küreselleşmenin etkisiyle şekillenen kentlerdeki yönetim örgütlenmelerinin, küresel aktörlerin dikkatini çekebilmek amacıyla yerel yapılardan beslenilerek oluşturulduğu görülmektedir. Türkiye’de küreselleşmeyle birlikte değişime uğramış olan güncel kent yönetimlerinin yasal çerçevesi, tarihsel değişim süreçleriyle birlikte değerlendirilerek anayasal ve yasal düzenlemeler üzerinden bir sonraki başlık altında aktarılmıştır.



#### 4.2. Kent Yönetiminde Meydana Gelen Değişimin Anayasal ve Yasal Çerçevesi

Türkiye’de küreselleşmenin kentlerde meydana getirdiği değişimle birlikte kent yönetimleri de değişime uğramaya başlamıştır. Kent yönetimlerinde meydana gelen değişim, Avrupa Birliği bünyesinde bulunan organlar ve birimler tarafından oluşturulan yasal düzenlemelerle uyumlu olacak şekilde, Avrupa Birliği politikaları ile paralel çizgide gelişmiştir. Avrupa Birliği bu konuda Türkiye’nin yapacağı yasal düzenlemelerden beklentilerini, bölgesel politika ve yapısal araçların koordinasyonu başlığı altında, kamu yönetimi çerçevesinde dile getirmektedir. Beklentilerin takibi, ilerleme raporları ve katılım ortaklığı belgeleri üzerinden yapılmaktadır (Mengi, 2007:103-104).

Türkiye Avrupa Birliği bünyesinde oluşturulan düzenlemelerden; Gençlerin Yerel ve Bölgesel Yaşama Katılımına İlişkin Avrupa Şartına, Avrupa Ulusal Azınlıkların Korunması Çerçeve Sözleşmesine, Avrupa Bölge ve Azınlık Dilleri Şartına, Yabancıların Yerel Düzeyde Kamusal Yaşama Katılmasına İlişkin Sözleşmesine taraf değildir. Bu sözleşmelere taraf olmamakla birlikte bu düzenlemeler çerçevesinde yapılanların takipçisi konumunda yer almaktadır. Bunların içerinden Yabancıların Yerel Düzeyde Kamusal Yaşama Katılmasına İlişkin Sözleşmesine de taraf olmamasına rağmen sözleşmenin şartları çerçevesinde oluşturulması planlanan yabancılar meclisi uygulamasına Alanya’da bir örnek oluşturması, takipçiliğinin en büyük göstergesi olarak görülmektedir.

Türkiye Avrupa Kentsel Şartına ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına imza atarak, şartlar doğrultusunda kent yönetimlerini şekillendirmeye gayret etmektedir. Avrupa Birliği de bu şartların yerine getirilip getirilmediğinin sıkı takipçiliğiyle denetlemektedir. Son olarak Avrupa Yerel Topluluklar veya Yönetimler Arasında Sınırötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşmesi, kent yönetimlerini şekillendirirken Türkiye’nin de imzaladığı ve şartlarını yerine getirmek için çabaladığı düzenlemeler içerisinde yer almıştır. Türkiye bu sözleşmeyi 1998 yılında imzalamış, 10.05.2000 tarih ve 240458 (Mükerrer) sayılı resmi gazetede yayınlanan 4571 sayılı Avrupa Yerel Topluluklar veya Yönetimler Arasında Sınırötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşmesinin Onaylanmasına Dair Kanun ile onaylayarak, o günden bu güne dünyanın pek çok kenti ile ortaklık ilişkilerini geliştirmiştir.

Türkiye’de küreselleşme ile birlikte değişime uğramış mevcut kent yönetimlerinin yasal düzenlemelerini oluşturan mevcut genel kanunlar aşağıdaki gibi sıralanabilmektedir;

- Büyükşehir Belediye Kanunu (5216 sayılı)
- İl Özel İdaresi Kanunu (5302 sayılı)
- Mahalli İdare Birlikleri Hakkında Kanun (5355 sayılı)
- Belediye Kanunu (5393 sayılı)
- On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (6360 sayılı)
- Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (6458 sayılı)

Tüm bu yasal sınırlar çerçevesinde Türkiye’de kent yönetimleri, 1982 anayasasının 126. maddesinde merkezi yönetimin taşra uzantısı şeklinde örgütlenen kent yönetimlerinin nasıl kademelendiğini belirtilmektedir. 9.11.1982 tarih ve 17863 (Mükerrer) sayı ile resmi gazetede yayınlanan Türkiye Cumhuriyeti Anayasası md.126:

*“Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır. Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir. Bu teşkilatın görev ve yetkileri kanunla düzenlenir”.*

Yine 1982 anayasasının 127. maddesinde kent yönetimlerinin yerel düzeyde örgütlenme kademelerinden bahsedilmektedir. 9.11.1982 tarih ve 17863 (Mükerrer) sayı ile resmi gazetede yayınlanan Türkiye Cumhuriyeti Anayasası md. 127;

*“Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler*

*tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir. Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir”.*

Türkiye’de kent yönetimlerinin yasal çerçevesi incelendiğinde, kent yönetimlerinde bölge düzeyinde örgütlenmelere rastlanmamaktadır. Türk kent yönetimleri bu yasal sınırlar dahilinde yürütme, karar, danışma meclislerinden ve halkın katılımının sağlanabilmesi için halk tarafından oluşturulmuş çeşitli meclislerden oluşmaktadır. Son dönemlerde Türkiye’de en fazla yabancıların yaşadığı kentlerden biri olan Alanya’da, kentteki yabancıların da yönetime katılmaları için danışma kurulu niteliğinde olan “Yabancılar Meclisi” oluşturulmuştur. Dünya’da yabancılar meclisi, oluşumunun temellerini Yabancıların Yerel Düzeyde Kamusal Yaşama Katılmasına İlişkin Sözleşmeden almaktadır. Türkiye’nin bu sözleşmeye taraf olmamasına karşın bu sözleşme temelinde planlanan Yabancılar Meclisi’nin oluşturulması, çalışmanın araştırma konusunu oluşturmaktadır. Ayrıca 11.04.2013 tarih ve 28615 (Mükerrer) sayı ile resmi gazetede yayınlanan, Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun 96. maddesinin 3. fıkrasında şu şekilde bahsedilmektedir;

*“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”.*

Bu şekilde çıkarılmış bulunan ve yabancıların uyumunu sağlamaya yönelik faaliyetleri geliştirmek amacıyla bulunan kanunlar ve oluşturulan kurum ve kuruluşlar, Türkiye’de de yayılım göstermeye başlamıştır. Doğrudan bir düzenleme olmamakla birlikte çalışmanın konusunu oluşturan yabancılar meclisi, oluşumu, yapısı, meclis kompozisyonu, amaçları ve çalışma alanları yukarıda ifade edilen temel düzenlemeler çerçevesinden destek bularak gerçekleştirilmektedir.

## **5. KÜRESELLEŞMENİN ALANYA’DAKİ ETKİSİ: YABANCILAR MECLİSİ ÖRNEĞİ**

Çalışmanın son bölümü olarak ele alınan başlık altında, küreselleşmenin dolaylı etkileri sonucunda Alanya ve kentin yönetiminde meydana gelen değişim; Alanya’da yerleşik olarak bulunan yabancıların oluşturduğu "Alanya Belediyesi Yabancılar Meclisi" uygulaması örnek sunulmaktadır.

### **5.1. Alanya ve Kent Yönetimi Hakkında Genel Bilgiler**

Alanya, küreselleşmenin de etkisiyle birlikte etkileşime açık, değişim ve dönüşüme kolay adapte olabilen kent yapısı ve oluşturulan kent kültürü ile bir çok kente örnek teşkil eden bir konumda yer almaktadır. Ekonomisinde turizm sektörünün hakimiyetinin görüldüğü, yaz-kış yapılan sosyal ve kültürel etkinlikler aracılığı ile Antalya’ya gelen turistlerin %30’unun Alanya’da konakladığı düşünüldüğünde, yılda ortalama 2.500.000 üzerinde yabancı misafire ev sahipliği yapmaktadır<sup>10</sup>. Ayrıca 99 milletten tatil amaçlı gelen yabancı misafirlerin dışında nüfusu içerisinde yer alan 79 milletten insanla medeniyetlerin, dillerin, dinlerin birleştiği bir kültürel çeşitliliği de bünyesinde barındırmaktadır (Yücel, 2018:Kişisel Görüşme). Alanya’da yabancı uyruklu vatandaşların 40.000 üzerinde mülke sahip olduğu bilinmektedir (Bolat, 2018:Kişisel Görüşme). 17.000’in üzerinde yabancı uyruklu yerleşik vatandaş yaşamaktadır (Yücel, 2018:Kişisel Görüşme). Yerleşik yabancıların 15.000’den fazlası, Avrupalı vatandaşlardan oluşmaktadır<sup>11</sup>. Alanya’da yerleşik olarak bu kadar çok yabancı bulunması ve sürekli yabancı vatandaşların ziyaretlerinin gerçekleştiği bir kent olması, kent yönetiminin de bu doğrultuda yeniden şekillenmesine sebebiyet vermektedir.

Küreselleşmenin dolaylı etkileri sonucu ve kent yönetimlerine yönetim anlayışının hakim olmaya başlamasıyla, yerel halkın yönetime katılımının sağlanması için kent konseyi çatısı altında çeşitli meclisler oluşturulmuştur. Ayrıca Alanya da yerleşik olarak yaşayan yabancıların katılımını arttırabilmek ve kentin şekillenmesinde, gelişmesinde katkıda bulunabilmek adına Türkiye’de ilk ve tek örnek olarak “Alanya Belediyesi Yabancılar Meclisi” adında, danışma kurulu niteliğinde bir meclis oluşturulmuştur. Alanya Belediyesi Yabancılar Meclisi kent konseyi içerisinde yer almamaktadır. Kurulduğunda Turizm ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü çatısı altında bulunan meclis, şuanda Belediye Başkanının doğal üye olarak başkanlığını yaptığı doğrudan bir bağlantıyla Belediye Başkanlığı makamı ile ilişkilendirmek, dolayısıyla Özel Kalem Müdürlüğü çatısı altındaki bir konumda değerlendirmek mümkündür (Bolat, 2018:Kişisel Görüşme). Alanya

10 Bkz.: <http://www.alanya.gov.tr/alanyada-turizm1> (Erişim Tarihi: 18.11.2019).

11 Bkz.: <http://alanyakentkonseyi.org.tr/S/54/Rakamlarla-Alanya> (Erişim Tarihi: 18.11.2019).

mevcut sosyokültürel yapısı, yönetsel-siyasal sistemi ve ekonomik düzeni itibarıyla Türkiye ve dünyadan pek çok kente ve kent yönetimine örnek teşkil eden bir konumda yer almaktadır.

## 5.2. Alanya Belediyesi Yabancılar Meclisi

Dünya genelindeki yeni yerel yönetim yapıları içerisinde yer alan yabancılar meclisinin, Alanya'daki "Alanya Belediyesi Yabancılar Meclisi" örneği üzerinden bu başlık altında incelenmesiyle küreselleşmenin kent yönetimlerine etkisinin ortaya konulması amaçlanmıştır. Bu çerçevede, Alanya Belediyesi Yabancılar Meclisi'nin hangi amaçla, nasıl kurulduğu, mevcut yapısı, üye kompozisyonu ve faaliyetleri aktarılmıştır. Aktarılan bilgiler sonrasında yapılan değerlendirmeler sonucunda, yerleşik yabancıların ve yabancılar meclisinin Alanya'da kent kültürü ve yönetimi alanında meydana getirdiği değişiklikler belirtilerek, çalışma sonuçlandırılmıştır.

### 5.2.1. Meclisin Kuruluşu ve Meclise Üyelik

Yabancılar Meclisi, yerleşik yabancı toplulukların kente aidiyeti oluşturma ve pekiştirme, kent kültürünü geliştirme, ayrıca yerel demokrasinin standartlarını yükseltme ve katılımı artırma aracı olarak, yabancıların yerelde karar alma sürecine aktif katılımı sağlamak adına kurumsallaştırılmış bir danışma organı olarak nitelendirilmektedir (Daoudov, 2015:57). Alanya'da kurulan Yabancılar Meclisi öncelikli amaç olarak, yerleşik yabancılarla kent yönetimi arasında iletişim kurulmasını sağlayarak yerleşik yabancıların kente uyumunun sağlanması ve yerel düzeyde kentin yönetimine katılımının artırılması düşüncesiyle oluşturulmuştur. Yabancılar Meclisi kente uyumunun sağlanması ve yabancıların sorunlarını yerele, kamuya, kurumlara ve sivil toplum örgütlerine iletmek amacıyla arada bir köprü görevi görecektir; belediye ve kent yönetimi içerisinde sürekli dişer temasıyla çalışmalarını sürdüren danışma niteliğine sahip bir meclis olarak kurulmuştur (Yücel, 2018:Kişisel Görüşme).

2004 yılında dönemin belediye başkanının Almanya'ya gerçekleştirdiği bir ziyaret esnasında varlığına şahit olunan Yabancılar Meclisi örneğinin Alanya'da da uygulanabileceği fikri ortaya çıkmıştır. O dönemde kentte yaşayan yabancıların özellikle belediyede sahip oldukları su abonelikleri üzerinden (Öktem vd., 2016:80) tespit edilmesi ve adreslerine İngilizce, Almanya ve Türkçe olarak üç farklı dilde davet metinlerinin gönderilmesi ve yabancıların da konudan haberdar edilmesiyle meclisin kuruluş faaliyetleri başlamıştır. İlk aşamada yerleşik yabancılar tarafından beklenenin üzerinde ilgi gösterilmesi, meclisin sağlam temellerle şekillendirilerek süreklilik kazanabileceği ve amaçlarını etkin bir şekilde yerine getirebileceği yönünde pozitif bir dayanak oluşturulmuştur. Tamamen gönüllülük esasına dayanarak Turizm ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü çatısı altında kurulmuş olan Yabancılar Meclisi, günümüzde belediye başkanının doğal üye olarak başkanlığını yürütmesi üzerine Özel Kalem Müdürlüğü çatısı altında yer almaktadır (Bolat, 2018:Kişisel Görüşme).

İlk kurulduğu günden bugüne Yabancılar Meclisi pek çok çeşitli milletten üyeyi bünyesinde barındırmaktadır. 2017 yılında mecliste Almanya, Türkiye, İran, İngiltere, İrlanda, Hollanda, Danimarka, Rusya, Polonya, Norveç, Finlandiya, İsviçre, Azerbaycan, Litvanya ve son olarak Suriye olmak üzere toplam 15 ülkeden 37 üye bulunurken; 2019 güncel yapısı içerisinde Suriye, İsviçre ve Azerbaycan uyruklu üyelerin ayrılması ve Ukrayna, Kamerun, Kanada, Gürcistan ve Kamboçya uyruklu temsilcilerin dahil olmasıyla 16 ülkeden 40 üye bulunmaktadır. Mecliste bireysel üyeliğin yanında yabancı dernek ve sivil toplum temsilcileri de yer almaktadır. Ayrıca Kamboçya Üniversitesi yabancı uyruklu bir birey de mecliste üye olarak yer almıştır<sup>12</sup>. Meclis içerisindeki üyeler genel mahiyette kentte bulunan yabancı ülke dernek ve sivil toplum örgütlerinin temsilcilerinin katılımına; daha geniş kitlelere daha hızlı ulaşabildikleri gerekçesiyle önem verilmektedir. Mecliste yer alan üye ülkelerden 7-8 tanesi dernek başkanları düzeyinde temsil edilmektedir. Ayrıca kentte bulunan üniversitelerde okuyan yabancı uyruklu öğrencilerin temsilcileri de Yabancılar Meclisi'nde üye olarak yer almaktadır (Bolat, 2018:Kişisel Görüşme).

Yabancılar Meclisi'nin üye profili kentte yaşayan ne kadar değişik ülke vatandaşı varsa hepsinden en az bir üye olması üzerine oluşturulurken, gönüllülük esasına dayalı olarak bu meclise üye olmak isteyen yabancı vatandaşlardan Türkçe, İngilizce, Almanca ve Rusça dillerinden en az birini konuşuyor olmaları istenmektedir. Meclise üye olmak isteyen yabancılar, taleplerini ilettikten sonra meclisin aylık toplantılarından birine katılarak orada kendisini tanıtmaktadır. Neden üye olmak istediğine yönelik açıklamaları gerçekleştirdikten sonra kabul görür ise 4 aylık süreçte meclisin olağan 4 toplantısına katılarak meclis üyeleri ve aday üye arasında iletişim gerçekleşmektedir. 4 ayın sonunda süreç her iki taraf içinde olumlu sonuçlanırsa oylama yapılarak adayın

12 Bkz.: <http://alanyayabancilarmeclisi.com/P/1062/Meclis-Uyeleri>, (Erişim Tarihi: 18.11.2019).

kabulü sağlanmaktadır. Meclisten üyenin çıkarılması da aynı şekilde gerekleri ortaya konularak oylama usulü ile gerçekleştirilmektedir. Ancak meclis içerisinde yer alan, yabancı uyruklu üniversite öğrencilerinin temsilcileri üyelik ve üyelikten çıkarılma usullerine tabii tutulmamaktadır. Üniversitedeki yabancı öğrencilerin temsilcileri, öğrenciler tarafından veya üniversite yönetiminin yönlendirmesi üzerinden 1 yıllık süre için Yabancılar Meclisi'ne üye olmaktadır (Bolat, 2018: Kişisel Görüşme). Mecliste kararlar oy çoğunluğu üzerinden alınmaktadır (Yücel, 2018: Kişisel Görüşme).

Yabancılar meclisi, gönüllülük esası üzerine şekillenmektedir. Faaliyetlerinde devamlılık çok büyük önem arz etmektedir. Ayrıca gönüllülük üzerine şekillenen yapısını destekler nitelikte olarak belediye bütçesinden meclise ayrıca bir pay ayrılmamaktadır. Bu noktada yapılacak olan değerlendirmeler, meclisin devamlılığı üzerine önemli dayanaklar oluşturmaktadır. Gönüllülük esasına göre şekillenen meclis, dünya üzerindeki çeşitli örneklerle görüldüğünün aksine seçim yasalarına ve belirli katı kurallara dayanmadığı için emsallerine nazaran bir temsiliyet krizi yaşanmamaktadır (Bolat, 2018: Kişisel Görüşme).

### 5.2.2. Meclisin Kuruluş Amaçları ve Çalışma Usulü

Yabancılar Meclisi'nin kuruluş amaçları aşağıda yer verildiği gibi sıralanmaktadır<sup>13</sup>;

- Kentte yerleşik olarak yaşayan yabancıların kente uyumunu ilgili yasal düzenlemelere dayanarak sağlamaya yönelik faaliyetlerde bulunmak.
- Kentte yerleşik olarak bulunan yabancıların kent yönetiminde yer almasına ve kent yönetimi ile iletişimin kurulmasına yardımcı olmak.
- Kentte bulunan yerleşik yabancıların her türlü bürokratik ve sosyal sorunlarına, istek ve temennilerine cevap vermeye çalışmak.
- Kentte düzenlenecek çeşitli aktiviteler aracılığı kentlin ulusal ve uluslararası alanlarda tanıtımını yapmak.

Meclis, kuruluş amaçları olarak sıralanan genel çerçevedeki maddeler ve onların alt başlıkları ile çeşitlenen yeni amaçlar doğrultusunda çalışmalarını değerlendirmekte ve geliştirmektedir. Geliştirilen yeni hedefler doğrultusunda çeşitlenen çalışma başlıkları, meclis faaliyetleri üzerinde yeni hareket alanları oluşturarak kente ve kent yönetimine farklı mahiyetlerde güncel bir dinamizm kazandırmaktadır. Alanya'da yaşayan yabancıların çalışma usulleri doğrultusunda kent yönetime dahil olmaları yerli vatandaşların da yönetime katılımını olumlu bir örnek sunarak desteklemektedir. Bu doğrultuda yerel demokrasinin, katılımcılığın ve hizmetlerin vatandaşla en yakın birimler aracılığı ile vatandaş destekli olarak gerçekleşmesinin önemli bir çıktısını oluşturarak yönetim bilimi alanına önemli bir emsal teşkil etmektedir.

Kuruluş amaçları doğrultusunda Yabancılar Meclisi her ay düzenli bir şekilde toplanmaktadır. Toplantı gündemleri, meclise ulaşan sorunlar üzerinden derlenerek önceden belirlenmektedir. Toplantılarda alınan kararlar ve gerçekleştirilecek faaliyetler üzerine düzenlemeler, kayda geçirilerek gereği yerine getirilmektedir. Yabancılar meclisiyle doğrudan iletişime geçilmek istenildiğinde, kendi sitelerinde paylaşmış buldukları iletişim bilgileri üzerinden gerçekleştirilebilmektedir. Ayrıca meclisin haftanın iki günü saat 13.30 - 15.30 arasında açık bulunan bürosuna gidilerek doğrudan meclis üyeleri ile iletişime geçilebilmektedir (Bolat, 2018: Kişisel Görüşme).

### 5.2.3. Meclisin Faaliyetleri

Alanya Belediyesi Yabancılar Meclisi kuruluşundan günümüze çalışma usullerine riayet ederek, kuruluş amaçlarını uygun hareket ederek ve amaçlarını değerlendirip geliştirerek çeşitli faaliyetler gerçekleştirmektedir. Bu faaliyetler, Yabancı ülke vatandaşlarının yaşamlarını kolaylaştırıcı gerekli bilgilerin olduğu çeşitli kitap ve broşür bastırılarak bilgilendirme sağlanmaktadır<sup>14</sup>. Bu sayede kente yeni yerleşmiş yabancıların ve yerli halkın, meclisin varlığından ve faaliyetlerinden haberdar olmasına katkı sunulmaktadır.

Yerleşik yabancıların sosyal ve bürokratik sorunlara çözüm getirilmeye çalışılmakta ve de sorunların çözümleri için gerekli idari birimlere yönlendirmeler yapılmaktadır. Örneğin emniyet, göç idaresi veya SGK ile ilgili konular üzerine gelen çözüm taleplerini için kurumların yetkilileri ile iletişime geçerek yapılan yönlendirme ve bilgilendirme ile sorunun çözümüne katkıda bulunmaktadır. Burada vatandaş sorunlarının çözülmesi için kurumlar arası iletişim ile sürecin daha hızlı ilerlemesi yönünde bir müdahale söz konusu olmaktadır (Bolat, 2018: Kişisel Görüşme).

13 Bkz. <http://alanyayabancilarmeclisi.com/P/11/Hakkimizda>, (Erişim Tarihi: 18.11.2019).

14 Bkz. <http://alanyayabancilarmeclisi.com/P/36/Faaliyet-Raporu>, (Erişim Tarihi: 18.11.2019).

Yabancı vatandaşların uyumu için ülkemizde gerçekleştirilmiş yasal düzenlemeler hakkında yerleşik yabancılara bilgilendirme yapılmaktadır. Ayrıca ülkeler arası yasa farklılıklarından kaynaklanan uluslararası sorunları, Türkiye’deki üst düzey idari makamlarla görüşme yapılarak çözüm arayışında yer almaktadır. Örneğin 2013 yılında çıkarılan 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu hakkında bilgi almak amacıyla ve ülkeler arası yasa farklılıklarından kaynaklanan uluslararası sorunları bakana iletmek üzere 2014 yılında Avrupa Birliği Bakanı ve bakanlıktan bir heyetle görüşme yapılmıştır<sup>15</sup>. Bu noktada Yabancılar Meclisi’nin uluslararası iletişimi yanı sıra ulusal yönetim yapısı içerisinde de üst düzey idari birimler ile yerel yönetim kademeleri arasında bir köprü vazifesi gördüğü yorumu getirilebilmektedir.

Yabancılar Meclisi kuruluş amaçları doğrultusunda gerçekleştirdikleri faaliyetler aracılığı ile bir yandan Alanya’da bulunan yerleşik yabancıların sorunlarına çözüm üretip onların kent yönetimlerine katılımını sağlarken diğer yandan da yaptıkları faaliyetler aracılığı ile kentin ulusal ve uluslararası alanlarda tanınırlığına büyük katkıda bulunmaktadır. Yabancılar Meclisi “Alanya İkinci Avrupa” sloganıyla tanınırlığı üzerine etkin faaliyetler yürütürken aynı hareket noktası üzerinden Türkiye’nin Avrupa Birliğine üyelik sürecinin hızlandığı dönemlerde İngilizce-Türkçe metinler hazırlayarak kendi büyükelçiliklerine ve ulaşabildikleri resmi kurumlara “Biz Avrupa Birliği’ni Hak Ediyoruz” şeklinde imza kampanyaları düzenleyerek sürece katkı sunma çabası içerisine girmiştir. Ayrıca küresel anlamda iletişim sistemleri üzerine meydana gelen gelişmeler, meclisin internet, gazete vb... iletişim ağları üzerinden kentin tanıtımına dolayısıyla turizme ve kent ekonomisine önemli bir pozitif dışsallık sunmaktadır (Bolat, 2018:Kişisel Görüşme).

Meclisin üyeleri aracılığıyla uluslararası resmi devlet kurumları ve temsilcilikleriyle geliştirdiği iletişim türü, küreselleşmenin etkisiyle ortadan kalkmış bulunan sınırların aşıldığının göstergesi olarak görülmektedir. Yabancılar Meclisi “Küresel için Yerelde Birliktelik” mottosunu destekler nitelikte gerçekleştirilmiş etkin iletişim gücü sayesinde, uluslararası alanda üst düzey devlet kademelerinin aracılığı devre dışı bırakılarak, yerel düzeyde uluslararası diyalogun gelişmesine ciddi katkılar sunmaktadır.

Yabancılar Meclisi, belediyenin de desteğiyle her yıl Turizm ve Sanat Festivali, Noel Pazarı Etkinliği, Alanya’nın Sanatı Sergileri ve müftülük tarafından her yıl gerçekleştirilen iftar yemekleriyle birden çok dinin, dilin ve medeniyetin etkileşim içerisine girmesiyle kültürel kaynaşma meydana getirmektedir (Bolat, 2018:Kişisel Görüşme). Gerçekleştirilen faaliyetlerle kentte bulunan çeşitli etnik kökenden gelen halkların bir araya gelmesi, aralarındaki iletişimin güçlenmesine ve kentin bu etnik çeşitlilikten beslenerek şekillenmesine önemli katkılar sunmaktadır. Danışma kurulu niteliğinde olan bu kuruluşun faaliyetlerinin çok geniş alanlarda yankı bulması ve kentteki pek çok çeşitliliği bir arada barındırabilmesi, başta Avrupa Birliği olmak üzere pek çok uluslararası kuruluş ve dünyadaki pek çok kente örnek teşkil etmektedir.

Yabancılar meclisinin aktif bir şekilde gerçekleştirdikleri faaliyetleriyle kent yönetimine, özellikle de kentte bulunan farklı temsil gruplarına, kent konseyi içerisindeki çeşitli meclis yapılarına, farklı dinamizm kazandırarak bu yapılar içerisinde de yeni bir hareket alanı oluşturmuştur (Yücel, 2018: Kişisel Görüşme). Yabancılar Meclisi’nin ve yabancıların varlığı Alanya Belediyesi tarafından yapılmış bulunan SWOT analizi içerisinde bir değerlendirmeye tabi tutularak, kentin kent yönetiminin güçlü yanlarını oluşturduğu sonucuna ulaşılmıştır (Alanya Belediyesi, 2014:324).

### 5.3. Yabancılar Meclisinin Yönetim Anlayışında Meydana Getirdiği Değişim

Küreselleşmenin dünyada yayılması, yönetim alanında da dolaylı olarak etkilerini göstermeye başlamıştır. Küreselleşme yönetim bilimi üzerindeki etkilerini gösterdiği alanlardan birini de, yönetim anlayışı üzerinden yansıtmıştır. Yönetişimin katılımcılık, yerel demokrasi, adem-i merkezîyet, subsidiarite, gibi niteliklerle ifade edilmesi genel yönetim alanı ve kent yönetimlerinin de bu perspektifte gelişmesine etki etmektedir. Yabancılar Meclisi’nin kent yönetimi içerisine dahil olması, kentte bulunan yerleşik yabancıların kent yönetimine katılımını arttırmakta ve bir noktaya kadar yerel demokrasiye, adem-i merkezîyetçiliğe, subsidiarite ilkesine önemli katkıda bulunmaktadır. Yabancılar Meclisi’nin varlığı kent yönetiminin yerleşik yabancılarla iletişiminin güçlenmesine, iletişim kopukluğu ve tarafların birbirini anlayamaması gibi sorunları ortadan kaldırmasına yardımcı olmaktadır.

Yabancılar Meclisi’nde belediye başkanının doğal üye sıfatıyla ve meclis başkanı olarak bulunması, meclis ve belediye başkanı arasında doğrudan iletişimi güçlendirmektedir. Örneğin bir konu hakkında bilgilendirme yapılması gerektiğinde belediye başkanı mecliste yer alan İngiliz, Rus, Alman ve Türk üyelerin temsilcilerini

15 Bkz. <http://alanyayabancilarmeclisi.com/P/36/Faaliyet-Raporu>, (Erişim Tarihi: 18.11.2019).

çağırarak bilgi almaktadır. Ayrıca meclis içerisinde planlanan veya gerçekleştirilen faaliyetler meclisin çalışma alanı içerisinde halledilemeyecek bir konuysa ve bu konuda belediye meclisinde görüşme gerçekleştirilmesi gerekiyorsa, belediye başkanının onayı ile konu belediye meclisinde karara bağlanabilmektedir. Bu noktada Yabancılar Meclisi'nin kent yönetimi ve belediye başkanı ile ilişkileri “*Güçlü bir iletişim, dikey hareketlilik*” şeklinde ifadesini bulmaktadır (Bolat, 2018:Kişisel Görüşme). Güçlü iletişim ve dikey hareketlilik sayesinde yönetim alanı içerisinde kırtasiyecilik ve yavaş bürokrasi gibi yönetimi yavaşlatan engeller aşılmaktadır.

Alanya’da bulunan Yabancılar Meclisi’nin aktif bir şekilde faaliyetlerini yürütmesi, kentte bulunan diğer vatandaş ve aktörlerin de kent yönetimine katılımını arttırmaktadır. Alanya kent konseyinde yer alan çeşitli meclislerle yapılan işbirliği sonucu kadın meclisi, gençlik meclisi, engelsiz kent meclisi, üniversite meclisi, çocuk meclisi faaliyetlerine olumlu yönde katkı sunmaktadır (Bolat, 2018:Kişisel Görüşme).

Yabancılar meclisi üyeleri belediyenin ve kent konseyinin toplantılarına ve faaliyetlerine sürekli davet edilmektedir. Sadece kendilerini ilgilendiren konulara değil kendi sorunları dışındaki sorunlar içinde katkı sunmak adına zaman zaman çeşitli önerilerde bulunmaktadır. Ancak yabancılar meclisi kent konseyi içerisindeki meclisler arasında yer alan bir meclis değildir ve bu yönde bir talepleri de bulunmamaktadır. Yabancılar Meclisi’nin 2004 yılında kurulması ve mevcut yapılarının daha işlevsel ve geliştirilebilir hareket alanlarına sahip olması gerekçesiyle kent konseyi içerisinde yer almak istememektedir. Kent konseyi içerisindeki meclisler aracılığı ile çözüme kavuşturulan sorunlara duyarlılık göstermekle birlikte kendi sorunlarına belediyenin, kendi sivil toplum örgütlerinin yani genel kapsamda Yabancılar Meclisi çatısı altında çözüm bulmaktadır (Bolat, 2018:Kişisel Görüşme).

Yabancılar Meclisi’nin ayrı bir meclis olarak var olması ve kent konseyindeki diğer meclislerle belediye başkanıyla, üniversitelerle, sivil toplum örgütleriyle, resmi kurum ve kuruluşlarla yerli vatandaşlarla genel olarak kent yönetimi ile iletişiminin güçlü olması, alınan kararların ve gerçekleştirilen faaliyetlerin katılımcılığın önem az etmesi, devamlılığın sağlanması adına ortak karar alınarak gerçekleştirilmektedir. Yabancılar Meclisi, Alanya kent yönetimi içerisinde yönetim varlığı ve işlevselliği üzerine önemli ve olumlu katkı oluşturmaktadır. Meclisin yönetim anlayışındaki değişim ve gelişimin gerçekleşmesinde, yaygınlaşmasında emsal niteliğinde olduğu görülmektedir.

Yönetimsel anlamda katkıyı destekler nitelikte olacak şekilde, kentin tanınırlığını artırarak kentin dışarıdan yatırımcıları kendine çekmesinde ve kent ekonomisinin canlanmasında büyük etkileri söz konusu olmaktadır. Yabancılar meclisinin kente ve kent yönetimine katkısıyla ulusal ve uluslararası alandaki aktörlere karşı Alanya önemli bir örnek oluşturmaktadır. Alanya Belediyesi’nin 2014 faaliyet raporunda yer verdiği SWOT analizi sonucunda kentin güçlü yanları arasında Yabancılar Meclisi’nin kentte varlığının gösterilmesi şimdiye kadar anlatılanları destekler niteliktedir (Alanya Belediyesi, 2014:324).

## SONUÇ

1980 sonrası süreçte küreselleşmenin doğrudan ve dolaylı etkisiyle meydana gelen zaman-mekan döngüsündeki değişimler, sosyokültürel, ekonomik, siyasal ve yönetsel alanlarda bir takım değişiklikler meydana getirmektedir. Farklı alanlardaki değişiklikler, uluslararası düzeyde meydana gelen düzenlemelere bağlı olarak şekillenmektedir.

Malların ve sermayenin sınırları aşır hızlı bir şekilde dolaşıma girmesi ve yayılması zaman içerisinde insanların (emeğin) sınırları aşır dolaşıma girmesini tetikleyen etkenlerden olmuştur. İnsanların uluslararası düzeyde hareket alanlarını geliştirmeleri ve genişletmeleri dolaylı olarak ulusal sınırların belirsizleşmesine sebebiyet vermektedir. Ulusal sınırların belirsizleşmesi ve ulus devletlerin uluslararası arenada hakimiyet mücadelesi içerisinde girmeye başlaması sosyokültürel, ekonomik alanların yanı sıra siyasal ve yönetsel alanlardaki katı, hiyerarşik yapılar üzerinde küreselleşmenin getirdiği dolaylı etkileri göstermektedir.

Küreselleşmeyle birlikte devletler uluslararası ve kendi ulusal yapısı içerisinde yerel düzeydeki yönetim kademelerinde yetki ve görev paylaşımına giderek, uluslararası hareketliliklerle meydana gelen ve dolaşım hızını arttırmaya yönelik yeni alanlara katkı sunmaktadır. Özellikle yerel düzeydeki yönetim kademeleri, uluslararası alanlarda ulusal sınırların dışına merkezi yönetimlerden bağımsız olarak eklenilebilmektedir. Bu çerçevede insan hareketlerinin hızlanmasıyla uluslararası göç hareketlerindeki artış, insanın ayrıldığı ve vardığı yerler üzerindeki en hızlı ve etkin yönlerini yerel yönetim kademelerinde gösterdiği görülmektedir.

Sınırların ortadan kalkmasıyla birlikte sorunlar veya düzenlemeler ile ilgili belirli yasal dayanakların oluşturulması düşüncesi belirmeye başlamış ve bu yönde başta Avrupa Birliği olmak üzere pek çok uluslararası kuruluş aracılığıyla çeşitli düzenlemeler gerçekleştirilmektedir.

Bir yerden başka bir yere giden insan hareketliliği ile şekillenen yeni kentler, çok dilli, dinli, etnikli, yani çok medeniyetli bir yapıya bürünmektedir. Yeniden şekillenen ve tek milletten insanın barındığı kent yapılarından sıyrılan yeni kentlerde de kent yönetimlerinin oluşan etkiler üzerinden yeniden şekillenmek ihtiyacı meydana gelmektedir.

Uluslararası alanda çeşitli yasal dayanaklarla oluşturulan ve Türkiye’de Almanya’daki emsalleri incelenerek şekillenen ve gönüllülük esasına dayanan “Yabancılar Meclisi” uygulamaları, kent yönetimlerindeki değişimlere ve gelişimlere önemli bir örnek sunmaktadır. Alanya Belediyesi Yabancılar Meclisi, danışma kurulu niteliğine dayalı olarak oluşturulan meclis yapısıyla kentte bulunan milletlerin temsiliyetine imkan sunmaktadır. Bu şekilde katılımçılık üzerinde özellikle de yerleşik yabancı olarak ifade edilen kesimin yönetsel alanda alınan kararlara katkı sunması önemli bir çıktı oluşturmaktadır. Ayrıca idari birimler arasında dirsek teması içerisinde aracı kurum niteliğinde görev yaparak kent yönetiminin işleyişini hızlandırmaktadır. Sadece yerel düzeyde değil Türkiye’deki üst düzey idari kurumlarla, organlarla iletişime geçerek yabancıların kendi ülkeleri ve Türkiye arasındaki yasal düzenlemelerin farklılığından kaynaklanan uyuşmazlıkların çözümüne katkıda bulunmaktadır. Ulusal düzeydeki idari kuruluşlarla ortak projeler yürütülerek ülkenin ve kentin gelişmesine katkıda bulunmaktadır.

Meclisin mevcut yapısı incelendiğinde uluslararası düzeyde çok sesliliğe dayalı bir yapıda bulunmaktadır. Alanya Belediyesi Yabancılar Meclisi, uluslararası düzenlemeler konusunda takipçiliğini korurken asıl olarak temellerini gönüllülük esasına dayandıran ve uyum yasaları ile desteklenen bir yapıya bürünmüştür. Ayrıca gönüllülük esasından şekillenen faaliyetleriyle ve aktif katılım sergileyerek kent meclislerinde ve kentte bulunan diğer yönetim kademelerinde alınan kararlara yerli vatandaşların katılımını tetikleyici yönde pozitif dışsallık oluşturmaktadır.

Meclis içerisinde yer alan çeşitli milletten temsilcilerin bir kısmı sivil toplum örgütü, dernek, vakıf düzeyinde temsilcilerden oluşması ayrıca Alanya’da bulunan iki üniversiteden de yabancı öğrencilerin temsilcilerinin yer alabilmesi meclis kararına çok sesli bir katılımın olduğunu örneğini sunmaktadır. Ayrıca yüksek temsil düzeyinden insanların meclis üyeleri içerisinde varlığı, meclisin kararlarının, gerçekleştirdiği faaliyetlerinin daha etkin ve hızlı bir şekilde yayılım oluşturmaya sebebiyet vermektedir. Dolayısıyla kent yönetimlerine katılımın hizmete en yakın birimler aracılığıyla ve etkin bir şekilde gerçekleştiğini ve bu yönde gelişim gösterdiğini ispatlamaktadır.

Yabancılar Meclisinin kent yönetiminde etkinliğinin artması ve gelişmesine paralel olarak Alanya’nın uluslararası tanınırlığı ve Türkiye’nin uluslararası arenalarda varlığı üzerine geliştirilen yeni alanlarda ve yerel düzeyde, ulusal ve uluslararası alan arasında yeni iletişim kanalları geliştirilmektedir. Geliştirilen yeni iletişim kanallarının etkin olmasında ve hızlı bir şekilde yayılım göstermesinde küreselleşmenin de etkilerinin yansıdığı alanları destekleyen ve teknolojik ilerlemenin başı çektiği yeni iletişim dizaynları önemli yer tutmaktadır. Oluşturulan iletişim dizaynıyla yönetim alanındaki katı iletişim dili ve diplomasi alanlarının oluşturduğu yorucu ve masraflı kırtasiyecilik de aşılmaktadır. Yabancılar Meclisi “*Küresel için yerelde birliktelik*” mottosunu destekler nitelikte gerçekleştirilmiş etkin iletişim gücü sayesinde uluslararası alanda üst düzey devlet kademelerinin aracılığı devre dışı bırakılarak, yerel düzeyde uluslararası diyalogun gelişmesine ciddi katkılar sunmaktadır. Yerel düzeyde ve uluslararası alan arasında Yabancılar Meclisi aracılığıyla geliştirilen iletişim türü, ulus devletlerin de bu alandaki yükünü hafifletmekte ve zaman içerisinde ulus devletlerde takipçi bir merkezi yönetim kademesi oluşabileceğinin göstergelerini sunmaktadır.

Yabancılar Meclisi, küreselleşmenin de dolaylı etkilerinin yansısıyla şekillenen, değişen kent yönetiminde, “yönetişim” algısının şekillenmesinde ve genel olarak yönetim bilimi alanına ciddi katkı ve pratikler sunmaktadır. Yabancılar Meclisi, Alanya kent yönetimi içerisinde yönetişimin varlığı ve işlevselliği üzerine önemli ve olumlu katkı oluşturmaktadır.

Alanya Belediyesi Yabancılar Meclisi, kentte yapılan araştırmalarının sonuçlarına bağlı olarak kentin güçlü yanlarını oluşturmaktadır. Bu perspektifte kentte ve kent yönetiminde değişimlere neden olarak Alanya’nın Türkiye’de ve dünyada ne kadar ayrıcalıklı bir kent olduğu gösterilmiştir. Ayrıca yönetim anlayışındaki değişim ve gelişimin gerçekleşmesinde, yaygınlaşmasında emsal niteliğinde olduğu görülmektedir.

## KAYNAKÇA

- AKDIŞ ASLANOĞLU, Rana (2000), **Kent Kimlik ve Küreselleşme**, Ezgi Yayınları, Bursa, 2. Baskı.
- ALANYA BELEDİYESİ (2015), **Alanya Belediyesi 2014 Yılı Faaliyet Raporu**, Alanya Belediye Başkanlığı Yayını, <http://alanya.bel.tr/Documents/Faaliyet/2014/#p=324> (Erişim Tarihi: 04.12.2017).
- ALANYA KAYMAKAMLIĞI (2019), “*Turizm, Alanya’ya Gelen Ziyaretçi Sayısı*”, **E-Haber**, Alanya Kaymakamlığı Kurumsal Web Sayfası, <http://www.alanya.gov.tr/alanyada-turizm1> (Erişim Tarihi: 18.11.2019).
- ALANYA KENT KONSEYİ (2019), “*Rakamlarla Alanya*”, **E-Haber**, Alanya Kent Konseyi Kurumsal Web Sayfası, <http://alanyakentkonseyi.org.tr/S/54/Rakamlarla-Alanya> (Erişim tarihi:18.11.2019).
- ALANYA YABANCILAR MECLİSİ (2019), “*Hakkımızda*”, **E-Bilgi**, Alanya Yabancılar Meclisi Kurumsal Web Sayfası, <http://alanyayabancilarmeclisi.com/P/11/Hakkimizda> (Erişim Tarihi: 18.11.2019).
- ALANYA YABANCILAR MECLİSİ (2019), “*Yabancılar Meclisi Meclis Üyeleri*”, **E-Bilgi**, Alanya Yabancılar Meclisi Kurumsal Web Sayfası, <http://alanyayabancilarmeclisi.com/P/1062/Meclis-Uyeleri> (Erişim Tarihi: 18.11.2019).
- ALANYA YABANCILAR MECLİSİ (2019), “*Alanya Yabancılar Meclisi Faaliyet Raporu*”, **E-Rapor**, <http://alanyayabancilarmeclisi.com/P/36/Faaliyet-Raporu> (Erişim Tarihi: 18.11.2019).
- BAŞ, Cemal (2017), **Avrupa Kentsel Şartı**, Türk Belediyeler Birliği Yayınları, Ankara, Online Kitap: [http://www.tbb.gov.tr/online/kitaplar/avrupa\\_kentsel\\_sarti\\_2017/html5forpc.html](http://www.tbb.gov.tr/online/kitaplar/avrupa_kentsel_sarti_2017/html5forpc.html) (Erişim Tarihi: 27.11.2017).
- BEKTAŞ, Cengiz (2010), **Kent-Kültür-Demokrasi**, Arkeoloji ve Sanat Yayınları, İstanbul.
- BOLAT, Nimet (2018), **Kişisel Görüşme**, Alanya Belediyesi Yabancılar Meclisi Görevlisi, Alanya.
- DAOUDOV, Murat (2015), “*Türkiye’de Yabancıların Uyumunda Yerel Yönetimlerin Rolü*”, **Uluslararası Göç ve Mülteci Uyum Sorununda Kamu Yönetiminin Rolü** (Ed. Yakup Bulut), Umuttepe Yayınları, Kocaeli, ss.39-64.
- DELİHASANOĞLU, Pınar (2013), “*Küreselleşmenin Yerele ve Yerel Yönetimlere Etkileri: Kent Konseyleri Örneği*”, **Yüksek lisans Tezi**, Düzce Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Düzce.
- ERAT, Veysel (2013), “*Yerleşik Yabancıların Yerel Düzeyde Kamusal Hayata Katılımlarında Bir Araç Olarak: Bilgi Edinme ve Dernek Hakkı*”, **Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, S.15(2), ss.277-290.
- FRANKFURT BELEDİYESİ (2019), “*Belediye Yabancılar Temsilciliği Usul Kuralları Frankfurt am Main (KAV)*”, [https://www.frankfurt.de/sixcms/detail.php?id=2896&\\_ffmpar\[\\_id\\_inhalt\]=176449](https://www.frankfurt.de/sixcms/detail.php?id=2896&_ffmpar[_id_inhalt]=176449) (Erişim Tarihi: 18.11.2019).
- FRANKFURT BELEDİYESİ (2019), “*Hessen Belediye Kanunu (HGO)*”, **E-Mevzuat**, [https://www.frankfurt.de/sixcms/detail.php?id=2896&\\_ffmpar\[\\_id\\_inhalt\]=176453](https://www.frankfurt.de/sixcms/detail.php?id=2896&_ffmpar[_id_inhalt]=176453) (Erişim Tarihi: 18.11.2019).
- FRANKFURT BELEDİYESİ (2019), “*KAV nedir?*”, **E-Doküman**, [https://www.frankfurt.de/sixcms/detail.php?id=2896&\\_ffmpar\[\\_id\\_inhalt\]=176450](https://www.frankfurt.de/sixcms/detail.php?id=2896&_ffmpar[_id_inhalt]=176450) (Erişim Tarihi: 18.11.2019).
- GELEKÇİ, Cahit (2011), “*Küreselleşme-Yerelleşme İlişkisi*”, **Sosyoloji Konferansları Dergisi**, S.31, ss.263-277.
- GÜLER, Birgül Ayman (2013), **Yerel Yönetimler Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım**, İmge Kitapevi, Ankara, 4. Baskı.
- GÜNEŞ, Muharrem (2004), **Küreselleşme Kısacasında Kent ve Politika**, Detay Yayınları, Ankara.
- HEYWOOD, Andrew (2014), **Siyaset** (Çev. Bican Şahin), Adres Yayınları, Ankara, 14. Baskı.
- KELEŞ, Ruşen (2013), **Kentleşme Politikası**, İmge Kitapevi, Ankara, 13. Baskı.
- KELEŞ, Ruşen ve MENGİ, Ayşegül (2013), **Avrupa Birliğinin Bölge Politikaları**, Cem Yayınları, İstanbul.



- MAHALLİ İDARELER GENEL MÜDÜRLÜĞÜ (2017), “*Yabancıların Yerel Düzeyde Kamusal Yaşama Katılım Sözleşmesi*”, **E-Mevzuat**, <http://www.migm.gov.tr/avrupa-konseyi> (Erişim Tarihi: 27.11.2017).
- MENĞİ, Ayşegül (2007), “*Avrupa Birliğine Uyum Sürecinde Yerel Yönetimlerle İlgili Düzenlemeler*”, **Yerellik ve Politika: Küreselleşme Sürecinde Yerel Demokrasi** (Ed. Ayşegül Mengi), İmge Kitabevi, Ankara.
- OKTAY, Tarkan (2016), “*Metropol Kent Yönetimi Yaklaşımları ve Uygulama Modelleri*”, **Strategic Public Management Journal**, S.2(4), ss.49-71.
- ÖKMEN, Mustafa ve PARLAK, Bekir (2008), “*Modernleşmeden Küreselleşmeye Türk Kent Yönetimleri: Teme Nitelikler, Sorunlar ve Projeksiyonlar*”, **Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, S.15, ss.199-247.
- ÖKTEM, M. Kemal, GÖÇÖĞLU, Volkan ve TUNÇ, Şebnem (2016), “*Kardeş Şehir Uygulamalarının Yerel Politika Transferine Etkisi: Alanya-Gladbeck Araştırması*”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, S.25(4), ss.49-86.
- ÖZER, Mehmet Akif ve AKÇAKAYA, Murat (2014), **Yerel Yönetimler Teorik Boyut**, Gazi Kitabevi, Ankara.
- ÖZKAYA, Yakup (2017), “*Yabancıların Yerel Düzeyde Kamusal Yaşama Katılımına Dair Sözleşme*”, **E-Doküman**, <http://kisi.deu.edu.tr/yakup.ozkaya/> (Erişim Tarihi: 18.11.2019).
- ÖZKUL, Osman (2013), **Kültür ve Küreselleşme**, Açılım Kitap Yayınları, İstanbul, 2. Baskı.
- ŞAHİN, Yusuf (2015), **Kentleşme Politikası**, Ekin Yayınları, Bursa, 5. Baskı.
- ŞENGÜL, Tarık (2001), **Kentsel Çelişki ve Siyaset**, Wald Yayınları, İstanbul.
- TEKELİ, İlhan (2011), **Kent, Kentli Hakları, Kentleşme ve Kentsel Dönüşüm Yazıları**, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul.
- TOPRAK, Zerrin (2009), “*Emekli Yerleşiklerin Yerelde Kamusal Hayata Katılım İstekliliği ve Yerel Halkla İlişkileri (Antalya İçin Bir Yaklaşım)*”, **Yönetim Bilimleri Dergisi**, S.7(2), ss.99-137.
- ULUSLARARASI STRATEJİK ARAŞTIRMALAR KURUMU (2008), “*Yerleşik Yabancıların Türk Toplumuna Entegrasyonu*”, **USAK Raporları**, Ankara.
- YAHYAGİL, Mehmet Y. (2011), “*Kentlerin Kültürün Gelişmesindeki Etkileri*”, **Sosyoloji Konferansları Dergisi**, S.25, ss.105-120.
- YONTAR, İbrahim Güray (2011), **Avrupa Konseyi Kararlarında Yerleşik Yabancıların Yerel Düzeyde Seçme ve Seçilme Hakları**, Seçkin Yayınları, Ankara.
- YÜCEL, Adem Murat (2018), **Kişisel Görüşme**, Alanya Belediye Başkanı ve Alanya Belediyesi Yabancılar Meclisi Başkanı, Alanya.

**Türkiye Cumhuriyeti Anayasası** (09.11.1982 tarih ve 17863 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete).

4517 sayılı **Avrupa Yerel Topluluklar veya Yönetimler Arasında Sınırötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşmesinin Onaylanmasına Dair Kanun** (06.02.2000 tarih ve 23956 sayılı Resmi Gazete),

6458 sayılı **Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu** (11.04.2013 tarih ve 28615 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete).

**EK 1:**

**“Küreselleşmenin Kent Yönetimlerinde Meydana Getirdiği Değişim: Yabancılar Meclisi, Alanya Örneği”  
Konulu Çalışma İçin Mülakat Görüşmesinde Yetkililerden<sup>1</sup> Cevaplandırılması Talep Edilen Sorular**

1. Yabancılar Meclisi nasıl kurulmuştur? Kuruluş amaçları nedir? Meclisin kurulma kurulması teklifi yerleşik yabancılardan mı yoksa kent yönetiminden mi gelmiştir?
2. Yabancılar meclisine üyelik ve meclis faaliyetlerine katılım nasıl gerçekleşmektedir?
3. Kentteki yerli vatandaşlar meclisten ve faaliyetlerinden haberdar mıdır? Yerli vatandaşlar tarafından meclise karşı nasıl bir tepki ortaya koyulmaktadır?
4. Kente yeni yerleşmiş yabancı vatandaşların takibi nasıl sağlanmaktadır? Yeni yerleşmiş yabancılar, yabancılar meclisinden nasıl haberdar olmaktadır?
5. Yabancılar Meclisine üyelik hangi durumlarda sona ermektedir?
6. Yabancılar Meclisinin çalışma usulleri nelerdir?
7. Yabancılar Meclisinin faaliyetleri genel olarak nelerdir?
8. Yabancılar Meclisi belediye bünyesindeki hangi birim altına faaliyetlerini yürütüp yönetime dahil olmaktadır?
9. Yabancılar Meclisinin belediyeden talepleri nelerdir? Meclis olmak istediği konumda mı yer almaktadır, ya da geliştirilebilir bir yapı mı öngörülüyor?
10. Yurt dışındaki yabancılar meclisi örneklerindeki gibi temsiliyet krizleri yaşanıyor mu? Örneğin; Almanya’daki temsiliyet krizleri (Frankfurt Yabancılar Meclisi)...
11. Yerleşik yabancıların yasalardan kaynaklanan uyuşmazlık problemlerinin çözümünde yabancılar meclisinin rolü var mıdır, varsa Yabancılar Meclisi yasal uyuşmazlıklarının çözümüne nasıl rol oynamaktadır?
12. Yabancılar Meclisinin uluslararası aktörlerle iletişim konusundaki etkinliği nasıl sağlanmaktadır, kentin ulusal ve uluslararası tanınırlığına nasıl katkı sunmaktadır?
13. Yabancılar Meclisinin kent yönetimine katkısı ve mecliste alınan kararların yaptırım düzeyi nedir?
14. Yabancılar Meclisinin aktif faaliyetlerinin kentte bulunan diğer meclisler (ket konseyi içerisindeki meclis yapıları vs...) üzerinde bir etkisi var mıdır? Varsa bu etkiler nasıl meydana gelmektedir?
15. Yabancılar Meclisinin ayrı bir meclis olarak var olması, diğer meclisler içerisindeki etkinliklerini nasıl etkilemektedir?
16. Yabancılar Meclisinin diğer meclislerle (Belediye meclisi vs...) etkileşimi hangi seviyede ve nasıl gerçekleşmektedir?
17. Yabancılar, meclis aracılığı ile kendilerini ilgilendiren kararlar dışındaki kararlara da katılım sergileyebiliyorlar mı?
18. Yabancılar Meclisinin kente ve kent ekonomisine sunduğu katkı nelerden oluşmaktadır?

---

<sup>1</sup> Nimet BOLAT ve Adem Murat YÜCEL ile Kişisel Görüşmeler.

# Kapitalizmin Sosyolojik Temelleri Üzerine Bir İnceleme: Marx, Weber ve Ülgener Karşılaştırması<sup>1</sup>

*An Examination of the Sociological Foundations of Capitalism: Comparing Marx, Weber and Ülgener*

**Habibe KULLE**

Öğr. Grv., Hatay Mustafa Kemal Üniversitesi,  
Kırıkhan MYO, Yönetim ve Organizasyon Bölümü,  
hbb\_kll\_64@hotmail.com  
<https://orcid.org/0000-0002-4027-0684>

Makale Başvuru Tarihi: 24.10.2019

Makale Kabul Tarihi: 31.12.2019

Makale Türü: Araştırma Makalesi

## ÖZET

**Anahtar  
Kelimeler:**

Karl Marx,

Max Weber,

Sabri Fehmi  
Ülgener,

Kapitalistleşme  
Sorunu,

*Bu çalışma, Sabri Fehmi Ülgener'in Doğu toplumlarının kapitalistleşememe sorununu ele alması üzerine yapılmış olan bir incelemedir. Buradaki amaç, Ülgener'in Doğunun kapitalistleşememesi sorununu nasıl değerlendirdiğini ve bu değerlendirme sonucunda elde ettiği bulgular ile sosyolojiye sağladığı katkıları tespit etmektir. Bu bağlamda, Marx'ın pozitivizm ve maddeyi kullanarak kapitalizmin gelişimini tanımlayarak açıklayan düşünceleri kullanılmıştır. Takibinde kapitalizme yönelik açıklamaları ile sosyoloji alanına büyük katkılar yapan Weber'in de bu konudaki düşüncelerine değinilmiştir. Ayrıca bu iki düşünürün kapitalizm ve Doğunun kapitalistleşememesine ilişkin düşünceleri de Ülgener'in düşünceleri ile karşılaştırılarak yeniden değerlendirmiştir. Yine Ülgener'in Doğunun kapitalistleşememesine yönelik yaptığı açıklamaları ile aşkın felsefe anlayışına eleştirel bir gözle bakılmasını sağlamıştır. Ülgener'in açıklamalarıyla, için bir felsefe anlayışının gerekliliğine de ulaşılmıştır. Ayrıca çalışma sosyolojik sorunları değerlendirirken yararlanılan metodun da önemli olduğunu göstermektedir. Çalışmanın hazırlanmasında yöntem olarak, tarihsel ve betimleyici yöntemden yararlanılmıştır.*

**Keywords:**

Karl Marx,

Max Weber,

Sabri Fehmi  
Ülgener,

The problem of  
non-capitalization

## ABSTRACT

*This study is a study of Sabri Fehmi Ülgener's approach to the problem of non-capitalization of Eastern societies. The aim of this is to determine how Ülgener evaluates the question of the failure of the East to capitalize, and the findings he has obtained as a result of this evaluation and his contributions to sociology. In this context Marx's ideas that describe the development of capitalism's contributions to the field positivism and matter are used. Weber, who made great contributions to the field of sociology with his explanations on capitalism, was also mentioned. In addition, these two thinkers re-evaluated the ideas of capitalism and the failure of the East to capitalize in comparison with the ideas of Ülgener. Again, Ülgener's comments on the failure of the East to capitalize made it possible to take a critical look at the understanding of transcendental philosophy. The necessity of an immanent philosophy has been reached by Ülgener's explanations. In addition, the study shows that the method used to evaluate sociological problems is also important. Historical and descriptive methods were used as a method in the preparation of the study.*

1 Bu çalışma yazarın 2017 yılında Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü tarafından kabul edilen "Benedictus De Spinoza Öncülüğünde Siyasetin Aşkınlıktan İçkinliğe Yeniden Tanımlanması" konulu yüksek lisans tezinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

## 1. GİRİŞ

Türk siyaset hayatında ve bürokrasi yapısında dikkat çeken olaylar, tarihsel süreçteki ekonomik ve toplumsal buhranlardır. Bu buhranlar genel anlamıyla siyasi alanda mevcut olan yönetilemezlik ve temsil krizleri, toplumsal alanda da bunların yansıması olan siyasete ilgililik, siyasal şiddet olarak karşımıza çıkmaktadır. Ekonomik konjüktürde de yer alan genişleyici ve daraltıcı politikaların etkisiyle birlikte bu durumlar daha da gerici hale gelebilmektedir. Fakat burada önemli olan şeylerden bir tanesi de gerek siyasi alanın gerekse toplumsal alanın ortak kaygısını oluşturan belirsizlik ve anlaşılama korkusudur. Bu sorunların ise hangi alandan hareketle çözüme kavuşturulacağı ise hale tartışılmaktadır. Tarihi alandan mı, bürokratik yapıdan mı yoksa ekonomik konjüktüre bağlı olarak mı ele almalıyız bu önemli bir sorun oluşturmaktadır. Bununla birlikte hangi alana öncelik vererek ya da öncelik verilmesi gerekiyor mu soruları da ayrı bir tartışma konusu oluşturmaktadır. Bu üç soruya da verilen farklı cevaplar beraberinde yeni ve farklı sorunları da getirmektedir. Bu açmazın ve bu alanların ortak noktasının nerede kesiştiği meselesi iktisadi ve sosyal alanda kördüğüm oluşturmaktadır. Sabri Fehmi Ülgener de bu sorunlar hakkında çalışmış ve bu üç alanı da içerisine alan kapitalistleşememe sorunu üzerinde düşüncelerini yoğunlaştırmıştır. Ortak noktayı da sahip olunan iktisat zihniyeti ile iktisat ahlakını bir birinden ayırarak ele almanın gerekliliği ile keşfetmiştir.

Benzer sorunu, Batılı düşünürlerden Karl Marx ve Max Weber ise daha çok edindikleri metodolojilerden hareketle ve kendi coğrafyalarının zihniyet ve ahlakından hareketle ele almışlardır. Bu durumun farkına varan Ülgener, sorunun çözümü noktasında da tek bir kanattan değil üç alanı da içerisine alacak kapsamlı bir alandan hareket etmiştir. Bunun için de aradığı metodu dönemin Durkheimci/Gökalpci pozitivist anlayışında değil Alman Tarih Okulu hocalarında ve bilhassa da Weber'den etkilenerek edindiği anlamacı (anlayış) metotta bulmuştur. Ona göre sadece ekonomik, sosyal ya da tarihsel sürece ve bunların somut göstergelerine bakarak bu düğümün çözülmesi imkansızdır. Bunun için o dönemlere ve o dönemdeki tüm bu faaliyetlerin ortaya çıkmasını sağlayan zihniyet olgusunu, zihinsel sürecini de incelemek gerekmektedir. Çünkü sosyal bilimler ve sosyolojik alan onları oluşturan insan ögesinden bağımsız değildir. Fen bilimleri gibi doğa bilimlerinde kullanılan metotlarla açıklanamayacak kadar karmaşık bir yapıya sahiptir. Bu nedenle de sadece salt insan unsurundan değil onun edindiği zihinsel alanı ve bu zihinselliğin yansıması olan ahlaki alanı anlayarak olayları ele almak gerekmektedir. Bunun için de içerisinde insan ögesini barındıran tüm olgulardan yararlanılmalıdır. Özellikle tarih alanında ve edebi alanda verilmiş olan yapıtlara gerekli önem verilmelidir. Çünkü bu eserler insan zihninin en objektif ve saf haliyle yansıtıldığı olgulardır. Buradan hareketle Ülgener, Doğunun kapitalistleşememe sorununu Marx ve Weber'e paralel olarak ele almıştır. Ancak o diğer iki düşünürün konu sınırlamaları hususunda uymadıkları zaman sınırlaması hususunu da dikkate alarak araştırmasını Osmanlı devleti döneminden başlayıp, Cumhuriyet tarihi sürecine kadar olan iktisadi yapıyı da ele alarak meydana getirmiştir.

Bu çerçevede yazıda öncelikle kapitalistleşememe olgusunun Batıdaki ve Doğu'daki temellerinin düzgün bir şekilde ele alınması için mevcut sorunu ele alan düşünürlerin edindikleri metotlara yer verilmiştir. Daha sonra ise kapitalistleşememe sorununu ele alan Batılı düşünürler olarak Marx ve Weber'in düşünceleri ile Ülgener'in bu konuyu ele almasına yer verilmiştir. Son olarak üçüncü bölümde de Sabri Fehmi Ülgener'in kapitalistleşememe olgusu hakkında Marx ve Weber'in yaptığı açıklamalara getirmiş olduğu eleştirilerle birlikte, kendisinin de eleştirilen yönlerine yer verilmiştir. Böylece sosyal bilimler alanında çalışırken karşılaşılabilecek sapmaların neler olabileceği gösterilmeye çalışılmaktadır ve aynı zamanda Ülgener'in düşünce sistemi ile dünya felsefesine yaptığı bir çok katkısı da tespit edilmeye çalışılmıştır.

## 2. ANLAMACI YÖNTEM VE AÇIKLAYICI YÖNTEM

Yöntemsel analizle konuya başlamadaki temel amaç, düşünürlerin felsefelerini oluştururken faydalandıkları metotları kavrayıp onların felsefeleri incelenirken yanılmalardan kurtulmaktır. Bu nedenle öncelik olarak dolayı Marx'ın metodolojisi olan açıklayıcı yöntem ele alınmış ve arkasından Weber ve ondan etkilenerek Ülgener'in de benimsediği açıklayıcı metoda değinilmiştir.

### 2.1. Açıklayıcı Yöntem

Açıklayıcı yöntem, doğa bilimlerinde kullanılan yöntemlerin toplum bilimlerine de uygulanmasını öngörür. Yani toplumsal alanında bir tür deneylebilir ve ölçülebilir bir alan olduğunu varsayarak, toplumsal alanı tamamen pozitivistime dayalı olarak ele almaya çalışılmaktadır. Ancak Marx, bu yöntemi tamamen ampirik bir

süreçler dizisi şeklinde ele almamıştır ve felsefesine de bu şekilde uyarlamamıştır. O yöntemini aposteriori düşünce geliştirme yöntemi olarak tasavvur etmiştir. Yani o salt aklın eleştirisine dayanan bir pozitivizmin belirleyiciliğinden daha farklı bir yöntem düşünmüştür. Bu yönüyle de Marx, Hegel'in bir sentez ile son bulan katı diyalektik anlayışından da kurtulabilmiştir. Onun için diyalektik bir düşünme şeklidir. Bu düşünce şeklinde de akıl ve Tanrı sadece ide de tanımlanamaz. Çünkü, Marx için insan yaşamı sürekli bir akış içerisinde. Bu akış da salt bir kuram ile değil onun uygulama alanı olan pratiğinde yer aldığı bir birliktelikte akmaktadır. Bu birliktelik alanı da tarihseliktir. Bundan dolayı tarih ögesi Marx için önemlidir. Çünkü tarih insan aklının şekillendiği bir alandır. Onun araştırma yöntemi soyuttan somuta doğru gitmektedir. O yönteminde nicel ve niteliksel gözlemlerle elde ettiği verileri tam bir şekilde kullanmıştır. Bu verilerden hareket ederek sosyal alanı açıklamaya çalışmıştır. Bunu yaparken de yine sürekli olarak sosyal yaşamdan gözlemlerle kuramsal inşa oluşturacak veriler elde etmiştir. Böylece o bu kurumsal verileri sosyal gerçeklik ile ilişkilendirerek gerçekliği yakalamaya çalışmıştır (Erdoğan, 2007:257-258). Deleuze göre aşkın anlayış, iç bütünlüğe sahip olduğu düşünülen kapalı bir sistem içerisinde yer alan her şeyin ama her şeyin asimile edildiği ve böylece teklifin oluşturularak bütünlüğün vurgulandığı bir sistemdir. Bu sistem içerisinde yer alan her şey özsel yapıları gereğince tanımlanıp, sistem içerisine adapte edilerek, dikey bir sıralamaya, hiyerarşiye tabi tutulmaktadır. Şeylerin önemini de hiyerarşide kapladıkları alan belirlemektedir. Deleuze için bu anlayış rasyonalist temsil ve yorumlamalar ile arzuları belirli bir alanda sabitleyip insanın yaşam mücadelesinin ürünü olan tarihsel alanında ki süreç ve olay kavramlarını ortadan kaldırmaktadır. Böylece aşkın anlayış, yeniliğe kapalı, baskıcı, dayatmaların yer aldığı, zorbalığı ve şiddeti içerisinde barındıran bir yönetimle eş anlamlıdır (Küçükalp, 2009:133).

## 2.2. Anlamacı Yöntem

Anlamacı yönteme gelindiğinde ise Weber bu yöntemi Dilthey'in doğa bilimleri ile toplum bilimleri incelerken farklı metodların kullanılmasına yönelik, Kant'tan etkilenerek oluşturduğu ayırmadan faydalanarak edinmiştir. Dilthey, tin bilimlerinin doğa bilimlerindeki gibi dış gözleme bağlı olan açıklayıcı yöntem ile anlaşılamayacağını savunur. Anlamacı yöntem olayların bir dış gözlem ile değil içe bakış ile iç gözlemlerle anlamlandırılabilirliğini savunur. Burada ki iç gözlem bir tür yeniden üretim ve duygudaşlık (yerine koyarak düşünme) yeteneğine dayanır. Bu anlamda olaylar ve olgular tarihsel düzlemde ait olduğu yere göre ve görüşe göre ele alınıp değerlendirilir (İlhan, 2014:20). Yani anlamacı metod, toplumsal olgu ve olayların doğa bilimlerindeki gibi dış gözleme dayalı, keskin bir nedensellik ile anlaşılabilirliği görüşüne karşı çıkan ve onun yerine toplumda meydana gelen fenomenlerin bir tür içe bakış yöntemi ile değerlendirmesi gerektiğini savunan anlayıştır. Weber'in yöntemi de bu anlamda anlamacı yönü ağır basan fakat yer yer yarı pozitivist eğilimlerinden dolayı açıklayıcı metoda da yer veren bir yöntemdir (Zaret, 1980:1181'den akt.: İlhan, 2014:23). Weber'in bu pozitivist eğilimleri de onun bilimselcilik tutkusundan ileri gelmektedir. Yani o söylediklerinin bilimsel bir tutarlılık ile desteklenmesi için deneysel bir takım testlerle doğrulanmasını öngörmektedir (Hughes, 1985:269). Weber, "*Toplum Biliminde Nesnellik*"(1904) adlı denemesinde, kendi yaklaşımını şu şekilde açıklamıştır (Swingewood, 1998:174);

*"içinde hareket ettiğimiz gerçekliğin (kendimizin hem "içinde" hem de "dışında" gelişen, birbiri ardı sıra ve bir arada ortaya çıkıp görünen "sonsuz çeşitlilikteki olaylardan oluşan bir gerçekliğin" karakteristik teklifini anlama çerçevesinde kurmuştur".*

Weber'in yönteminde dikkat ettiği bir diğer husus kültürel alanı anlamak konusunda bilimsel yasaların ne kadar yeterli olduğudur. Kültürel alanı ele alırken iki alanın birbirini dışlar nitelikte olduğu görülmektedir. Bilimsel alan deney ve gözleme dayalı olarak daha somut ilerlerken, kültürel alanı anlamak için oluşturuldukları coğrafyayı anlamak gerekir. Bundan dolayı evrensel bir kültür yasası yoktur ve kültür öznel bir yapı ve tarihe sahiptir (İlhan, 2014:25-26). Weber'in metodunda üzerinde durduğu bir diğer nokta ise toplumsal ve tarihsel alanı incelerken değer kavramından ne kadar vazgeçilebildiği ve ne kadar nesnel olunabildiğidir (Baert, 2010:64-66). Bununla birlikte Weber, dinin yerine geçirilebilecek olan, herkesi ve her şeyi kapsayan, her derde deva olabilecek bir hakikatin olmayacağını savunmuştur (Weber, 2006:218-220). Weber'e göre bir sosyal bilimcinin nesnel olması imkansızdır. Çünkü sosyal bilimci araştıracağı nesneyi kendi zihninde daha önceden şekillenen değerlere, kabul ve reddedilere göre şekillendirir. Çünkü eylemin toplumsallığı, diğerlerinin davranışını dikkate aldığı ölçüde gerçekleşir (Weber, 2012:112). Weber ideal tip kavramı da onun metodolojisinde önemli bir yere sahiptir. Çünkü onun yöntemsel yaklaşımına göre her ideal tip kendi bulunduğu kültürel alana göre farklılık göstermektedir (İlhan, 2014:29). İdeal tipler Weber'in "toplumsal eylem" kavramını bilimsel bir alana taşımak ve dünya tarihini oluşturan başat olguları çözümleyebilmek için oluşturduğu akıl ürünü araçlardır. Yani gerçek dünyada rastlanması imkansız olan ama tarihsel ve sosyolojik alanda doğa

bilimlerinde ki kesinliği değersel alanda da gerçekleştirmek için oluşturulmuşlardır. Bu ideal tiplerin işlevi, gerçek dünyanın anlaşılabilirliğini kolaylaştırmaktır. Bunlar tekil haldeki fenomenlerin özsel bir birlikteliğini sağlarlar ve bu tekilliğin farklı varyasyonlarını ortaya koyarlar (Baert, 2010:72). Sonuç olarak Weber bu ideal tipleri ortaya koyarken yeni bir şeyler üretmek amacıyla değildir (Weber, 2006:107).

Anlamacı yöntemi Weber'den esinlenerek kullanan ve Türk siyasal hayatında düşünceleriyle önemli bir yer etmiş olan kişi Sabri Fehmi Ülgener'dir. Ülgener'in yöntemi kullanma şekline ve tanımlamada yer verdiği kavramlara dikkat edildiğinde Weber'in izleri görülmektedir. Ülgener, Weber'in sosyal alanı anlamak için faydalandığı anlamacı yöntemini onunla benzer bir şekilde kullanmaya devam etmiştir. Metodunun önemini de toplumsal alanın tamamlayıcısı olan ve somut bir inceleme alanı sunan iktisadi yaşam tarzı üzerine yaptığı açıklamalarında göstermektedir (Sayar, 1998:251).

Ülgener'in yöntemi bu şekilde kullanma nedenini ise onun şu cümleleri açıklamaktadır. Ülgener, bireyin davranış kalıplarının dışarıya yansıdığı haliyle değil de o hareketi sergilemesine neden olan zihni mana ve niyetlerinde ele alınması gerektiğini savunmaktadır. Dışarıdan görünen ne olursa olsun sosyal eylem onun altında yatan bu kasıt ve niyetlerden anlaşılabilir. Araştırmacının da bu anlamda içten dışa doğru bir incelemeye yönelmesi gerekmektedir (Ülgener, 2006c:12-13). Ülgener, iktisat hayatının da bu şekilde ele alınması gerektiğini savunmuştur. Ona göre iktisat hayatı klasik iktisatçıların savunduğu gibi somut olaylar üzerinden ilerleyen bir olgular dünyası değildir. Yine Alman tarihçi hocaların da belirttiği gibi üretimin hukuki, politik çerçevesi ya da işletme, teşebbüs ilişkisi şeklinde de açıklanamaz. İktisadi hayat gerçek hayatta var olan çeşitlilik içinde meydana gelir. Bu anlamda dışarının bu çeşitliliğin içindeki derinliklere inmesi gerekir. Çünkü mevcut durum yüzeyi üzerine resmedilmiş olan şekil ve madde yığını olsa da altta yer alan geniş bir zihniyet ve ruh dünyası bulunmaktadır (Ülgener, 2006b:3-4).

Ülgener analitik okumanın ötesinde sentetik okumaya bağlı olarak düşüncelerini temellendirmiştir. Böylece yılların zihni birikimini dışı vuran tasavvurunu manevi ilimlerin söz ve deyimlerinden, kıssa ve temsillerinden çıkarılabileceğini söylemektedir. Böylece doğa bilimlerinin dış verilerine dayalı olan açıklayıcı metodunun karşısına manevi bilimlerin mana ve esprisini kullanarak anlayıcı metot ile karşı durmaktadır (Ülgener, 2006c:27). Ülgener'in metodunu oluşturan diğer bir olgu, onda Weber'in izlerinin taşıyıcılığı yapan "ideal tip" kavramıdır. Ülgener ideal tip tanımlamasını kapitalistleşememe sorununu ele alırken odaklandığı o zihniyet algısını, biçimini ifade etmek için kullanmıştır. İdeal tip tanımını da şöyle dile getirir (Ülgener, 2006c:56);

*"Tarihi-kültürel kompleksleri önce yığın haldeki heterojen unsurlardan soyup ayıklayıp iç yapılarından en fazla tutarlı (consequent) unsurlarına ağırlık vermek suretiyle inşa edilmiş tipler (ideal tipler) halinde taktim etmek!"*

Ülgener'in kapitalistleşememe sorunu çözerken kullandığı çözülme devri, ortaçağlaşma ve aydınlarla ilgili oluşturduğu tipolojiler onun ideal tiplerini simgeler. Ülgener'in bu şekilde bir ideal tiplere gittiği "*İktisadi Çözülmenin Ahlak ve Zihniyet Dünyası*" kitabında bahsettiği, var olan mevcut durumu geçmişin getirdikleri ile yeniden kendi hayalimizdeki şekliyle yaşayabileceğiz, sözünden çıkartılabilir (Ülgener, 2006b:11).

Ülgener, Alman iktisatçılardan etkilenecek kullandığı anlamacı yöntemi kendi tecrübelerinden de edindiği bilgilerle birleştirerek kapitalistleşememe olgusunu bu şekilde açıklamaya çalışmıştır. Metodunu da dönemsel bağlamda ele alarak ve bu dönemlerin zihniyet algısını anlamaya çalışarak gerçekleştirmiştir. Yani dönemindeki Marksist- maddeci okumanın dışında manevi ilimler bağlamında tarihsel bir okumaya dayalı olarak ve her yönüyle maddenin altındaki zihniyeti anlamaya çalışarak yapmıştır. Dönemin fütüvvet ve tasavvuf anlayışını da bir zihniyet sorunu olarak kapitalistleşememenin önünde ki sorun olarak yorumlamıştır (İlhan, 2014:86-94).

### 3. MARX, WEBER VE ÜLGENER'İN SOSYOLOJİLERİNDEKİ DOĞU ALGISI

Açıklamacı ve anlamacı metottan hareket ederek Batılı düşünürlerin Doğu toplumlarını ele alırken edindikleri tavrın aslında bir tür Batı merkezlikten ileri geldiğini belirtmek gerekir. Sunar'ın ifadeleri ile Batı'nın kendisini öteki olarak benimsediği Doğu üzerinden tanımlaması esas hatları ile Antik Yunan'a kadar götürülebilir. On sekizinci yüzyıl aydınlanma zihniyeti ile ortaya çıkmış olan yeni Batı toplumlarının da Doğu toplumları ile kıyaslanarak oluşturulduğu söylenebilir. Bu kıyaslamaların temelinde yatan ana etmenin, kilise otoritesi ile siyasi otoriteye karşı yapılan eleştirileri temellendirecek örneklerin Doğu illerinden (devletlerinden) verilmiş olduğunu gözlemlenmektedir (Sunar, 2012:105). On sekizinci yüzyılın sonunda ise kilisenin önemini kaybetmesi ve burjuvazinin üstünlüğünü ispatlamasıyla birlikte artık Doğu modeli aşılacak bir biçim olarak görülmeye başlamıştır. On dokuzuncu yüzyıl ise daha çok Doğu hakkında parçalı bilgiler elde eden seyyahların getirip götürmelerinden ziyade kapsamlı ve nitelikli çalışmaların yer aldığı dönem olmuştur (Sunar, 2011:31).

Alman bilim adamlarının Doğuya karşı tutumu oryantalist bir tavır içerisinde gelişme göstermiş, yukarıdaki paragrafta belirttiği haliyle, modern Batı toplumunun kendisini tanımladığı karşıt bir tasvir halini almıştır. Bu şekli ile şarkiyatçılık anlayışı kendi vazgeçilmez yerini Batı ve Alman toplumuna kabul ettirmiştir (Said, 1915:21). 1850 ve sonrasında takip eden süreçte ise bu şarkiyatçı anlayış kurumsal alanda da kendisini göstermiştir. Yüzyılın ikinci yarısına bakıldığında bu kurumsallaşma çalışmalarının daha da arttığı, üniversitelerde kurulan Doğu dil ve kültürlerine yönelik kürsülerin sayısının da arttığı görülecektir. Yani bu dönemde şarkiyatçılık kurumsallaşmış ve yerleşik akademik bilimler arasında yerini almıştır. 1870 sonrasında ise emperyalist anlayışın desteğiyle şarkiyatçılık popüler kültüre dâhil edilmiştir. Batı zihniyetinin yeni kültür anlayışının üstünlüğünün bir göstergesi olarak literatürde yer almıştır (Bulut, 2002:117). Söz konusu olan bu sömürgecilik anlayışı resmen Avrupa'luların yeni bir iş alanını oluşturmuş, her ülke kendi çapında bir sömürgecilik zihniyetine bürünmüştür. Bu sömürge zihniyeti şarkiyatçı temeller üzerinden ilerletilmiş ve bu ülkeleri yarış içine sokmakla birlikte ayrıştırıp parçalamaktan ziyade tek bir payda da birleştirmiştir. Bu payda, Doğuya karşı Avrupalılık zihniyetinden meydana gelmiştir (Holffbass, 2004:237-243).

Alman coğrafyasındaki gelişmeler dönemin en büyük popülerliği olan şarkiyatçı söylemler altında kendisini gerçekleştirmiştir. Bunlar gerçekleştirilirken de ekonomik alanda bir sömürgeciliği veya Şark tanımlamasından değil kültürel alanda din ve dil temelli bir şarkiyatçılık benimsenmiştir. Kapitalist olguda bu çerçevede varlığını göstermiştir. Bu anlamda Alman zihniyet dünyasının iki etkin düşünürü olan ve Sabri Fehmi Ülgener'in de analizlerinde yer verdiği ve etkilendiği ayrıca düşünceleri ile hala tartışılan Marx ve Weber'in Doğu toplumlarının kapitalistleşmemesi hakkındaki düşüncelerini açıklamak gerekmektedir.

### 3.1. Karl Marx ve Sosyolojisindeki Doğu Algısı

Karl Marx, kendisini hayatı boyunca ve ölümünden sonra da hatırlatacak ve yeni ideolojileri de beraberinde getirmiş olan bir ideolojiyi bir düşünce sistemini oluşturmuştur. Bu düşünce sistemi, ekonomik temelli tarih algısına dayalı olan zihinsellik ve buna bağlı yaşam biçimini açıklayan ayrıca çözümünü de üreten çok yönlü bir sistem olan Marksizmdir. Bu anlamıyla Marx sadece bir dönemin Almanyasına zimmet edilebilecek düşünür değil aynı zaman da Batının kapitalist anlayışının da temelini oluşturan ve sömürgeci sistemin karşısına koyduğu çatışmacı anlayışı ile günümüze kadar varlığını devam ettirebilmiş olan ve ettirecek olan iktisadi ve sosyolojik alanın baş ucu kitabı olma özelliğini koruyacaktır.

Marx'ın oluşturduğu bu düşünce sistemini onun yapıtlarında görmeye çalışıldığında karşımıza onun oluşturmuş olduğu tarihsel materyalizme dayalı (materyalizm ekseninde) ekonomik temelli bir insanlık tarihi çıkmıştır. Marx, "*Seçme Yapıtları*"nda da ele aldığı haliyle o insanlık tarihinin ilk başlangıç nedeninin yaşam olduğunu, daha sonrasında diğer doğayla ve insanlarla ilişkilerini sürdürdüklerini, tarih yazımında ise iklim, jeolojik, su, vd. özelliklerden ziyade mühim olanın ekonomik ilişkiler olduğunu vurgulamıştır (Marx-Engels, 2003:19). Mevcut yapıyı da Marx, tarihsel materyalizmden hareket ederek ve yaşadıklarından yola çıkarak meydana getirdiği analizlerinden hareketle ele almıştır. Bu haliyle de tarih olgusunu, genel ve özel anlamları ile Hegel'den ödünç aldığı diyalektik kavramı ile daimi bir akış içerisinde olan bir kavram olarak açıklamıştır. Tek farklılık ise tarihsel akışı sağlayacak olan yapının evrimsel değil devrimsel bir süreci, gücü içerisinde barındıran proleterya diktatörlüğü ile mümkün kılacak olmasıdır (Turner, 2001:47). Bundan dolayı Marx'ın sosyolojisinde çatışma, olmazsa olmazlardandır. Bu anlamda devrime gidip, var oluşu evrensel çerçevede devam ettirecek olanda bu çatışmadır. Marx sosyolojisini karakterize ederken de bu çatışma ögesinden yola çıkmıştır. Çatışmadan uzaklaşan ve toplumsal süreci sürdüreceği olan bu evrenin dışında kalan toplumları da *Asya Tipi Üretim Tarzı* kavramı ile tanımlamıştır. Marx, "*Asya Tipi Üretim Tarzını*" 1853'e doğru ortaya koymuştur ve hayatı boyunca kullanmıştır (Godelier, 1993:13).

Marx edindiği felsefeden hareketle Asya Tarzı Üretim biçimini şu şekilde tanımlamıştır; Özel mülkiyetin yer almadığı, tarıma dayalı ve sulama işlerini düzene koymakla yükümlü, kalıplaşmış bir bürokrasi ve bir kast sistemi, ayrıca üretilen ürünün çoğuna el koyan merkezi, tek kişinin idaresinde dallanıp budaklanan, köklü bir devlet yapısı olarak ifade edilmektedir. Örnek olarak Mısır, Mezopotamya, Eski Çin ve Hindistan verilmiştir (Sezer, 1988:56). Bu toplumlardan ilk sırada olan Doğu toplumlarıdır. Bunun nedeni ise Doğu toplumlarının edindikleri devletçi yapıyla tek amaçları olan nesillerinin varlığını sürdürmek amacıyla olmalarıdır. İktidar değişiklikleri ise halktan uzak bir alanda kendi içerisindeki çatışmalar ile gerçekleşmektedir. Marx'ın felsefesinde de bu anlamıyla Doğu tarihsizlik içerisinde yer almaktadır. Sosyolojisini felsefe, iktisat, tarih ve biyoloji üzerine kuran düşünürün Doğu toplumlarını "tarihsizlik" ile tanımlaması da onun için ayrı bir anlam ifade etmiştir. Gerek Marx açısından, gerekse etkilendiği düşünürler açısından *Asya Tipi Üretim Tarzına* sahip

toplumlar, Batının reel ve rasyonel dünyasının dışında yer alan topluluklar olarak kabul edilmiştir (Turner, 2001:19).

Marx'ın oluşturduğu bu kuram var olan diğer kuramlardan farklı olarak, her türlü toplumsal görünüşü, toplumla doğa arasındaki ilişki bağlamında çözümlenmekte ve insan toplumunu doğa dünyasına sıkıca yerleştirmektedir (Boottomore, 1990:135). *Asya Tipi Üretim Tarzı* Marx'a göre, ilkel topluluklardan sonraki aşamayı ifade etmektedir. Bu anlamda Batı medeniyeti topluluklarına Doğu toplulukları dahil edilemez. İslam medeniyetinden de bu anlamda bahsetmemektedir. Ayrıca, İslam kültür ve uygarlığının Batı medeniyeti ile Yunan toplumlarıyla arasında köprü görevi görmesini de görmezden gelir. Marx'da, ilkel topluluklardan Asya Tipi toplum yapısına geçmiş olan bu toplumlar bu evrenin ötesine geçirilmemişler ve burada adeta donup kalmışlardır (Godelier, 1993:16). Bundan dolayı tarihsizlikle nitelendirilmişlerdir.

Marx'ın bu anlatımları belirli bir noktadan sonra oryantalist bir biçim almıştır. Asya Tipi Üretim tarzı kendi içerisinde askeri bir yapıya dayanan ve halkın rıza gösterdiği kölelik (gönüllü kölelik biçiminde) üzerine kurulu bir yapıdır. Halkı yöneten ve ondan üstün olan güç her şeyin tek sahibidir. Tıpkı Tanrı'nın yeryüzündeki vekili gibidirler ve bu durum toplumsal alanda sınıfsız bir yapıya neden olmaktadır (Çelik, 2009:54). Bundan dolayı Marx sınıfsız bir toplumda çatışmanın olmayacağını ve sınıfsızlığın tarihsizliğe de neden olacağını vurgulamıştır. Aynı şekilde sınıfsız ve tarihsiz bir toplumun çatışma ile tanışmasının kapitalist aşamadan geçtikten sonra olacağını vurgular. Yani kapitalizmin ilkel yapısı, ehlilleşmemiş koşulları onlarda uyanışa neden olacaktır (Marx-Engels, 2003:408,414).

Sonuç olarak Marx'ın anlatılarından hareketle Doğu toplumları hakkında yaptığı çoğu açıklamanın eksik ve tutarsız olduğu tespit edilmiştir. Onun, Doğu toplumları ile ilgili hatalı olan anlatıları bir takım sorunlara da neden olmuştur. Örneğin kapitalizm içinde de çatışmalara neden olmuştur. Bundan dolayı olsa gerek, Stalin döneminde Asya Tipi Üretim Tarzı kavramı mahkûm edilmiştir. Ona göre; “*ilkel dönem, kölelik, feodalizm, kapitalizm, sosyalizm ve komünizm*” tüm dünya toplumlarının yapısını açıklamada yeterli görülümüştür (Sezer, 1988:56). Netice itibari ile Marksizm, modernizmle ilişkisi yönünden; Batı'nın evren ve insan anlayışıyla, iç buhranıyla oluşturulmuş bir disiplin alanı olmaktadır. Bundan dolayı olduğu dönemin getirisi olan sömürgeci özellikleri de içinde barındırmaktadır. Bu anlamıyla Marx'ın Asya Tipi Üretim Tarzı oryantalist okumanın bir benzerini ifade etmektedir. Özellikle de devrimlerin yokluğu, olamayışı bunu ispatlar niteliktedir (Turner, 2001:118). Bu başlık altında Marx'ın ortaya koymuş olduğu sosyolojik analizlerine ve Doğuya ilişkin düşüncelerine değinildi. Bu konu üzerine yapılmış olan birçok eleştiri vardır. Ancak bunlar içerisinde en dikkat çeken ve en çelişkili duruma sebep olanının sömürgeci bir toplum yapısını reddeden bir düşünürün Doğu toplumlarını sömürgeci bir sistemin uzantısı olan model etrafında tanımlamış olmasıdır.

### 3.2. Max Weber ve Sosyolojisindeki Doğu Algısı

Alman sosyologlarından olan ve ele alınan ikinci düşünür Weber'dir. Onun sahip olduğu sosyoloji anlayışını oluşturmada etkili olan kaynaklara bakıldığında Almanya'daki idealistik ve neo-idealistik düşünceyle birlikte Kant ve neo-Kantçıların izleri görülür (Kızılcıkelik, 1994:245). Büyük çoğunlukla Alman düşünürlerin etkisinde kalan Weber, metodolojisini de bu düşünürlerden esinlenerek belirlemiştir. Weber'in, Rickert ve Diltheyden yararlanarak elde ettiği ancak onlardan farklı biçimde görüp değerlendirdiği bu metoda “anlayış yöntemi veya anlamacı yöntem” denilmektedir (Kızılcıkelik, 1994:279). Anlayış yönteminin çıkış noktası esasen Weber'in etkilendiği aydınlanmacı düşüncedir. Aydınlanma felsefesine göre esas olanın “birey” olması Weber'in bireyi temel alan bir yöntem edinmesine katkıda bulunmuştur (Gert ve Mills, 1998:101). Ona göre sosyolojik ve kültürel alan ancak anlayış yöntemi ile ele alınmalıdır (Kızılcıkelik, 1994:279). Weber'in sosyolojisinde akla ilk gelen kavramlardan bir tanesi de ideal tip kavramıdır. Weber'e göre ideal tip kavramı, rasyonelliği esas edinen ve gerçekteki durumdan farklı olarak gerçekliği ifade etmeye yarayan bir tipoloji bir liderlik türüdür. İdea kavramının da bundan dolayı herhangi bir değer anlayışıyla alakası bulunmamıştır (Gert ve Milles, 1998:107).

Weber sosyolojik analizini yaparken Marx gibi ekonomi temelli bir okuma değil daha rasyonel olan ve sınırları daha kapsayıcı olan insan zihniyetinin daima ihtiyaç duyduğu din olgusundan hareket etmiştir. Din olgusunu ele alırken de dikkat ettiği husus bu olgunun nasıl mistik bir yapıdan uzaklaşıp ekonomik alana taşınması yani maddeleşmesi olmuştur. Buradan hareket ederek “*asketizm*” ve “*kapitalizm*” arasındaki ilişkiyi anlamaya çalışmış ve sorusuna cevap aramaya buradan başlamıştır. Asketizm, bir anlamda bireyi çile çekmeye iten, onu dünyada günahlarından arınması için çalışıp harcamayarak Tanrıya yükseleceğine inandıran düşüncedir. Yani bu dünya bir çilehanedir. Kapitalizm, özel mülkiyetin, üretim araçlarına sahip olunan arz talep ilişkisinin piyasa ekonomisi tarafından belirlendiği, sosyal ve ekonomik bir sistemdir. Kelime karşılığı ise sermayedir. Kapitalizm hususunda Weber, madde ile onu ortaya çıkaran ruh arasında fark olduğunu ortaya koymuştur. Weber'i diğer



düşünürlerden ayıran nokta da bu olmuştur (Korkmaz, 2011:212). Kapitalist olguyu ortaya çıkaran şey ise insanların sahip oldukları dini inancı, yani Batı da asketizme Doğu toplumlarında ise mistisizme karşılık gelen, bu dünyayı boşlayıp kendini tamamen ibadete veren ve dünyevi arzu ve istekleri terk eden, her şeyi Tanrı'dan bekleyen anlayıştır. Bu anlayış reformlar yoluyla, zamanla maddeleşerek dünyaya açılmış, yani kapital sisteme alet olmuştur (Çamlı, 2013:22). Weber'in ifadeleriyle (Weber, 2006:188); "*Reformasyon akılcı Hristiyan asketikliğini ve yaşam metodunu manastırdan alıp dünyevi meslek alanına taşımıştır*". Bunu gerçekleştirme de burjuva sınıfında rolünü unutmamıştır. Sonuç olarak dünyevi asketizmin sonu, Weber'e göre kapitalizmin ruhunu oluşturma noktasında bir kapı açmış ancak gösteriş, zenginlik ve ideal hayat algısı ile birleşen, para tutkusunun baştan çıkarıcılığı karşısında direnememiş ve modern dönemin kapitalist yaşam tarzına kendisini bırakmıştır (Weber, 2012:159).

Weber'in, Doğu dinlerini özellikle de İslam'ı ele alırken takındığı tavırda bu satırlardan hareketle oluşturulmuştur. Onun bu konu hakkında temel problem olarak gördüğü şeyse, kapitalizmin Batıdaki varlığı ve gelişimi ile Doğu toplumlarında kapitalizmin olamayışı ya da o toplumların kapitalistleşmemesi durumudur. Bu problemi açıklığa kavuşturmaya çalıştığında en büyük yanılsaması ise kendi yöntemine sadık kalamamış olması ve bir kıyasa girerek, oryantalist bir tavır içerisinde açıklamalarını gerçekleştirmiş olmasıdır (Turner, 2001:72). Weber, İslam ile ilgili ifadelerinde İslam'ı Püritanizmin karşısına yerleştirmiş ve onu hazcı bir anlayışla yorumlayarak, bu açıklamasına çok eşle evliliği örnek göstermiştir. Kadınlar, lüksler, mülkiyet anlayışı gibi konularda baskın olarak, yer verdiği hazcı sentezinde çileye veya çatışmaya yer olmadığını belirtmiştir. Bununla birlikte Kur'an'ın uzlaştırıcı etiği esas almasına ve ahlaki emirler ile dünya etiği arasında çatışma olmadığına da değinmiştir. Sonuç olarak dünya üstünlüğüne dayalı, çileci bir ahlakın İslam'da ortaya çıkamayacağı anlamına geldiğini belirtmiştir (Kızılçelik, 1994:275). Yani üretmeyi önceleyen bir ekonomik sistemin İslam dininde olamayacağını vurgulamıştır. Tüm bu açıklamalarla Weber'in, Doğu toplumlarının kapitalistleşmemesini açıklamada kullandığı bir diğer kavram "patrimonyalizm"dir. Patrimonyalizm (Seyyar, 2007:744-745);

*"Max Weber'e göre, geleneksel toplumlarda görülen ve yönetici erkek ile yönettiği ev halkı arasındaki iktidar ve itaat ilişkisinin keyfi bir şekilde, değişikliğe uğramadan ortaya çıkan, siyasi alana yansımış olan halidir. Kavramın vasıfları ise otorite (hanedan ailesinin kullandığı şahsi ve bürokratik güce dayalıdır), keyfi bir hükmediş hâkimdir, yasama, yürütme ve yargı tek elde toplanır, halk mevcut yapıya sadakat göstermek zorundadır, meşruluk bu şekilde sağlanır"*

şeklinde. Weber'in bu ifadeleri onun bu açıklamalarının, kendi düşünce dünyasında bir tür gerici zihniyete karşılık geldiğini göstermiştir. Fakat Weber'in bu açıklamalarının dayanağına bakıldığında onun "*Ekonomi ve Toplum*" adlı eserinde ki açıklamalarından anlaşılacağı üzere daha çok Müslümanların hicret öncesi dönemlere ait olduğu fark edilmektedir (Turner, 1997:66).

Weber'e göre patrimonyalizm, otoritesini gerçekleştirmek için memurlara ihtiyaç duyan, tek kişinin yönetimidir. Patrimonyalizm evresinden sonra yönetim tamamen keyfi bir hal almıştır. Bu keyfiliğin Weber, yönetilen sınıftan değil sultanın iradesinden kaynaklandığını belirtmiştir (Turner,1997:147). İktidar ve maaşlı memurlardan ibaret olan patrimonyalizm de hukuk anlayışı, gelenekler ve dini kurallar üzerine inşa edilmiştir (Turner, 1997:196). Weber, Doğu toplumlarını kadınlara karşı tutumlarından dolayı bir de özerk şehirlerin bulunmamasından dolayı eleştirmiştir. Bu şehirlerin gelişmeme sebebi olarak Weber, savaşçı bir İslam anlayışını ve patrimonyal anlayışın bu yapıyla bütünleşmesini gerekçe olarak gösterir (Turner, 1997:177).

Sonuç itibariyle Weber, İslam'ın ilk defa ortaya çıkmasından itibaren toplumu dönüştürmeyi başaramadığını, tam tersine kendisini toplumun o bozuk yapısıyla özdeşleştirdiğini ve bununda zamanla sert bir askeri yapıyla birlikte patrimonyalizmi doğurduğunu, patrimonyal yapının da devleti aşkını bir yapıya taşıdığını vurgulamıştır. Ayrıca bunun gücü elinde bulunduran sultanlara Tanrısal nitelik kazandırdığını, en sonunda da bu yapının kapitalizmle örtüşmediğini, kapitalizmin Doğu toplumlarında yer edinmesine mani olduğunu belirtmektedir.

### 3.3. Sabri Fehmi Ülgener ve Sosyolojisindeki Doğu Algısı

#### 3.3.1. İktisadi Analizde Yer Alan Kavramlar

Bu başlık altında temel olarak kapitalizmin sosyolojik temellerini açıklamak konusunda Sabri Fehmi Ülgener tarafından oluşturulmuş olan iktisat ahlakı, iktisat zihniyeti ve dönemin zihniyet sorunu olarak da ele alınan ve kapitalistleşmenin önünde engel olarak görülen fütüvvet ve tasavvuf anlayışına yer verilecektir.

### 3.3.1.1. İktisat Ahlakı

Ülgener, iktisadi gelenek içerisindeki kapitalistleşememe olgusunu ele alırken iktisat ahlakı ile iktisat zihniyetini birbirinden ayırarak ele almayı tercih etmiş ve bu her iki alanın kendi içerisinde bir değerlendirmesini yapmıştır. Daha somut ve tasvir edilebilir olan iktisat ahlakı Ülgener'in tanımıyla; “*İktisat ahlakı, gündelik tavır ve davranışlarımız üzerine –doğrudur veya eğridir yollu- yargılayıcı değer hükümlerinin söz ve deyim halinde ifadelendirilmiş bütünüdür*”. Burada “*doğru ve eğri*” tabirini Ülgener, tanımın içinde barındırdığı normatif taraf olduğunu, yine “söz ve deyim halinde” ifadesinin de ahlak anlayışının kapalı bir özellikte değil tam tersine açık bir şekilde ve kendi döneminde ötesine geçebilme özelliğine sahip olduğunu belirtir (Ülgener, 2006a:19).

Yine Ülgener iktisat ahlakını dini anlamında da ele almış ve kavramı, bireyin dini yükümlülüğü çerçevesinde sergilemiş olduğu davranışların toplu bir ifadesi olarak tanımlamıştır. İktisat ahlakı, bir taraftan züht ve riyazete insanı çekerken diğer taraftan da mal ve mülk ile sürekli haşır neşir olmayı ve sonuçta iki nokta arasında orta noktayı bulma çabası olarak tanımlanmıştır (Ülgener, 2006a:20). Bir üçüncü tanıma göre iktisat ahlakı (Ülgener, 2006a:20); “*...diğer taraftan belli bir çağın (veya çevrenin) ahlak anlayışı olarak bir mana taşıyacaksa, değer ölçüleri ile tek ve dağınık grupları değil, geniş ve yaygın bir çevreyi muhatap alması gerekir*” şeklindedir.

Yapılan bu iktisat ahlakı tanımlamalarından kavramla ilgili çıkarılabilecek sonuçlar şu şekildedir. Öncelikle bir sonuçta iktisat ahlakının dar bir grup ya da çevre etrafında değil daha geniş bir çevreye, tabana hitap etmesi gerektiğidir. İkincisi iktisat ahlakı belirli kurallar çerçevesinde gelişen bir alan değildir ayrıca sadece din âlimlerinin görüş ve kararlarının da bir ürünü değildir. Tamamen insanların günlük yaşayışında elde ettikleri değer ve tercihlerinin oluşturmuş olduğu motifler ve telkin toplamıdır (Ülgener, 2006a:20-21).

İktisat ahlakını etkileyen unsurlara bakıldığında bunların ilk başında çevre, ekonomik yapı gibi değişkenlerden ziyade din gelmektedir. İktisat ahlakının oluşumunda dinin rolünü Ülgener şu şekilde ifade etmiştir; “*...Ahlak sistemini kuran ve yöneten fikir devrin karakteri icabı din ve ilahiyattır*” (Ülgener, 1981:52). Ülgener, dinin iktisat ahlakı üzerindeki etkisini bir tür mesafe bilinci anlayışından hareketle anlatmıştır. Mesafe bilinci, insanın ihtiyaçlarına göre madde, çevre ve zaman ile içten dışa doğru kurduğu ilişkiyi ifade eder (Ülgener, 2006a:31).

Ülgener'in dinin iktisat ahlakının oluşumuna etkisi konusunda ele aldığı bir diğer husus taban ve tavan ilişkisidir. Buradaki taban ve tavan olgusu Marx'ın alt ve üst sınıfın oluşumunda etkili olan ekonominin ötesinde dinin etkisinin daha etkin olduğunu gösterir niteliktedir. Burada yer alan taban ve tavan arasındaki farklılığın nedeni ise insanların dini olguları yaşama, anlama ve algılama farklılığından ileri gelir. Bu manada tavan, dini maddeden arınarak yaşayabilen, nefsinin terbiye edebilmiş ve ilerlemeye çalışan bir nevi dini alanın elit kesimini ifade etmiştir. Örnek olarak, İslamiyet'te din mücahitleri ve tasavvuf uluları, şeyhler, Hristiyanlık'ta keşiş, Kalvinizmin sert riyazetçisi, vb. şeklindedir. Taban ise tavana göre daha çok dünya kokan ve dinin gereklerini tam olarak idrak edememiş kesimdir. Bu nedenle taban ile tavanın dini yaşayışı ve uygulayışı farklı olacaktır. Bu farklılık temel de bir farklılığı beraberinde getirmese de zamanla bir tür ikiliğe neden olmuştur. Bu ikilik evresine ise İslamiyet'in tasavvuf evresinde rastlanır (Ülgener, 2006a:38-40).

Taban ve tavan arasındaki ilişki mistik dinler ile riyazete dayalı dinler arasında farklılık göstermektedir. Mistik din anlayışında tavan ile taban arasındaki uçurum belirgindir ve kolay bir şekilde kapatılamamaktadır. Riyazete dayalı dinler de ise taban ve tavan arasındaki ikilem ortadan kalkabilmektedir. Mistik dinlerde hem dünya ile hem de çevre ile ilişki kurmak mümkün değilken, riyazete dayalı dinlerde dünyevi yaşam ile dini yaşam arasında da bir bağ kurulabilmektedir. Mistik din anlayışının hakim olduğu coğrafyada ekonomik alanda da ikilemler yaşanabilmektedir. Bunun en bilinen örneği İslam kültürü ve edebiyatında yer alan “rint ve zahid” çatışmasıdır. Bir tarafta dünyayı reddedip bir kendi iç huzuruna kapılıp koyu vermişlik (rind) ve diğer tarafta da kendini biçime kaptırıp iç duygularını (batın) unutmış bir (zahid) (Ülgener, 2006a:35-36). Bu konuda Asya ve batı toplumlarını karşılaştıran bir açıklamaya yer vermek gerekirse (Weber, 2006'dan akt.: Ülgener, 2006a:42-52);

*“Tarih açısından çoğunlukla Asya dinleri ile batı dinleri arasında ki önemli fark, birincilerin içe dönük bir huzur ve teslimiyete, ikincilerinin ise riyazete doğru yol almış olmasıdır. Farklar şüphesiz kesin değildir... mistik ve riyazetçi unsurların... Bizim için önemli olan, söz konusu karışım içerisinde hangilerinin zamanla ağırlık kazanmış olacağının tespitidir. Bu gözle bakınca, batının değer kompleksinde riyazet yoluyla gide gide aktif bir iş ve çalışma idealinin öbürleri önüne geçirildiği ve pratiğe aktarıldığı gözden kaçmayacaktır”.*

Bu anlamda riyazete dayalı dinlerde ekonomik alanda da ilerleme olmuş ve “*kapitalizm*” de oralarda bilinçli bir şekilde olmasa da ortaya çıkmıştır.

### 3.3.1.2. İktisat Zihniyeti

Zihniyet olgusunu genel anlamda ele aldığımızda tam bir tanımlamaya giremeyecek kadar geniş bir kavramdır. Bu nedenle ayrıntıya girmeden kavramsal düzeyde bir açıklama yapacak olur isek, öncelikle “bilinç” veya “bakış açısı” şeklinde ifade bulan “zihniyet” zihin kavramından türeye gelmiştir. Zihin ise genellikle değerlendirme, düşünme, anlama, anımsama ve karar verme de işe yarayan yeteneklerdir. Zihniyet kavramının zihinden ayrılan kıstası ise zihniyetin sadece salt bilgidен değil toplumsal bir takım bağlantılara da sahip bir kavram olmasındandır (Aydın, 1997:124). Ülgener de zihniyet olgusunu incelerken onu zihniyet ahlakından ayrı tutarak açıklamaya çalışmıştır. Ancak bunu yaparken de her iki kavram arasındaki kesin bir ayırmadan da bahsedilemeyeceğini söylemiş ve bunun nedenlerini de şu şekilde açıklamıştır (Ülgener, 1983:19); *“İktisat süje ve süjelerinin...Bir bakıma genelde hepsi de belli bir bakış açısında bütünleşmiş haliyle sürdürülen değer hükümleri, tercih ve eğilimler toplamı! Daha kısası: dünyaya ve dünya ilişkilerine içten dışı doğru bir tavır alış”*. Yani Ülgener’e göre zihniyet insanın sevgilerine bağlı olarak anlamlandırıldığı şekilde davranış sergilemektir. Bir örnekle açıklamak gerekirse modern ve geleneksel kültürde zaman kavramına insanların yüklediği anlam verilebilir. Geleneksel kültüre sahip olan kişi “kazan-kazan” yarışının ya da kapitalist olgunun daha çok dışında kaldığı için işlerinde zaman ile ilgili takınacağı tavır “acele işe şeytan karışır” şeklindedir. Modernizmi tanıyıp onun içerisinde oluşmuş olan bir zihniyetin ise zaman kavramına karşı tutumu “vakit nakittir” şeklinde olacaktır (Ülgener, 1983:19).

Zihniyet kavramının karıştırıldığı veya onunla özdeşmiş gibi kullanılan kavramlara baktığımızda ise karşımıza kültür ve ideoloji kavramı çıkmaktadır. Özellikle de kültür ile aynı şeymiş gibi algılanan zihniyet ondan farklıdır (Özönder, 1987:291). Bu yanılsamanın temel nedeni kültür ve zihniyetin etkilendiği unsurların benzer olmasından kaynaklanmaktadır. Bu anlamda da iki kavram arasında bir aynılık değil bir tür kesişme söz konusudur (Ülgener, 1983:23). İdeoloji konusunda ise Ülgener (Ülgener, 1983:98);

*“İdeoloji, belli bir toplum kesiminin (grup, sınıf, mezhep, meslek, vs. mensuplarının) - statüleri ile uyum halinde ve yerine göre davranışlarını haklı ve meşru göstermek üzere- paylaştıkları ortak düşüncelere, mitos’lar ve değer yargıları toplamıdır.*

Tanımdan da anlaşılacağı üzere ideoloji tek bir bireyin değil toplu bir anlayış ve kavrayışın özelliğidir. Ülgener’e göre (Ülgener, 1983:98); *“yalnız düşünce katında oluşan ve orada kalan bir zihin oyunu, bir düşüntü gibi değil, onların söz ve yazı halinde dışı vuran taraftır”*. Bu anlamda ideoloji kavramında da yine bir tür kesişme söz konusudur. Bu kesişmenin nedeni ise ideoloji olgusunun da bir takım olayları ifade etmek için kullanılmasından ve bilimselmiş gibi gösterilmesinden kaynaklandığı söyleyebilir. Bu durumda ortaya çıkan şey o ideolojinin temelinde bulunan bir bilimsel argümandan değil tamamen kavram üzerine başkaları tarafından atfedilen bir değerün ürünü olmasından kaynaklanmaktadır. Netice itibarıyla zihniyet ve ideolojinin dolaylı yoldan benzerlikleri veya kesişimleri, iki kavramında algılanan bir takım düşüncelerin ve bunların değerlendirilmesinin sonucu dışarıya yansıtılabilen yönü olmasından kaynaklanmıştır. Ancak zihniyetin ideolojiden farklı olarak bilimsel temellere sahip olduğu unutulmamalıdır.

### 3.3.1.3. İktisadi Ahlakı ve İktisadi Zihniyet Arasındaki Farklar

İktisat zihniyeti ve iktisat ahlakı kendi içlerinde anlaşılması güç olan ve hangisinin hangisi üzerine yerleştirdiği belli olmayan kavramlardır. Bu muğlaklığı gidermek ve kavramları daha anlaşılır hale getirmek için iki kavram arasındaki farklara değinmek gerekir. Ülgener’e göre iktisadi zihniyet, tamamen içten kaynaklanan, içten gelen fiil ve hareketlerimizin ortaya çıkmasını sağlayan görünmeyen taraftır. İktisat ahlakı ise davranışlarımızın kendisi veya karşılığıdır. Yani meydana gelen, görünen kısımdır (Ülgener, 2006b:17). Yine Ülgener, *“İktisadi İnhitat Tarihimizin Ahlak ve Zihniyet Meseleleri”* adlı eserinde iktisat ahlakını *“uyulması istenen hareket ve normların kurallarının toplam ifadesi”* olarak tanımlarken iktisadi zihniyeti ise *“gerçek davranışında kişinin sürdürdüğü inançların ve değer toplamının”* olduğunu belirtmektedir. Netice olarak Ülgener farklılığı şu şekilde ortaya koyar; *“iktisat ahlakı, toplumda uyulması istenen normların, davranışlarının ve hareketlerin tamamı veya toplam ifadesi iken; iktisat zihniyeti de, bireyin gerçek davranışında sürdürmüş olduğu inançların ve değerlerin bütünüdür”* (Şimşek, 2007:209).

### 3.3.1.4. Fütüvvet ve Tasavvuf

Ülgener, Doğu ülkelerindeki zihniyet oluşumunda tasavvuf ve fütüvvet anlayışını da önemli bir etkileyici faktör olarak görmüştür. Çünkü bu faktörlerin halkın icrası olan her işin oluşumunda tesiri olduğunu düşünmektedir. Bu nedenle iki kavramı ayrıntılı olarak ele almış ve İslam ile ilgili ilişkisini de açıklamaya çalışmıştır.

Ülgener tasavvuf anlayışını açıklama da şu ifadelerden faydalanmıştır; Tasavvuf, “... *yerden bitercesine üretip peşine taktığı tarikatlarla beraber 12. ve 13. yüzyıllardan bu yana Anadolu insanının çilesi ile içli dışlı olmuş! Moğol istilalarının, ardı arkası kesilmeyen sürgün ve baskınların yerinden yurdundan ettiği perişan küteller karşısında bir huzur ve güven köşesi...*” (Ülgener, 1981:73) olarak kabul edilmiştir. Böylece Ülgener, Doğunun zihniyetini etkileyen tasavvuf anlayışının sade bir İslam anlayışından değil, çeşitli etkileşimler sonucu oluşan tasavvufi tutumlardan ibaret olduğunu göstermiştir. Bununla birlikte tasavvuf anlayışı toplumsal katmanlaşmanın ekonomik boyutunun dışında ayrıca dini-kültürel alanda da tabakalaşmayı beraberinde getirmektedir (şeyh-mürid ilişkisi).

Doğu toplumlarında tasavvuf anlayışı tek koldan değil çift koldan ilerlemiştir. Bu kollarda birbirinin tam zıttıdır. Bunlardan bir tanesi Batınlık diğeri ise Melamiliktir. Batınlık daha çok dünyayı değersiz ve üzerine bir çivi çakmaya dahi gerek duymayacak kadar görmezden gelen, bu dünyanın geçici (yalan, fani) olduğunu ve bunun için uğraşmamak gerektiğini benimseyen, tamamen mistisizme kapılmış olan bir anlayış ve dünyayı boş vermişliği yaşam biçimi haline getirmiş olan, bir dünya görüşüdür (Sayar, 2006). Batınlığe tepki olarak ortaya çıkan ve onun yıkıcı etkilerini ortadan kaldırmak için oluşturulan diğeri bir anlayış ve tasavvufi alanın ikinci kolunu oluşturan Melamiliktir. Ülgener’e göre Melamilik (Ülgener, 2006a:103);

*"Melami Hakk'a yakınlığını halkın dışında belli bir davranış ve özel kıyafetle sergilemeyi asla düşünmeyerek, herkesle beraber ve herkes gibi işi gücü peşinde; kulluğunu ise arada sessiz sedasız yerine getirmekle meşgul! Daha kısası: Görünürde halkla, gönülde Hakk'la beraber! Sade ve son derece gösterişsiz yaşantısı içinde çalışma ve üretmenin- Kalvinist çizgiden geri kalmayan- ısrarlı takipçisi! Kıyaslama, istenirse daha da ileri götürülebilir: Melami Tanrı varlığında benliğini ifna etmeyi gaye olarak muhafaza ile birlikte, irade ve hareket tarafına yine de bir çıkış ve boşalma fırsatı arayıp bulmayı elden bırakmamıştır. Kendi başına belki bir "hiç"; fakat bütün o hiçliği ile emanet aldığı Tanrı kudretinin taşıyıcısı ve aleti olarak "var" oluşun tam ve eksiksiz bilincine sahip!"*

şahsiyettir. Melamilik en güzel temsilciliğini Hacı Bayram Veli tarafından kurulan ve başını yine Hacı Bayram Velinin çektiği Bayramiyye tarikatı oluşturmaktadır. Hacı Bayram Veli'nin Melamilik ve Ahilik anlayışına yakınlığını ise onun geçinmek için kendi el emeğiyle bir çiftlik kurup orada çalışması ve birçok müridine de iş sahibi olmayı önermesi göstermektedir (Yılmaz, 2004:265). Ülgener’e göre dünya, zevk ve haz tarafları benimsenmemesi gereken bir şeyken maddi olarak işlenmesi, biçim verilmesi, bir düzeni gerektiren madde yığındır. Bu nedenle dünyanın zevkine kapılmamak gerektiğini madde yönünden de ondan tamamen soyutlanmamak gerektiğini vurgulamaktadır (Ülgener, 2006a:102). Yine Ülgener’e göre çalışmak, müminin en temel vazifelerinden biri olarak anlatılır (Ülgener, 2006a:106-107). Benzer ifadeyi Nur suresi 37. Ayette onaylar. Ayette, “*O kişiler ki ticaret ve alım satım Allah'ı anmaktan kendilerini alıkoymaz*”, hükmüne yer verilmiştir. Ülgener, Melamilik Batınlığın karşısına, Batınlığe bir karşı koyuş olarak ve onu Anadolu’da Kalvinizmin yansıması olarak çıkarmıştır (Zorlu, 2006:191).

Fütüvvet boyutuna bakıldığında ise kavramın tasavvufi öğretinin esnaf ve zanaatkar toplumda oluşturulan ahi teşkilatlanması ile bir tarikat halini almış görünümü olduğunu belirtmek gerekir. Fütüvvetnameler ise bu tarikatların ahlak kurallarının yazılı halde kaydedildiği şeklidir (Ülgener, 1981:89). Bir başka husus ise fütüvvet ve tasavvuf anlayışlarının her dönem iç içe olduğunu söylemenin yanlış olduğudur. Fütüvvetin ilk dönemlerine bakıldığında karşımıza insanların zulüm görenlere sahip çıkması, cesaret ve yiğitlik, el açıklığı, cömertlik gibi Batıdaki şövalyelik anlayışına benzer bir görüntü çıkmaktadır (Demirpolat ve Akça, 2004:356). Ancak daha sonra tasavvufun da etkisi ile Ülgener’e göre esnaf ve zanaatkârlardan meydana gelen fütüvvetlerin dinamik, dışa dönük ve daha atak, daha iddialı yapısı pasif, içine kapanan, hesabını da muhafazakâr ölçütlere göre yapan yapıya dönüşmüşlerdir. Ülgener’e göre bu durumun nedeni pazarların küçülmesi, artan siyasi istikrarsızlık, istilaların artması ve zorunlu göçler gibi benzer durumlardır. Bu durum karşısında toplum çareyi tasavvufun sabır ve güven anlayışında, tekkelerin hiyerarşik düzeninin sağladığı birlik ve bütünlüğünde, güven atmosferinde teselli bulmaya çalışmışlardır (Demirpolat ve Akça, 2004:362).

Bu durumun sonucu olan fütüvvet anlayışını Ülgener şu şekilde ifade etmiştir (Ülgener, 1941:368); “*küçük burjuvazi tekke duvarları arasında hayat bulmuş ve yenilikçi, atılgan, gözü pek, dünyaya ve maddeye açık, hüviyetlerinden sıyrılmış, teslimiyetçi, itaatkâr ve maddeye karşı mesafeli bir kitle esnafı*” profilini ortaya koymuştur. Sonuç olarak da ahilik, yarınından endişe duymayan, küçük, planlamanın saçma olduğunu kabul eden, rızkından emin, rasyonellikten uzak, pirinin sözünden ayrılmayan, himmet ve nimeti aynı kapıda arayan ve bu kapıdan ayrılmanın sonunun pişmanlık olacağını düşünen anlayışa sahip bir iş hayatını ifade eder olmuştur.

Tasavvuf konusunda dikkat çeken noktalardan bir tanesi toplumun tasavvuf anlayışının çok çalışıp dünya hevesine kapılmayın sözünü üretim konusunda yerine getirmelerine rağmen, tüketim hususunda tam tersini yapmış olmalarıdır. Ülgener mutasavvıflarda görüldüğünü savunduğu bu yaklaşımın nedenini üç şeye bağlamıştır. İlki tasavvuf kesimindeki iki yüzlülük, yozlaşmışlık ve ortaya koydukları değerlere sadakatsizliktir. Diğer bir sebepse bu kesimin yükselmek, mevki ve tüketim için tasavvufu bir araç olarak kullanmalarıdır. Çünkü dikey ve yatay hareketliliğin kısıtlı olduğu toplumlarda soy itibarıyla önemli bir yerde olmayanların yükselme yöntemleri bilim diğeri ise tasavvuftur (Ülgener, 2006a:126-127). Üçüncü ve en önemlisi tasavvuf ahlakında en üst mertebeye ulaşmış olanların dünya ile alakadar olmalarında bir sakınca görülüyor olmasıdır. Yine Ülgener'e göre Batı toplumlarının reform ile yok ettiği ruhban sınıfını Doğu toplumlarında ortaya çıkaran ve İslam anlayışına tavan ve taban ayrımını getiren de tasavvuf anlayışıdır (Ülgener, 2006a:135).

Ülgener'in ideal tiplerinden biri olan ortaçağ anlayışının ve kültürünün oluşumunda etkili olan da yine ona göre tasavvuf anlayışıdır. Çünkü bu çağın temel karakteristiğinde tüketim toplumu anlayışının yattığını vurgulamıştır (Ülgener, 2006a:196). Ortaçağlaşmanın oluşmasından bahsederken Ülgener, sadece tasavvuf anlayışını sorumlu tutmasa da bu anlayışını meşru hale getirir (Zorlu, 2006:192). Son olarak tasavvuf anlayışının tavana yükselmek isteyenler tarafından, feodal sistemin içinde yer etmek isteyenler ve kendilerinin geçimini sağlamak için gerekli olan iş gücünü ve maddi yükü tabana yüklemek isteyenler tarafından da kullanıldığına değinmiştir. (Ülgener, 2006a:136). Ülgener tasavvuf anlayışını ele alırken tüm tasavvuf ehli hakkında genelleme yapmamış ve saf bir niyet ile bu yola çıkmış olanları ayrı tutmuştur.

#### 4. KAPİTALİZMİN SOSYOLOJİK TEMELLERİ KONUSUNDA SABRİ FEHMİ ÜLGENER ODAKLI ELEŞTİRİLER

##### 4.1. Ülgener'in Marx ve Weber ile İlgili Eleştirileri

Bu bölümde Ülgener'in Marksizme ve Weber'e yaptığı eleştirileri ele alınacaktır. Ancak Ülgener'in Marx'a yönelik doğrudan bir eleştirisi olmadığı için bu konudaki eleştirileri daha çok Marksizm ve onun Türkiye'deki yansımaları üzerinden ilerletilecektir. Ülgener'in bilimsel alana karşı tutumu genel olarak edindiği tarafsızlık üzerine yoğunlaştığı için burada da yine herhangi bir şekilde tek bir tarafın savunuculuğunu yapmamış ve nesnellığe hayli dikkat etmiştir. Bundan dolayı kendisi dönemin Marksist söylemlerine de katılmamıştır. Bu sebeple onun buradaki eleştirileri birkaç noktayla sınırlıdır.

Öncelikle Ülgener, Marksizmi aydın kesimin anti-kapitalizme yatkın olmalarını sağladığı için eleştirmiştir. Bununla birlikte aydın kesimin Marksist ideolojinin entelektüel tarafına kapılıp halktan uzaklaşmalarına sebep olduğu ve politika ve sokağı üniversiteye taşıdığı için eleştirmiştir. Ülgener bunu Röpke'den yaptığı şu alıntılarla ifade etmiştir (Ülgener, 1983:95-96);

*"hiçbir ilim bourgeois ilmi yahut proleterya ilmi olamaz ve yine hiçbir ilim ulusa yarar olamaz. Yani ulusa yarar olsun diye gerçek olmayan şeyleri söylemeye mecbur tutulamaz. İlim adamını cebretmekle hiçbir zaman ulusun menfaatine hizmet edilmiş olmaz; bilakis ilmin zedelenmesi ulusun zıyanıdır. Yaşamısına gereken havası olmayan, hürriyet ve kudreti alınan ilmin ağacından pratik yemişleri almak mümkün değildir. İlimin doğrudan doğruya bize, sınıfımıza, ulusumuza faydalı olmasını beklemek onu anlamamak demektir; aynı şey sanat ve din içinde böyledir".*

Kemalizm'e de bu anlamda hiç destek vermemiştir. Ülgener'in, Marksizm'e ve onun Türkiye'de uzantısı kabul edilen Kemalizmi eleştirme ve ilgi duymama nedeninden bir diğeri onun yönetsel tutarlılığını zedelemek istememesidir. Çünkü anlamacı yöntem insana önem vermekte ve bireyi önemsemektedir. Marksizm, materyalist anlayışı içinde barındıran ve tarih anlayışını da bu anlamda ele almakta olan bir ideolojidir. Ülgener ise yukarıda ki açıklamalarımızda da bahsettiğimiz haliyle tarihsel okumayı insan-insan yaklaşımından yola çıkarak açıklamaktadır. Yani Ülgener'in zihniyet algısı Marksizm'e uymamaktadır. Ülgener'in Marksizm'e mesafeli olma nedeni olarak kendisinin olayları açıklamada bir nedensellik algısı içerisinde olması gösterilebilir. Çünkü Marksizm, nedensellikten hareket ederek değil bunun yerine diyalektik materyalizm ile olayları ve olguları maddesel olarak açıklar.

Ülgener'in Weber'i eleştirdiği noktalara gelindiğinde ilk ve en önemlisi, Weber'in İslam'a karşı katı tutumunu eleştirmesidir. Ona göre bu düşünceler aceleci bir oryantalistin ifadeleridir (Ülgener, 2006a:56). Ülgener mevcut durumu şu şekilde izah eder (Ülgener, 2006a:58);

*“Nerede ne vakit İslam’dan söz edilse çizilen tablo hareketsizdir. Kâh ilk ve öz kaynaklardan devşirme, kâh yüzyıllar sonrasının derviş cezbelerinden aktarma, fakat her defasında Batı’dakine yüzde yüz ters olmasına dikkat edilerek seçilmiş inançların basit, tek katlı bir kesit üzerine resmedilişi! Birinden öbürüne geçiş, bir kutuptan diğerine kayma; zıt alternatifler arasında ileri geri oynamalar; ve nihayet değerler sisteminin yavaş kararlı biçimde bir tarafa bel verişi... Hayır bütün bunların hiçbirini Weber de bulabilecek değiliz. Ve daha garibi: Mukayesenin bir ucuna Hristiyanlığın ne olsa belli bir tarih kesiminde (reformasyon sonrası) kanatlarından biri - Kalvinizm ve ona yakın meshep ve tarikatlar-oturtulurken, karşı uca kontrast’ı diye neredeyse tarih dışına sürülmüş bir İslam imajı getirilip oturtulmuş! Biri kaba hatlarıyla ile de olsa başı sonu bilinen bir tarih diliminde ve az çok belli bir bölge içinde; öbürü başı sonu olmayan yaygın, belirsiz bir platform üzerinde!”.*

Weber’e göre İslam toplumsal yapısı göz önüne alındığında tamamen fütuhata ve cihata yönelik bir din ola gelmektedir (Kurt, 2010:6). Bununla birlikte İslam’ın alanının genişlemesini sağlayan da savaşçılar olmuştur (Özkiroz, 2003:51). Dinin çok kısa bir süre için cihat yoluyla yayılmasının ardından İslam topluluklarının dayandıkları nokta tarikatlardır (Ülgener, 2006a:59). Weber’e göre sadece anımsatmaktadır. İslam toplumunda zengin kesimin gelirini savaş ganimetlerinden elde etmiş olması İslam’ın sosyal ve iktisadi yapısının feodalizme benzetilmesine neden olmuştur. Weber’e göre kaynağı üretim ve ticaretten daha fazla savaşa dayalı olan bu gelirlerin gerektiği kadar tüketilip gerisi üretimin devamlılığını sağlamak için kullanılmamaktadır. Bunun yerine daha çok iyi bir yaşam sürmek ve toplumda statü edinmek için kullanılmaktadır (Türkdoğan, 2005:28). Bu anlamda İslam, Weber açısından Kalvinizmin karşısında yer alan bir olgudur. İslam toplumu, ferdi, feodal ve savaşçı, aristokratik ilişkilerin sürdürüldüğü bir topluluğun içinde yer alarak tüketim ekonomisi başlığı altında yer almıştır. Yani kısaca İslam, Kalvinizmin ideal tipi olan ve sürekli birikim yapıp değer oluşturan anlayışın zıttı olarak sunulmuştur. (Kurt, 2010:7).

Weber, Marsistlerin Hıristiyanlığı tek bir yönüyle eleştirmelerine karşı çıkmasına rağmen kendisi de İslamı tek taraflı olarak eleştirmiştir (Turner, 1997:53). Weber’in İslam’ın sosyal hayatında ve iktisadi ahlakında da etkili olan diğer gruplara yer vermeyerek onu değerlendirmesi, onun yönetsel tutarsızlığını ve idea anlayışından kaynaklanan yanılsamaları ile ifade edilmektedir. Çünkü Weber, olması gerekende kalarak olanı görmezden gelmiştir (Çelik, 2003:663). Weber’in İslam toplumlarını üretimden ziyade bir tüketim toplumu olarak tanımlamasında ve Kalvinist harekete benzer bir olgunun olmadığı iddiasında yanılmıştır. İlk olarak daha önceki bölümde bahsettiğimiz Melamilik anlayışı Doğu’da Kalvenizm’in bir karşılığıdır. Çünkü Melamilik tarikatı da dünya ile kurduğu bağda Kalvinist görüşle örtüşmektedir. Onlarda dünyaya içten bağlanmamakta ama dünyayı biçimlendirilmesi gereken bir alan olarak görmekteydiler. Bu noktada ikinci önemli örneğimize Rodinson’u tanık göstererek devam etmek gerekirse, İslam’ın Protestanları kabul edilen Mozab’lılardan bahsetmek gerekir. Çünkü Rodinson, Weber’in İslam ve Hint topluluklarını yani Doğuyu kapitalistleşememekle suçlamasına karşı ilk kapitalist hareketlerin buralar da başladığını ancak sömürgeci bir sistem içerisinde bunu gerçekleştiremediklerini vurgulamıştır (Rodinson, 1996:219; Veysal, 2010:267).

Yine Rodinson Weber’in nedensellik çemberi içerisinde ilerleyerek gerçek anlamda var olanları göremediğini, Doğu toplumlarının kapitalistleşememesini İslam kültüründe şehre özgü zanaatkar dindar anlayışının olmaması ve özerk şehrin oluşturulamamasına bağlamasının hatalı olduğunu ve onun ideaların yanılsamalarına düştüğünü göstermeye çalışmıştır. İslam’ın kapitalizme en yakın din olduğunu ispatlamak amacıyla da Mozaibleri örnek verir. Cezayir’in güneyindeki vaha da yaşayan Mozab’lılar, Abadites’lerin Müslüman kolundandırlar. Mozaibliler çölde bir taraftan hurma yetiştirmişler diğer taraftan da ticaret yapmaktadırlar. Cezayir ve dışında mal alıp satmışlar ve faizle ödünç vererek büyük bir servet biriktirmişlerdir. Bunların dininde bilinen İslami görüşten farkı yoktur. Onların sahip olduğu bu ekonomik mekanizmanın temelinde yatan şey çok güçlü bir birliğe sahip olmalarıdır. Bu birliğin ahlakının gelenek - göreneklere uygunluğunu takip eden bilgin ve din adamları vardır. Toplumda onlara ayrı bir önem verilmektedir. Bu durum onları müsriflikten, tembelleşmekten, sefahata dalmaktan alı koymaktadır. Bu durumlar daha çok ideolojik olan azınlıklarda görülmektedir. Bunlara “İslam’ın püritenleri” de denilmektedir. Benzer duruma İsmailiye mezhebinde de rastlanmaktadır (Rodinson, 1978:122-123).

Rodinson’un, Weber eleştirisinden de anlaşılacağı üzere mesele tamamen, Weber’in tek taraflı okuması ve kendi metodolojisine sadık kalmayıp kıyas yolunu tercih etmesinden ileri gelmiştir. Ülgener’e göre bu durumda onda, ilk önce maddeci bir algılama ile Doğunun İslam anlayışını sürdürdüğünü söylemesine neden olmuş ve takibinde de savaşçı bir dinden çıkarak feodal yapıya durumu bağlamasına ve en sonunda işi şehre indirgemesi sonucu gerçeğe ters düşmüştür (Ülgener, 2006a:71-72).

Yine Ülgener, Weber'in İslami geleneğin ahlak anlayışını eleştirirken saf İslam anlayışından hareket etmeyip zaman içerisinde İslam geleneğinin içerisine katılmış olan alışkanlıklardan hareket ederek İslamı eleştirmesine tepki göstermiştir. Ülgener mevcut duruma şu sözlerle açıklık getirmiştir (Ülgener, 2006a:69);

*“...O gözle bakınca, saf ve öz İslam’la İslam dışından kaynaklanan ahlak anlayışı arasında başından beri bir takım farkların göze çarpmaması mümkün değildir. İslam’ın yanı sıra hatıra ilk planda- gerçi o da İslami şer’i kalıp kıyafette olmak üzere-Aristo’nun tradisyonel ahlak felsefesi gelir (başlıca temsilcilerini Osmanlı dönemi ahlak yazarlarında bulmak mümkün). Fark görebileceğimiz kadar, şurasındadır: İslam her türlü şüpheyi kasıt ve niyet tarafında tutup eşyanın madde tarafına (Allah’ın zinet, nimet ve pak rızıkları olarak) geniş ve rahat bir yaklaşıma hak tanıdığı halde, tradisyonel ahlak bizzat madde yanı ile dünya malına çok daha dar sınırlamalar getirmiştir. Mal maddesi ile günahkâr, madde varlığı ile saptırıcıdır. Hedef o halde: Elden geldiğince daraltılmış ve belki helalinden-zahmetsiz ve külfetsiz-her neyi önünde hazır bulursa (helal-i hazır) onunla ve sadece o kadarı ile elde edilmiş olacak! Vasat ve itidal yolu; belki orta yol demek de mümkün”.*

Ülgener bu hususla ilgili olarak Osmanlı dönemi ahlakçılarından da örnekler göstermiştir. Özellikle de “*Marifet-nâme*” nin yazarı olan İbrahim Hakkı’yı göstermekte ve önermektedir. Onun yaptığı “*mel’un ve mezmûm*” dünya ile “*maruf ve Memduh dünya*”yı bir birinden ayırıp her iki dünyanın da nimetlerinden yararlanmak için aşırıya kaçmadan “*ortadaki*” yolu takip etmek gerektiğine dikkat çekmiştir (Ülgener, 2006a:69). Ayrıca Ülgener, yapmış olduğu bir açıklamasında her hale uygun cevapların İslam’ın ve Sünnetin içinde yer aldığını belirtmiştir. Aristo ahlakına yönelik açıklamalarında da bu durumun örneklerine rastlamıştır (Ülgener, 2006a:68).

Buradan sonrasında Ülgener, İslam’ı okumanın anlamlı yöntemini şu şekilde açıklamıştır (Ülgener, 2006a:76); “*Bütün bu tabakalaşma ve dağılım da bizce önemli nokta şuradadır: İlk yıllardan öteye ağırlık merkezi bir gruptan öbürüne kaydıkaça dinin itikat veya en azından uygulama tarafında da ona uygun değişmeler gözden kaçmayacaktır*”. Yine Ülgener, İslamın çevrenin ve çağ değişmesine rağmen yerinden oynatamadığı mihenk taşlarına sahip olduğunu belirtir. Çünkü İslam bir şehir dinidir ve medeniyeti zaten içerisinde barındırmaktadır. Ayrıca İslam, içinde bulunduğu coğrafyanın, çölün ve onun getirisi olan bir takım unsurların olumsuz etkilerine uymamış ve bunları içerisine dahil etmemek için direnmiştir. Bununla birlikte İslam bir dışlamayı değil tam aksine hem şehrin organizasyonunu hem de çölün vurucu kuvvetini sentezleyerek bir bütün oluşturmuştur. Böylelikle İslam, feodal sistemin hayat düzeninin batılılığına ve israf anlayışına karşı koyabilmiştir. Çünkü İslam da var olan hoşgörü anlayışı aşırılığı dizginleyecek özelliktedir (Ülgener, 2006a:780).

Tüm bu açıklamaların sonucunda Ülgener, İslam’ın iktisadi gelişmeyi engelleme hususunda ki nedenler arasında en son sırada yer alacağı kanısına varmıştır (Ülgener, 2006a:84). Çünkü Ülgener’e göre İslam bir yanı sıra modern ticaret araçlarına imkân tanımakta, diğer yanı sıra da harp ganimetinden nafaka ve zekât borçlarının tahsiline kadar her açıdan gelişmiş bir ekonomi biçimlerine sahiptir. İslam vurgulanan ve seçilen bu halleriyle, bir tarafta piyasa ekonomisi ve serbest piyasa anlayışı diğer tarafta ise bu durumların toplumun ve insanın sahip olduğu imkanların varlığını açacak niteliklere doğru yöneldiğini fark ettiğinde de karşılıkların da yer almaktadır (Ülgener, 2006a:86).

Sonuç olarak Ülgener, Weberi öncelikle metodolojik anlamda ki tutarsızlığından dolayı eleştirmiştir. Daha sonra Weber’in, İslam hakkında tek taraflı olarak sarf ettiği cümlelerinin dar kapsamlı bir okumadan ileri geldiğini söyleyerek eleştirmiştir. Son olarak da Weber’in ideal tiplerinin tarihi süreç içerisinde ortaya çıktığı dönem ve coğrafyalar ile örtüşmediğini ve olanı saptırdığına dair eleştirdiği söyleyebilir.

#### 4.2. Sabri Fehmi Ülgener’e Yöneltilen Eleştiri

Ülgener Doğu’nun kapitalistleşememe sorunu ele alırken Weberin “anlamacı” yöntemini benimseyerek hareket etmiştir. Kullandığı yöntemi sadece somut olarak yaşananlardan değil geçmişte oluşan olayları, edebi ve tarihi bulgulardan yararlanarak açıklamıştır. Sadece ahlaka dayalı olarak kesin yargılardan ziyade olayların altında yatan zihniyete de yer vererek mevcut durumu açıklamaya çalışmıştır. Böylece aynı yöntemi kullanmalarına rağmen Weber’den daha gerçekçi ve tutarlı sonuçlara ulaşmıştır. Yine Ülgener, Weber ve Marx’ın toplumsal alanı ele alırken takındıkları tavır gibi bilimselcilik tuzağına düşerek bireyi, farklılıkları ve tekillikleri dışlayan aşkın bir anlayışa kapılmamıştır. Bu anlamda Ülgener yaptığı açıklamaları ile toplumu ele alırken bireye, farklılıklara ve tekilliklere gerekli önemin verilmesinin altını çizerek içkin bir anlayışın önemini vurgulamıştır. Özellikle de doğu toplumlarının kapitalist olmadıkları yönündeki açıklamalarını haklı görmeye çalışan Marx ve

Weber'e yönelttiği eleştirilerle bu içkin tutumun ne kadar önemli olduğunu göstermektedir. Fakat tüm bu olumlu katkılarına rağmen Ülgener'in de açıklamalarında bir takım eleştirilere maruz kalacak hatalı bir takım açıklamaları olduğunu belirtmek gerekir.

Bunlara birincisi, Ülgener'in de Weber gibi metodolojik sapmaya düşmüş olmasıdır. Burada mevcut olan metodolojik sadakatsizlik veya sapma Weber'in, İslamiyet'i eleştirirken kıyas usulüne gitmesinde ki sapmaya benzer şekildedir. Bu sapmanın en belirgin örneği de Ülgener'in, İslam'ın kapitalistleşmeye mani olmadığını ispatlamak için Kalvenizm'e karşı Melamiliği örnek göstermesindedir. Ülgener'in Weber'i ideal tip anlayışına kapılarak gerçeği görmezden gelmesine yönelik eleştirmesine rağmen, Weber kadar kesin ifadelerle olmasa da aynı hataya kendisinin de düşmesidir. Çünkü Weber'in ideal olanı Batı için hayal edip İslam anlayışını ve Doğuyu ona göre yorumlarken Ülgener ise daha olumlu bir şekilde İslam anlayışını ele almakta ve Doğunun içinde bulunduğu durumu bu çerçevede değerlendirmektedir. Ülgener'in idea anlayışına kapılıp yanılmasına örnek olarak onun Doğuda kapitalist anlayışın varlığını ispat etmede Melamiliği Kalvenizm'e karşı kullanması ile Protestanlık misyonunu onun üzerine yüklemesi gösterilebilir. Çünkü Melamilik, Ülgener'in bahsettiği anlamıyla Kalvenizmin Doğudaki tam bir yansıması değildir. Bu durumda İbn Arabi'nin Melami tasviri ile Ülgener'in Melami anlayışı karşılaştırıldığında ortaya çıkmaktadır.

Muhyiddin İbn Arabi, Allah adamlarını üç sınıflandırmaya koyarak ele alır; “*Abidler, Sufiler ve Melamiler*” (İbni Arabi, 2007:271). Bu üç sınıftan ilk ikisi Melamiliğe ulaşmayı sağlayan basamaklardır. Çünkü Melamilik bunlar arasındaki en yüksek mertebedir. Melamilik, Ortodoks bir takım tarikat çevresinde örnek alınmış, benimsenmiştir. Hatta bu durumu kendi anlayışlarına da taşımaya çalışmışlardır (El- Arabi, 2011). Bu anlamda Ülgener'in bahsettiği şekliyle Melamiliğin ortaçağ tasavvuf anlayışından ahlaken ayrıldığını söylemek çok tutarlı bir söylem değildir. Yine Ülgener'in ifade ettiği şekliyle Melamilik dünyayı biçimlendirmek yahut ona ibadet için çalışmak için baktıkları bir şey değildir. Çünkü Melamilikte çalışmaktaki amaç zorunlu ihtiyaçları karşılamak ve kendini gizlemekten ileri gelmektedir. Kelime anlamı yönüyle de Melamilik bir tür kendini öne çıkarmamak, nefsi kınamak, serzenişte bulunmak anlamına gelmektedir (Bolat, 2009:458). Kalvinist anlayıştaki gibi dünya çile doldurmak için gelinmiş olan veya ne kadar çile çekersen o kadar Tanrı katında yükselirsin şeklinde değildir. Bu noktada Ülgener'in yanılması yani gerçek ile ideal olanı ayırt edememesinin Melamiliğin dünya hayatı ile kurduğu ilişkiden kaynaklandığını söylemek yanlış olmayacaktır. Yine Ülgener'in aydın tipolojisinden hareket ederek sol kesimdeki Marksist veya Kemalist aydın anlayışını desteklememesi ve onun ideal aydınını o tarafta göremiyor olması da bu yanılmasına örnek verilebilir.

Yine Ülgener'in mesafe bilincini tanımlarken yaptığı açıklamalarına da tam olarak bağlı kalmadığını söylemek gerekir. Çünkü o tarihsel süreç içerisinde insanın dünyaya karşı tutumunun madde, zaman ve mekân itibarıyla ele alışına tam olarak uymamıştır. Özellikle de bu konuda fenomenlerin tarihsel bağlılığını atlayabilmektedir. Bu duruma örnek olarak yine Melamiliği ele alışını verilebilir. Bunun sebebi de mevcut yanılmanın en basit şekilde gözlemlenebiliyor olmasıdır. Ülgener, Melamiliğin çalışmayı reddetmeyen fikriyatından hareketle onu Kalvenizm ile dışsal açıdan bağdaştırmaktadır. Ancak iki değişkenin tarihsel alanda ve toplumsal tabakalaşma da kapladıkları yeri hesaba katmamıştır. Kısaca Kalvenizm kentli burjuva sınıfı arasında yer edinmiş olmasına rağmen Melamilik şehir hayatı içinde yer edinmiştir. Bir diğer şey Melamilik toprağa bağlı iken Kalvenizm ticaretle uğraşmıştır. Yine Kalvenizm farklı ekonomik ilişkileri ve toplumsal düzeni içeren bir dünya içinde hayat bulmuşken Melamilik ise mevcut dünya görüşünü çok daha ince çizgilerle ele alan tasavvufi bir yaklaşımdır. Weber'in ifadesiyle Kalvinist dünyevi bir asketizmi güderken, onu amaç edinirken Melami ise dünya dışı asketizme daha yatkındır. Buradan da anlaşılacağı üzere Melami'nin dünya ya bakış açısı ve ona olan mesafesi Kalvinist'en farklıdır (İlhan, 2014:126-127).



## SONUÇ

Sabri Fehmi Ülgener'in sağladığı katkıların ilk başında, Kemalist olgunun ve dönemin pozitivist anlayışının yol açtığı toplum mühendisliğinin çelişkilerini göstermekle birlikte, Türkiye'nin bilim camiasında hak ettiği değeri bulamamış olan anlamacı metodu tanıtmış olması da önemli bir katkıdır. Çünkü bu metot ile Ülgener gerek sosyal bilimlerde gerekse fen bilimlerinde aşkını anlayışa (belirlenimci, statik, tekilliklere ve farklılıklara yer vermeyen anlayış) sebep olan açıklamacılığın önüne geçebilmiştir. Özellikle de pozitivist anlayışın belirlemeciliğine anlamacı metot ile bireysel alanı ön plana çıkartarak içkin bir anlayış (her şeyi bir alanın içerisinde barındıran, ayrılıkçılığa yer vermeyen, tekillikleri ve farklılıkları da içerisinde barındıran, dinamik bir alanı ifade eden anlayış) ile karşı koyabilmiştir. Böylece insan olgusunun atlanarak yapılacak her çalışmanın hangi alanda olursa olsun eksik kaldığını göstermiştir. Bu katkıları ile anlamaya verdiği önem ve yöntemini bu yönde geliştirmesi ile Marx ve Weber'in ortak sorunu açıklamak konusundaki tutarsızlıklarını gösterdiği izlenebilmiştir.

Yine oryantalistlere karşı oksidentalizme yaptığı katkılarda atlanılmamalıdır. Tüm bunlarla birlikte Ülgener'in satır aralarında bahsettiği bazı durumlar hala günümüzde tartışma konusu olmaktadır. Örneğin onun değindiği, sistemlerin her ne kadar birbiriyle çatışıyor görünse de aslında birbirlerine tarihsel süreç içerisinde yaklaştıklarını söylemesi, günümüzün meşhur tartışması olan ideolojilerin sonu mu sözlerini akla getirmiyor değildir. Yine Ülgener'in buhranlar hususunda söylediği sözleri onun günümüzdeki iktisadi konjonktürü anlamaya yönelik çalışmalara katkı yapmaktadır. Yani günümüzdeki çalışmalardan olan iktisadi dünyanın önceden nasıl şekil alacağını tespitini konjoktürel anlamda dahil olmak üzere tam bir tutarlılıkla açıklamaya odaklanan çalışmalara da göndermede bulunmaktadır. Çünkü iktisatçılar günümüzde konjoktüre değişime yol açan olayların arkasında yer alan zihniyeti anlama çabasına girmekten ziyade sadece olup bitenleri açıklamayı tercih etmektedirler.

Yine Ülgener yaşadığı dönemdeki Kemalizmin neden olduğu toplum mühendisliğinin yıkıcı ve parçalayıcı yönünü bilimsel camiada yaşadığı bunalımlar ekseninde belirtmiştir. Ülgener'in Kemalizm ve onun neden olduğu toplum mühendisliğine yönelik açıklamaları Ütopik toplum mühendisliğinin olumsuzluğunu veya yanlışlığını yıllar öncesinden işaret ederek, bölük pörçük toplum mühendisliğinin daha uygun olacağını, en azından bir toplum için bunun daha yararlı olacağını ip uçlarını da gösterir gibidir. Son olarak söylemek gerekirse Ülgener'in belirttiği gibi bilim adamı tek bir alanda saltanat süren değil, kendi alanının dışında bulunan bilimlerden de bir arka bahçe meydana getiren şahsiyet olmalıdır. Bunları yaparken de bilim ahlakını ve siyaset ahlakını birbirinden ayırabilmeli, kendi tarafsız bilim ahlakını oluşturabilmelidir.

## KAYNAKÇA

- AYDIN, Mustafa (1997), "*Zihniyet Sorunu: Mahiyeti, Oluşumu, Türleri ve Günümüzdeki Bazı Problemleri*", **Tezkire: Üç Aylık Derleme**, S.2(11-12), ss.123-152.
- BAERT, Patrick (2010), **Sosyal Bilimler Felsefesi: Pragmatizme Doğru**, (Çev. Ümit Tatlıcan), Küre Yayınları, İstanbul.
- BOLAT, Ali (2009), "*Muhyiddin İbnü'l Arabi'de Melamet Tasavvuru*", **Tasavvuf: İlim ve Akademik Araştırma Dergisi**, S.23(İbnü'l Arabi Özel Sayısı-2), ss.457-469.
- BOTTOMORE, Tom (1990), "*Marksizm ve Sosyoloji*", **Sosyolojik Çözümlemenin Tarihi** (Ed. Tom Bottomore ve Robert Nisbet; Çev. Mete Tunçay ve Aydın Uğur), Verso Yayınları, Ankara, ss.134-164.
- BULUT, Yücel (2002), **Oryantalizmin Eleştirel Kısa Tarihi**, Yöneliş Yayınları, İstanbul.
- ÇAMLI, Ahmet Yavuz (2013), "*Max Weber de Rasyonelleşme ve İktisadi Gelişme İlişkisi*", **Yüksek Lisans Tezi**, Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Manisa.
- ÇELİK, Celaleddin (2003), "*İslam İktisat Ahlakına Dair Birbirini Tamamlayan Bakış Açılırları: Weber ve Ülgener Üzerine Karşılaştırmalı Bir İnceleme*", **İslam Araştırmalar Dergisi**, S.16(4), ss.660-671.
- ÇELİK, Celaleddin (2009), "*Marx ve Weber Sosyolojisinde Oryantalist Söylem*", **Yüksek Lisans Tezi**, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya.
- DEMİRPOLAT, Anzavur ve AKÇA, Gürsoy (2004), "*Ahilik ve Türk Sosyo-Kültürel Hayatına Katkıları*", **Selçuk Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Dergisi**, S.15, ss.355-376, <http://sutad.selcuk.edu.tr/sutad/article/viewFile/275/265/> (Erişim Tarihi: 30.05.2016).

- EL- ARABİ, Muhammed Nur (2011), **İbn Arabi'nin Günlük Duaları ve Şerhi** (Çev. Mahmut Kanık), İz Yayınları, İstanbul.
- ERDOĞAN, İrfan (2007), "*Karl Marx: Yöntem Sorunu*", **İletişim Kuram ve Araştırma Dergisi**, S.25, ss.257-266, <http://www.irfanerdogan.com/dergiweb2008/25/9markxyontem.pdf> (Erişim Tarihi: 16.06.2017).
- GERTH, H. Hans ve MILLS, C. Wright (1993), "*Giriş: Yazar ve Yapıtı*", **Max Weber Sosyoloji Yazıları** (Çev. Taha Parla), Hürriyet Vakfı Yayınları, İstanbul, ss.21-128.
- GODELIER, Maurice (1993), **Asya Tipi Üretim Tarzı** (Çev. Attila Tokatlı), Sosyal Yayınları, İstanbul, 2. Baskı.
- HOLFBASS, Wilhelm (2004), "*Special Comments*", **Sanskrit And «Orientalism»: Indology And Comparative Linguistics in Germany - 1750-1958** (Ed. D. T. McGetchin, P. K. J. Park, D. R. SarDesai), Manohar Publisher, New Delhi, ss.237-244.
- İBNİ ARABİ, Muhammed (2007), **Hatmu'ul Kur'an** (Der. Abdülbaki Miftah; Çev. Vahdettin İnce), Kitsan Yayınları, İstanbul.
- İLHAN, Harun (2014), "*Max Weber ve Sabri Ülgener'de İktisadi Zihniyet Analizi*", **Yüksek Lisans Tezi**, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- KIZILÇELİK, Sezgin (1994), **Sosyoloji Teorileri**, Yunus Emre Yayıncılık, Konya, 2. Baskı, C.2.
- KORKMAZ, Cemil Hakan (2011), "*Max Weber Düşüncesinde İktisadi Bakımdan Doğu-Batı Farklılığı*", **Doktora Tezi**, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- KURT, Abdurrahman (2010), "*Weber'in İslam Görüşü Üzerine Bir Değerlendirme*", **Uludağ Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi**, S.19, ss.1-6.
- KÜÇÜKALP, Kasım (2009), "*Deleuze'ün Felsefe Kavrayışı*", **Kaygı Dergisi**, S.12, ss.131-147.
- MARX, Karl ve ENGELS, Fredich (2003), **Seçme Yayınlar 1-2**, Eriş Yayınları, İstanbul.
- ÖZKİRAZ, Ahmet (2003), "*Sabri Fehmi Ülgener'in Max Weber Eleştirisi*", **İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, S.28, ss.49-61.
- ÖZÖNDER, Mehmet Cihat (1987), **Kültür Bütünleşmesi ve Alt- Kültür Grupları Hakkında Düşünceler**, TKAE Yayınları (Türk Kültürü Araştırmaları: Necati Akder Armağanı), Ankara.
- RODINSON, Maxime (1978), **İslam ve Kapitalizm** (Çev. Orhan Suda), Hürriyet Yayınları, İstanbul.
- SAID, Edward Wadie (1995), **Şarkiyatçılık: Batı'nın Şark Anlayışları** (Çev. Berna Ülner), Metis Yayınları, İstanbul.
- SAYAR, Ahmet Güner (1998), **Bir İktisatçının Entelektüel Portresi :Sabri Fehmi Ülgener**, Eren Yayıncılık, İstanbul.
- SAYAR, Ahmet Güner (2006), **Makaleler**, Derin Yayıncılık, İstanbul.
- SEYYAR, Ali (2007), **İnsan ve Toplum Bilimleri Terimleri**, Değişim Yayınları, Sakarya.
- SEZER, Baykan (1988), **Türk Sosyolojisinin Ana Sorunları**, Sümer Kitabevi Yayınları, İstanbul.
- SUNAR, Lütfi (2011), "*Klasik Sosyolojinin Şarkiyatçı Kaynakları: Marx ve Weber'in Karşılaştırmalı Bir İncelemesi*", **İnsan ve Toplum Dergisi**, S.1(2), ss.29-56.
- SUNAR, Lütfi (2012), **Marx ve Weber'de Doğu Topluları**, Ayrıntı Yayınları, İstanbul.
- SWİNGEWOOD, Alan (1998), **Sosyolojik Düşüncenin Kısa Tarihi**, (Çev. Osman Akınhay), Bilim ve Sanat Yayınları, Ankara.
- ŞİMŞEK, Osman (2007), "*Sabri Fehmi Ülgener'in Zihniyet ve Girişimcilik Anlayışına Bilgi Sosyolojisi Açısından Yaklaşım*", **Sabri Fehmi Ülgener Küreselleşme Ve Zihniyet Dünyamız**, (Ed. Murat Yılmaz), T.C. Kültür Ve Turizm Bakanlığı Yayınları, Ankara.
- TURNER, Bryan Stanley (1997), **Max Weber ve İslam** (Çev. Yasin Aktay), Vadi Yayınları, Ankara, 2. Baskı.
- TURNER, Bryan Stanley (2001), **Marx ve Oryantalizmin Sonu** (Çev. Çağatay Keskinok), Kaynak Yayınları, İstanbul, 2. Baskı.

- TÜRKDOĞAN, Orhan (2003), **Türk Toplumunda Aydın Sınıfın Anatomisi**, Timaş Yayınları, İstanbul.
- ÜLGENER, Sabri Fehmi (1941), “*İktisadi Hayatta Zihniyetin Rolü ve Tezahürleri*”, **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası**, S:2(1), ss.351-380.
- ÜLGENER, Sabri Fehmi (1981), **Zihniyet ve Din**, DerYayınları, İstanbul.
- ÜLGENER, Sabri Fehmi (1983), **Zihniyet, Aydınlar ve İzmler**, Mayaş Yayınları, Ankara.
- ÜLGENER, Sabri Fehmi (2006a), **Zihniyet ve Din: İslam, Tasavvuf ve Çözülme Devri İktisat Ahlakı**, Derin Yayınları, İstanbul.
- ÜLGENER, Sabri Fehmi (2006b), **İktisadi Çözülmenin Ahlak ve Zihniyet Dünyası**, Derin Yayınları, İstanbul.
- ÜLGENER, Sabri Fehmi (2006c), **Zihniyet, Aydınlar ve İzmler: Deneme ve Araştırmalar**, Derin Yayınları, İstanbul.
- VEYSAL, Çetin (2010), **1900’den Günümüze Büyük Düşünürler-II**, Etik Yayınları, İstanbul.
- WEBER, Max (2006), **Protestan Ahlakı ve Kapitalizmin Ruhu** (Çev. Mily Köktürk), Bilgesu Yayınları, Ankara.
- WEBER, Max (2012), **Din Sosyolojisi** (Ed. Ephraim Fischhoff; Çev. Latif Boyacı), Yarı Yayınları, İstanbul.
- YILMAZ, Hasan Kamil (2004), **Tasavvuf ve Tarikatlar**, Ensar Neşriyat, İstanbul.
- ZARET, David (1980), “*From Weber The Parsons And Scuhutz: The Eclipse Of History In Modern Social Theory*”, **The American Journal of Sociology** , Mart, Vol.85, No.5, pp. 1180-1201.
- ZORLU, Abdülkadir (2006), “*Sabri Fehmi Ülgener’i Yeniden Okumak*”, **Muhafazakar Düşünce Dergisi**, S.3(9-10), ss.181-202.

## Üniversite Öğrencilerinin Sigara Bağımlılıklarının Nitel Araştırma Yöntemi İle İncelenmesi: Karabük Üniversitesi Örneği

*Investigation of Smoking Dependence of University Students by Qualitative Research Method: The Case of Karabük University*

**Ayşe Nur SARISOY**

*Yüksek Lisans Öğrencisi, Karabük Üniversitesi,  
SBE, Sosyal Hizmet A.B.D.*

*aysenur.sarisoy@gmail.com*

<https://orcid.org/0000-0002-8721-1198>

Makale Başvuru Tarihi: 19.07.2019

Makale Kabul Tarihi: 26.11.2019

Makale Türü: Araştırma Makalesi

### ÖZET

#### **Anahtar**

#### **Kelimeler:**

Sigara Kullanımı,

Sigara  
Bağımlılığı,

Sigara İçme  
Sıklığı,

Üniversite  
Öğrencileri,

*Sigara, Türkiye'de her yaş grubundan insanların kullandığı, bağımlılık yapan maddelerden birisidir. Sigara bağımlılığı olan insanlar, birçok uyarıcı faaliyetler düzenlenmesine rağmen, bu uyarıları göz ardı etmektedirler. Bu çalışmada, sigara kullanan üniversite son sınıf öğrencilerinin sigaraya başlama nedenleri ve sigara bağımlılığı sürecinde yaşadıkları durumlar değerlendirilmiştir. Yapılan nitel araştırma sonucunda sigara kullanmaya çok erken yaşta başlayan gençlerin, sigara içmeyi arkadaş çevresi sebebiyle öğrenmesi ve toplumsal bir yer bulma amacıyla başladıkları görülmüştür. Araştırmaya katılan öğrencilerin, genellikle arkadaş ortamlarında sıklıkla sigara içmeleri, dış etkenlerin sigara bağımlılığındaki etkisini göstermektedir. Üniversite son sınıf öğrencilerinin sigara içmelerinde, iş bulma kaygısının yerinin çok az olduğu saptanmıştır. Öğrencilerle yapılan görüşmelerde duygu durum değişikliği, merak, stres, ailede sigara bağımlısının olması, arkadaşların ısrarı gibi faktörler, öğrencilerin sigara kullanma nedenlerini oluşturmaktadır.*

### ABSTRACT

#### **Keywords:**

Smoking,

Smoking Addiction,

Smoking Frequency,

University Students,

*Cigarette in Turkey used by people of all ages, is one of the addictive substance. People who are addicted to cigarettes ignore these warnings even though many cautionary activities are organized. In this study, the reasons of smoking of senior students and the situations they experienced during the cigarette addiction process were evaluated. As a result of the qualitative research, it was seen that young people who started smoking at a very early age started smoking because of their friends and in order to find a social place. That the students who participated in the research were generally smoking frequently in friends' environments indicates the effect of external factors on smoking dependence. It has been found that the concern of finding a job for university senior students is very low. In the interviews with students, factors such as mood changes, stress, family dependence, friends' insistence are the aims of smoking.*

## 1. GİRİŞ

Tüm dünyada, en çok kullanılan zararlı maddelerin en başında sigara yer almaktadır. Günümüzde sigara içilen ortamların yaygınlığı bir sorun olarak algılanmaktan çıkmıştır. Sigara kullanan ve çevresinde sigara içen bireylerin oluşturduğu bir toplumda, sigara sıradanlık kazanmıştır. Sigara ile tanışma yani ilk sigara kullanımı genellikle erken yaşlarda başlar ve alışkanlık yaparak tüketimi devam eder. Sigara kullanan kişilerin yaklaşık %80'i sigaraya erken yaş dönemi olan 18 yaşın altında başladıkları görülmektedir. Sigara kullanmaya ilk kez erken yaş (çocukluk) döneminde başlayanlar sigara tiryakiliği açısından yüksek risk taşımaktadırlar (Doğan ve Ulukol, 2010:179-185). Özellikle sigaraya başlama yaşının giderek düşmesi, gençlere yönelik tedbir alınmasını gerektirecek boyutlara ulaşmıştır. Genç yaştaki bireylerin sigaraya karşı oluşturdukları algı genellikle “*sigara sağlığa zararlıdır*” cümlesinden öteye geçmemektedir. Genç bireylerin çoğu sigara kullanmaya başlarken tütünün de alkol ve eroïn gibi bağımlılık yapma etkisi hakkında bilgi sahibi olmamaktadırlar. Toplum içinde yeni bir görünüş ve farklı bir kimlik oluşturmak dikkat çekmek isteyen genç bireyler sigarayı; oluşturmak istedikleri yeni kişiliklerinin sembolü ve bağımsızlığın bir göstergesi olarak kullanırlar. Bu süreçte içinde buldukları ergenlik çağlarında özgürlüklerinin ve büyümenin bir ifadesi ile özentî, taklit ve gösteriş aracı olarak tüketilmeye başlanan sigara, kısa bir süre içerisinde bağımlılığa yol açmaktadır (Kulaksızoğlu, 2001:152-159).

Erdem vd. (2006)'ne göre; bir madde bağımlısı arkadaşına sahip olan ergenlerin, hiç madde bağımlısı arkadaşı bulunmayanlara göre daha fazla madde kullanma eğilimine sahip oldukları göstermektedirler (Erdem vd., 2006:111). Genç nüfus kolay etkilenebilir bir gruptur ve sigarayı deneme oranları yüksektir. Kendini gösterme çabası, büyüklere özenme, arkadaş çevresi arasında yer edinme, otoriteye karşı gelme, arkadaşlarından çekinme, kilo kontrolü, hayranlık duyduğu kişilere benzeme arzusu, ergenlik döneminde sigaraya başlamayı tetikleyen en önemli dürtülerdir (Akan vd., 2010:72). Ergenlik dönemi sürecinde bulunan gençlerin, lise yaşamlarında bağımlılık yapıcı maddeler ile karşılaşma riski diğer zamanlara oranla daha fazladır. Türkiye’de son yıllarda yapılan araştırmalar sonucunda ergenlik dönemindeki gençlerin madde kullanımında hızlı bir artış olduğu tespit edilmiştir (Erdamar ve Kurupınar, 2014:67).

Üniversite öğrencilerinin ailelerinin denetiminden uzak olmaları, sigaraya başlamanın ve sigara içmenin kendilerini yetişkin gibi hissettirerek özgür olduklarını düşünmeleri, yaşanan bunalım ya da stres karşısında sigara alışkanlığını daha çekici ve kolay bir yol olarak gösterebilir (Karahan ve Koç, 2005:117). Öğrencilerin kendi yaşadıkları ortamdan ayrılarak farklı bir yaşam tarzıyla karşılaşması ve arkadaşlarını seçme konusunda tecrübesiz olması gibi nedenlerden dolayı öğrenciler, üniversiteye alışma sürecinde farklı deneyimler kazanma yoluna gitmektedirler.

## 2. SİGARA BAĞIMLILIĞI VE NEDENLERİ

Tüm dünyada yaygın olarak tüketilen sigara, bağımlılık yapan maddelerin üst sıralarında yer almaktadır. Sigaranın içerisinde yer alan maddeler insan vücuduna zarar vermektedir. Nikotin, çok güçlü bir psikolojik uyarıcı maddedir. Sigarayı ilk kez kullanan her üç kişiden biri tek bir sigara ile bağımlı bir birey haline dönüşmektedir. Sigaranın bir tanesi içildiği zaman yaklaşık 10 saniye kadar kısa bir süre içinde yanaktan emilen nikotin, beyne ulaşır ve serotonin gibi hormonların salgılanmasına neden olan merkezin uyarılmasıyla birlikte meydana gelen hormonal salınımlar, haz verme, gevşeme, sakinleşme, konsantrasyon artışı gibi değişikliklerin ortaya çıkmasında etkili olmaktadır (Habertürk Gazetesi, 2018).

En sık rastlanan sigara başlama nedenleri arasında bulunan önemli etken meraktır. Arkadaşların birbirlerine olan baskısı ise ikinci önemli etkidir. Arkadaş ortamında yapılan ısrar genellikle geri çevrilmemektedir. Arkadaş grubunda dışlanma, diğerlerinden farklı görünme korkusu yaşanmaktadır (Akyol, 2014:3). Türkiye’de tütün ürünlerinden içmeye başlayanların %36,2’si merak, %16,8’i özentî, %29,4’ü ise arkadaş baskısını başlama nedeni olarak görmekteyiz (BBC News, 2018).

Ebeveynlerin, sigara bağımlısı çocuklarını söz konusu problemlerden nasıl uzak tutacaklarına dair bilgileri, yöntemleri; böyle bir durumla karşılaştıklarında nasıl davranacaklarına, kime danışacaklarına ve kimden yardım isteyeceklerine dair yeterli bilgileri de bulunmamaktadır (Başkurt, 2003:89). Bu nedenle ebeveynler, çocuklarının daha farklı maddelere yönelmelerinden korkarak, onları serbest bıraktıklarını dile getirmektedirler. Aile ve öğretmen baskısı olduğu halde nikotin bağımlısı olan genç, arkadaş ve çevresinden sigarayı temin edebilmektedir.

## 2.1. Dünyada ve Türkiye’de Sigara Bağımlılığı

Dünyanın birçok ülkesinde sigara kullanmaya başlama yaşı ve sigara içme sıklığı giderek artmaktadır. Özellikle sosyal yaşamın insan davranışında etkisinin büyük olduğu günümüz toplumlarında sigara içmek, ortama ayak uydurmak şeklinde algılanmaktadır. Dünya Sağlık Örgütü’nün (WHO) verileri ve Türkiye’de yapılan bütün araştırmalara bakıldığı zaman, fiziksel, mental, ruhsal ve sosyal hayatı olumsuz yönde etkileyen zararlı madde kullanımının ciddi bir oranda arttığı tespit edilmiştir. Sigara kullanımının özellikle yetişkin olmayan bireyler ve kadınlar; bilhassa öğrenciler arasında artış göstermesi, başta ebeveynler ve öğretmenlerin yer almasının yanında bütün yetkilileri bu problem üstüne düşünmeye ve gereken tedbirleri almaya yöneltmektedir. Okul hayatı içerisinde bulunan çocuklarda sigaraya başlama yaşının 11 olduğu yapılan araştırmalarla ortaya çıkmıştır. Sigara içme alışkanlığı, bireylerin bilinçaltına yerleşmiş ve sıradan bir eylem haline dönüşmüştür. Yapılan araştırmalar, sigara bağımlılığının yol açtığı ölümlerin, trafik, cinayet, doğal afet gibi meydana gelen tüm ölümlerden çok daha fazla olduğu sonucuna ulaşmıştır (Başkurt, 2003:89).

Dünyanın birçok yerinde erkeklerdeki sigara içme oranı kadınlardan fazla olduğu görülmektedir. Türkiye’de de dünya genelindeki durumla benzer olarak erkeklerin tütün tüketimi kadınlardan daha fazladır. Dünyada bu oranın değişik olduğu yalnızca 24 ülke bulunurken 2 ülkede de cinsiyetler arası oranlarda eşitlik bulunmaktadır. TÜİK’in 2016 verilerinin sonuçlarına göre Türkiye’de 15 yaş üstündeki bireylerin %26,5’i her gün tütün ürünü içmektedir. Bu oran 2014’te %27,3, 2010 yılında %25,4’tü. Erkeklerin tütün tüketimi 2014-2016 yılları arasında azalma gösterirken, kadınlarda ise bu oranda artış yaşanmıştır. Türkiye’de 35-44 yaş aralığındaki erkekler %50,6 ile en fazla tütün ürünü kullanan yaş grubunu meydana getirmektedir. Kadınlarda ise %19,6 ile en fazla 35-44 yaş aralığındaki sosyal grubun tütün içtiği görülmektedir (BBC News, 2018).

Ergenlik döneminde sigara kullanmaya başlayan ve bırakmaksızın yetişkinliğe kadar düzenli olarak sigara kullanan gençlerin %50’si sigaradan ölmekte ve bunların yarısı orta yaşlarda hayatlarını yitirmektedir. Sigara bağımlısı bireylerin beklenen yaşam süreleri içmeyenlerle kıyaslandığında 20 ile 25 yıl daha kısa olmaktadır. Dünyada 1990 yılında sigara bağımlılığına bağlı ölüm oranı %2,6 iken, 2020 yılında sadece tütüne bağlı hastalıklardan oluşacak ölüm yükünün %9 olacağı ön görülmektedir (Doğu ve Berkitan, 2008:27). Bu nedenle özellikle gelişmiş ülkelerde en sık kullanılan bağımlılık yapıcı madde olan sigaranın kullanımını kısıtlamaya yönelik tedbirler giderek artmaktadır.

## 3. ÜNİVERSİTE ÖĞRENCİLERİNDE SİGARA KULLANIMI ALAN ARAŞTIRMASI

### 3.1. Çalışmanın Konusu, Amacı ve Önemi

Bu araştırma, öğrencilerin sigara kullanımları hakkında düşüncelerinin belirlenmesi amacıyla gerçekleştirilen derinlemesine görüşmelerden oluşan nitel bir çalışmadır. Karabük Üniversitesinde öğrenim gören 10 son sınıf öğrencisinin sigara bağımlılığına karşı görüşlerini öğrenmek amacıyla bu çalışma yapılmıştır. Öğrencilerin sigara kullanmaya başlama nedenleri, sigara içmelerini etkileyen faktörler, sigara içme sıklıkları ve sigaraya ayırdıkları bütçe gibi unsurlar değerlendirilmiştir.

### 3.2. Çalışmanın Yöntemi

Nitel araştırma gözlem, görüşme gibi yöntemler aracılığıyla insanların davranış, düşünce ve algıları ve tüm bunları yaşamlarına uygulama biçimleri hakkında bilgiler verir (Yıldırım ve Şimşek, 2004:37). Nitel araştırma amacına uygun olarak görüşme, genellikle sözlü iletişim yoluyla ve yüz yüze gerçekleştirilen veri toplama biçimidir (Karasar, 2014:165). Derinlemesine görüşme tekniği, görüşme yapılan kişilerin araştırma konusuna ilişkin görüş, düşünce, fikir, bakış açısı ve deneyimlerinin ifade edilmesine olanak sağlayan bir yöntemdir. Bu araştırmada yarı yapılandırılmış görüşme yöntemi uygulanmıştır. Veriler, öğrencileri tanıttıcı bilgi formu ve öğrencilerle birebir görüşmeler ile toplanmıştır. Araştırma gençlerin onayı alınarak gerçekleştirilmiştir. Sigara kullanan son sınıf öğrencilerini tanıma formu ve öğrencilerle birebir görüşmeler ile toplanmıştır. Görüşmelerde, son sınıf öğrencilerinin sigaraya başlama nedenleri, ne zaman içmeye başladıkları, sigaranın kendilerinde bıraktığı izler, içme sıklıkları ve mezun olma sonrasında yaşayabilecekleri işsizlik kaygısının sigara içmeyi tetikleyip tetiklemediği durumları değerlendirilmiştir.

Araştırma, 2019 bahar döneminde Karabük Üniversitesi'nde eğitim gören son sınıftaki öğrenciler ile yürütülmüştür. Örneklem olarak son sınıf öğrencilerinin seçilmesinin temel nedeni, diğer öğrencilere göre daha uzun süre üniversite ortamında bulunmalarıdır. Farklı bölümlerden 10 öğrenci araştırma kapsamına alınmıştır. Bu öğrencilere yönelik bilgiler Tablo 1'de verilmiştir.

**Tablo 1.** Öğrencileri Tanıtıcı Bilgiler

Öğrenciler	Yaş	Bölüm	Ailede Sigara İçme Durumu	Aylık Sigaraya Harcanan Para Miktarı	Sigaraya Başlama Yaşı
Ö1	23	Metalurji ve Malz. Müh.	Annem İçiyor	150 TL	Üniversite 3. Sınıf (22)
Ö2	22	İlahiyat	İçen Yok	345 TL	Lise 4. Sınıf (17)
Ö3	22	İktisat	Abim İçiyor	300 TL	Lise 2. Sınıf (15)
Ö4	21	Edebiyat	İçen Yok	690 TL	Üniversite 2. Sınıf (20)
Ö5	22	Raylı Sist. Müh.	Annem Bıraktı, Babam İçiyor	200 TL	Üniversite 1. Sınıf (19)
Ö6	22	Edebiyat	Babam İçiyor	100 - 150 TL	Lise 2. Sınıf (15)
Ö7	23	Sosyal Hizmet	Annem İçiyor	60-80 TL	Üniversite 2. Sınıf (20)
Ö8	22	Raylı Sist. Müh.	İçen Yok	270 TL	Lise 4. Sınıf (17)
Ö9	23	Metalurji ve Malz. Müh.	İçen Yok	300 TL	Lise 2. Sınıf (15)
Ö10	23	Raylı Sist. Müh.	Annem ve Babam Bıraktı	300 TL	Üniversite 1. Sınıf (20)

Kaynak: Yazar tarafından hazırlanmıştır.

Araştırmada Karabük Üniversitesinde eğitim gören son sınıf öğrencilerinin sigara kullanmalarındaki tutumlarını değerlendirmek amacıyla 5 farklı soru hazırlanmış ve bu sorular doğrudan kendilerine yöneltilmiştir. Öğrencilere yöneltilen sorular aşağıda verilmiştir;

1. Sigara kullanmaya ilk ne zaman başladınız ve başlama nedeniniz nedir?
2. Ne kadar sıklıkla tüketiyorsunuz? Fazla tüketiyorsanız bu duruma neden olan olaylar nelerdir?
3. Üniversitedeki arkadaş grubunuzun sigara kullanmanıza etkisi nedir? Arkadaş ortamında mı yoksa yalnızken mi daha fazla tüketiyorsunuz?
4. Sigarayı bırakmak istiyor musunuz ve tedavi olmak ister misiniz? Neden?
5. Sigara kullanma sıklığınızın iş bulma kaygısıyla ilişkisi var mıdır? Varsa nasıl etkilemektedir?

Veriler 25.04.2019 - 27.04.2019 tarihleri arasında elde edilmiş olup görüşmeler 5 dakika ile 10 dakika arasında sürmüştür. Sorular bireysel sorulmuş ve cevaplar, öğrencilerin istekleri doğrultusunda ses kaydına alınmadan kağıda aktarılmıştır. Katılımcılar, öğrenci olarak tanımlanmış ve Ö1, Ö2, Ö3, Ö4, Ö5, Ö6, Ö7, Ö8, Ö9, Ö10 şeklinde gösterilmiştir.

### 3.3. Çalışmanın Bulguları

Öğrencilerde sigara kullanma sıklığı Türkiye ve diğer ülkelerde yapılan çalışma sonuçları ile benzerlik göstermiştir. Bağımlılık konusu ile ilgili özellikle sigaraya yönelik uzun yıllardır araştırmalar yapılmaktadır. Yıldırım(1997) yaptığı bir çalışmada, 1218 üniversite öğrencisinin sigara içme alışkanlıklarını incelemiştir. Bu çalışmada sigara kullanan öğrencilerin aile yapısına ve ekonomik farklılıklara göre değişkenlik gösterdiği sonucuna ulaşılmıştır. Sigara kullanan öğrencilerin %79'u orta düzeyde sosyo-ekonomik durumda bulunmaktadır. Kutlu ve arkadaşlarının (2009), araştırmalarında 306 öğrencideki sigara kullanımını yaygınlığı %19 olduğu tespit edilmiştir. Bu oran diğer araştırmalara göre düşük bir orandır bunda araştırmanın tıp fakültesinde yapılmasının etkili olduğu düşünülmektedir. Ancak Üniversite öğrencilerine yönelik başka araştırmalarda sigara içme yaygınlığı ve sıklığının oldukça fazla olduğu görülmüştür. Araştırmalarda ve bizim araştırmamızda sigarayı bırakmak için tedavi olmak isteyen öğrenciler, maddi olarak zorlandıkları için bırakmak isteyen öğrenciler olduğu görülmüştür. Tedavi olmak isteyen öğrencilere maddi açıdan verdiği zararların yanında sağlık problemleri açısından sigarayı bırakmanın ne kadar çok önem arz ettiğini vurgulamak gerekir.

Boyacı vd. (2003)'nin Kocaeli Üniversitesinde yaptığı çalışmada, öğrencilerin sigaraya başlama ve sigara alışkanlığının devam etmesindeki etkenler arasında en önemlisinin “büyümenin bir sembolü olarak görülmesi, reklamların özendirici rolü, kız çocuklarının erkeksi olma hevesleri, ergenin bir tür meydan okuma tarzı, arkadaş grubuna ayak uydurma çabası”, olduğu belirlenmiştir. Aynı şekilde bu araştırmada, arkadaş çevresindeki ısrar, merak duygusu ve diğer ruhsal problemler sigara içme alışkanlığının başlamasındaki diğer önemli etkenlerdir.

Sigara içen gençlere yönelik yapılan çalışmalarda ulaşılan sonuçlar ile bu çalışmadan elde edilen veriler benzerlik göstermektedir. Bu çalışmada, görüşmeye katılan öğrencilerden kendi ailelerinde sigara içme alışkanlığı olan öğrencilerin, sigara içme alışkanlığı olmayan öğrenciler arasında hiçbir farklılık bulunmamıştır. Sigaraya başlama yaşı daha erken olan öğrenciler ile sigara kullanmaya yeni başlayan öğrencilerin sigara içme sıklıkları çoğunlukla benzerlik taşımaktadır.

#### 3.3.1. Öğrencilerin Sigaraya Başlamasını Etkileyen Faktörler

Araştırmaya alınan sigara kullanan üniversite son sınıf öğrencilerine sigaraya ne zaman başladıkları ve başlamasında rol alan nedenler sorulmuştur. Öğrenciler, genel olarak sigaranın özendirici bir tarafının olduğunu ve arkadaş ortamlarında başladıklarını dile getirmişlerdir. Görüşülen öğrencilerden beş kişi, 18 yaşının altında sigara içmeye başlamışlardır. Lisede sigaraya başlayan öğrencilerden 4'ü, arkadaş ortamına uyum sağlama ve merak nedeniyle başlamıştır. Lise dönemlerinde başlayan öğrencilerin başlama nedenleri aşağıda gösterilmiştir. Diğerlerinden farklı olarak bir kişi nedenini şu şekilde ifade etmiştir.

*“Lise sonda annemi kanserden kaybettim, sigarayı denemek istedim ve başlayınca bir rahatlama hissettim (Ö2)”.*

Ebeveyn kaybı yaşayan öğrencinin, kendini rahatlatma ve içinde bulunduğu kriz anından biraz olsun uzaklaştırmak amacıyla sigaraya sığınmıştır. Yaşadığı travma sonrası bulunduğu durumla baş edemediği için sigaraya başvurmuştur.

Araştırmaya katılan öğrencilerden 5'i üniversite döneminde sigaraya başlamıştır. Başlama sebepleri olarak, arkadaş ortamı, merak, özenti, ailedeki içme alışkanlığı, yakın çevrede yaşanan ölümlerin verdiği üzüntü olarak saptanmıştır.

*“Annemin etkisiyle başladım. Anneme sürekli paket almaya gidiyordum. Annemden bir tane denemek için sigara istedim. Bu şekilde sigara içmeye başladım (Ö1)”.*

Birinci öğrencinin ifadesinde yer aldığı gibi ailede sigara bağımlısının bulunması çocukları olumsuz yönde etkilemektedir.

*“21 Eylül 2017 tarihinde erkek arkadaşım hayatını kaybetti. O günden sonra her gün içmeye başladım (Ö4)”.*

Ölümün getirdiği, hüznün, bunalım ve sevdiğini kaybetmenin verdiği acı ile baş edememe sonucunda sigarayı bir kaçış olarak görmüştür.



### 3.3.2. Öğrencilerin Sigara Kullanma Sıklıkları

Tablo 2. Sigara İçme Sıklığı

Öğrenciler	İçme Sıklıkları (Günlük)
Ö1	Yarım paket (10 adet)
Ö2	Yarım - 1 paket arası
Ö3	1 paket (20 adet)
Ö4	1,5 paket (30 adet)
Ö5	4-5 adet
Ö6	3 adet
Ö7	4 adet
Ö8	Yarım paket (10 adet)
Ö9	Yarım paket (10 adet)
Ö10	1 paket (20 adet)

Kaynak: Yazar tarafından hazırlanmıştır.

Araştırmaya katılan öğrencilerin çoğunluğu gün içerisinde çok fazla sigara tüketmektedir. Sigara kullanım sıklıklarına bakıldığında, öğrencilerin geneli boş zamanlarını değerlendirmek ve arkadaş ortamına girdikleri zaman bir aktivite olarak sigaraya başvurmaktadırlar. Üniversite son sınıf öğrencilerinin sigara kullanımını artıran olaylar, aşağıda öğrencilerin verdiği cevaplarda yer almaktadır;

- “Çok sinir bozucu bir olayla karşılaştığımda arkadaşlarım yanımda ise bana sigara vererek, beni sakinleştirmeye çalışırlar (Ö9)”.
- “Normal şartlarda fazla tüketmemeye çalışsam da sınav haftasında aşırı bir stres yaşıyorum ve sürekli sigara içme isteği geliyor (Ö6)”.

“Arkadaş ortamında mı yoksa yalnız kaldığınız da mı daha fazla içiyorsunuz?” sorusuna verilen yanıtların hepsi de “Arkadaş ortamında daha fazla içiyorum”, şeklinde olmuştur.

### 3.3.3. Üniversite Döneminde Arkadaş Ortamının Sigara Kullanıma Etkileri

Sigara kullanan gençlerden oluşan bu araştırmada, nitel yöntemle ulaşılan bilgiler doğrultusunda, verilen yanıtların çoğunluğunda, arkadaş ortamının sigara içme ve sigaranın içme sıklığını doğrudan etkilediği gözlemlenmiştir.

- “Hemen hemen çoğu arkadaşım kullanıyor (Ö5)”.
- “Üniversite arkadaşlarımın sigara kullanmama çok büyük etkisi vardır. Ev arkadaşlarımın hepsi kullanıyor ve ben de mecbur kaldığımdan içiyorum (Ö3)”.
- “Ders aralarında arkadaşlarla birlikte sigara yakıyoruz. Bir arkadaş ikram ettiğinde geri çevirmem. İkram edilen sigarayı içerim. (Ö2)”.
- “Arkadaşlarımın bana sigara uzatmasıyla başladım. İlk başlarda arkadaşlarımın paketlerinden içiyordum ve bu zamanla beni tatmin etmedi. Mahcup olup ben de paket almaya başladım. Artık ben de kullanmayan bir arkadaşım yanımda olursa sigara uzatıyorum. Kendimi sigara uzatma eyleminden alıkoyamıyorum. (Ö6)”.

Bu cevapların yanında arkadaş ortamının hiçbir etkisi olmadığını ifade eden katılımcılar da vardır. Genel olarak arkadaş çevresi ve aile yaşantısı, sigara içilmesine neden olan ve sigaraya başlatıcı faktörler arasında en üst sıralarda yer almaktadır.

*“Arkadaşlarım içiyordu ama ben onların yanında olduğum halde içmemeye dikkat ediyordum ve tiksiniyordum. Ancak eve gittiğimde annem içiyordu ve annemin paketlerinden bir tanesini denemeye karar verdim. Üniversite arkadaşlarım da beni görünce şaşırıldılar. Ama onlarla birlikteyken daha fazla sigara tüketiyorum (Ö1)”*.

### 3.3.4. Sigara Bağımlılığı İçin Tedavi Olmaya Yönelik Bakış Açılırları

Çalışmaya katılan öğrencilerin sigara bağımlılığı için tedavi olmaya yönelik bakış açıları "**Sigarayı bırakmak istiyor musunuz ve tedavi olmak ister misiniz? Neden?**" sorusu ile değerlendirilmiştir. Öğrencilerin elde edilen bulgular aşağıda belirtilmiştir;

*“Tedavi olacak kadar bağımlı değilim. Param olursa alıyorum. Şu an hoşuma gidiyor, bırakmak istemiyorum. Bir haftalık parasızlık dönemimde bırakmıştım. Ama yine de paket aldım (Ö1)”*.

Birinci öğrencinin verdiği cevaptan da görüleceği üzere kendi içinde bir çelişki yaşamaktadır. Kendisi tedavi olacak boyutta bağımlı olmadığını ancak parasız kaldığında dahi bir şekilde paket aldığını dile getirmiştir.

*“Bırakmayı belki ileride düşünürüm. Sigara içmek, hoşuma gidiyor ve beni tatmin ediyor. Her daim içme potansiyeline sahibim: Mutlu olunca yakıyorum, üzülünce de yakıyorum. Kısaca bir faaliyet olduğunda içerim (Ö2)”*.

Burada verilen cevapta öğrenci, bulunduğu yaştan dolayı sigara içmenin kendisine bir etki etmeyeceğini ancak yaşı ilerlediğinde sigaranın kendisine zarar vereceğini düşündüğü için ileride bırakacağını ifade etmiştir. Sigaranın zararlarını bildiği halde, algısal olarak kendi çıkarları doğrultusunda hareket etmektedir.

*“Genelde stresli ve sinirliyken içtiğim için bırakmak istemiyorum (Ö5)”*.

Her duygu değişikliğinde sigaraya başvurması bağımlı olduğunu göstermektedir. Tedavi olmaktan kaçındıklarını ve kendi iradelerine sahip çıkabileceklerini belirtmektedirler. Ancak içinde buldukları süreçte bırakmak istemediklerini vurgulamışlardır.

- *“Evet, tedavi olmak istiyorum. Çünkü yokuş çıkamıyorum, sağlık problemlerimin gün yüzüne çıkması, sigarayı bırakmam konusunda beni endişelendiriyor. Bu nedenle daha önce Sigara Bırakma Hattı 171’i aramıştım. Ancak yine de içmeye devam ettim (Ö4)”*.
- *“Faranjit hastalığım olduğu için bırakmak istiyorum. Alerjim var bunun için ilaç kullanmaktayım. Tedavi olmak isterim (Ö6)”*.
- *“Evet, sigarayı bırakmak ve tedavi olmak istiyorum. Nedeni ise sadece maddi açıdan zorluk yaşıyorum (Ö10)”*.

Araştırmadaki öğrencilerin yanıtlarına göre, tedavi olmak istemelerindeki nedenler, maddi açıdan sıkıntı vermesi ve sağlık problemleri yaşamaları olarak ifade edilmiştir.

### 3.3.5. Sigara Kullanma Sıklığının İş Bulma Kaygısıyla İlişkisi

Çalışmaya katılan öğrencilerin sigara kullanma sıklığının iş bulma kaygısı ile olan ilişkisi "**Sigara kullanma sıklığınızın iş bulma kaygısıyla ilişkisi var mıdır? Varsa nasıl etkilemektedir?**" sorusu ile değerlendirilmiştir. Öğrencilerin elde edilen bulgular aşağıda belirtilmiştir;

- *“Tek dersten kalıp senem uzayınca bir kaygı yaşadım (Ö2)”*.
- *“İş bulma kaygısı ile sigara içme sıklığımanın bir ilişkisi var. Çünkü alttan derslerim var, mezun olamıyorum ve kaygılanıyorum. Bir an önce iş bulmak istiyorum (Ö3)”*.
- *“Evet, bir ilişkisi olduğunu düşünüyorum. İş bulamayacağımı düşündükçe içimi bir hüzün kaplıyor ve ruhani bir bunalıma giriyorum (Ö4)”*.
- *“Tabi ki ilişkisi vardır. Gelecek kaygısı sinir, stres yapıyor ve içmemi etkiliyor (Ö5)”*.

Araştırmaya katılan üniversite son sınıf öğrencilerinde iş bulma kaygısı, sigara kullanma sıklığını etkilemektedir. Mezun olamama korkusu ve gelecek kaygısı gibi nedenlerden dolayı öğrencilerin bunalım yaşadığı ve sigarayı daha fazla içme eğilimi gösterdikleri görülmektedir.

*“Yoktur. İş bulma kaygısı, sigara kullanma sıklığına etkilemiyor. Çünkü, bu kaygı, irademi etkilemiyor (Ö6)”.*

Erken yaşta (15 yaş) sigara içmeye başlayan 6'ncı öğrenci, mezun olduktan sonra işsizlik korkusu yaşadığı halde, sigara tüketiminde etkili olmadığını dile getirmiştir.

Öğrencilerin genel olarak ifade ettikleri iradelerine bağlı olarak bırakabilme durumları, sigarayı bırakmak istemedikleri halde, sigaranın zararlı olduğu bilincinde olduklarını göstermektedir. Rahatlama ve strese bağlı olarak sigara kullanma ihtiyacı duymaktadırlar. Verdikleri yanıtlardan da görüldüğü gibi farklı nedenlerden dolayı sigara bağımlılığı bulunan öğrenciler, bağımlı olma durumlarından şikayet etmemektedirler. Arkadaş ortamında daha fazla içtiklerini ve bu durumun arkadaş ortamındaki sohbetlere bağlı olarak değiştiğini vurgulamışlardır. Okul dönemlerinde sınav stresine bağlı olarak artan sigara içme sıklığı, aile ortamında bulduklarında azalma göstermektedir.

## SONUÇ VE ÖNERİLER

Araştırmaya katılan öğrencilerin cevapları doğrultusunda sigara içme alışkanlığının nedenleri; aile faktörü, arkadaş ve grup faktörü, kritik dönemler olarak belirlenmiştir. Bir birey, dünyaya geldiği andan itibaren sigarayla karşı karşıya kalmaktadır. Bireyin yaşadığı aile veya çevrede sigara içen birileri olmamasına rağmen okul ortamında veya internet ortamında sigarayla karşılaşmaktadır. Bu araştırmanın sonuçlarına göre, Türkiye’de sigara içme sıklığının ergenliğe geçiş sürecinde başladığını, yaşla birlikte içme sıklığının arttığını, arkadaş baskısının ve merak duygusunun sigaraya başlamada etkili olduğu tespit edilmiştir. Sigara içme sıklığının sınav dönemlerinde ve yaşanan kriz dönemleri sonrasında arttığı saptanmıştır. Üniversite son sınıf öğrencilerinin, öğrenciliklerinin son zamanları olması ve bir geçiş dönemi yaşamalarından dolayı, bunalım ve kaygı içinde oldukları görülmektedir. Öğrencilerin boş zamanlarını sigara içerek geçirmeleri ise stres dönemi içinde olduklarını desteklemektedir. Arkadaş ortamlarının sigara kullanımına etkisinin çok fazla olması, biraz olsun kendilerine vakit ayırarak farklı bir aktivite aramalarını gerektirmektedir. Boş zamanlarını arkadaşlarıyla sigara içerek geçiren öğrenciler, kendilerini geliştirme konusunda çaba göstermemektedirler. Bu nedenle mesleki ve kişisel alanlarda yapılan programlara katılmaları, sigara içme sıklığını azaltabilir. Bu sonuçlar doğrultusunda; öğrencilerin bireysel özellikleri, ailesel durumları ve okul ilişkileri dikkate alınarak bu öğrencilere yönelik önleyici/koruyucu müdahalelerin planlanması, öğrencilerin sigara içme sebeplerinin detaylı bir şekilde tespit edilebileceği nitel çalışmaların yapılması gerekmektedir. Sigara kullanımında risk faktörlerini belirlemenin yanı sıra olası koruyucu önlemler üzerine de düşünülmesini ve ilgili yerel kurumların işbirliğiyle öğrencilerin okul ve çevre özelliklerinin göz önünde bulundurulacağı önleyici projeler yürütülmesi yarar sağlayacaktır.

Sonuç olarak, üniversite öğrencilerinde sigara kullanımı her geçen yıl artmaktadır. Bu durum, üniversite öğrencilerinde, sigarayı kullanan ile sigaraya bağımlı olan farklı özellikleri olmadığını göstermektedir. Araştırmanın katılan öğrencilerin verdikleri cevaplar doğrultusunda, bir kez sigarayı denedikten sonra bağımlı olup sigarayı bırakmak istemediklerini beyan etmişlerdir. Bu nedenle öğrencilere sigaranın zararlı bir madde olduğunu söylemek yerine yaptırımı daha yüksek olan konferanslar, etkinlikler düzenlenmelidir. Üniversitenin pek çok yerinde sigara bağımlılığıyla ilgili afişlere, broşürlere ve kamu spotlarına yer verilmeli, bağımlılık konusunda öğrencilere yönelik danışmanlık ve tedavi hizmetleri daha da fazla olmalıdır. Yeşilay’ın bağımlılıkla ilgili yaptığı çalışmalar yakından takip edilmeli ve üniversite öğrencilerinin Yeşilay’da spor ve sanatla ilgili yapılan yarışma ve turnuvalara katılımı sağlanmalıdır. Bu etkinliklerin ana temasının mutlaka bağımlılıkla mücadele ile ilgili olduğu herkese anlatılmalıdır. Yeşilay’ın yanında ilgili Bakanlıklar özellikle Milli Eğitim, Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler, Gençlik ve Spor Bakanlığı ve Üniversiteler öğrencileri sigara ve diğer bağımlılık yapıcı maddelerden uzak tutmak için çalışmalar yapmalı, yaptıkları çalışmalarını sürdürmelidir.

**KAYNAKÇA**

- AKAN, Hülya, HAYRAN, Osman, ÖZCAN, Mustafa ve ACAR, Utkucan (2010), "*Üniversite Öğrencileri Arasında Sigara İçme Sıklığı: Kesitsel Bir Çalışma*", **Türkiye Aile Hekimliği Dergisi**, S.14(2), ss.71-76.
- AKKUŞ, Dilek, KARACA, Aysel, ŞENER, Dilek Konuk ve ANKARALI, Handan (2017), "*Lise Öğrencileri Arasında Sigara ve Alkol Kullanma Sıklığı ve Etkileyen Faktörler*", **Anadolu Kliniği Dergisi**, S.1(22), ss.36-45.
- AKYOL, Bilal (2014), "*Sigara Tüketimini Etkileyen Faktörler: Sakarya İlinde Bir Alan Araştırması*", **Yüksek Lisans Projesi**, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya.
- BAŞKURT, İrfan (2003), "*Gençlik, Madde Bağımlılığı ve Korunma Yolları*", **İ.Ü. İlahiyat Fakültesi Dergisi**, S.8, ss.73-114.
- BBC NEWS (2016), "*Dünya Sigarayı Bırakma Gününde Grafiklerle Türkiye*", **E-Haber** (Haber Tarihi: 31.05.2018), <https://www.bbc.com/turkce/haberler-turkiye-40092125> (Erişim Tarihi: 20.04.2019).
- BOYACI, Haşim, ÇORAĞÇIOĞLU, Aytül, ILGAZLI, Ahmet, BAŞYİĞİT, İlknur ve YILDIZ, Füsün (2003), "*Kocaeli Üniversitesi Öğrencilerinin Sigara İçme Alışkanlıklarının Değerlendirilmesi*", **Solunum Hastalıkları Dergisi**, S.14, ss.169-175.
- DOĞAN, Derya Gümüş ve ULUKOL, Betül (2010), "*Ergenlerin Sigara İçmesini Etkileyen Faktörler ve Sigara Karşıtı İki Eğitim Modelinin Etkinliği*", **İnönü Üniversitesi Tıp Fakültesi Dergisi**, S.17 (3), ss.179-185.
- DOĞU, Sema ve BERKİTEN ERGİN, Ayla (2008), "*Gebe Kadınların Sigara Kullanımı Etkileyen Faktörler ve Gebelikteki Zararlarına İlişkin Bilgileri*", **Maltepe Üniversitesi Hemşirelik Bilim ve Sanatı Dergisi**, S.1, ss.26-39.
- ERDAMAR, Gürcü ve KURUPINAR, Abdülhamit (2014), "*Ortaöğretim Öğrencilerinde Görülen Madde Bağımlılığı Alışkanlığı ve Yaygınlığı: Bartın İli Örneği*", **Sosyal Bilimler Dergisi**, S.1(16), ss.65-84.
- ERDEM, Gizem, EKE, Ceyda Y., ÖGEL, Kültegin ve TANER, Sevil (2006), "*Lise Öğrencilerinde Arkadaş Özellikleri ve Madde Kullanımı*", **Bağımlılık Dergisi**, S.7, ss.111-116.
- HABERTÜRK GAZETESİ (2018), "*Sigara Bağımlılığının nedenleri nelerdir?*", **E-Haber** (Haber Tarihi: 30.05.2018), <https://hthayat.haberturk.com/saglik/haber/1062208-sigara-bagimliliginin-nedenleri-nelerdir> (Erişim Tarihi: 24.04.2019).
- KARAHAN, Tefvik Fikret ve KOÇ, Hatice Epli (2005), "*Üniversite Öğrencilerinin Alkol ve Sigara Kullanım Sıklığına Göre Stresle Başaçıkma Tarzlarının İncelenmesi*", **Ege Eğitim Dergisi**, S.6(2), ss.113-131.
- KARASAR, Niyazi (2014), **Bilimsel Araştırma Yöntemi**, Nobel Yayınları, Ankara, 27.Baskı.
- KULAKSIZOĞLU, Adnan (2001), **Ergenlik Psikolojisi**, Remzi Kitabevi, İstanbul.
- KUTLU, Ruhuşen, ÇİVİ, Selma ve ŞAHİNLİ, Ayla Songül (2009), "*Tıp Fakültesi Öğrencilerinde Depresif Belirti ve Sigara İçme Sıklığı*", **TAF Prev Med Bull**, S.8(6), ss.489-96.
- YILDIRIM, Ali ve ŞİMŞEK, Hasan (2004), **Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri**, Seçkin Yayınları, Ankara, 4.Baskı.
- YILDIRIM, İbrahim, (1997), "*Sigara, Alkol ve Uyuşturucu Kullanan Üniversite Öğrencilerinin Bazı Değişkenler Açısından İncelenmesi*", **Hacettepe Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi**, S.13, ss.147-155.

## Amaç ve Politikalar Açısından Yerel Yönetimler: Onuncu ve On Birinci Kalkınma Planları Karşılaştırmalı Analizi

*Local Governments in Terms of Objectives and Policies: Comparative Analysis of the Tenth and Eleventh Development Plans*

**Şerif ÖNER**

Doç. Dr., Balıkesir Üniversitesi, İİBF,  
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü,  
serifoner@balikesir.edu.tr  
<https://orcid.org/0000-0002-9446-7394>

Makale Başvuru Tarihi: 19.10.2019  
Makale Kabul Tarihi: 30.12.2019  
Makale Türü: Araştırma Makalesi

### ÖZET

Toplumsal taleplere bağlı olarak kamu hizmetlerinin etkin-verimli sunulması kurumların öncelikli amaçlarıdır. Mevcut kurumlar öngörülen amaçlara erişmek noktasında her zaman başarılı olamamıştır. Ekonomik, sosyal, siyasal, enformatik vb. alanda yaşanan değişimler kurumların işleyişinde ciddi sorunlar ortaya çıkarmıştır. Mevcut yöneten-yönetilen ilişkisinin sıkışıp kaldığı demokrasi uygulamaları sorunların çözümünde yetersiz kalmıştır. Sorunları aşmak için kamu kesimi, özel sektör ve yerel unsurların birlikte hareket etmesi bir seçenek olarak belirlenmiştir. Toplumsal, küresel ve bölgesel ölçekli sorunların çözümünde demokrasi ve katılım aracı öne çıkarılmıştır. Evrensel yönetim anlayışı açısından katılım ve demokrasi uygulamaları için temel uygulama alanı yerel yönetimlerdir. Ülkemizde kurumsal açıdan yerel yönetimler Tanzimat reformları ile ortaya çıkmıştır. Cumhuriyetin ilanıyla gerçekleşen reformlardan yerel yönetimlerde (özellikle belediyelerde) etkilenmiş ve yasal-kurumsal değişimler gerçekleştirilmiştir. Yerel yönetimler planlı kalkınma dönemi ile kapsamlı şekilde ele alınmaya başlanmıştır. Yerel yönetimlerin idari, mali sorunları, kentleşme ve köy kalkınması öne çıkmıştır. Avrupa Birliği ile kurulan ilişkilere bağlı olarak demokrasi ve katılım kavramları yerel yönetimlere daha etkin şekilde yansıtılmıştır. Süreç içinde modern yönetim araçları yerele aktarılmaya çalışılmıştır: yönetişim, özerklik, açıklık, stratejik planlama, performans yönetimi, vb. Ayrıca, merkezi yönetim tarafından yerel yönetimlere ilişkin mali ve idari sorunlar öne çıkarılmış ancak tatmin edici çözümler üretilememiştir. Türkiye’de, 1963’den günümüze on tane kalkınma planı hazırlanmış ve 23 Temmuz 2019’da 11. plan yürürlüğe girmiştir. İçeriği itibariyle kalkınma planları tüm sektörler ve sorun alanlarına yönelik hedefler belirlemektedir. Ülkemizde hazırlanan kalkınma planları yerel yönetimlerle ilgili politika ve hedeflere yer vermiştir. Çalışmamızda dönemsel açıdan son iki plan ele alınmaktadır: on ve on birinci plan. İlgili planlar yerel yönetimlere ilişkin öngördükleri politika ve amaçlar açısından ele alınmaktadır. 11. Kalkınma planının içeriğinde geçmiş dönem planlarına ait atıflar bulunmakta ve büyükşehirler için reform öngörülmektedir. Ayrıca; insan odaklı şehir, yeşil şehir, akıllı şehir, katılımçılık, şeffaflık, hesap verilebilirlik, vb. konulara yer verilmektedir. Tüm bu yaklaşımlar 11. plan döneminde yerel yönetimlere ilişkin değişimin devam edeceğini göstermektedir.

### Anahtar Kelimeler:

Kalkınma Planları,  
Yerel Yönetimler,  
Yerel Demokrasi,  
Değişim,  
Katılım,

### ABSTRACT

### Keywords:

Development Plans,  
Local Government,  
Local Democracy,  
Change,  
Participation,

Active and efficient provision of public services depending upon the social demands are the primary objectives of the institutions. Existing institutions have not always been successful in the foreseen objectives. Changes experienced in the economic, social, political, informatics, etc. fields have created serious problems for the functioning of institutions. Democracy practices, which have gone into a stalemate in the current ruler-ruled relationships, have remained incapable of solving the problems. The joint action of the public sector, the private sector and the local elements have been identified as an option to overcome the problems. In the solution of social, global and regional problems, the instrument of democracy and participation has been highlighted. In terms of universal governance, the fundamental application field for the participation and democracy practices is the local governments. In our country, local governments with respect to institutional approach emerged with Tanzimat reforms. Local governments were also affected by the reforms made with the proclamation of the Republic (especially in municipalities) and legal-institutional changes were realized. Local governments had started to be comprehensively taken into hand with the planned development period. Administrative, financial problems of local governments, urbanization and village

*development came to the forefront. With the relations established with the European Union, the concepts of democracy and participation were reflected more effectively to the local governments. In the process, modern management tools were attempted to be applied on the local level: governance, autonomy, accountability, strategic planning, performance management, etc. Moreover, financial and administrative problems related to local governments were brought forward by the central government, but no satisfactory solutions were produced. In Turkey, ten development plans have been prepared since 1963 and the 11th plan came into force on July 23, 2019. In terms of content, development plans set targets for all sectors and problem areas. Development plans prepared in our country included policies and targets related to local governments. In our study, the last two plans are discussed periodically: the tenth and eleventh plans. The relevant plans are discussed in terms of the policies and objectives they envisage for local governments. 11<sup>th</sup> the development plan content includes references to past plans and reforms that were envisaged for metropolitan cities. Topics such as people-oriented city, green city, smart city, participation, transparency, accountability, etc. were also included. All these approaches indicate that the changes regarding the local governments will continue in the 11th Plan period.*

## 1. GİRİŞ

Türkiye'nin tüm kurumsal ve yapısal gelecek yönelimli perspektifleri açısından hedef ve beklentilerine ilişkin yol haritası olarak nitelenecek olan kalkınma planları dönemsel olarak keynezyen politika ve uygulamalarının temel bir aracı olarak yönetsel gündemimize girmiştir. Öngörülen temel beklentiler/hedefler ile çıktılar/ulaşılabilir sonuçlar arasında isabetsizliklerin dış ve iç konjontürel nedenler ile açıklanabilmesinin yanında kalkınma planlarının dönemsel olarak yönetsel, kurumsal, toplumsal gelecek beklentilerinin şekillenmesi ve politika araçlarının belirlenmesi noktasında önemli katkıları olmuştur. Kalkınma planları aracılığıyla ülkemizin planlama konusunda tüm kurum ve kuruluşların edindiği birikim, donanım, yetiştirilen insan kaynağı ve tüm bu faktörlerin sürece katkıları devasa bir planlama hafızasını ortaya çıkarmıştır. Yirmi birinci yüzyılın siyasal, sosyal, ekonomik pek çok parametreye bağlı küresel gerçekleri, zorlayıcı şartları kaçınılmaz biçimde iç dinamiklerimizi gelecek beklentilerimizi vizyonel bakışımızı etkilemektedir. Toplumsal kesimlerin temel yaşam beklentilerinin ve gelecek planlarının daha bilinçli şekilde ele alınması yönündeki organize ve ısrarlı talepleri kalkınma planı (ve uygulanan biçimi ile stratejik plan) olgusunun önemini daha da arttırmış görünmektedir.

Siyasal, sosyo-ekonomik rekabetçi küresel gerçeklerin karmaşık bir hal alması kent ve bölgesel ölçekte artan nüfus yoğunluğu, çarpık kentleşme, kontrolsüz göç, işsizlik, sosyal refah ve güven ortamının zedelenmesi, çevresel kirlilik vb. nicelik ve nitelik bakımından çeşitlenen sorunlar yaşamsal beklentilerin ve gelecek planlarının yeni şartlara göre revize edilmesini ve bunun çağın gerektirdiği demokratik, sosyal, kültürel gelişmişlik ölçeklerine göre geniş bir yelpazede ele alınmasını artan düzeyde gerekli kılmaktadır. Küresel ölçekte yaşanan iç ve bölgesel çekişmelere endeksli görünen ekonomik ve siyasal belirsizliklerin sosyo-ekonomik ve siyasal etki alanı açısından yeni paylaşım kümeleri ve ilkeleri ortaya konmadan çözümlenemeyecek görünmesi, toplumların iç ve dış dinamiklerini göze alan kalkınma politika ve hedeflerini etkin ve akılcı planlamalarını dünden daha çok zorunlu kılmaktadır. Günümüz gerçekliği içinde kalkınma olgusu (belirleyici etki faktörü özelliğini korumakla birlikte) tek başına ekonomi parametresi içine sıkıştırılamayacak kadar önemli ve kompleks bir nitelik kazanmıştır. Zamanın ve koşulların gereği yaşamsal taleplere erişilebilirlik için bireysel ekonomik güç ne kadar belirleyici ise üretim-tüketim dengesi başta olmak üzere küresel rekabet şartları ile mücadele edebilen devletler için yerel ve ulusal ekonomik gelişmişlik küresel ve bölgesel ölçekte etkin ve sürdürülebilir güç olabilmenin temel faktörlerinden olmaya devam etmektedir.

Küresel/bölgesel ölçekte yine ve yeniden değişim/dönüşüm beklentisi çerçevesinde ülkemizin sosyo-ekonomik, siyasal, sosyal vb. tüm toplumsal kesimlerini bekleyen önemli görevler olduğu açıktır. Söz konusu değişim ve dönüşüm beklentilerine ilişkin rol modellerin yeniden tanımlanması gereken alanlardan biri de kentsel yaşam alanlarıdır. Öyleki, küresel ölçekte kent ölçeğinin son dönemlerde kavramsallaştırılmaya başlanan "kent-bölge ölçeği" içindeki ikincil konumu/rolü bu alanların ivedilikle küresel yeni sosyo-ekonomik ve yönetsel şartlara hazır hale getirilmesini gerektirmektedir. Türkiye'de yaşadığımız kentleşme olgusunun olumsuz ve zamanla kontrolden çıkan etkileri kalkınma planı anlayışının en önemli başlıklarından biri olmuştur. Bugüne kadar uygulanan on kalkınma planının başlıklarından biri kentleşme ve kentleşme ile ortaya çıkan yönetsel, yapısal, kurumsal, çevresel sorunlara ilişkin politika arayışları olmuştur.

Çalışmamızda yirmibirinci yüzyılın ilk çeyreğinden elde edilen tecrübelerle ilgili gelecek planlamasına ilişkin önemli küresel ve bölgesel atıfların yapıldığı on birinci kalkınma planı (2019-2023) 2017 referandumu ile kabul edilen yönetim sisteminin (Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi) ilk planı olması dolayısıyla da kentsel yerleşim alanlarına ilişkin kurumsal/yönetsel yaklaşım ve politikaların belirlenmesi açısından ilgi çekici olmuş, ayrıca on birinci plan ile bir önceki onuncu kalkınma planında yer alan kentsel yaşam alanına ilişkin sorun alanları, çözüm önerileri ve politika araçlarının karşılaştırma ve analizine yer verilmiştir.

## 2. KALKINMA PLANLARININ DÖNEMSEL ANALİZİ (2014-2023)

Çalışmamız Adalet ve Kalkınma Partisi iktidarları döneminde hazırlanan kalkınma planlarının dönemsel analizine yönelik olarak iki ayrı hükümet sisteminin çıktısı olan iki ayrı plan ele alınacaktır. Bu çerçevede Parlamenter Hükümet Sisteminin son kalkınma planı ile (onuncu) ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin (CHS) birinci kalkınma planı olan (on birinci) kalkınma planları yerel yönetimler yaklaşımları açısından incelenecektir.

### 2.1. Onuncu Kalkınma Planı ve Yerel Yönetimler Vizyonu (2014-2018)

Recep Tayyip Erdoğan'ın Başbakanlığında kurulan 61. Hükümet tarafından hazırlanan Onuncu Kalkınma Planı TBMM'de 02.07.2013'de onaylandıktan sonra (06.07.2013) Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

**Strateji ve Genel Özellikler:** Onuncu kalkınma planı, 2023 hedefleri doğrultusunda, vatandaşları yüksek refah seviyesine ulaştırma hedefine odaklanmıştır. Türkiye'nin sosyo-ekonomik kalkınma süreci bütüncül şekilde ele alınırken, insan odaklı kalkınma anlayışı ve katılımcı yaklaşım benimsenmiştir. Planda kalkınmanın öngörülen temel amacı; *“insanların refahını artırmak, hayat standartlarını yükseltmek, temel hak ve özgürlükleri güçlendirerek adil, güvenli, huzurlu yaşam ortamı tesis etmek ve kalıcı kılmak”* (10. KP, 2014:2) olarak belirlenmiştir. Planın hazırlanmasında Devlet Planlama Teşkilatından aktarılan deneyimlerle Kalkınma Bakanlığı öncülüğünde komisyon raporlarından, kamu, özel sektör, sivil toplum-düşünce kuruluşları ile akademik çevrelerin görüş ve önerilerinden geniş biçimde yararlanılmıştır. Planının hazırlık sürecine katkı veren toplam 49 ihtisas komisyonundan biri *“yerel yönetimler komisyonu”* olmuştur.

**Temel amaçlar ve ilkeler:** Uzun vadeli planın kalkınma amacı; *“yeniden şekillenmekte olan dünyada milletimizin temel değerlerini ve beklentilerini esas alarak gerçekleştirecek yapısal dönüşümlerle ülkemizin uluslararası konumunu yükseltmek ve halkın refahını artırmak”* (10. KP, 2014:27) olarak belirlenmiştir. İnsan odaklı kalkınma anlayışı ile; hem bireysel hem toplumsal nitelik ve yapabilirliklerin yükseltilmesi sonucunda bireylerin kendilerini geliştirmelerinin sağlanması ile sosyo-ekonomik yaşamda daha aktif katılım sergilemeleri ve yoksulluğun azaltılarak toplumsal refahın geliştirilmesinin temel alınacağı belirtilmiştir (10. KP, 2014:27).

Çalışmamızla doğrudan ilgili temel vurgu olması dolayısıyla planda; *“şehirlerin ve kırsal alanların kendine özgü koşul ve niteliklerine göre, daha iyi iş fırsatlarını ve yaşam ortamlarını sunabilir hale gelmesi”* (10. KP, 2014:28) temel amaçlar arasında sayılmıştır. Bu doğrultuda belirlenen hedefler ise şunlardır; Bölgeler arası gelişmişlik farklarının azaltılması; Bölgelerin ve kentlerin rekabet güçlerinin geliştirilmesi; Yerleşimlerde temel yaşam kalitesi standartlarının oluşturulması; Düşük gelirli bölge ve şehirler başta olmak üzere ulaştırma, lojistik ve iletişim altyapısının iyileştirilerek piyasalara ve kamu hizmetlerine erişimin kolaylaştırılması ve gelişmiş bölge ve şehirlerin küresel ekonomiyle bütünleşmenin güçlendirilmesidir. Bu temel amaçlara ulaşırken kalkınma sürecinin siyasi ve toplumsal düzeyde sahiplenilerek bütüncül bir yaklaşımla sürdürülmesinde, insan odaklılık, katılımcılık, kapsayıcılık, hesap verebilirlik ve şeffaflık ilkeleri esas alınacaktır (10. KP, 2014:28).

### 2.2. On Birinci Kalkınma Planı ve Yerel Yönetimler Vizyonu (2019-2023)

Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan tarafından teşekkül ettirilen CHS'nin ilk kabinesi 9 Temmuz 2018'de 16 Bakanlık ve 1 Cumhurbaşkanlığı yardımcısı olmak üzere 1 nolu Cumhurbaşkanlığı Kararı ile atanmıştır. Türkiye Cumhuriyeti'nin On Birinci, CHS'nin ise Birinci Kalkınma Planı 18 Temmuz 2019'da TBMM'de Genel Kurulunda onaylanmış ve 23 Temmuz 2019'da yayınlanmıştır.

**Strateji ve Genel Özellikler:** Plan, istikrarlı ve güçlü ekonomi, rekabetçi üretim ve verimlilik, nitelikli insan ve güçlü toplum, yaşanabilir şehirler ve sürdürülebilir çevre ile hukuk devleti, demokratikleşme ve iyi yönetim gelişme eksenleri olmak üzere beş temel eksenle oluşmaktadır. Planda öngörülen politika ve tedbirlerin etkin bir biçimde hayata geçirilmesini teminen Cumhurbaşkanlığı Programı, orta vadeli programlar (OVP), Cumhurbaşkanlığı yıllık programları, bölgesel gelişme ve sektör stratejileri, kurumsal stratejik planlar Kalkınma Planı esas alınarak hazırlanacaktır. CHS'nin yürütmenin hızlı ve etkili yapısıyla Kalkınma Planının idarelerce etkin şekilde uygulanması amaçlanmaktadır. (11. KP, 2019:1-3).

On Birinci Kalkınma Planının hazırlanmasına ilişkin koordinasyon görevi 2017'de yayınlanan 2017/16 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile Kalkınma Bakanlığına verilmiş ve çalışmalara başlanılmıştır. İlerleyen süreçte yayınlanan CB Kararnamesi ile Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen temel hedef, ilke ve amaçlar çerçevesinde

kalkınma planı hazırlama görevi (Politika Kurullarının da görüşlerini almak suretiyle) Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile Hazine ve Maliye Bakanlığına müşterek görev olarak verilmiştir (13 nolu C.K.). Plan, bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşları ile tüm toplumsal kesimlerden çok sayıda temsilcinin katkılarıyla geniş bir katılımcı uygulamayla hazırlanmıştır. Kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşu temsilcisi ve akademisyenin katkı verdiği 75 ihtisas komisyonu ve 32 çalışma grubu oluşturulmuş, ülke çapında 81 ilde 267 toplantı düzenlenmiştir. Katılımın yaygın kılınmasına yönelik olarak yerel düzeyde yaklaşık 12 bin kişinin görüş ve önerisi alınmış ayrıca internet üzerinden “vatandaş anketi” uygulamasıyla 19 binden fazla kişiye ulaşılmıştır (Şekil 1).

Şekil 1. Planın Künyesi: Süreç ve Yönetimsel İlişkiler



Kaynak: Yazar tarafından hazırlanmıştır.

**Temel amaç vizyon ve ilkeler:** On birinci kalkınma planı, “daha fazla değer üreten, daha adil paylaşan, daha güçlü ve müreffeh Türkiye” (11. KP, 2019:26) olarak belirlenen uzun vadeli vizyon öngörüsünün yanında kalkınmanın temel amacı (11.KP, 2019:26);

“milletimizin temel değerlerini ve beklentilerini esas alarak ülkemizin uluslararası konumunu yükseltmek ve halkımızın refahını artırmak; Türkiye'nin yüksek gelir grubu ülkeler ile en yüksek insani gelişmişlik seviyesindeki ülkeler arasına girmesi; vatandaşların mutlu, sağlıklı, güvenli yaşam sürebilecekleri, temel hak ve özgürlüklerin adil ve hızlı çalışan bir hukuk sistemiyle korunmasının yanı sıra öngörülebilirliği yüksek kamu politikalarıyla, fırsat eşitliğine dayalı, kolay erişilebilir ve vatandaş odaklı kamu hizmetleri sunulması”,

olarak belirlenmiştir. Söz konusu vizyon ve amaçlar çerçevesinde plan ilkeleri (11. KP, 2019:26);

“insan odaklı kalkınma anlayışıyla toplumsal refahın yaygınlaştırılması doğrultusunda şehirlerin ve kırsal alanların daha iyi iş fırsatları ve yaşam ortamları sunabilir hale getirilmesi; bireysel ve toplumsal nitelik ve yetkinlik düzeylerinin yükseltilmesi, sosyal güvenlikle ilgili düzenlemeler ile doğal kaynakların kullanılmasında nesiller arası hakkaniyet ve sürdürülebilirliğin sağlanması ve insan odaklılık, katılımcılık, kapsayıcılık, hesap verebilirlik, şeffaflık ve verimlilik”,

olarak sıralanmıştır.

### 3. KENTSEL ALAN TEMEL YAKLAŞIMLARI VE PLAN KARŞILAŞTIRMASI

Her iki kalkınma planında kentsel yaşam alanı temel gelişme ve sorun alanları özelinde ele alınmıştır. Aşağıda planların yaşanabilir mekanlar ve sürdürülebilir çevre başlıkları altında ele aldıkları hedef ve politika öngörülerini karşılaştıracaktır (Şekil 2.).

Şekil 2. Yaşam Alanları Özelinde Genel Hedef ve Politikalar



Kaynak: Yazar tarafından hazırlanmıştır.



### 3.1. Yaşanabilir Mekânlar, Sürdürülebilir Çevre (10. KP)

Planda yaşam ortamlarının kalitesi temel kalkınma ve refah göstergelerinden biri kabul edilmekte, kırsal kesimin güçlendirilmesi ve şehirleşmenin dengeli oluşmasının sağlanması için insanı ve yaşam kalitesini daha çok merkeze alan yaklaşıma olan ihtiyaç vurgulanmaktadır. Şehirlerimizin temel sorunları olarak; aşırı ve niteliksiz büyüme; barınma; trafik; güvenlik; altyapı; sosyal uyum ve çevre sorunları gösterilmiştir. Şehirlerimizin hem yaşanan mevcut sorunların çözümü hem de küresel işleyişin geldiği nokta itibarıyla yatırım imkanları için uygun alanlar olarak öne çıkabilmelerine yönelik çözüm önerisi olarak;

- Şehirlerimizin önemli bir kısmının, uygun müdahalelerle yaşanabilir mekânlara dönüştürülmesi,
- Kentsel imaj yönetimi ve markalaşma çabalarıyla çekim merkezi olmasının sağlanması gereği öne çıkarılmıştır.

Planın temel yaklaşımları şu başlıklar altında toplanabilir. Birincisi: İnsanların yaşam ortamlarının kalitesi kalkınma ve refah göstergesi olarak öngörülmüştür. İkincisi: Kırsal kesimin güçlendirilmesi ve şehirleşmenin dengeli oluşması çabalarında temel unsurlar olarak, insanı ve yaşam kalitesini daha çok merkeze alan yaklaşım ihtiyacı vurgulanmıştır. Üçüncüsü: Küresel rekabet şartları ile ülke olarak payımıza düşeni alabilmek, jeopolitik avantajlarımızı görünür kılabilmek için bölgesel, kent ve kır ölçeklerinde ortaklaşa çözümler üretilmesi gereği öne çıkarılmıştır. Dördüncüsü: Biraz iyimser bir ifadeyle olsa gerek, şehirlerimizin önemli bir kısmının uygun müdahalelerle yaşanabilir mekanlar haline dönüştürülebileceğinden söz edilmiştir. Beşincisi: plan ile Türkiye'nin kentleşme vizyonuna, kentsel imaj ve markalaşma kavramları dahil edilmiştir (10. KP, 2014:117-118). Yaşanabilir mekanlar, sürdürülebilir çevre başlığında ayrıca 9 konuya yer verilmiştir;

- Mekânsal gelişme ve planlama;
- Kentsel dönüşüm ve konut;
- Kentsel altyapı;
- Mahalli idareler;
- Kırsal kalkınma;
- Bölgesel gelişme ve bölgesel rekabet edebilirlik;
- Çevrenin korunması;
- Toprak ve su kaynakları yönetimi;
- Afet yönetimi.

### 3.2. Yaşanabilir Şehirler Sürdürülebilir Çevre (11. KP)

On birinci planın 5 temel ekseninde ele alınan hedef ve politika başlıklarından biri olan yaşanabilir şehirler ve sürdürülebilir çevre alt başlığında yapılan genel değerlendirmeler içinde hızlı nüfus artışı ve şehirleşmenin çevresel kaynaklar üzerindeki baskı unsurlarından biri olduğu vurgulanmıştır. Bu çerçevede yaşanabilir kentlerin inşası için sürdürülebilir çevre ve doğal kaynak yönetiminin etkili şekilde yürütülmesinin önemine işaret edilmiştir.

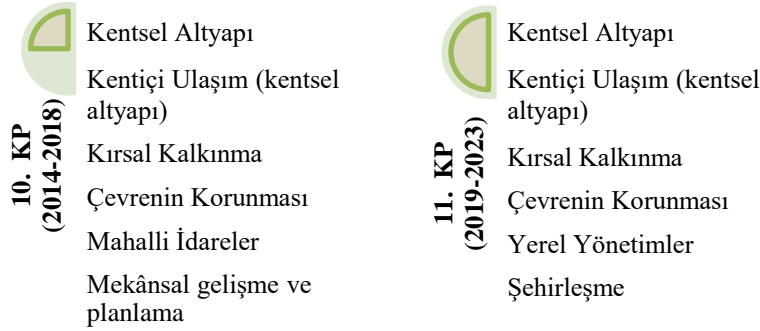
Planın temel yaklaşımları şu başlıklar altında toplanabilir. Birincisi: ülkemizdeki yaşam alanlarına ilişkin politika perspektifleri oluşturulurken kentle bütünleşen temel hizmet türlerinin “*adil ve erişilebilirliğinin sağlanması*” (11. KP, 2019:170-187) yerel ihtiyaçların yerindelik ilkesi çerçevesinde kalitesi yüksek yaşam alanı oluşturma hedefi ile sunumu öngörülmüştür. İkincisi: sadece kent yaşamı değil kırsal yaşamın kalifikasyonuna yönelik ekonomik ve sosyal desteklere yer verilmiştir. Üçüncüsü: kentlerin sürdürülebilir gelişimi kavramı öngörülmüş bu çerçevede politika süreçleri ve uygulama aşamalarında tüm paydaşların katılımı ve kapsamlı işbirliğinin gerekliliğine işaret edilmiştir. Dördüncüsü: insan odaklı yatay mimari öngörülmüştür. Beşincisi: kentsel dönüşüm projelerinde kamunun rolünün artırılması ve sürece ilişkin katılım kanallarının geliştirilmesine yer verilmiştir. Yaşanabilir Şehirler Sürdürülebilir Çevre konulu hedef ve politikalar 8 alt başlıkta toplanmıştır (11. KP, 2019:170-187);

1. Şehirleşme,
2. Konut,
3. Kentsel dönüşüm,
4. Kentsel altyapı,
5. Kırsal kalkınma,
6. Bölgesel gelişme,
7. Çevrenin korunması
8. Afet yönetimi.

#### 4. AMAÇ VE POLİTİKALAR AÇISINDAN PLAN KARŞILAŞTIRMASI

Onuncu ve On birinci kalkınma planları genel eksenler açısından olduğu kadar kent-kır-bölge odaklı kentsel yaşam alanlarına yönelik sorun ve politika tespitleri açısından da önemli benzerlikler göstermektedir (Şekil 3).

Şekil 3. Kentsel Alan Sorun ve Politika Başlıkları



Kaynak: Yazar tarafından hazırlanmıştır.

##### 4.1. Kentsel Altyapı: Amaç ve Politikalar

Kentsel altyapı dönemsel değil süregelen bir sorun alanı olmasına ilişkin perspektif her iki plan içeriğine de yansımıştır. Aşağıda kentsel altyapı başlığı altında ele alınan sorun alanları ve temel politika önerilerine yer verilmektedir.

**Kentsel altyapı (10. KP):** Yerel yönetimler açısından planın önemli noktalarından biri olan kentsel altyapı başlığında mevcut durum analizine yönelik olarak; Hızlı şehirleşmeye bağlı olarak ortaya çıkan ulaşım, su-kanalizasyon altyapısı konusunda artan ihtiyaç taleplerine atif yapılmış, faydalarının yeterince bilinmemesi vb. nedenlere bağlı olarak geri dönüşüm konusunda yeterli ilerleme sağlanamadığı vurgulanmıştır (10. KP, 2014:128-131). Planda sağlıklı içme-kullanma suyuna erişim ve etkin atık yönetimi hedeflenmiştir. Söz konusu hedeflere erişilmesi için öngörülen politika araçları şunlardır:

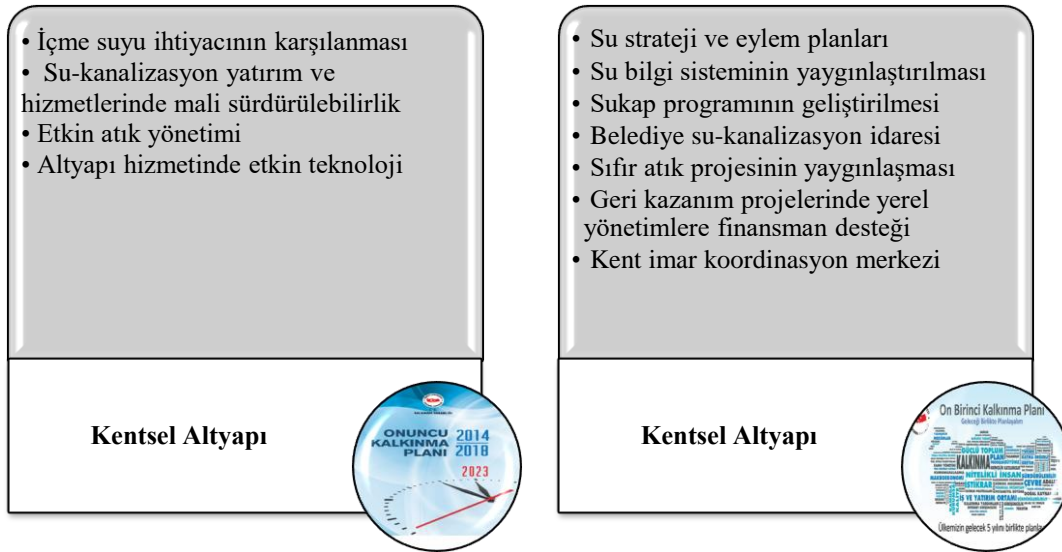
1. Gerekli kalite ve standartlarda olmak üzere içme-kullanma suyu ihtiyaçlarının karşılanması ve atık su arıtma altyapısının geliştirilmesi.
2. İçme suyu ve kanalizasyon yatırım ve hizmetlerinde mali sürdürülebilirliğin gözetilmesi.
3. Etkin atık yönetimi ile geri dönüştürülen malzemenin kullanımının özendirilmesi.
4. Kentsel altyapı hizmetlerinin sunumunda teknoloji kullanımı etkinleştirilmesi.

**Kentsel altyapı (11. KP):** Nüfusun sağlıklı ve güvenilir içme ve kullanma suyuna erişiminin sağlanması ve etkin atık su yönetiminin gerçekleştirilmesi temel amaç olarak belirlenmiştir. Kentsel altyapı konusunda plan amaçlarına erişilmesini sağlayacak politika başlıkları ise şunlardır:

1. Su kaynaklarının korunması, geliştirilmesi ve sürdürülebilir kullanımı için kuraklık yönetim vb. strateji ve eylem planlarının uygulanması.
2. Atıksuların arıtıldıktan sonra (başta tarımsal faaliyetlerde) yeniden kullanılması.
3. İçme suyu ve atıksu hizmetlerinin standartlara uygun sunulması.
4. Ulusal su bilgi sisteminin yaygınlaştırılması ve Sukap programının geliştirilmesi.
5. Büyükşehir belediyesi harici illerde bazında su kanalizasyon idarelerinin kurulması.
6. Etkin katı atık yönetimi sağlanması ve Sıfır Atık Projesi'nin yaygınlaştırılması.
7. Geri kazanım projelerinin uygulanması için yerel yönetimlere finansman desteği sağlanması.
8. Kentlerde imar uygulamalarına yönelik koordinasyon mekanizması kurulması. Söz konusu politikalar çerçevesinde 2023 yılı itibariyle arıtılmış atık suların yeniden kullanımı %10'a çıkarılması; İçme suyu kayıp kaçak oranının %25'e düşürülmesi hedeflenmektedir.

**Karşılaştırma ve Analiz:** Kentsel altyapı politika ve amaçları açısından 10. plan içme suyu ve kanalizasyon altyapısının tamamlanması ve bu konuda mali sürdürülebilirliğe atf yaparken 11. plan bu konuda su bilgi sistemi, sukap ve kurumsal yapılanma gibi kurumsal, stratejik ve eylem planı ağırlıklı politika perspektifi öngörmektedir. 10. Plan atık yönetimini etkin kılmayı, 11. plan ise daha somut bir uygulama olarak sıfır atık projesinin yaygınlaştırılmasını öngörülmektedir. Bu çerçevede 11. plan kentsel altyapı açısından stratejik bakış ve eylem odaklı politikalara yer vermektedir (Şekil 4).

**Şekil 4.** Kentsel Altyapı Politikalarının Karşılaştırması



Kaynak: Yazar tarafından hazırlanmıştır.

#### 4.2. Kentiçi Ulaşım: Amaç ve Politikalar

Kentiçi ulaşım konusu her iki planda da ayrı bir başlık olarak ele alınmamış ve kentsel altyapı başlığı içinde amaç ve politikalar belirlenmiştir.

**Kentiçi ulaşım (10. KP):** Trafik sıkışıklığını azaltan, erişilebilirliği ve yakıt verimliliği yüksek, konforlu, güvenli, çevre dostu, maliyet etkin ve sürdürülebilir bir ulaşım altyapısının oluşturulması temel amaç olarak belirlenmiştir (10. KP, 2014:128-131). Söz konusu temel amaca ulaşmak noktasında öngörülen politikalar şunlardır:

1. Kentiçi toplu taşımada alternatif araçlara yönelinmesi.
2. Kentiçi ulaşımında kurumlar arası koordinasyon geliştirilmesi.
3. Yaya, bisiklet vb. alternatif ulaşımın özendirilmesi.

4. Büyükşehir kentiçi raylı sistem projelerinin farklı ulaşım güzergahları ile entegre edilmesi.
5. Kentiçi ulaşımda akıllı ulaşım sistemlerinin etkin kullanımı.

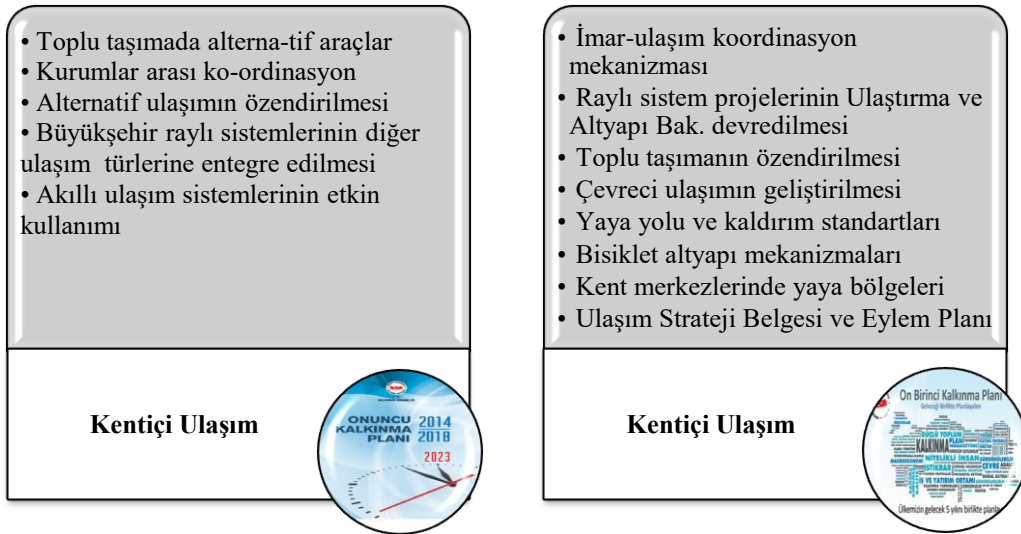
**Kentiçi ulaşım (11. KP): Ülkemizin metropol yerleşimlerinin birincil sorunlarından olan kentiçi ulaşım yönelik planda; “erişilebilir, güvenli, zaman ve maliyet yönünden etkin ve sürdürülebilir kentiçi ulaşım sistemlerinin oluşturulması” (11.KP, 2019:177-180) temel amaç olarak belirlenmiştir. Kentiçi ulaşım sorunlarının aşılmasını sağlayacak politika araçları ise şunlardır (11.KP, 2019:177-180);**

1. İmar ve ulaşım ana planlarının uyumunun sağlanması ve buna yönelik koordinasyon mekanizması kurulması.
2. Belediyelerin raylı sistem projelerinin Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığına devredilmesi.
3. Kent içi ulaşımda toplu taşımanın özendirilmesi
4. Toplu taşıma da tek kart ödeme sisteminin uygulanması.
5. Kentiçi ulaşımda çevreci ulaşımın geliştirilmesi motorsuz ulaşım türlerinin özendirilmesi.
6. Yaya yolları ve kaldırımlar ile ilgili standartlar oluşturulması.
7. Bisiklet kullanımı ve altyapısına yönelik yasal ve finansal mekanizmalar kurulması.
8. Kent içindeki alışveriş merkezi alanlar ile tarihi ve kültürel mekanların bulunduğu yerlerin yaya bölgesi olarak düzenlenmesi
9. Ulaşım altyapısı için hazırlanan “Ulusal Strateji Belgesi ve Eylem Planı”nın uygulanması

Söz konusu politikalar çerçevesinde 2023 yılı itibariyle Bisiklet yolu uzunluğunun toplam 4.048 km’ye çıkarılması hedeflenmektedir.

**Karşılaştırma ve Analiz:** Onuncu planda toplu taşıma koordinasyonu, alternatif araçların özendirilmesi, raylı sistemlerin diğer ulaşım araçlarına entegrasyonu ve akıllı sistem teknolojilerinin ulaşım işletiminde kullanılmasına yönelik öngörülen politika araçları on birinci planda daha çok koordinasyon ve sonuç odaklı çözümleri içeren politika başlıkları olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu çerçevede raylı sistem projelerinin özellikle finansal nedenlerle merkezi idareye devredilmesi öngörülmekte, ulaşım-imar planı koordinasyon merkezi ve ulaşım eylem planı uygulamasının uygulamaya geçirilmesi hedeflenmektedir.<sup>1</sup> Ayrıca çevreci ulaşımın özendirilmesi yaklaşımı küresel çevre gerçekliği ve sürdürülebilir kalkınma olgusuna yönelik perspektif olarak yer almaktadır (Şekil 5).

Şekil 5. Kentiçi Ulaşım Politikalarının Karşılaştırması



Kaynak: Yazar tarafından hazırlanmıştır.

<sup>1</sup> UAS, Ulusal akıllı ulaşım sistemleri strateji belgesi ve eylem planı için bakınız: [http://www.ubak.gov.tr/BLSM\\_WIYS/SGB/tr/Pdf/20161110\\_090117\\_5643\\_1\\_88338.pdf](http://www.ubak.gov.tr/BLSM_WIYS/SGB/tr/Pdf/20161110_090117_5643_1_88338.pdf) (Erişim Tarihi: 09.09.2019).

### 4.3. Kırsal Kalkınma: Amaç ve Politikalar

Kırsal kalkınma olgusu her iki planda özellikle büyükşehir reformu sonrasında ortaya çıkan kentsel alan yönetimi açısından ele alınmıştır.

**Kırsal kalkınma (10. KP):** 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı Kanunla, Büyükşehir sınırlarının il sınırları ile eşitlenmesi ve büyükşehir içindeki köylerin ve belde belediyelerinin kapatılması ile oluşan alansal genişlik özellikle büyükşehir yönetimleri açısından kırsal kalkınma konusunu önemli hale getirmiştir. Kırsal kesimdeki asgari refah düzeyinin ülke ortalamasına yaklaştırılması ve kırsal ekonominin güçlendirilmesi planın temel amacı olarak öne çıkmaktadır (10. KP, 2014:134-136). Söz konusu amaca yönelik öngörülen yerel yönetim ve kent eksenli politika araçları:

1. Kırsal hizmet sunumunda yenilikçi yöntemler geliştirilmesi.
2. Köylere yönelik sosyal yardımlarda maddi durum ve yerleşim uzaklığının öncelikle dikkate alınması.
3. Kırsalın teknolojik altyapısının ve hizmet türlerinin geliştirilmesi.
4. Kırsal yatırımın geliştirilmesi.
5. Kırsal yerleşimlerde ilçe bazlı yerel kalkınma programı hazırlanması.
6. Büyükşehir ilçelerden başlayıp kırsal mahallelere hizmet sunum kapasitesinin güçlendirilmesi.
7. Kırsal alan tanımı revize edilmesi olarak belirlenmiştir.

**Kırsal kalkınma (11. KP):** Sürdürülebilir kırsal kalkınma anlayışıyla, “kırsal işgücünün istihdam edilebilirliğinin artırılması, yaşam kalitesinin iyileştirilmesi, yoksullukla mücadele ile kırsal toplumun düzenli ve yeterli gelir imkânlarına kavuşturularak refah düzeyinin artırılması ve nüfusun kırsalda tutundurulması” (11. KP, 2019:180) planın temel amacı olarak ortaya konulmuştur. Bu noktada yerel yönetim ve kent eksenli politika araçları şunlardır (11. KP, 2019:180-183):

1. Kırsal yerleşimlerin yatırım ve hizmet ihtiyaçlarının tespiti.
2. Büyükşehirlerde mahalleye dönüşen yerleşimlerde Kırdes projesi başlatılması.
3. Köydes izleme sistemi kurulması ve Köydes projesinin devamının sağlanması.<sup>2</sup>
4. Kırsal alan imarı için tahsis edilen kaynakların etkin kullanımı ve koordinasyonu.
5. Kırsal iskan ve yaşam standartlarının yükseltilmesi için kurumsal/yerel kapasite artışı.
6. Kırsal istatistikler ve köy envanteri bilgi sistemi oluşturulması.
7. Engelli, yoksul ve yaşlı fertlere öncelik verilerek köylerde yoksullukla mücadele çalışmaları sürdürülmesi. Politika araçlarının uygulanması ile 2023 yılı itibariyle Köydes ve Kırdes kapsamında toplam 148.490 km köy yolu yapımının tamamlanması hedeflenmektedir.

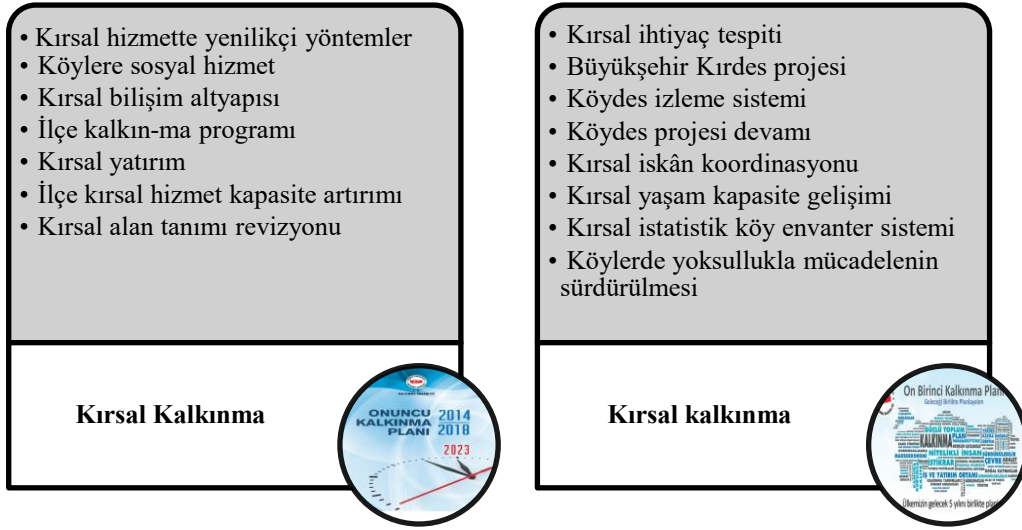
**Karşılaştırma ve Analiz:** Her iki planın kırsal kalkınma<sup>3</sup> olgusuna bakışını belirleyen temel parametre 6360 sayılı kanunla gerçekleştirilen dönüşüm olmuştur. Söz konusu dönüşüm ile büyükşehir belediyelerinin hizmet sorumluluk alanlarının genişletilmiş olması kırsal alanları doğrudan etkilemiş ve muhatap yerel yönetim mekanizması olarak büyükşehir belediyeleri görevlendirilmiştir. Bu çerçevede 10 planda: kırsal hizmette yenilikçi yöntemler çerçevesinde kırsal bilişim altyapısının geliştirilmesi öngörülürken, hazırlanacak ilçe ölçekli kalkınma planları ile ilçelerin kırsal hizmet kapasitelerinin güçlendirilmesi ve kırsal yatırımın desteklenmesi hedeflenmiştir. Büyükşehir kentsel alanının değişimine bağlı olarak köy ve belde yerleşimlerinin mahalle statüsü ile büyükşehir statüsüne dahil edilmesi bu alanlara yönelik hizmet ihtiyaçlarını ve sunum biçimlerine bağlı sorun kümelerinin ortaya çıkması 11. planda büyükşehir kapsamındaki yeni adıyla kırsal mahalleleri öncelikli hale getirmiştir. Bu çerçevede Büyükşehirlerde kırdes projesi, köydes izleme sistemi, kırsal iskâna yönelik koordinasyon mekanizması ve köy envanter sistemi oluşturulması yenilikçi kurumsal modeller olarak

2 2007’de köylerin altyapısının desteklenmesi projesi (köydes) ödeneklerinin iller bazında dağılımı, kullanılması, izlenmesi ve denetimine ilişkin esas ve usuller, İçişleri Bakanlığınca belirlenmiştir (2017/2 sayılı YPK kararı, [www3.kalkinma.gov.tr](http://www3.kalkinma.gov.tr) > Download > Koydes\_2007-2\_Sayili\_\_YPK Erişim Tarihi: 03.09.2019).

3 Türkiye’de 2 tane Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi hazırlanmıştır. Birincisi; 2007-2013 dönemini kapsamak üzere DPT tarafından 2006 yılında hazırlandı ([https://kkp.tarim.gov.tr/Ulusal\\_kirsal\\_kalkinma\\_stratejisi%20\(2007-2013\).pdf](https://kkp.tarim.gov.tr/Ulusal_kirsal_kalkinma_stratejisi%20(2007-2013).pdf) Erişim Tarihi: 03.09.2019). İkincisi; 2014-2020 dönemini kapsayan Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı tarafından 2015’de yayınlandı ([https://kkp.tarim.gov.tr/UKKS%20\(2014-2020\).pdf](https://kkp.tarim.gov.tr/UKKS%20(2014-2020).pdf) Erişim Tarihi: 03.09.2019).

yer almıştır<sup>4</sup>. Söz konusu politikaların kırsal yaşam standartlarının gelişimine ve kırsalda yoksullukla mücadele girişimlerinin sürmesine yönelik olduğu vurgulanmıştır (Şekil 6).

Şekil 6. Kırsal Kalkınma Politikalarının Karşılaştırması



Kaynak: Yazar tarafından hazırlanmıştır.

#### 4.4. Çevrenin Korunması: Amaç ve Politikalar

Küresel çevre sorunlarının yerel odaklı çözümler çerçevesinde alınması her iki planın temel perspektifini oluşturmaktadır.

**Çevrenin korunması (10. KP):** Planda, sürdürülebilir kalkınma, iklim değişikliği, biyolojik çeşitliliğin korunması, çevre bilinci gibi küresel sorunlara yönelik politikalara yer verilmekte, uygulama ve denetim aşamalarında yerel yönetimlere yönelik rol tanımlarına rastlanmaktadır. Bu çerçevede yerel yönetim ve kent eksenli (10. KP, 2014:136-138);

1. Şehirleşme alanında çevre dostu yaklaşımlar çerçevesinde yeşil büyümenin sağlanması.
2. Çevre yönetiminde görev, yetki ve sorumluluklardaki belirsizlik ve yetersizliklerin giderilmesi.
3. Sürdürülebilir kent (ler) ilkesi çerçevesinde atık, emisyon, enerji, su, geri kazanım, gürültü vb. konularda çevre duyarlılığının geliştirilmesi amaç olarak belirlenmiştir.

**Çevrenin korunması (11. KP):** Planda çevre korumanın amacı; Çevre ve doğal kaynakların korunması, kalitesinin iyileştirilmesi, etkin, entegre ve sürdürülebilir şekilde yönetiminin sağlanması, her alanda çevre ve iklim dostu uygulamaların gerçekleştirilmesi, toplumun her kesiminin çevre bilinci ile duyarlılığının artırılması olarak belirlenmiştir. Bu amacın realize edilmesine yönelik öngörülen yerel yönetim ve kent eksenli politika araçları şunlardır (11. KP, 2019:183-185):

1. Çevre konusunda faaliyet gösteren kuruluşların yetki ve sorumluluk alanlarının netleştirilmesi.
2. İlgili kamu kuruluşları, özel sektör, yerel yönetimler ve STK'nın işbirliğinin geliştirilmesi ile etkin çevre yönetiminin kurumsallaşması.
3. Toplumun çevre bilincinin geliştirilmesi.
4. Çevre yönetimine ilişkin kurumsal ve paydaşlara yönelik mevzuatın güncellenmesi.

4 8. KP (2001-2005) döneminde 2005 yılında kapatılan Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün (KHGM) nin iskânla ilgili görevleri Bayındırlık ve İskân Bakanlığına, köylere ilişkin diğer görevleri ise İstanbul ve Kocaeli illerinde büyükşehir belediyelerine, diğer illerde ise il özel idarelerine devredilmiştir. Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü, 5286 sayılı Kanun ile kapatıldı. RG tarih: 28.1.2005 Sayı:25710. 2005 ve 2006 yıllarında köy altyapılarının iyileştirilmesi amacıyla il özel idareleri ile mahalli idare birliklerine doğrudan kaynak tahsis edilmiş ve Köylerin Altyapısını Destekleme Projesi (KÖYDES) uygulamaya konulmuştur. Ancak, kırsal yerleşim birimlerinin parçalı ve dağınık bir yapıya sahip olmaları, fiziki ve sosyal alt yapı hizmetlerinin etkin ve yaygın bir şekilde sağlanmasını sınırlandırmaktadır KHGM'nün köylere ilişkin görev ve yetkileri görev ve yetkileri 5216 sayılı Büyükşehir Kanunu ile İstanbul ve Kocaeli büyükşehir belediyelerine, diğer illerdeki köylere ilişkin hizmetler 5302 sayılı Kanun ile İl özel idarelerine devredilmiştir.

5. Tüm coğrafi bölgelerimiz için İklim Değişikliği Eylem Planlarının hazırlanması.
6. Yerel hava kalitesi eylem planları oluşturulması.
7. Yerleşim alanlarında gürültünün yönetiminin geliştirilmesi ve stratejik gürültü haritalarının hazırlanması.

**Karşılaştırma ve Analiz:** Çevre koruma konusunda onuncu planda, şehirlerde yeşil büyüme ve sürdürülebilir şehirler kavramı dikkat çekmektedir. Ayrıca kurumsal açıdan çevre yönetiminde belirsizliklerin giderilmesi ve iklim değişikliği ile mücadele konusundaki sorumlulukların yerine getirilmesi, çevre duyarlılığı ve yaşam kalitesi artırılması konuları öne çıkmaktadır. On birinci planda küresel sosyo-ekonomik rekabet ortamının sertleşmesi, teknolojik-biyolojik atık, iklim değişimi gibi küresel sorunlar ile mücadele, çevresel değerlerin korunması ve sürdürülebilir kılınmasına ilişkin en temel araçlardan biri yerel yönetimlerin ve diğer yerel kurumsal yapıların çevre konusunda daha etkin ve belirleyici olmalarının sağlanması olarak görülmektedir. Bu çerçevede kurumsal kapasitelere yönelik olarak; kurumların görev vb. netleştirilmesi; etkin çevre yönetiminin sağlanması; çevre mevzuatının güncellenmesi; iklim değişikliği eylem planı, yerel hava kalitesi eylem planı ve stratejik gürültü haritalarının hazırlanması gibi proaktif yaklaşımlar politika başlıklarında yer almıştır. Ayrıca toplumsal çevre bilincinin geliştirilmesine yer verilmiştir (Şekil 7).

**Şekil 7.** Çevre Koruma Politikalarının Karşılaştırması



Kaynak: Yazar tarafından hazırlanmıştır.

#### 4.5. Mahalli İdareler: Amaç ve Politikalar

Onuncu planda mahalli idareler ve on birinci plan da yerel yönetimler başlıkları altında yerel kurumsal yapıya ilişkin politika ve perspektiflere yer verilmiştir.

**Mahalli idareler (10. KP):** Plan ile yerel yönetim ilişkisinin en net şekilde ele alındığı başlıktır ve Anayasadaki gibi Mahalli İdare kavramı kullanılmıştır. Mahalli idarelerin daha etkin, hızlı ve nitelikli hizmet sunabilen, katılımcı, şeffaf, çevreye duyarlı, dezavantajlı kesimlerin ihtiyaçlarını gözetken ve mali sürdürülebilirliği sağlamış yapıya kavuşturulması; vatandaşlara sunulan hizmetlerden duyulan memnuniyeti en üst düzeye çıkarmak temel amaçtır (10. KP, 2014:131-134). Öngörülen politikalar şunlardır:

1. Mahalli idare personelinin uzmanlaşma düzey kapasitelerinin artırılması.
2. Büyükşehir belediyelerinde genişleyen hizmet alanları ve farklılaşan görevleriyle uyumlu düzenlemeler yapılacak.
3. Yerel ölçekli karar süreçlerine katılım araçları ve hesap verebilirlik güçlendirilecek.
4. Mahalli idarelerin yerel nitelikli gelirleri artırılabilecek.
5. Merkezi yönetimin yerel hizmet standartlarına ilişkin denetimlerinde etkinlik sağlanacak.
6. Köy yönetimleri idari-mali açıdan güçlendirilecek ve yerleşim sürdürülebilirliği sağlanacak.

**Yerel Yönetimler (11. KP):** On birinci kalkınma planının hedef ve politikalarına ilişkin beş temel gelişme ekseninden biri olan “*hukuk devleti, demokratikleşme ve iyi yönetim*” başlığında yerel yönetimler alt başlığına yer verilmiştir. Yerel yönetimlerin “*etkin, hızlı ve kaliteli hizmet sunabilen; dezavantajlı kesimlerin ihtiyaçlarını gözeten, katılımcı, mali sürdürülebilirliği sağlamış, şeffaf ve hesap verebilir bir yapıya kavuşturularak vatandaş memnuniyetinin üst düzeye çıkarılması*” (11.KP, 2019:196) temel amaç olarak belirlenmiştir. Yerel yönetimlerin kurumsal yapılarının geliştirilmesinin yanı sıra mali, teknik, personel kapasitelerinin ele alındığı, yerel demokratik işleyişe yönelik unsurlara yer verilen politika ve tedbirleri şu başlıklar altında toplamak mümkündür (11.KP, 2019:196-198):

1. Stratejik plan hazırlama zorunluluğu olan belediyelere yönelik hizmet önceliklendirme rehberi geliştirilmesi.
2. Yerel yönetim idari, mali ve teknik hizmet standartlarının belirlenmesi ve uygulamanın denetlenmesi.
3. Personelinin uzmanlaşma düzeyi ve kapasitesinin artırılması.
4. Belediye karar alma süreçlerinde vatandaşların katılım ve denetim rolünün güçlendirilmesi.
5. Dezavantajlı kesimlerin yerel yönetimlerdeki katılım süreçlerinde etkinliklerinin geliştirilmesi.
6. Yerel yönetimlerin hizmet sunumlarını etkinleştirmeye yönelik yeniden yapılandırılması.
7. Yerel yönetimlerde optimum hizmet ve coğrafi alan büyüklüğü kriterlerine göre yeniden yapılanma ve mevzuat çalışması yapılması.
8. Köy yerleşim alanlarının sürdürülebilir kılması.
9. Büyükşehirlerde tüzel kişiliği kaldırılıp mahalleye dönüşen yerlerde hizmete erişimin kolaylaştırılması.
10. Büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyelerinin çakışan yetki ve sorumlulukları etkinlik temelli olarak yeniden değerlendirilmesi.
11. Ölçeğine göre belediyelere sosyal donatı projeleri için finansman sağlanması.
12. Yerel yönetimlerin sokak hayvanlarının rehabilitasyonu projelerinin desteklenmesi.

**Karşılaştırma ve Analiz:** Onuncu plan mahalli idarelere yönelik kurumsal perspektifler üzerinde yoğunlaşmış görünmektedir. Bu çerçevede personel kapasite ve uzmanlaşmasının artırılması; yerel hizmet standartlarının uygulamasında merkezi yönetimin etkili denetimin sağlanması; köy yönetimlerinin güçlendirilmesi; mahalli idarelerin hesap verebilirliklerinin güçlendirilmesi ve kentsel taşınmazların değer artışlarının mahalli idare gelirlerine yansıtılması temel politikalar olarak öne çıkmaktadır. Tüm bu kurumsal perspektifin ana omurgasını ise Büyükşehir belediyeleriyle ilgili yeni düzenlemeler yapılacak olması şeklinde belirlenen politika başlığı belirlemektedir. On birinci kalkınma planı dönemsel açıdan öngördüğü yerel yönetim modeline ilişkin amaç perspektifini evrensel yerel yönetim literatürüne uygun şekilde biçimlendirmiş görünmektedir. Bu çerçevede yerel yönetimlerin; yerinde ve zamanında kaliteli hizmet sunması; dezavantajlı bireyleri ve toplum kesimlerini gözetmesi; katılımcı, hesap verebilir ve mali sürdürülebilirliğe erişmiş kurumsal uygulamanın sağlanması; vatandaş memnuniyetinin artırılması amacı belirlenmiştir. Yerel yönetimlere ilişkin söz konusu amaçların 2003 tarihli<sup>5</sup> kamu yönetimi temel kanun tasarısında<sup>6</sup> ve 2004-2005 yıllarında yapılan yerel yönetim reformu kapsamında güncellenen mevzuat metinlerinde<sup>7</sup> bulunduğunu ayrıca uygulamaya geçirilmesi öngörülen ilkesel yaklaşımların yeni kamu yönetimi anlayışının kurumsal hedefleri arasında yer aldığını söylemek gerekir (Öner, 2003:7,16,18-20;39-42;45-47;69,94,96-98). Bu noktada on birinci plan yerel yönetimler açısından yeni bir perspektif ve vizyon koymamıştır. Önceki plan(lar)da yer alan ilkesel perspektiflerin hemen hemen tekrarlanması aynı zamanda geçmiş dönemlerde bu hedeflere ulaşıl(a)madığının itirafı olarak değerlendirilebilir. Ancak her ne kadar önceki dönemlerde de hedeflenen bu amaçlara yer verilmesi söz konusu başlıkları önemsizleştirmemekte tam tersine kavramsal çerçevenin sürdürülebilirliği ve farkındalığa yönelik ciddi bir atfı olarak görünürlüğünü arttırmaktadır (Şekil 8).

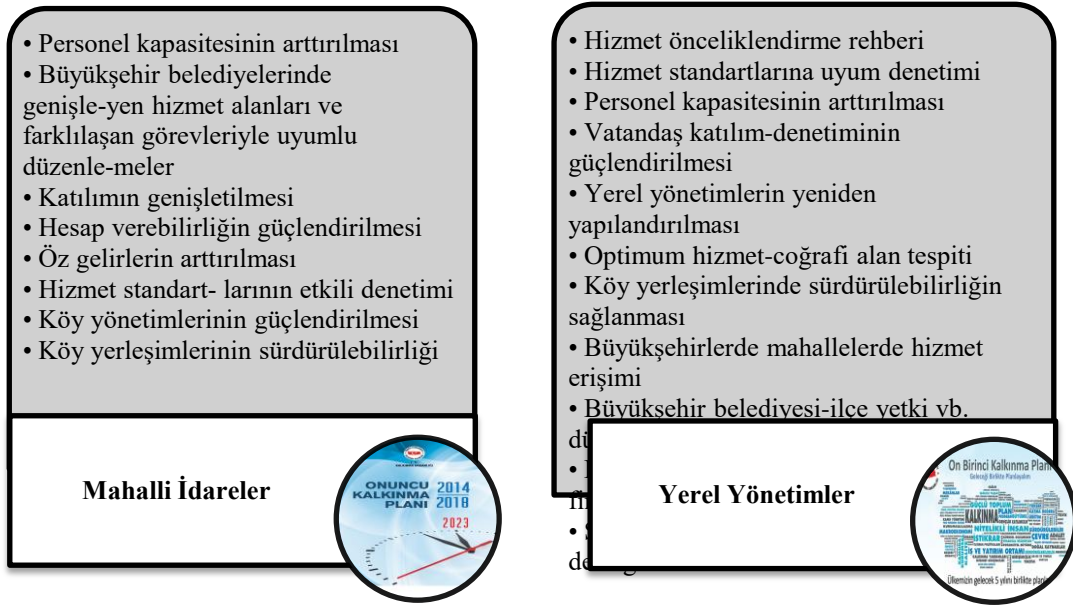
5 Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı TBMM’de kabul edildikten sonra 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun olarak Cumhurbaşkanlığına gönderilmiştir. C.Başkanlığınca onaylanması uygun görülmemeyen kanun Cumhurbaşkanlığı Ahmet Necdet Sezer tarafından TBMM’ne geri gönderilmiştir (T. C. Cumhurbaşkanlığı, 2019).

6 Katılımcılık, etkinlik, şeffaflık, vatandaş odaklılık ilkeleri için Bknz., T. C. Başbakanlık, 2003:70,87,91,101,114).

7 5393-Belediye Kanunu md.9,13,14,15,76,77; 5216-Büyükşehir Kanunu md.7,10,13,15,18,24; 5302-İl Özel İdaresi Kanunu md.6,7,12,16,30,31,40,43.



Şekil 8. Mahalli İdareler/Yerel Yönetimler Politikalarının Karşılaştırması



Kaynak: Yazar tarafından hazırlanmıştır.

#### 4.6. Mekânsal Gelişme ve Planlama / Şehirleşme: Amaç ve Politikalar

Onuncu ve on birinci planda farklı başlıklarda ele alınan konulardan biri mekânsal gelişme ve planlama ile şehirleşmedir.

**Mekânsal gelişme ve planlama (10 KP):** Plan kapsamında; ülkemizin coğrafi koşullarına, kent-kır ayrımına, tarihi, kültürel ve çevresel değerlerine uygun; insan ve toplum ihtiyaçlarına cevap veren, daha geniş ortak kullanım alanlarına sahip, üst standartlarda yaşanabilir mekânlara kavuşturulması temel amaç olarak belirlenmiştir (10. KP, 2014:125-127). Öngörülen politika araçlarını şu başlıklar altında toplayabiliriz:

1. Merkez-yerel ortak karar alma süreçlerini içeren mekânsal planlama.
2. Toplumun farklı kesimleri için yaşanabilirlik, fırsat eşitliği ve hakkaniyet ilkelerini esas alan mekânsal planlama.
3. Altyapı ve ulaşım maliyetlerini azaltan şehir gelişimi.
4. Stratejik nitelikte üst ölçekli mekânsal planlama.
5. Kentsel değer artışlarından kamunun/belediyelerin yararlanması.
6. AVM'lere ilişkin ölçek ve dağılım standartları.
7. Coğrafi mekânsal bilgilerin elektronik kullanım standartları.

**Şehirleşme (11. KP):** Plan şehirleşme başlığı altında; “İnsan odaklı, doğal hayata ve tarihi mirasa saygılı, temel kentsel hizmetlerin adil ve erişilebilir bir şekilde sağlandığı, yaşam kalitesi yüksek ve değer üreten şehirler ve yerleşimler oluşturmak” (11.KP, 2019:172) temel amacını belirlemiştir. Öngörülen politika araçları ise şunlardır (11. KP, 2019:172-174);

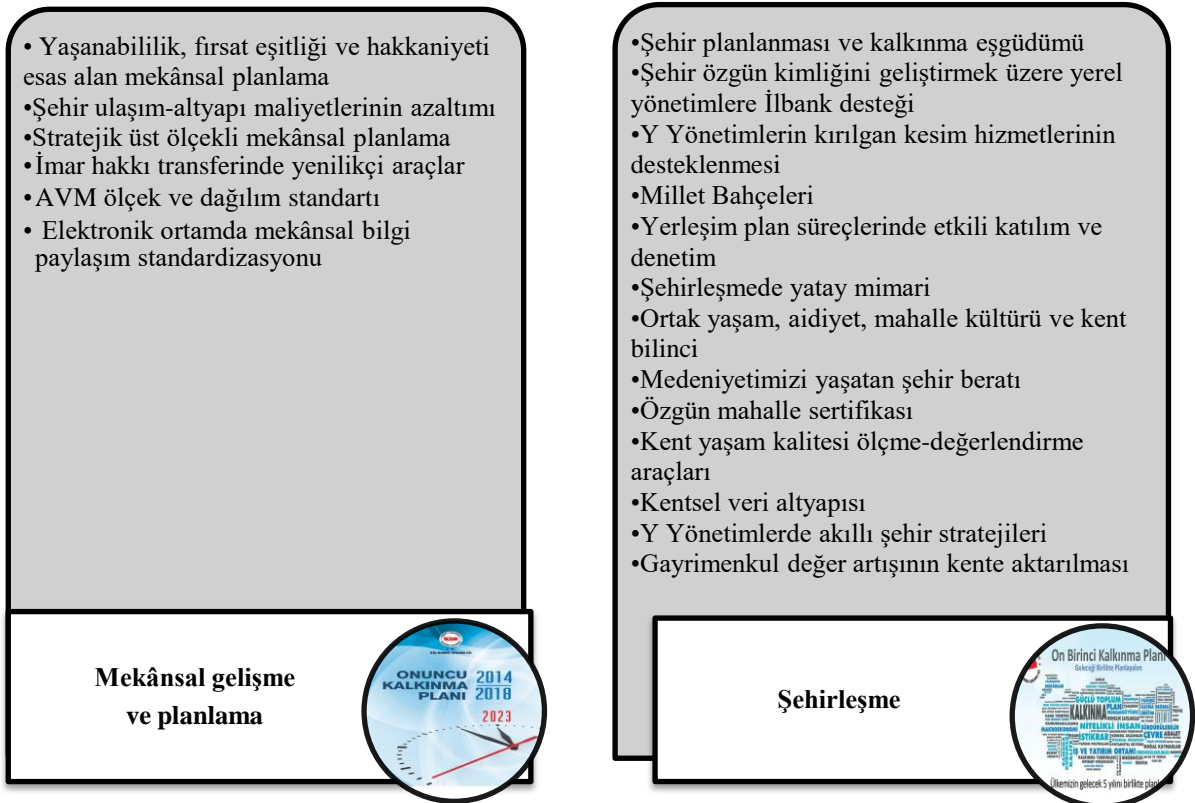
1. Şehir planlanmasında, kalkınma vizyonuyla eşgüdüm içerisinde afet riski, iklim değişikliği vb. dikkate alan anlayış.
2. Şehirlerin özgün kimliğini geliştirmek üzere yerel yönetimlerin İbank tarafından desteklenmesi.
3. Yerel yönetimlerin kırılgan kesimlere yönelik mahalle bazlı hizmetlerinin desteklenmesi.
4. Yeşil şehir vizyonu kapsamında Millet Bahçeleri.

5. Mahalle ölçeğinden başlatılmak üzere kırsal/kent yerleşim plan süreçlerinde etkili katılım, izleme ve denetim mekanizmaları.
6. Şehirleşmede yatay mimari.
7. Kentlilik bilincinin geliştirilmesine yönelik olarak kent bağlılığı ve mahalle kültürünün geliştirilmesi.
8. Kent yerleşimlerinde “medeniyetimizi yaşatan şehir berati” ve “özgün mahalle sertifikası” verilmesi.
9. Kentlerin yaşam kalitesini ölçme-değerlendirme araçlarının belirlenmesi.
10. Kentsel veri altyapısı oluşturulması.
11. Yerel yönetimlerin ulusal akıllı şehir stratejisi/eylem planı çerçevesinde akıllı şehir stratejileri belirlenmesi.
12. Gayrimenkul değer artışlarının kentsel hizmetlere kaynak oluşturması.

Söz konusu politikalar kapsamında 2023 yılına kadar “Medeniyetimizi yaşatan şehir berati” alan şehir sayısının 26; “Özgün mahalle sertifikası” alan yerleşme sayısının 81 olması hedeflenmektedir (11. KP, 2019:174).

**Karşılaştırma ve Analiz:** Onuncu planda yaşanabilir mekan perspektifi açısından prototip mekan ölçütü oluşturmak yerine; Türkiye'nin coğrafi şartları, kentsel/kırsal alan farklılıklarını dikkate alan tarihi, kültürel ve çevresel değerlere uygun, insan-toplum ihtiyaçlarına cevap verebilecek politikalar öne çıkarılmıştır. On birinci planda ise kalkınma planının yerel yönetim vizyon hedef ve politikalarını yansıması olan şehirleşme başlığı altında zaman zaman kurumsal raporlarda ve akademik metinlerde rastlanan perspektiflere yer verilmiş ve yeni önerilere getirilmiştir. Bu çerçevede; şehir planlama ve kalkınma vizyonunun eşgüdüm içinde ele alınması; Kamusal alan erişim ve güvenliğine ilişkin mahalle bazlı tedbirler geliştirilmesi; yerel yönetimlerin ihtiyaç analizi yapmaları; yeşil şehir kavramının ilk kez kullanılmış olması; Şehirlerde yatay mimarinin esas alınacak olması; kırsal ve kent planlamada paydaşların etkili katılımının sağlanması; “Medeniyetimizi yaşatan şehir berate” ve “özgün mahalle sertifikası” verilmesi; Akıllı şehir uygulamalarının teşvik edilmesi; kentsel yaşam kalitesinin ölçülmesi araçlarının geliştirilmesi konuları düzenlenmiş ve politika araçları belirlenmiştir (Şekil 9).

Şekil 9. Mekânsal Gelişme ve Planlama / Şehirleşme Politikalarının Karşılaştırması



Kaynak: Yazar tarafından hazırlanmıştır.

#### 4.7. Kentsel Dönüşüm ve Konut: Amaç ve Politikalar

Ülkemizde eskimiş kentsel alanların yenilenmesi olarak açıklanan kentsel dönüşüm konut politikaları (Kedp) ile birlikte ele alınan bir süreci ifade etmektedir. İnceleme konumuz olan planlarda kentsel dönüşüm ve konut ağırlıklı noktalardan birini teşkil etmektedir.

**Kentsel dönüşüm ve konut (10. KP):** Şehirlerde afet riski taşıyan, altyapı darboğazı yaşayan, eski değerini ve işlevini kaybeden, mekân kalitesi düşük bölgeleri sosyal, ekonomik, çevresel ve estetik boyutlar dikkate alınarak yenilemek; kentsel refahı, yapı ve yaşam kalitesini yükseltmek temel amaç olarak belirlenmiştir. Öngörülen politika başlıkları ise şunlardır (10. KP, 2014:127-128);

1. Afet riski taşıyan alanlar başta olmak üzere büyüme ve kalkınmaya katkı sağlayan, mekân ve yaşam kalitesini yaygın şekilde artıran Kedp'ne öncelik verilmesi.<sup>8</sup>
2. Kedp şehrin tarihi ve kültürel birikimiyle uyumlu, sosyal bütünleşmeyi destekleyen bir yaklaşımla gerçekleştirilecek.
3. Kedp'de ideal alan büyüklüğü esasları geliştirilecek.
4. Kedp finansmanında kamu harcamalarını azaltan yöntemler kullanılacak.
5. Kedp'de yenilikçi ve katma değer yaratan çevreye duyarlı üretimi destekleyen uygulamalara öncelik verilecek.
6. Dar gelirliler başta olmak üzere, halkın temel konut ihtiyacının karşılanması için önlemler alınacak.
7. Kamunun, konut piyasasındaki rolü güçlendirilecek.
8. Altyapısı hazır arsa üretimi hızlandırılacak.

**Kentsel dönüşüm ve konut (11. KP):** Kentsel dönüşüm açısından afet riski barındıran alanlar ile bu alanlar dışındaki riskli yapıların bulunduğu arsa ve arazilerin ilgili standartlara uygun, sağlıklı ve güvenli yaşamayı esas alacak şekilde dönüştürülmesi amaç olarak belirlenmiştir. Planda öngörülen Kedp'ne ilişkin politika araçları şunlardır (11. KP, 2019:175):

1. Kedp'de insan odaklılık yatay mimari.
2. İl kentsel dönüşüm stratejileri.
3. Kedp'de sosyal etki analizi ve katılım.
4. Kedp önceliklendirmesinde çok ölçütlü değerlendirme modeli ve puanlama sistemi.
5. Hak sahiplerine kira vb. finansman modeli.
6. Mekânsal planlamada AFAD-Afet Riski Azaltma Sisteminin kullanılması.<sup>9</sup>
7. Afet risklerine uygun imar planlaması.
8. Kedp'de yerli ve yenilikçi malzemelerin üretimi ve kullanımı.

2023 yılına kadar Kentsel dönüşüm strateji belgesi hazırlanan il sayısının toplam 81 olması hedeflenmektedir. Konut politikaları açısından on birinci planda *“dar gelirliler başta olmak üzere, herkesin yeterli, yaşanabilir, dayanıklı, güvenli, kapsayıcı, ekonomik olarak karşılanabilir, sürdürülebilir, iklim değişikliğine dirençli, temel altyapı hizmetlerine sahip konuta erişiminin sağlanması”* (11. KP, 2019:175) temel amaç olarak belirlenmiştir. Bu çerçevede öngörülen politika araçları şunlardır(11. KP, 2019:175-177):

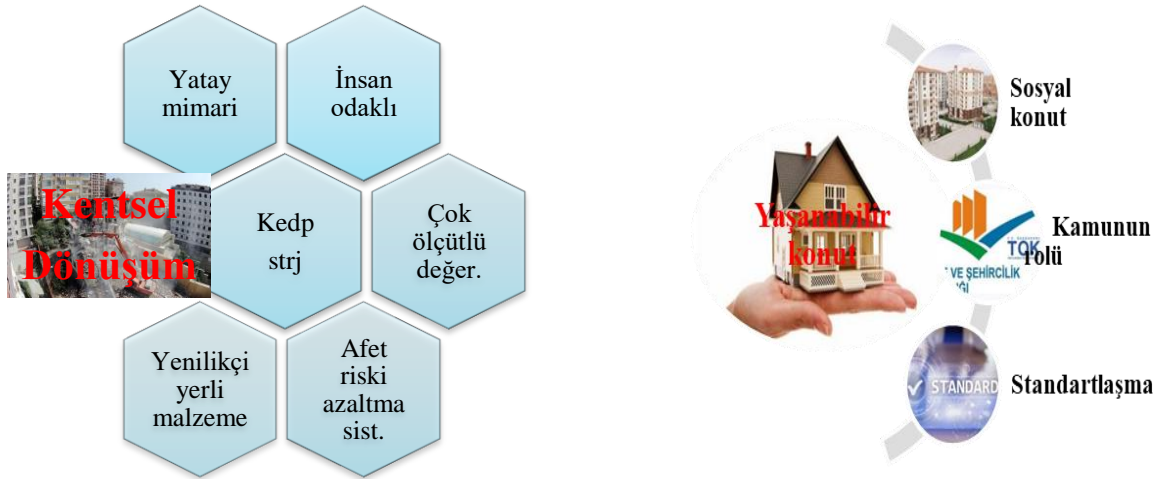
<sup>8</sup> 10. planda afet yönetimi başlığı altında afetlerin ekonomik, sosyal ve fiziki altyapı maliyetlerini yükselterek tüm sektörleri etkilemesi nedeniyle kalkınma politikalarındaki öneminin artışı vurgulanmakta önceliğin afet sonrası müdahaleye yönelik politikalar yerine afet öncesi risk azaltmaya yönelik politikalar verilmesi gereğine işaret edilmektedir (10. KP, 2014:139-140).

<sup>9</sup> 11. Planda afet yönetiminin temel amacı, afet konusunda varolan toplumsal bilincin artırılması, afetlere dayanıklı ve güvenli yerleşimlerin oluşturularak afetlerin neden olabileceği kayıpların asgari düzeye indirilmesi (11.KP, 2019:185) olarak belirlenmiştir. Bu amaca erişmek ideali çerçevesinde bölgelerin sosyo-ekonomik ve fiziksel özellikleri dikkate alınarak, farklı afet türlerine göre önceliklendirme yapılması, Türkiye afet risk azaltma planı hazırlanması, İl afet risk azaltma planları ile ülke genelinde iklim değişikliğinin etkilerine ilişkin afet ve risk haritaları hazırlanması politika araçları içinde yer almıştır (11. KP, 2019:185-188).

1. Konut ihtiyacının arz-talep dengesi gözetilerek karşılanması.
2. Konut stoku belirlenmesi.
3. Dar gelirlilere/dezavantajlı kesime 250 bin sosyal konut üretimi.
4. Kamunun, konut piyasasında rolünün güçlendirilmesi.
5. Kamuda konut koordinasyonunun geliştirilmesi.
6. Konut standartlar geliştirilmesi.
7. Sektörde arz ve talep yönlü veri tabanı geliştirilmesi.
8. Konut talebi araştırmalarının artırılması. Söz konusu politikalar çerçevesinde plan dönemi içinde 2023 yılına kadar toplam 270.802 konut üretimi hedeflenmektedir.

**Karşılaştırma ve Analiz:** Şehir merkezlerinin ve konut alanlarının değer ve işlev kaybının ortaya çıkması, bina ve yapıların eskiliğine bağlı özellikle güvenli yapı ihtiyacını ortaya çıkarırken 10. planla birlikte kentlerimizin gündemine kentsel dönüşüm projeleri (Kedp) girmiştir. Şehirlerde değerini ve işlevini kaybeden, mekân kalitesi düşük bölgeleri çevresel ve estetik boyutlar dikkate alınarak yenilemek, kentsel refahı, yapı ve yaşam kalitesini yükseltmek temel amacına yönelik perspektifler belirlenmiştir. Bu çerçevede Kedp projelerinde afet riski taşıyan alanların öncelenmesi ve sosyal bütünleşmenin desteklenmesi beklentileri ön plan çıkarılmıştır. Plan 1930/1580 sayılı kanunda belediyelere ve 1980’lerden itibaren TOKİ’ye ait bir görev olarak tanımlanan konut ihtiyacının karşılanmasına yönelik olarak dar gelirliler başta olmak üzere halkın temel konut ihtiyacının karşılanması için önlemler alınmasını ve kamunun, konut piyasasındaki rolü güçlendirilmesini öngörmüştür. (10. KP, 2014:127-128). Sonuçları ve yaşanan süreçler açısından kent tarihimiz en önemli başlıklarından olan kentsel dönüşüm konusu on birinci planda da yer almaktadır. Planda “yatay mimari” esas ile yaşam kalitesini yükseltme ve kentlilik bilincini geliştirme amacını hedefleyen Kedp öngörülmüştür. İl bazında kentsel dönüşüm stratejileri izlenmesi sürecinde sosyal etki analizlerinin yapılması, katılımın esas alınması, dönüşüm alanlarındaki vatandaşlara kira yardımı vb. finansal destekler sağlanması öngörülmüştür. On birinci planda konut politikaları açısından dar gelirlilerin öncelenmesi kaydıyla herkesin yaşanabilir, güvenli temel altyapı hizmetlerine sahip konut erişiminin sağlanması amacına yönelik olarak konut stoku, piyasanın düzenlenmesi, konut standardizasyonunun geliştirilmesi ve izlenmesi, arz-talep perspektifli konut veri tabanı oluşturulması başlıklarında politika ve tedbirler geliştirilmiştir (Şekil 10).

Şekil 10. Kentsel Dönüşüm ve Konut: Politika ve Tedbirler (11. KP)



Kaynak: Yazar tarafından hazırlanmıştır.

## SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Çalışma konumuzun sınırlarını belirlediğimiz onuncu ve on birinci Kalkınma Planları kurumsal sorumluluk açısından temel bir farklılık göstermektedir; Onuncu Kalkınma Planı Başbakanlık ve Kalkınma Bakanlığının kurumsal sorumluluğu altında tamamlanan bir süreci yansıtırken, On Birinci Plan CHS'nin yönetsel açıdan sağladığı değişimin bir göstergesi olarak Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile Hazine ve Maliye Bakanlığının müşterek sorumluluğunda işletilen süreç ile tamamlanmıştır. Her iki plan kentsel yaşam alanlarına hemen hemen aynı temel başlık altında yer vermiştir: Yaşanabilir Şehirler (Mekanlar) Sürdürülebilir Çevre. Temel yaklaşım benzerliği içeriğe de yansıtılmış görülmektedir; Kentsel Altyapı, Kırsal Kalkınma, Çevrenin Korunması her iki planda aynı kavramsal başlıklar ile yer almıştır. Yerel yönetimler (mahalli idareler), Şehirleşme (mekânsal gelişme ve planlama) başlıkları benzer sorun alanlarına yönelmekle birlikte farklı başlıklar altında ele alınmıştır.

Kentsel altyapı politika ve amaçları açısından onuncu plan içme suyu ve kanalizasyon altyapısının tamamlanması ve bu konuda mali sürdürülebilirliğe atf yaparken on birinci plan bu konuda su bilgi sistemi, sukap ve kurumsal yapılanma gibi kurumsal, stratejik ve eylem planı ağırlıklı politika perspektifi öngörmektedir. Onuncu plan atık yönetimini etkin kılmayı, on birinci plan ise kentsel altyapı açısından stratejik bakış ve eylem odaklı politikalara yer vermektedir. Onuncu planda toplu taşıma araçlarına yönelik koordinasyon ve entegrasyon olarak belirlenen politika araçları on birinci planda sonuç odaklı çözümleri içeren politika başlıkları olarak karşımıza çıkarken ayrıca küresel çevre gerçekliği ve sürdürülebilir kalkınma olgusuna yönelik perspektiflere atf sayılacak şekilde “çevreci ulaşım yaklaşımı” öngörülmektedir. Her iki planın ele alma gerekçelerinin temel belirleyicisi 2012 yılında yürürlüğe konulan 6360 sayılı yasal düzenleme olmakla birlikte kırsal kalkınmanın önemine açık bir güçlü vurgu yapılmaktadır. Büyükşehir reformu sonrasında hazırlanmış olmasının izlerini yansıtan biçimde yenilikçi yöntemler içermesini öngörülen ilçe ölçekli kalkınma planları ile ilçelerin kırsal hizmet kapasitelerinin güçlendirilmesi ve kırsal yatırımın desteklenmesi onuncu planın hedefi olarak belirlenmiştir. Büyükşehir kentsel alanında yaşanan değişimine bağlı olarak hizmet ihtiyacı sorun kümelerinin ortaya çıkması on birinci planda büyükşehir kapsamındaki yeni adıyla kırsal mahalleleri öncelikli hale getirmiştir. Bu çerçevede büyükşehirlerde kırdes projesi, köydes izleme sistemi, kırsal iskâna yönelik koordinasyon mekanizması ve köy envanter sistemi oluşturulması yenilikçi kurumsal modeller olarak yer almıştır. Çevre koruma ve kentsel alan konusunda onuncu planda, şehirlerde yeşil büyüme ve sürdürülebilir şehirler kavramı dikkat çekmekte iklim değişikliği ile mücadele konusundaki sorumlulukların yerine getirilmesi öne çıkmaktadır. On birinci planda küresel sosyo-ekonomik rekabet ortamının sertleşmesi, teknolojik-biyolojik atık, iklim değişimi gibi küresel sorunlar ile mücadele konularında yerel yönetimlerin daha etkin ve belirleyici olmaları öngörülmekte bu çerçevede iklim değişikliği eylem planı, yerel hava kalitesi eylem planı ve stratejik gürlü haritalarının hazırlanması gibi proaktif yaklaşımlara politika başlıklarında yer verilmiştir.

Mahalli idareler ve Yerel Yönetimler başlıkları altında her iki planda temel sorun alanlarına yer verilmektedir. Onuncu plan mahalli idarelere yönelik kurumsal perspektifler üzerinde yoğunlaşırken; personel kapasitesinin artırılması; yerel hizmet standartlarının uygulamasında merkezi yönetimin etkili denetimin sağlanması; köy yönetimlerinin güçlendirilmesi; mahalli idarelerin hesap verebilirliklerinin güçlendirilmesine temel politikalar olarak yer verilmektedir. On birinci kalkınma planında temel ulusal metinlerde yer alan evrensel yönetsel karşılığı bulunan temel perspektiflere yer vermektedir. Bu çerçevede yerel yönetimlerin; etkin, hızlı ve kaliteli hizmet sunması; katılımcı, şeffaf ve hesap verebilir kurumsal yapı vatandaş memnuniyeti vb. amaç olarak belirlenmiştir. Mekansal gelişme ve Şehirleşme başlıkları altında planların yaklaşımları temel perspektifler açısından önemli farklar içermektedir. Onuncu planda yaşanabilir mekan hedefine yönelik olarak coğrafi koşullar, kent-kır ayrımı tarihi/kültürel/çevresel değerleri önceleyen insan ve toplum ihtiyaçlarına cevap veren politika araçlarına yer verilmiştir. Şehirleşme başlığında on birinci plan geçmiş dönem kurumsal/akademik rapor ve metinlerdeki önerilere yer vermiştir. Bu çerçevede; kentsel planlama ve kalkınma eşgüdümü; yerel yönetimlerin ihtiyaç analizleri; yeşil şehir; yatay mimari; kırsal ve kentsel planlama süreçlerine paydaşların etkili katılımı; medeniyetimizi yaşatan şehir berati; özgün mahalle sertifikası ve akıllı şehir uygulamaları temel politika ve tedbirler olarak belirlenmiştir. Her iki planın önemli akslarından birini kentsel dönüşüm oluşturmaktadır. Özellikle kent merkezli bina ve yapıların eskiliğine bağlı güvenlik ihtiyacını ortaya çıkarması ile onuncu plan gündemine kentsel dönüşüm projelerini getirmiş ve afet riski taşıyan alanların öncelenmesi ve sosyal bütünleşmenin desteklenmesi beklentilerini öne çıkarmıştır. Plan halkın temel konut ihtiyacının karşılanması için önlemler alınmasını ve kamunun, konut piyasasındaki rolü güçlendirilmesini öngörmüştür. On birinci planda yatay mimari anlayışıyla, yaşam kalitesini yükseltme ve kentlilik bilincini geliştirme amacına yönelik kentsel dönüşüm projeleri öngörülmüştür. Bu çerçevede dar gelirli öncelenerek herkesin yaşanabilir,

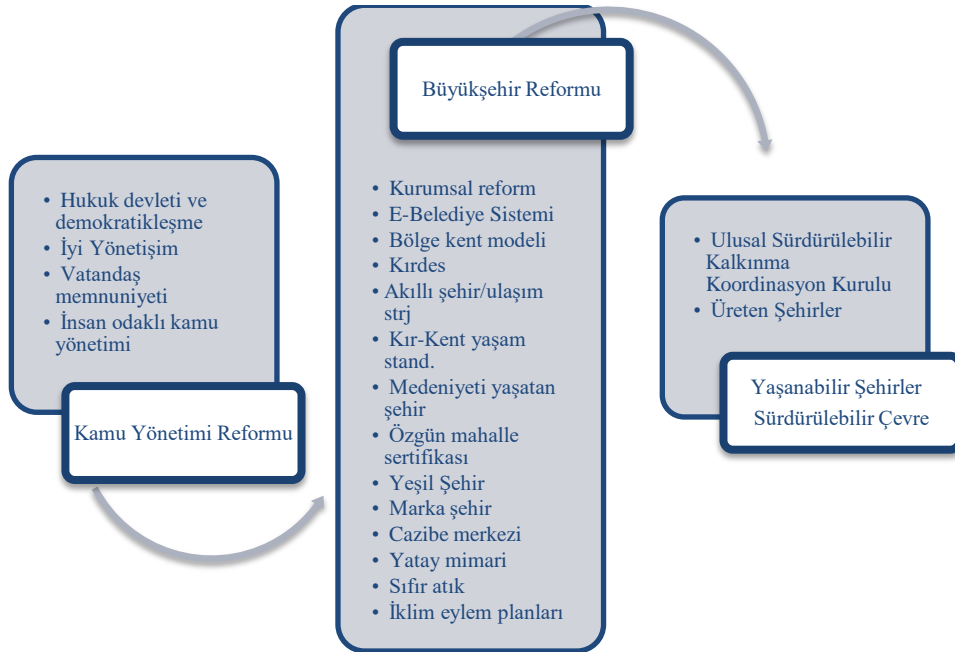
güvenli temel altyapı hizmetlerine sahip konut erişiminin sağlanması amacıyla yönelik olarak konut stoku, piyasanın düzenlenmesi, konut standardizasyonunun geliştirilmesi ve izlenmesi, arz-talep perspektifli konut veri tabanı oluşturulması başlıklarında politika ve tedbirler geliştirilmiştir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin ilk planı olması dolayısıyla önem taşıdığından söz ettiğimiz on birinci kalkınma planında yerel yönetimlere ilişkin yaklaşımlar açısından dört ana perspektif dikkati çekmektedir. Birincisi: Planda geçmiş dönem planlarında yer alan kavramsal unsurların tekrar ediliyor görünmesi. İkincisi: Küresel açıdan sosyo-ekonomik, siyasal, kültürel, teknolojik ve uluslararası toplumun gündeminde olan gelişmelerin toplumun beklentilerine cevap verecek şekilde yönetsel, kurumsal vb. değişimlerle eklemlenmeye yönelik vizyon ve politika tedbirlerinin belirlenmiş olması. Üçüncüsü: Küresel rekabet şartlarına uyum, yerel kalkınma ve rekabet şartlarına hazırlık noktasında kent ve kırsal kalkınma bir arada ele alınmış ve üstelik kent-bölge olgusu yeni bir yaklaşım olarak belirlenmiştir. Dördüncüsü: Yerel ölçekte toplumsal beklentilerin karşılanmasına yönelik Büyükşehir modeli merkezli yine ve yeniden yerel yönetim reformunun güçlü şekilde vurgulanmış olması. On birinci planın yerel yönetimler açısından gündem belirleyecek perspektifi ise Büyükşehir modeli eksenli “yine ve yeniden” yerel yönetim reformunun güçlü şekilde vurgulanmış olmasıdır. Planda açıkça ortaya konulan büyükşehir temelli reform beklentisinin kalkınma planına yansımaları ve büyükşehir modeli başta olmak üzere yerel yönetimlerde yeniden yapılanma ihtiyacına yönelik vurguları şu başlıklar altında toplayabiliriz:

1. Yerel yönetimlerin optimum hizmet ve coğrafi alan büyüklüğüne göre çoklu ölçüt tasnif sistemine göre yeniden yapılandırılması
2. Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin yetki ve sorumluluklarının yeniden değerlendirilmesi
3. Büyükşehirlerde köy/belde iken mahalleye dönüşen yerleşim alanlarına yönelik Kırdes projesi uygulanması
4. Büyükşehir dışındaki il ve ilçelerdeki kırsal ve belde yerleşimleri için Köydes projesinin devam ettirilmesi
5. Büyükşehirlerde köyden mahalleye dönüşen yerlerde hizmete erişimin kolaylaştırılması
6. Kent esenliği ve güvenliğinin güçlendirilmesi

Büyükşehir modelinde en son 6360 sayılı kanunla yapılan değişiklik sonrasında büyükşehir işleyişi, belde ve köylerin kapatılıp mahalle statüsüne dönüştürülmesi, büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında yetki ve sorumluluk çakışmaları vb. sorunların aşılmasına yönelik mevzuat ve kurumsal güncellemeye gidilmesi önerisi getirildiği görülmektedir (Şekil 11).

Şekil 11. On Birinci Plan Beklenti Analizi



Kaynak: Yazar tarafından hazırlanmıştır.

Öte yandan on birinci kalkınma planının çeşitli başlıklarında da yerel yönetimler ve kentsel alan sorunlarına ilişkin perspektiflere ilişkin politika başlıklarına yer verilmektedir.

1. İstikrarlı ve güçlü ekonomi; Yerel yönetimlerin öz gelirleri artırılabilecek; Belediye Gelirleri Kanunu yeniden düzenlenecek.
2. İş ve yatırım ortamı; Yerel yönetimlerin yatırım izinlerine ilişkin uygulamaları basitleştirilecek; E-belediye uygulaması yaygınlaştırılacak; Üreten Şehirler Programı geliştirilecek.
3. Sektörel politikalar; Yerel yönetimlerde yatırım projelerine ilişkin standardizasyon sağlanacak; Cumhurbaşkanlığında mahalli idare yatırım projelerinin ve harcamalarının izlendiği yapı kurulacak.
4. Lojistik ve ulaşım; Akıllı kentiçi ulaşım sistemleri yerel yönetimleri kapsayacak şekilde tamamlanacak.
5. Ailenin güçlendirilmesi; Aile bireylerinin birlikte zaman geçirebilecekleri aile dostu çevre ve mekânların yaygınlaşması için yerel yönetimler desteklenecek. Sosyal hizmetler, sosyal yardımlar ve yoksullukla mücadele; kamu kurumlarının yerel yönetimlerle karşılıklı veri paylaşımı sağlanacak. Kırsalda sosyal yardımlara erişim açısından yerel yönetimlerin rolü artırılacak.
6. Kültür ve sanat; Kültür yapıları ulaşılabilir, yaygın ve cazip yapılar şeklinde tasarlanacak; yerel yönetimlerin markalaştırma uygulamaları teşvik edilecek.
7. Nüfus ve yaşlanma; Evde bakım hizmetlerinde yerel yönetimlerin rolü genişletilecek.
8. Hukuk devleti ve demokratikleşme; Yerel yönetimler saydam ve hesap verebilir yapıya kavuşturulacak
9. İyi yönetim; Kent konseylerinin daha aktif hale getirilmesine yönelik düzenleme yapılacak
10. Kamu hizmetlerinde e-Devlet uygulamaları; e-Belediye bilgi sistemi projesinin tamamlanması.
11. Sürdürülebilir kalkınma amaçları (SKA); Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Ulusal Sürdürülebilir Kalkınma Koordinasyon Kurulunda yerel yönetimlerin katılımının sağlanması.

## KAYNAKÇA

- DPT - T. C. BAŞBAKANLIK DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI (2007), **1. Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi (2007-2013)**, DPT Yayını, Ankara,  
[https://kkp.tarim.gov.tr/Ulusal\\_kirsal\\_kalkinma\\_stratejisi%20\(2007-2013\).pdf](https://kkp.tarim.gov.tr/Ulusal_kirsal_kalkinma_stratejisi%20(2007-2013).pdf) (Erişim Tarihi: 03.09.2019).
- ÖNER, Şerif (2003), **Türkiye’de Belediye Yönetimi**, Nobel Yayınları, Ankara.
- T. C. BAŞBAKANLIK KANUNLAR VE KARARLAR GENEL MÜDÜRLÜĞÜ (2003), **Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı**, <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss349m.htm> (Erişim Tarihi: 09.09.2019).
- T. C. CUMHURBAŞKANLIĞI (2004), "5227 sayılı 'Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun'", **Kurumsal Basın Açıklaması**, <https://www.tccb.gov.tr/basin-aciklamalari-ahmet-necdet-sezer/1720/6352/5227-sayili-kamu-yonetiminin-temel-ilkeleri-ve-yeniden-yapilandirilmesi-hakkinda-kanun.html> (Erişim Tarihi: 09.09.2019).
- T. C. CUMHURBAŞKANLIĞI STRATEJİ VE BÜTÇE BAŞKANLIĞI (2019), **Onbirinci Kalkınma Planı: 2019-2023**, T. C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Yayını, Ankara, <http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/07/On-Birinci-Kalkinma-Plani.pdf> (Erişim Tarihi: 03.09.2019).
- T. C. GIDA TARIM VE HAYVANCILIK BAKANLIĞI (2015), **2. Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi (2014-2020)**, Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Yayını, Ankara, [https://kkp.tarim.gov.tr/UKKS%20\(2014-2020\).pdf](https://kkp.tarim.gov.tr/UKKS%20(2014-2020).pdf) (Erişim Tarihi: 03.09.2019).
- T. C. KALKINMA BAKANLIĞI (2019), **On Birinci Kalkınma Planı (2019 - 2023), Özel İhtisas Komisyonları ve Çalışma Grupları El Kitabı**, Kalkınma Bakanlığı Yayını, Ankara.

- T. C. ULAŞTIRMA DENİZCİLİK VE HABERLEŞME BAKANLIĞI (2016), **Ulusal AUS Strateji Belgesi Eki Eylem Planı (2014/2016) Gelişme Raporu**, UDH Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayını, Ankara, [http://www.ubak.gov.tr/BLSM\\_WIYS/SGB/tr/Pdf/20161110\\_090117\\_5643\\_1\\_88338.pdf](http://www.ubak.gov.tr/BLSM_WIYS/SGB/tr/Pdf/20161110_090117_5643_1_88338.pdf) (Erişim Tarihi: 09.09.2019).
- TBMM (2013), **Onuncu Kalkınma Planı: 2014-2018**, (06.07.2013 tarih ve 28699/mükerrer sayılı Resmi Gazete).
- 5216 sayılı **Büyükşehir Kanunu** (23.07.2004 tarih ve 25531 sayılı Resmi Gazete).
- 5286 sayılı **Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün Kaldırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun** (28.01.2005 tarih ve 25710 sayılı Resmi Gazete).
- 5302 sayılı **İl Özel İdaresi Kanunu** (04.03.2005 tarih ve 25745 sayılı Resmi Gazete).
- 5393 sayılı **Belediye Kanunu** (13.07.2005 tarih ve 25874 sayılı Resmi Gazete).
- 1 nolu **Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi** (10.07.2018 tarih ve 30474 sayılı Resmi Gazete).
- 13 nolu **Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi** (24.07.2018 tarih ve 30488 sayılı Resmi Gazete).
- Kırsal Kalkınma Programı İzleme Komitesinin Teşekkülü ve Çalışma Esasları Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik** (23.07.2019 tarih ve 30840/mükerrer sayılı Resmi Gazete).
- On Birinci Kalkınma Planı Hazırlıkları İle İlgili 2017/16 sayılı Başbakanlık Genelgesi** (29.07.2017 tarih ve 30138 sayılı Resmi Gazete).
- 2017/2 sayılı **2007 Yılı Köylerin Altyapısının Desteklenmesi Projesi (Köydes) Ödeneklerinin İller Bazında Dağılımı, Kullanılması, İzlenmesi ve Denetimine İlişkin Esas Ve Usuller Hakkında YPK Kararı**, [www3.kalkinma.gov.tr](http://www3.kalkinma.gov.tr) > Download > Koydes\_2007-2\_Sayili\_\_YPK (Erişim Tarihi: 03.09.2019).



## Çeçen Halkının Kendi Kaderini Belirleme Hakkı

### *The Self Determination Rights of Chechen People*

**İrfan SÖNMEZ**

*Dr., Avukat - Elazığ Barosu,  
efe\_23\_23@hotmail.com  
<https://orcid.org/0000-0002-7045-9023>*

Makale Başvuru Tarihi: 20.12.2019

Makale Kabul Tarihi: 29.12.2019

Makale Türü: Araştırma Makalesi

**Murat AYGEN**

*Dr. Öğr. Üyesi, Fırat Üniversitesi, İİBF,  
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü,  
maygen@firat.edu.tr  
<https://orcid.org/0000-0003-4021-9675>*

#### **Anahtar Kelimeler:**

*Self-  
Determinasyon,  
Ayrılma Hakkı,  
Milliyetçilik,  
Çeçenistan,  
Rusya,*

#### **ÖZET**

*Uluslararası hukuk –halkların- kendi geleceklerini belirlemelerini bir insan hakkı olarak görmektedir.20.yüzyılda popülerlik kazanan kavram imparatorlukların ve sömürgeciliğin tasfiyesinde önemli rol oynamıştır. Hakkın öznesi halklar olmasına rağmen uluslararası toplumun her halka aynı duyarlılıkla yaklaştığını söylemek mümkün değildir. Bu halklardan biri de Çeçenlerdir. Çeçenler, 17. yüzyıldan beri Rus işgaline karşı mücadele vermektedir. Sovyetlerin dağılmasından sonra kısa bir süre defacto devlet olmalarına rağmen, Rusya'nın müdahalesi ile özgürlüklerini kaybetmişlerdir. Çeçenler dilleri, dinleri ve kültürleri ile Ruslardan ayrı bir halktır. Bu bakımdan Rus yayılmacılığına karşı asırları aşan bir direnç göstermişlerdir. Günümüzde yarı özerk bir statüye sahip olan Çeçenistan sürgün ve kısımlara rağmen hala kendi kaderine hükmetme arzu ve potansiyelini korumaktadır. Bu makale, Rus hegemonyasına karşı Çeçen halkının self-determinasyon hakkının olup olmadığını tartışmaktadır.*

#### **Keywords:**

*Self-Determination,  
Seperation Right,  
Nationalism,  
Chechenia,  
Russia,*

#### **ABSTRACT**

*International law accepts the self-determination rights of people as a human right. The concept of self-determination has been popular in 20 th century and played an important role in eliminating colonialism and collapsing of empires. Although the subject of the right is people, it is difficult to say that the international community approach to each people/nation with equal sensitivity. One of these people/nations is Chechen nation. Chechens have been fighting against Russian occupation since 17 th Century. Though they gained their de facto independence for a short time after the collapse of the Soviet Union, they lost this independence with Russian intervention. Chechens are different nations from Russians in terms of religion, language and culture. So they have resisted Russian expansion for over the long centuries. Today by being a semi autonomy status, they still keep the willingness and potential of self-determination right. This essay examines and discuss whether the Chechen nation has self-determination right or not against Russian hegemony.*

## 1. GİRİŞ

Çeçen sorunu Kafkasların en önemli ve en uzun geçmişe sahip sorunlarından biridir. Sınır tanımayan Rus yayılmacılığı ve değişmeyen emperyal vizyonu sorunun en önemli sebebinin teşkil etmektedir. Bünyesinde farklı milletleri barındıran Rusya, soruna -domino teorisi- açısından bakmakta herhangi bir halka özgürlük vermenin diğerlerini de aynı yönde yüreklendireceğini düşünmektedir. Onun için Çeçen halkının her özgürlük hamlesini kanla bastırmıştır. Devasa gücüne rağmen Rusya bölgede sürekli bir hâkimiyet kuramamış, Çeçenistan'ın cüssesi ile ölçülmeyecek bir direnişle karşılaşmıştır. Konjonktüre ve Rusya'nın güç ve baskısına göre değişen bu direniş günümüze kadar devam etmiştir.

Sovyetlerin dağılmasından sonra ivme kazanan -kendi kaderine- hükmetme düşüncesi çeşitli nedenlerle etkisiz kalmıştır. Bu nedenlerin bazıları güç dengeleri ve uluslararası konjonktürle ilgili diğer bazıları ise bizzat Çeçen halkının ve Kafkas halklarının sosyolojik yapılarıyla ilgilidir.

Günümüzde self-determinasyon hakkına sahip olmak kendi kaderini belirlemeye yetmemektedir. Hak sahibi olmakla o hakkı elde etmek arasında ciddi farklar vardır. Uluslararası ilişkilerde hala milli çıkarlar ve güç ögesi hukukun önünde gelmektedir.

Meselenin bir boyutu da kendi kaderini tayin yoluyla giderek parçalanmış bir dünyanın uluslararası toplumu nereye götüreceği endişesidir. Çünkü self-determinasyon daha çok dışsal anlamda kullanılmakta, ayrılık taleplerinin bir manivelası haline getirilmektedir. 1944'de İzlanda'nın Danimarka'dan kopmasından 1991'de Komünizmin çökmesine kadar geçen sürede sadece üç ulusal ayrılıkçı hareket başarılı olmuştur. Bunlar, Singapur, Bangladeş ve Eritre'dir. Bu tarihten sonra ulusal ayrılıkçı hareketlerde gözle görülür bir artış meydana gelmiştir.

Ayrılıkçı hareketler için anahtar bir kavram haline gelen self-determinasyon bazı çevrelerde etnik çatışmaları sonlandıran bir maymuncuk olarak değerlendirilmektedir. Ancak başkalarına uygulandığında son derece iştahlı olan devletler, sıra kendilerine gelince bu kavrama son derece mesafeli durmaktadırlar.

Çalışma, Çeçen halkının hürriyet mücadelesi ve kendi kaderini tayin hakkı bakımından durumunu konu edinmektedir. Bu çerçevede meselenin tarihi arka planı genişçe ele alınmış, Çeçen halkının self-determinasyon hakkına haiz olup olmadığı Uluslararası Hukukun konuyla ilgili prensipleri dikkate alınarak ortaya konulmuştur.

## 2. SELF-DETERMINASYON

Self-determinasyon günümüzün sembol kavramlarından biridir. Geçmişte imparatorlukların parçalanması ile sömürgeciliğin tasfiyesinde önemli rol oynamıştır. Bugün dünyada devam eden çatışmaların büyük kısmı etnik kökenli olup, çoğu, halkların kendi kaderini tayin hakkına dayanarak özerklik veya bağımsızlık elde etmeye çalışmaktadır.

Self-determinasyon (SD), birçok uluslararası belgede ifade edilmesine rağmen, dengeleri ve statükoyu bozabileceği endişesiyle devletler tarafından ihtiyatla karşılanan bir kavramdır (Caşın, 2013:392). Haritaları değiştirebilecek gücü, devletleri ürkütmekte, kavrama ihtiyatla yaklaşmalarına neden olmaktadır. Bunun temel nedenlerinden biri, hemen her kavramın büyük devletlerin elinde bir istismar aracına dönüştürülmesi, halkların huzur ve barışı için değil, ülkelerin bölünüp, parçalanması için kullanılmasıdır.

Kavramın en çok paylaşılan tanımlarından biri, bir ülkede yaşayan halkın kendi yönetim biçimini özgürce seçebilmeleridir (Caşın, 2013:392). Bu tanıma popüler kılan kavramı iç siyasi tercihlerle sınırlı tutması, bir anlamda demokrasi ile eşitlemesidir. Ancak, ayrılma özgürlüğüne vurgu yapan, bu olmadıkça kavramın bir anlam ifade etmeyeceğini belirten yazarlar da vardır. Allen Buchanan, bunlardan biridir ve böyle bir sınırlamanın kendi kaderini tayin hakkı ile bağdaşmayacağını belirterek, uluslararası hukukun tüm halklar ve uluslar için ayrılma hakkı tanıması gerektiğini ifade etmiştir (Nimni, 2016:182). Bu yöndeki bir başka tanım, self determinasyonu; dil, din veya başka bir açıdan kendini farklı gören grupların ayrı bir egemenlik alanı oluşturmak amacıyla mevcut sınırların yeniden düzenlenmesini istemesi olarak tanımlar (Kılıç, 2008:953).

Dolayısıyla Self-determinasyon fikrinin temelinde, ülke sınırları içinde ya da dışında kendisini yalnız hisseden, diğer insanlarla birlik olan bir grup insanın bir diğer grupla karşılıklı olarak bazı sosyal bağları paylaşması sonucu kendi devletini kurmak istemeleri vardır diyen *Kelsen* de aynı görüştedir (Eminoğlu, 2015:129). Karşıt görüşte olanlar ise, SD ile toprak bütünlüğü ilkesinin birlikte ve etkileşim içinde değerlendirilmesi gerektiğini aksi takdirde Mali-Burkina Fasso davası yargıçlarından *Georges Abi-Saab*'in ifadesiyle, SD hakkının ancak bir

serap olarak kalacağını, kargaşanın insan haklarının önünü açmayacağını belirtmişlerdir (Karaosmanoğlu, 2003:152).

*Gassalse*, devlet olmak isteyen topluluklar için SD'nin devletler kulübüne girmenin anahtarı olduğunu, üçüncü dünyada ortaya çıkan birçok yeni devletin doğuşuna ebelik yaptığını ifade etmiştir (Cassese, 1998:6). Kavramın netleştirilmesinde BM şartı ile Genel kurul kararlarının büyük katkısı olmuştur. BM Şartının 1(2) ile 55. maddelerinde ilk defa tüm halklar için geçerli olan bir hukuk ilkesi olarak tanımlanmış, 1514(XV), 1541(XV) ve 2625(XV) sayılı Genel Kurul kararları ile de içeriği doldurulmuştur. Son olarak İkiz Sözleşmelerin ortak 1. maddesi ile de siyasi bir ilke olmaktan çıkıp bir hak olarak kodlanmıştır.

Günümüzde self-determinasyon her iki tanımı içine alacak tarzda bir insan hakkı olarak kabul edilmektedir. Birinci tanım iç self-determinasyona, ikinci tanım dış self-determinasyona işaret etmektedir. Kavramın bir üçüncü boyutu da ekonomik self-determinasyondur. Gerçek bağımsızlığın ancak ülke kaynaklarının özgürce kullanılması ile mümkün olacağı, kendi kaynakları üzerinde söz hakkı olmayan bir halkın kendi kaderini tayin etmiş sayılamayacağı kabul edilmektedir.

SD hakkının yorumunda daha çok iki liberal teori öne çıkmaktadır. Bunlar "Haklı Neden Teorisi" ile "Tercih Teorisi"dir. Haklı neden teorisi, adından da anlaşılacağı üzere ayrılma hakkını haklı bir nedenin varlığına bağlamaktadır. Teorinin çıkış noktası, bireylerin haklarına saygıdır. Ulusal bir topluluğun meşruiyeti buna bağlıdır. Bu haklara saygı gösterildiği müddetçe herhangi bir ayrılma talebinin meşruluğu olmayacaktır. Meşruluk için ağır insan hakları ihlallerinin yanında süreklilik de şarttır. Bu teorinin en önemli savunucularından *Buchanan'a* göre; bir grup, sistematik hak ihlalleri, soykırım ve haksızlıklarla karşı karşıya kaldığı zaman, kendini korumak için son çare olarak ayrılma hakkına başvurabilir (Buchanan, 1991:25).

Tercih Teorisine göre ise herhangi bir yerde oturanların çoğunluğunun ayrılmayı tercih etmesi yeterlidir. Tercih teorilerini haklı neden teorisinden ayıran en önemli fark insan hakları ihlallerini SD için ne gerekli ne de yeterli şart olarak görmesidir (Kalaycı, 2010:75). En önemli savunucularından *Harry Beran*, devleti toprağa temelli gönüllü bir birlik olarak tarif ederek, bu birlikten çıkmayı göç ile sınırlı tutmayarak ayrılma hakkıyla da serbest bırakmıştır. *Beran*, bir yerde çoğunluk oluşturan, kendini farklı gören ve siyasi bir varlık olarak yaşayabilecek her grubun ayrılma ve SD hakkına haiz olduğunu ifade etmiştir (Beran, 1987:36).

Kendi kaderini tayin halklara tanınan bir haktır. Ancak herkesin kabul ettiği ortak bir halk tanımı yoktur. Böyle bir taleple karşılaşmak istemeyen ülkeler, -kendi içlerine bakarak- kendilerinde olmayan tanımlara yönelmektedir. Bu da hakkın muhatabını muğlaklaştırmakta, self-determinasyonu sahibi olmayan bir hak haline getirmektedir. Mesela, 1966 tarihli İkiz Sözleşmelerin ortak birinci maddesi bütün halklardan bahsetmekte (Taşdemir ve Özer, 2017:33) ancak, halkın tanımını vermemektedir. 1989 yılında UNESCO tarafından hazırlanan bir belgede halkın tanımı verilmemekle birlikte hangi özelliklere sahip olması gerektiği şu şekilde ifade edilmiştir: Ortak bir tarihi gelenek, ırki yahut etnik bir kimlik, kültürel türdeşlik, ortak bir dil, dinsel ya da ideolojik beraberlik, bölgesel bağ ve ortak iktisadi yaşam. Bu özelliklerin tamamını veya bazılarını paylaşan, halk olma bilincine ve bunu ifade etme araç ve kurumlarına sahip olan, yeterli bir nüfusa ulaşan topluluklar halk olarak mütalaa edilirler (Ehtibarlı, 2016:34-35). Teori, ayrılma için herhangi bir şartta gerek görmediği için sınırsız siyasi parçalanmalara neden olacağı eleştirilerine maruz kalmıştır.

Halkın, bütün siyasi aktörler tarafından paylaşılan bir tanımının olmaması iki sonuca neden olmaktadır. İçinde farklı toplulukları barındıran devletler açısından SD hakkı sahipsiz kalırken, ayrılıkçı amaçlar güden topluluklar açısından içine her topluluğun girdiği bir torba kavrama dönmektedir. Günümüzde hemen her ayrılıkçı hareketin kendini halk olarak tanımlamasının arkasında bu tanımsızlığın sağladığı avantaj vardır.

Farklı etnik ve dinsel grupların kendilerini hakkın öznesi sayma gayretlerine rağmen BM uygulamaları bu hakkı azınlıklara tanımamıştır. BM Genel Kurulunun Transkei (1976), Bophutatswana (1977), Venda (1979) ve Ciskei (1981) birimlerinin bağımsızlık ilanlarının batıl olduğuna dair kararları bunu teyit etmekte, BM'nin ülkesel kriteri esas alarak hareket ettiğini göstermektedir. Bu, BM'nin kendi kaderini tayin hakkını sömürgeci ve yabancı tahakkümü altındaki ülkelerle sınırlandırdığı anlamına gelmektedir. BM'nin 1971 yılında Bangladeş'in Pakistan'dan, 1993'de Eritre'nin Etiyopya'dan ayrılmasında ülkesel ölçütten ayrılan kararları olmasına rağmen genel bir değerlendirme yapıldığında SD hakkının;

- Sömürge rejimi altında yaşayan,
- Irkçı rejimler altında yaşayan,
- Yabancı işgali altında yaşayan halklara tanınmış olduğu söylenebilir.

Ancak Sömürge rejimi -tuzlu su doktrini- ile (sömüren ile sömürgesi arasında tuzlu su, deniz, okyanus bulunması) ve etnik olarak farklı olmakla, yabancı işgali ise yakın geçmişteki işgallerle sınırlandırılmıştır.

### 3. ÇEÇENİSTAN

Kuzeyinde Rusya, doğusunda Dağıstan Cumhuriyeti, güneyinde Gürcistan, batısında İnguşetya ile çevrili olan Çeçenistan'ın kuzeyi ovalardan, güneyi dağlık alanlardan oluşmaktadır. Nüfusu 2016 yılı itibarıyla, 1.394.000, yüz ölçümü de 17.300 kilometre karedir ( www.tasam.org/tr). Bölge çeşitli yeraltı kaynaklarına sahiptir. Zengin Hidrokarbon kaynakları, çatışma ve istikrarsızlığın nedenlerinden biridir.

#### 3.1. Tarihi Gelişim

Çeçenler, Kuzey Kafkasya'nın yerli halklarından olup, geçmişleri ile ilgili ilk yazılı belgeler M.Ö. 4-3 yüzyıllara kadar gitmektedir. M.S. 1. yüzyılda Alan Kavimleri birliğine katılan Çeçenler zamanla çoğalarak bölgenin kalabalık topluluklarından biri haline gelmişlerdir (Akıl ve Küçükali, 2010:11). Çeçenler ile Rusların ilk teması, Altın Ordu devletinin yıkılmasından sonrasına tekabül eder. *Ahmadov*, Çeçenler ile Rusya arasındaki ilişkileri dört döneme ayırır (*Ahmadov*, 2000:12):

- *Birinci dönem*; 15-16. yüzyıllarda Çeçen-İnguş zümrelerin Ruslarla ilk temasının olduğu ve Rus politikasına eğilim gösterdikleri, ticari ilişkilerin ilk başladığı dönemdir.
- *İkinci dönem*; 18. yüzyılda Büyük Petro ile Rus politikasının Kafkasya'da daha aktif hale geldiği, ilişkilerin arttığı, Rusya ile yakınlığın Osmanlı ve İran yakınlığını geçtiği, yüzyılın ortasına kadar süren dönemdir.
- *Üçüncü dönem*; 18.yüzyılın 50 ile 80 yılları arasında kalan Rusların zor kullanarak bölgeye hâkim olmak istedikleri dönemdir.
- *Dördüncü ve son dönem* ise, 1780'lerden 1850'li yıllara kadar süren Rusların Çeçen-İnguş topraklarını zapt ettiği dönemdir.

Rus Çarlığının yayılmacı politikaları, Altın Orda devletinin yıkılması ile başlamıştır. 1654'de başa geçen Çar 1. Petro ile 1762'de başa geçen Katherina dönemi yayılmacı politikaların zirvelediği dönemdir. 17 ve 18. asırlarda taraflar arasında ticari ilişkilerin gelişmesi, bölgedeki Çeçen-İnguş zümreleri ile Rus Çarlığı arasındaki ilişkileri kuvvetlendirmiştir. Nitekim 1769-1774 Osmanlı Rus savaşında Halife'nin cihat ilanı bölgede etkili olmamış, Çeçenlerin bir kısmı Türklere karşı Rusların yanında yer almıştır (*Ahmadov*, 2000:12).

Osmanlı'nın bölgede güç kaybetmesinden sonra Ruslar, Kafkaslarda hâkimiyet kurabilmek için Kafkas halkları ile uzun süreli bir savaşa giriştiler (www.stratejikortak.com/tr). Ele geçirdikleri topraklarda sömürgeci ve acımasız politikalar izlediler. Çeçen sorunu, Rusların 1783'de Azak Kalesini ele geçirerek bölgeye komşu olması ile başlamıştır: 18. yüzyılın ikinci yarısında Kırım ve Kabardiya'yı topraklarına katarak, Gürcistan'ı himayesine alması ve Kafkas hattını tamamlama isteği Çeçen-İnguş topraklarına yönelmelerine neden olmuştur (*Ahmadov*, 2000:102).

Diğer Müslüman halklar gibi Çeçenler de Rus Çarlığının yayılmacılığına karşı direndiler. Bu direniş, aralıklı olarak 19. ve 20. yüzyıllar boyunca devam etti. Ruslara karşı ilk silahlı mücadele, Şeyh Mansur liderliğinde bugünkü Çeçenistan'ın dağlık bölgesinde başlatıldı. Osmanlı devleti tarafından da desteklenen Şeyh Mansur, uzun ve kanlı bir mücadeleden sonra 1791'de ele geçirilince direniş de bastırılmıştır (www.academia.edu).

Şeyh Mansur'dan sonra 1834- 1859 yılları arasında bu defa Şeyh Şamil liderliğinde uzun ve kanlı bir direniş mücadelesi başlatıldı. Rusların üstün silah ve sayı gücü Çeçenler'in savaşı kaybetmesine neden oldu. Rusya bölgeye kısa bir süre, ancak Şeyh Şamil'in 1859'da silah bırakmasından sonra hâkim olabildi. Çeçen ve Kuzey Kafkasya halklarının direnişinde Müridizm hareketinin önemli bir rolü olmuştur (www.stratejikortak.com/tr). Çeyrek asır süren bu mücadele Çeçenlerin milli hafızalarında derin izler bıraktı, sonraki yıllarda direniş ve ayağa kalkışın sembolü oldu.

Müridizm hareketinin kökleri 18.yüzyıla kadar uzanmaktadır. Mürit, İslam tasavvufunda, kendisini İslam'a adanmış, bu amaçla bir tarikat büyüğünün manevi rehberliğini kabul etmiş kişidir. Ancak, bu kavram, Kafkasya'da yepyeni bir anlam kazanarak, Rus istilasına karşı bir başkaldırı ve vatan mücadelesi hüviyetine bürünmüştür. Ruslar, bu kavramı, Kafkasya'da Ortadoksluğa ve Rus yayılmacılığına karşı direnen politik ve dini bir hareket olarak tanımladıkları Nakşibendi-Halidi tarikatı müntesipleri için kullanmıştır. Asırlar boyu

büyük güçlerin gölgesinde kalmış, kabile ve feodalitenin hâkim olduğu bölgede, bir devlet fikrinin ortaya çıkmasında 18. yüzyılda Kafkasya'ya gelen bu tarikatların, Müslüman unsurları örgütlemelerinin büyük etkisi olmuştur ([www.amazonaws.com/tr](http://www.amazonaws.com/tr)).

Çeçen-Rus mücadelesi, milliyetçi ögeler taşıyan bir hareketten ziyade, cihat fikrini esas alan, Ortadoks Rus Çarlığına karşı yapılan bir mücadeledir. Dönemin şartları dikkate alınarak tüm yönleri ile değerlendirildiğinde, ülkelerini kolonileştirmek isteyen Ruslara karşı dağlı halkların haklı bir tepkisi ve gaza yoluyla ülkelerini kurtarma gayreti olduğu söylenebilir (Yeşil, 2018:3). Çarlık güçlerinin Kafkasya'yı işgalinden sonra bölgede yaşayan toplulukların büyük kısmı ülkelerinden zorla sürülmüşlerdir. Geriye kalanlar ise, -suni olarak siyasal bölgelere bölünüp- farklılıkları derinleştirilerek (dil, kültür ve folklorları) bir üst kimlik oluşturmaları engellenmiştir (Aslan, 2006:104).

### 3.2. Bolşevik Devriminden Sonrası Yaşanan Gelişmeler

Bolşevik devriminden sonra da Çeçen halkının kaderi değişmedi. Çarlığın dağılıp yerine Bolşevik bir yönetimin kurulması üzerine Kuzey Kafkasya halkları karışıklıklardan yararlanarak bağımsızlık için harekete geçtiler. 11 Mayıs 1918'de Çeçenistan'ı da içine alan Kuzey Kafkasya Cumhuriyeti kuruldu. Kızıl Ordu, iç karışıklıkları bastırıp Çar'lık yanlılarını yendikten sonra 1920 başlarında Çeçenistan'a girdi. Uzun ve şiddetli çatışmalardan sonra üstün silah ve asker gücüne sahip olan Bolşevikler galip geldi ([www.stratejikortak.com](http://www.stratejikortak.com)).

20 Ocak 1921'de bugünkü Osetya'nın başkenti olan Vladikafkas'ta Dağlılar Kongresi toplandı. Moskova bu toplantıya o zaman Milletler Halk Komiseri olan Stalin'i gönderdi. Stalin Kongrede, Sovyet Hükümeti'nin Dağlıların iç egemenliğini ve bağımsızlığını tanıdığını ancak tek bir Sovyet Dağ Cumhuriyetinin kurulmasını tavsiye etti. Dağlılar, bu tavsiyeye uyararak Çeçenistan, Osetya, İnguşetya, Kabarday, Balkar, Karaçay ve Dağıstan'ı içine alan Sovyet Dağ Cumhuriyetini kurdular. Her iç bölgenin başına Devrimde yararlık göstermiş radikal bir Bolşevik getirildi. Anlaşmaya göre; Moskova yönetimi cumhuriyetin içişlerine karışmayacak, devlet İslam ve gelenek hukukuna göre yönetilecekti. Bunun taktiksel bir taviz olduğu çok geçmeden ortaya çıktı. Bolşevik Devrimi gücünü pekiştirinceye kadar böyle bir ara formül bularak dağlı halkları idare etmişti. Nitekim 1924 yılında Sovyet Dağ Cumhuriyetine son verildi. Çeçen-İnguş bölgesinde kurulan hükümet, her eve bir silah teslim etme zorunluluğu getirdi (Şahin, 2000).

1929 yılına gelindiğinde Stalin'in sosyalist kampanyası yeni bir sindirme ve yok etme harekâtı daha başlattı. İlk toplu tarım uygulamasına köylülerin mallarına el konularak Kafkasya'da geçildi. Direnenler tutuklanarak Sibiryaya gönderildi ([www.robertcutler.org/tr](http://www.robertcutler.org/tr)). El koymalar, tutuklamalar, sürgünler toplumsal tepkileri harekete geçirdi. Çeçen-İnguş Cumhuriyeti tam bir isyan alanı haline geldi. İsyancılar resmi kurumları işgal etti, hükümet görevlilerini tutukladı. 1930'da Sovyet Hükümeti bölgede bulunan bütün güçlerini seferber ederek Çeçenistan'ın dağlık kesimleri dışındaki bölgelerin tamamını işgal etti. Tepkilerin artması ve yayılması üzerine merkezi hükümet kolhoz uygulamasından vazgeçerek, isyancılar için af çıkarmak zorunda kaldı. Ancak, isyan liderlerinden İstamulov'un af belgesi verileceği vaadiyle çağrılıp öldürülmesi üzerine olaylar yeniden başladı. 35.000 kişi tutuklandı. Bu kişilerin çoğu ya idam edildi ya da hapishanelerde hayatını kaybetti (Şahin, 2000).

Bolşevikler, Rusya'dan başlayarak tüm insanlık için daha müreffeh bir toplum yaratarak dünyayı değiştirme iddiasıyla iktidara geldiler. Fakat bunu başaramadıkları gibi milyonlarca insanı baskı altına alarak, ceberut bir yönetim kurdular. *Hosking'e* göre, 1933'te Almanya'da Bolşevizm'i kökünden kazıyacağını ve Sovyet topraklarını işgal edip Alman'ları yerleştireceğini söyleyen Nazilerin iktidara gelmesi, Sovyet yönetiminin halka karşı şüphelerini iyice derinleştirdi, topluma karşı baskı ve şiddetin daha da artırmasına neden oldu. Halka karşı duyulan güvensizlik, II. Dünya Savaşında uç noktasına vararak, SSCB içerisindeki milletlerin topluca sürgün edilmesine kadar vardı, "ihamet" ile suçlanan milletler yurtlarından sürgün edildiler. Önce 1941'de Rusya'da yaşayan Almanlar, ardından savaşın sonlarına doğru Kırım Tatarları ve Kuzey Kafkasya halkları, kamyon ve trenlere doldurularak son derece zor ve ilkel şartlar altında Sovyetler Birliğinin en uzak ve yaşam şartlarının en zor olduğu doğu bölgelerine sürüldüler (Hasanoğlu, 2016:4). Bu sürgün furyasında Çeçenler de nasibini aldı. Komşuları İnguşlarla birlikte 23- 24 Şubat 1944 tarihlerinde Nazilerle işbirliği yapılarak Kazakistan ve Sibiryaya sürgün edildiler. Bu sürgün sırasında ve sonrasında on binlerce Çeçen hayatını kaybetti. Hayatta kalanların vatanlarına dönmelerine ancak Stalin'in ölümünden sonra, 1957 yılında Khrushchev döneminde yapılan politika değişikliği ile izin verildi ([www.robertcutler.org/tr](http://www.robertcutler.org/tr)). Sovyet döneminde sürgünler öyle bir hâl almıştır ki, 1980'li yıllara gelindiğinde vatanlarından koparılarak farklı bölgelerde yaşamaya zorlanan halkların sayısı 60 milyonu aşmıştır ([www.ayk.gov.tr](http://www.ayk.gov.tr)).

Çeçen -İnguş halkı Kuzey Kafkasya'dan çıkarıldıktan sonra 25 Haziran 1946'da Çeçen-İnguş Cumhuriyeti lağvedildi. Çeçenlerin ana vatana dönüşlerinin akabinde 9 Ocak 1957'de tekrar kuruldu. Sovyetler Birliği dağılıncaya kadar Cumhuriyet varlığını olaysız bir şekilde devam ettirmiştir (Şahin, 2000).

### 3.3. Sovyet Sonrası Dönem

80'li yıllarda askeri, siyasi, ekonomik, sosyal ve etnik açmazlar içinde bulunan SSCB, Gorbaçov'un Glastnost ve Perestroika politikaları sonucu 21 Aralık 1991'de Alma-Ata Antlaşması ile resmen dağıldı. 31 Mart 1992'de otonom cumhuriyetlerle Rusya Federasyonu arasındaki ilişkileri düzenleyen *Rusya Federasyonu İçindeki Egemen Cumhuriyetlerin İktidar Organları ile Rusya Federasyonu'nun Federal organları Arasında Yasama ve Yetkinin Paylaşılması Anlaşması* imzalandı. Federasyon Anlaşması olarak bilinen bu anlaşmaya Tataristan ile Çeçen-İnguş Cumhuriyeti imza atmamıştır (Taşdemir ve Özer, 2017:146).

Sovyet sonrası dönemde, 1990'da toplanan Çeçen Ulusal Kongresi Cehar Dudayev'i başkan seçmiş, 1991 yılında Dudayev'in öncülüğünde gerçekleştirilen bir darbeyle Çeçenistan'da komünist yönetim devrilmiştir. 27 Ekim 1991'de yapılan seçimlerde Dudayev, Çeçenistan'ın ilk devlet başkanı seçilmiş, 1 Kasım 1991'de Meclis bağımsızlık kararı almış, 1 Şubat 1992'de de bu kararı ilan etmiştir (Akıl ve Küçükali, 2010:12). Ancak Moskova, seçim sonuçlarını ve bağımsızlık kararını tanımamıştır.

1991 Ağustos'unda Moskova'daki başarısız darbe girişiminden sonra, Rus Yönetimi Çeçen - İnguş Cumhuriyeti üzerindeki otoritesini sürdürmeye, siyasi çekişmelerden kaynaklanan zaaflarını bölgeye yansıtılmaya çalıştı. Bu amaçla Yeltsin, 19 Ekim 1991 tarihinde Çeçenistan'dan Rusya Federasyonu'nun Sovyet Meclisi tarafından alınan kararları ve şartları kabul ederek imzalamasını istedi. Teklif, Dudayev tarafından reddedilerek, Çeçen millî muhafızlarının güç ve kapasiteleri artırılarak cevaplandırıldı. Bu süre zarfında Rusya Federasyonu, Çeçen Cumhuriyeti'ni Rusya'nın bir parçası olarak Federasyonu'nun yasalarına uymasını isterken, Çeçenistan, bağımsız bir devlet gibi hareket etmeye devam etmiştir (www. robertcutler.org/tr). Şubat 1992'de **İnguşetya, Çeçenistan-İçkerya Cumhuriyeti**'nden ayrılarak Rusya'ya katılmıştır.

Neticede, Rusya, Çeçenistan'ı kontrol etmekte başarısız olmuş, 1994 yılının ortasına kadar iki ayrı devlet olarak varlıklarını birlikte sürdürmüşlerdir. 1994 Şubat ayında, Rusya Federasyonu ile Mart 1992 tarihli Federasyon Anlaşması'nı imzalamayan diğer cumhuriyet olan Tataristan, Rusya Federasyonu'nun egemenliğini tanımaya karşılık, Tataristan'a geniş bir özgürlük veren bir anlaşma imzalamışlardır. Ancak Dudayev, Çeçenistan bağımsız bir devlet olarak tanınmadan ve uluslararası hukuka tâbi olmadan Rusya Federasyonu ile pazarlıklara başlamayı reddetmiştir (www. robertcutler.org/tr).

1994 yılının ortalarına kadar Rus yönetimi, Çeçenistan'da meydana gelen gelişmeleri izlemekle yetinerek, müdahale etmedi. Bunun nedeni, Moskova'da Yeltsin, Gorbaçov ve komünistler arasında yaşanan iktidar mücadelesiydi. Çeçen Savaşı bu çekişme yüzünden üç yıl ertelenmek zorunda kaldı. Bu süre zarfında Rus yönetimi boş durmayarak hem Çeçenistan'a ekonomik ambargo uyguladı hem de, Çeçen muhalefetini "Geçici Konsey" adı altında, örgütleyerek Dudayev yönetiminin karşısına çıkardı. Moskova destekli muhalefet 26 Kasım 1994 tarihinde Çeçen millî güçlerine karşı saldırıya geçti. Saldırı Rusya tarafından Çeçenistan'daki demokratik güçlerce, demokrasi ve insan hakları adına gerçekleştirildiği duyuruldu. Ancak Moskova'nın açık desteğine rağmen muhalifler Dudayev kuvvetleri tarafından yenilgiye uğratıldı. Sorunu taşeron güçlerle çözemeyeceğini anlayan Yeltsin yönetimi, Çeçenistan'a doğrudan müdahale kararı aldı. 11 Aralık 1994'te Rusya Federasyonuna bağlı birlikler Çeçenistan'a girdi. Grozni ve nüfusun yoğun olduğu merkezler yerle bir edildi. Taraflar arasındaki güç farkına rağmen Çeçen güçler, 1995'ten 1996 yılına kadar şehir merkezleri dışında kalan büyük bir alanı, direnerek ellerinde tutmayı başardılar. Dönemin Rus Savunma Bakanı Pavel Grachev Çeçenistan'ın 2 saatte düşeceğini iddia etmesine rağmen savaş tam 21 ay sürdü. Ruslar on binden fazla asker, Çeçenler ise bir milyon civarında olan nüfuslarının yüzde onunu kaybettiler. Öyle ki, Çeçenler liderleri Dudayev'i bir Rus füzesiyle kaybettikleri halde 1996 Ağustos'unda başkent Grozni'yi tekrar ele geçirip, önemli bir zafere imza attılar (Yapıcı, 2013). 31 Ağustos 1996 günü imzalanan Hasavyurt Antlaşması ile Rusya yenilgiyi kabul ederek Çeçen topraklarından çekilmiş (Akıl ve Küçükali, 2010:13). Çeçenlere aşamalı olarak bağımsızlık vermeyi kabul etmiştir.

Sovyet Rusya dönemi sonrası gerçekleşen birinci Rus-Çeçen Savaşı self-determinasyon elde etme amacıyla gerçekleştirilen ilk dâhili başkaldırı hareketidir (www.disposition.com.tr). Çeçenistan'ın, Sovyetler Birliği'ni oluşturan Rusya, Ukrayna veya Estonya gibi on beş cumhuriyetten biri olmaması, hukuki varlığını devam ettiren Rusya Federasyonuna bağlı olması Çeçenistan'ın statüsü sorununu gündeme getirmiştir (Yapıcı, 2013).

Sovyetler Birliğini oluşturan cumhuriyetler, Sovyetler Birliği dağılarak varlığı sonlandığı için özgürlüğüne kavuşurken, Çeçenistan Rusya Federasyonunun bir parçası kabul edilerek bu haktan mahrum edilmiştir.

1996 yılında imzalanan Hasavyurt (Hasyurt) anlaşması ile savaş sona erse de etkileri büyük olmuştur. *Rusya Federasyonu ile Çeçen Cumhuriyeti Arasında Karşılıklı İlişkilerin Dayanaklarını Belirlemek İçin Prensipler* ismini taşıyan bu anlaşmaya göre, Çeçenistan'ın Rusya içinde özel bir statüsünün olması kabul ediliyor. 31 Aralık 2001'den önce evrensel hukuk norm ve prensiplerine uygun olarak tarafların anlaşmaya varmaları öngörülüyordu. Beş yıl içinde Çeçenistan'ın bağımsızlığı için referandum yapılacak, Rus güçleri Çeçenistan'dan çekilecekti. Böylece Çeçenlerin self-determinasyon hakkı da güvenceye alınıyordu. 1997 Ocak ayında, şehit olan Dudayev'in yerine Aslan Maşhadov Cumhuriyetin yeni başkanı seçildikten sonra, bu anlaşma 12 Mayıs 1997'de aynen tekrarlanarak taraflarca kabul edildi (Şahin, 2000).

Bu anlaşma, hukuken olmasa da de facto olarak Çeçenistan'ın bağımsız bir devlet olarak varlığını ve eylemlerini kabul etmiştir. Uluslararası hukukçu *Francis A.Boyle*'ye göre; Rusya'nın Çeçenistan ile yaptığı bu anlaşma üç nedenden dolayı de facto Çeçen Cumhuriyeti'nin bağımsızlığının Rusya tarafından tanınması anlamına gelmektedir: Birincisi, "Rusya Federasyonu ile Çeçen Cumhuriyeti Arasındaki Barış ve İlişki Prensipleri Anlaşmasıdır". Zira uluslararası hukukta anlaşma sadece bağımsız devletler arasında yapılabilmektedir. Anlaşma ifadesi ile Çeçenistan'ın devlet olarak varlığı kabul edilmiştir. İkincisi, federal bir devlet ile onun bir parçası arasındaki ilişkilerin anayasa ile belirleniyor olmasıdır. Taraflar arasında akdedilen anlaşmanın hiçbir yerinde Rusya Federasyonu Anayasası'na atıf yapılmamıştır. Üçüncüsü ise anlaşmada Çeçenlerin kendilerine verdikleri isim olan "İçkerya Çeçen Cumhuriyeti" teriminin kullanılmasıdır. Bu ifade, Çeçenlerin kendilerine verdiği addır. Bu nedenle Rusya, de facto olarak Çeçenlerin bağımsızlığını tanımıştır. *Boyle*'ye göre, Çeçenistan'ın uluslararası tanınma için her zaman bu belgeyi kullanabilmesi mümkündür.

Daha önce belirtildiği gibi, yapılan anlaşmaya göre, Çeçenistan'ın nihai statüsüne 2001 yılında taraflar arasında yapılacak görüşmelerle karar verilecekti. Ancak, Çeçenistan Hükümetinden bağımsız hareket eden Şamil Basayev ile ABD istihbarat raporlarına göre Bin Ladin'in bölgedeki temsilcisi olan Arap kökenli Hattab'ın (Yapıcı, 2013) bir İslam devleti kurmak için Dağıstan'ın Botlikh bölgesini işgal edip savaşı yayması ve Rusya'ya karşı yapılan bombalı saldırılar Rusya'nın Çeçenistan'a yeniden müdahalesine sebep oldu. Çeçenistan'da üslenen grupların, komşu Dağıstan Cumhuriyeti'ne saldırımları ve patlatılan bombalar, Rusya'ya aradığı müdahale fırsatını vererek, sonun başlangıcını hazırladı (Yapıcı, 2013). Bu bombalamalarda üç yüz kişi hayatını kaybetti, yüzlercesi yaralandı. Bu savaş da, tıpkı birincisinde olduğu gibi binlerce sivilin ölümüne, 250 bin kişinin mülteci konumuna düşmesine neden olmuştur. Rusya bu müdahaleyi, 1996'da yürürlüğe giren, terörist ve ayrılıkçı grupların cezalandırılmasını öngören Çeçenistan ceza yasasının uygulanmaması ve Çeçenistan'ın Rusya Federasyonunun bir bileşeni olması ile gerekçelendirmiştir (Yapıcı, 2013). *Kullberg'in* ifadesiyle, Rusya bu son savaşla Çeçensiz bir Çeçenistan yaratarak yeniden kendine bağlamayı hedeflemiştir (Sapmaz, 2013:6).

Basayev'in Dağıstan'a girmesini, o tarihe kadar belirsiz olan Hazar petrolünün statüsünün hukuki bir çözüme kavuşturulmamasıyla ilişkilendiren *Anıl Çeçen*, her ne kadar Hazar Denizine kıyısı olan Dağıstan, Rusya Federasyonu içinde kaldığından bazı petrol ülkeleri ile büyük petrol firmalarının Vehhabi hareketini örgütleyerek Dağıstan'a soktuklarını söylemekte ise de ([www.dw.com/tr](http://www.dw.com/tr)) çok sonra yapılan araştırmalarda işgalin Rusya Güvenlik Konseyi Sekreter Yardımcısı Boris Berezovski tarafından hazırlandığı ortaya çıkmış, Rusya İçişleri Bakan Yardımcısı Arkady Edelev de, Dağıstan'a yapılan militan saldırı ile ilgili olarak FSB üyeleri ile Boris Berezovski'nin karıştığına dair deliller ele geçirdiklerini açıklamıştır (<https://lenta.ru/com.tr>).

Sapmaz, Çeçen mücadelesinin tüm Kuzey Kafkasya'yı içine alan ümmetçi bir zemine kaymasında, sufi Nakşibendi geleneğinin yerini Ortadoğu'dan ithal edilen selefi Vahabi görüşlerin almasının büyük etkisi olduğu kanaatinde. 2002'de Aslan Mashadov, gidişatı görerek radikalizmi dışlayan ve terörizmi kınayan bir kongre düzenlemek istemişse de Basayev ve ekibi tarafından engellenmiştir. Rusya'da patlatılan bombalar, 11 Eylül 2001 saldırılarının dünyadaki yankıları, mücadelenin Selefi-Vehabi ve yayılcı bir eksene kayması uluslararası toplumun Çeçen mücadelesine bakışını da değiştirmiştir. 31 Ekim 2007'de Duko Umarov'un Kafkas Emirliğini ilan ederek bağımsız Çeçenistan fikrini bir tarafa atması (Taşdemir ve Özer, 2017:148) bölgedeki tüm laik yasaları kaldırdığını ve Afganistan, Irak, Somali ve Filistin'de savaştıklarını belirterek, Müslümanlarla savaşan herkesin kendilerinin düşmanı olduğunu ilan etmesi (Sapmaz, 2013:35) son sempati kırıntılarını da yok ederek Rusya'nın elini iyice güçlendirmiştir. Terör olayları münasebetiyle uluslararası meşruiyeti tartışılır hale gelen Çeçen mücadelesi zamanla hem etkisini, hem de uluslararası toplumun ilgisini kaybetti. Oysa Dudayev, yayılcı bir politika yerine, "Son üç yüz yıldır Moskova bize birey olarak değil, ulus olarak yaşamayı öğretti" (Yapıcı, 2013) diyerek Çeçenistan ve Çeçen ulusu odaklı bir siyaset izlemiştir. Bu

siyaset devam ettirilemediği için Çeçen mücadelesi Rusya'nın da etkisiyle, zaman içinde milli bir kurtuluş mücadelesinden bir terör sorununa dönüştürülmüştür.

Putin dönemi boyunca uluslararası toplumu etkilemeye yönelik kampanyalarla Çeçenistan'ın istikrara kavuştuğu yönünde bir algı yaratılmışsa da gerçekte çatışmalar daha az yoğunlukta devam etmiştir (Bingöl, 2013:37-1399).

Çeçen Millî Kongresi'nin dağıtılmasından sonra Çeçenistan hükümetini günümüzde İçkerya - Çeçen Cumhuriyeti, temsil etmektedir. Bu cumhuriyet, gerillâ savaşı yoluyla var olduğunu ve mücadelenin bitmediğini göstermeye çalışmaktadır. Bu amaçla küçük ölçekli eylemler yaparak uluslararası toplumun kaybolan ilgisini yeniden kazanmak istemektedir. Putin ise, yaptığı açıklama ile Çeçenistan'ın artık doğrudan Rusya'nın kontrolünde olduğunu ifade etmiş ve Stanislav İliysov'u yerel yönetimin başına getirmiştir. 08 Haziran 2001 tarihli kararname ile de doğrudan Rusya Federasyonu başkan ve hükümetine bağlı geçici bir Çeçen yönetiminin oluşturulması istemiştir (www.robertcutler.org/tr). Daha sonra, 07 Ekim 2003'te Moskova'nın desteklediği aday Ahmet Kadirov Çeçenistan devlet başkanı seçilmiştir. 1995'de Çeçen müftüsü olduğu dönemde Rusya'ya karşı cihat ilân eden Kadirov, 1998'de Çeçen liderlerini radikal İslâm'a kaymakla suçlayarak, Rusya'nın tarafına geçmiştir. Kadirov'un saf değiştirmesi üzerine onun liderliğinde Moskova'ya bağlı bir Çeçen gücü oluşturulmuştur. Böylece Çeçenler ikiye ayrılarak bir kısmı İslami bağımsızlık yanlılarını oluştururken, diğerleri de Rus üniforması giyerek Rusya adına onlarla mücadele yolunu tercih etmiştir (Sapmaz, 2013:199). 2004 Mayıs'ına kadar Çeçenistan'ı Rusya adına yöneten Ahmet Kadirov bu tarihte Grozni stadyumunda gerçekleştirilen bombalı bir saldırıda öldürülmüş, yerine oğlu Ramazan Kadirov geçmiştir. Çeçen yasalarına göre devlet başkanı olmak için 30 yaşını doldurması gereken Kadirov 27 yaşında olduğundan yerine 3 yıl boyunca İçişleri Bakanı Alu Alkanov bakmış, 2007'de yapılan göstermelik seçimlerle Devlet Başkanı yapılmıştır (www.insamer.com/tr/).

Her iki tarafta kesin netice almayı engelleyen düşük seviyeli saldırılardan hoşlanmamaktadır. Moskova, Çeçen komutanlarını devre dışı bırakacak, savaşı sonlandıracak ve cumhuriyet içinde yeni bir sosyal ve ekonomik yapılanmanın formülü peşindedir. Çeçen güçleri ise, hâlâ ayakta olduklarını ve savaşılabilecek güçte olduklarını göstermek için askerî saldırılarına devam etme düşüncesindedirler. Görünen iki çözümden, *-bağımsız Çeçenistan ya da Rusya Federasyonu içinde büyük ölçüde özerkliğe sahip Çeçenistan-*, seçenekleri arasında sadece ikincisinin uygulanabilme şansı vardır (www.robertcutler.org/tr).

Çeçenistan, Rusya Federasyonu topraklarının sadece binde 5'ine sahiptir. Rusya tarafından bu kadar önem verilmesinin bir kaç sebebi vardır. En başta Çeçenistan'ın ayrılmasına izin vermenin domino etkisi yaparak federasyonun dağılmasına neden olacağı korkusudur. İkinci neden; Caharkale'deki (Grozni) zengin petrol yataklarıdır. 1932 yılına kadar Sovyetler Birliğinin petrol üretiminin üçte biri Grozni'den çıkarılmaktaydı. Sonraki yıllarda üretim düşmesine rağmen Çeçenistan petrol boru hatlarının geçtiği bir kavşak noktası olması bakımından önemini korumaktadır. Rus müdahalesinde bu hatlarla, Çeçen petrolünü güvenlik altına alma düşüncesinin etkili olduğu söylenebilir.

## SONUÇ

Çeçen'lerin Ruslardan ayrı bir halk, dini, dili ve kültürleri ile farklı oldukları kesindir. Çeçenler, Kafkasya'nın yerli ve kadim halklarından. Ruslarla temas edinceye kadar bu bölgede bağımsız olarak varlıklarını sürdürmüşlerdir. Ruslarla temastan sonra da bazen çatışarak, bazen tabii olarak iç özerkliklerini korumuşlardır.

Diğer Kafkas halkları gibi Çeçenler de kabile ve aşiret düzeyinde parçalanmış bir halktır. Bu parçalanmışlık ve feodallerin çıkar çatışması ortak bir Çeçen milli kimliğinin oluşmasını engellemiştir. Sovyet öncesi dönemde bile kabile rekabeti ve çekişmeleri Rus Çarlığı ile Osmanlı İmparatorluğu arasında tercih farklılıklarına neden olmuştur. En kapsayıcı ortak değer olan İslam üzerinden ulusal bir kimlik inşa edilememiş, din milli kimliğin harcı yapılamamıştır. 1921'de Stalin'in tavsiyesi üzerine tek bir Sovyet Dağ Cumhuriyeti kurulduğunda bile, Cumhuriyetin içinde yer alan Çeçenistan, İnguşetya, Osetya, Kabarday, Balkar, Karaçay ve Dağıstan halklarının her birinin ayrı bir padişahı bulunmaktaydı (Şahin, 2000). Şamil Basayev ve arkadaşlarının Çeçenistan'ın bağımsızlığını odağa almak yerine, güçlerini diğer bölgelere yaymaya çalışmaları da bu milli bilinç eksikliği ile ilgilidir.

Uluslararası hukuk, dış self-determinasyon hakkını sömürge halklarına, yabancı işgalinde olan halklara ve ırkçı, baskıcı rejimler altında yaşayan halklara tanımaktadır. Çeçenistan'ın Rus Federasyonu ile bitişik olması -tuzlu su doktrini- gereğince sömürge statüsünden yararlanmasına engel teşkil etmektedir. Ancak Çeçenistan bugün hem dolaylı bir işgal altında hem de ağır insan hakları ihlalleri ile karşı karşıyadır. Bir halkın iki Rus saldırısında yüzde 10'una tekabül eden bir insan varlığını kaybetmesi, sürgünler, idamlar ve yargısız infazlarla



karşı karşıya kalması bunun en açık ispatıdır. Uluslararası hukuk, artık insan hakları ihlallerini devletlerin içişlerine ait bir sorun olarak görmemekte, milli sınırları aşan uluslararası bir sorun olarak ele almaktadır.

2003 yılından itibaren yapılan seçimlerin Çeçen halkının gerçek iradesini yansıtmadığı belli değildir. Avrupa Konseyi delegasyonu adına 2005 seçimlerini izleyen başkan yardımcısı *Rudolf Bindig*, “*Korkunun hâkim olduğu, askerlerin yaşamın her alanında hissedildiği bir yerde, özgür ve adil seçimlerden söz edilemeyeceğini, Çeçenistan’daki seçimlerin özgür ve adil şartlarda yapılmadığını ifade etmiştir*” (www.dw.com/tr).

Rusya’nın güç dengelerinde işgal ettiği konum bugün bu meselenin evrensel hukuk kurallarının hakeemliği altında çözümünü zorlaştırmaktadır. Çeçen halkının uluslararası hukuka göre kendi kaderini belirleme ve ayrılma hakkı vardır. Bir halk, hatta devlet oldukları 1996’da imzalanan Hasyurt anlaşması ile kabul edilmiştir. Rusya ile Çeçenistan arasında tam altı antlaşma akdedilmiş olup bu antlaşmalar Çeçenistan’ın zımnen devlet olarak tanınması anlamına gelmektedir. İç hukuka göre de ayrılma hakkı vardır; 1977 tarihli S.S.C.B. Anayasası’nın 71 ve 73. maddeleri açıktır:

*M.71: S.S.C.B.’nin birleşik eşit Sovyet Sosyalist Cumhuriyetleri, olarak gönüllü bir birliktelik sağladıkları ve milletlerin kendi kaderlerini tayin etme haklarına dayanan sosyalist federalizm ilkeleri çerçevesinde çok milletle oluşmuş bir federal devlettir. S.S.C.B; Sovyet halklarının ve içindeki millet ve milliyetlerin komünizmi birlikte inşa etmek için devlet birliğinde bir araya geldikleri halleridir.*

*M.73: Birlikteki her Cumhuriyet’in S.S.C.B. den ayrılma hakları saklıdır (Yaman, 2017:146).*

Çeçenistan, hem yabancı bir gücün işgali altında hem de zorba, baskıcı, halkın istek ve taleplerine kapalı bir yönetim tarafından idare edilmektedir. Toprakları, Tataristan veya Çuvaşistan Cumhuriyetleri gibi Rusya Federasyonu toprakları ile çevrili değildir. Gürcistan ile sınırı vardır. Dolayısıyla Rusya içi bir bölge olarak değerlendirilip SD hakkından mahrum olduğu düşünülemez. Sovyetler Birliği Kurulmadan bağımsız bir cumhuriyet olan Çeçenistan, Kızıl Ordu’nun işgali ve zorla Sovyetler Birliği şemsiyesi altına alınmıştır. Rusya Federasyonu kurulmadan önce de bağımsızlığını ilan etmiş ve on yıl de facto olarak bağımsızlığını korumuştur. Basayev ve arkadaşlarının Dağıstan’a yönelik girişimlerine rağmen, ikinci müdahaleye zemin hazırlayan Volgograd ve Dağıstan’daki patlayan bombalarla ilgilerinin olmadığı ortaya çıkmıştır. Bunu Putin’in güç ve popülaritesini artırmak için iç istihbaratın yaptığı bugün neredeyse kesinlik kazanmıştır (Levitsky ve Ziblat 2018:12). Çeçenistan’a ikinci müdahalesini terörist faaliyetleri bahane ederek meşrulaştıran Rus yönetimi aslında terör yöntemlerini kendisi kullanmaktadır. Birçok Çeçen lider, sığındıkları ülkelerde terörist metotlarla öldürülmüştür.

Rusya, Kadırov üzerinden Çeçenistan’da kontrolü sağlayabilmek için her türlü çareye başvurmaktadır. Kadırov, 5 bin kişilik ordusu, kullandığı terörist yöntemler ve muhaliflere uyguladığı ağır işkencelerle tam bir korku imparatorluğu kurmuştur. Çeçen direnişinin ateşleyici gücünün din faktörü olduğu dikkate alınarak özgürlükçü, bağımsızlıkçı bir din anlayışı yerine, siyasete müdahil olmayan teslimiyetçi, ferdi ahlaka dönük bir din anlayışı hâkim kılınmaya çalışılmaktadır. Bunun için de sosyal yönü olmayan mistik bir tasavvuf anlayışı empoze edilmektedir. Bu amaçla dünyanın çeşitli yerlerinden din adamları davet edilmekte, konferanslar tertip edilmektedir. 2008 yılında 200 din adamının katıldığı, “*İslam Dünyasında Sufiliğin Yeri ve Rolü*” isimli bir konferans düzenlenmiş, bu vesileyle hem Rusya’nın Sovyetlerden kalan din karşıtı imajının değiştirilmesi hedeflenmiş, hem de bireysel ahlaktan ibaret bir din anlayışı telkin edilmiştir. Konferans, görünüşte Libya merkezli “*Dünya İslam Halkları Liderliği*” isimli örgüt tarafından organize edilmesine rağmen Rus Hükümeti tarafından finanse edilmiştir (www.ajanskafkas.com/tr). Hedef, uyandıran bir din anlayışı yerine uyutan bir din anlayışını hâkim kılmaktır. Din, ferdi ahlak ve ibadetlerle sınırlandırılınca ülkeyi kim veya kimlerin yönettiği de bir sorun olmaktan çıkmaktadır. Kadırov’un göreve gelmesinin ardından belli saatlerde içki satışı ve kadınların mini etekle sokağa çıkışının yasaklanması da aynı maksada matuftur (www.insamer.com/tr/). Dini; özgürlük ve bağımsızlık ateşini söndürmek için kullanmak. Ancak Rusya’nın Çeçenistan’a yönelik politikaları yeni bir din anlayışını hâkim kılmaktan ibaret değildir. 1.12.1994 tarih ve 1887 P numaralı Rus Başbakanı Çernomirdin imzalı gizli bir belgede, Çeçen direnişi kırıldıktan sonra Çeçen halkının yok edilmesi de emredilmektedir. (www.dw.com/tr).

Çeçenler’in Ruslar’dan ayrı bir halk olduklarına şüphe yoktur. Yaşadıkları topraklar kadimden beri kendilerine ait topraklardır. Rusların Kafkasya’yı işgaline kadar kendi kendilerini yönetmişler, Ruslar bölgeye gelince de uzun yıllar sürecek bir mücadeleye girişmişler, hiç bir zaman yenilgiyi kabul etmemişlerdir. Soykırım derecesine varan katliamlara ve sürgünlere rağmen her seferinde yeniden ayağa kalkmış, bıraktıkları noktadan özgürlük mücadelelerini sürdürmüşlerdir.

İkinci, Çeçen-Rus savaşı on binlerce Çeçen'in ölümüne neden olmuştur. Hemen her aile birçok ferdi kaybetmiştir. Son iki asırda Çeçen tarihi adeta Rus-Çeçen mücadeleleriyle yazılmıştır. Çeçen halkının acıları hala tazeliğini korumakta, kendi kaderlerini belirleme arzusu bugün yok gibi görünse de gerçekte şartlarının oluşacağı günü beklemektedir.

Çeçenistan'ın durumu, iyileştirici hak teorilerinin zorba yönetim ve yabancı işgali kriterlerine uymaktadır. Hem yabancı işgali altında, hem de ırkçı, baskıcı, siyasete özgür katılım imkânının olmadığı zorba bir yönetim altındadır. Ancak Rusya'nın bugünkü gücü ve uluslararası alandaki konumu, nüfuzu bağımsız bir Çeçenistan'ı imkânsız kılmaktadır. Gerçek ile ütopya arasındaki doğru tercih; Çeçen halkının iç işlerinde kendi geleceğini tam bir özgürlük içinde belirlemesidir. Günümüzde self-determinasyon hakkına sahip olmak özgürlük için yetmemektedir. Bu hakka sahip olmanın yanında Çeçenistan için diğer bazı şartların da bulunması gerekmektedir. Bunlar; uluslararası konjonktür, zayıf bir Rusya ve kabilecilikten kurtulup ortak bir milli kimlik oluşturmuş Kafkas halkı.

## KAYNAKÇA

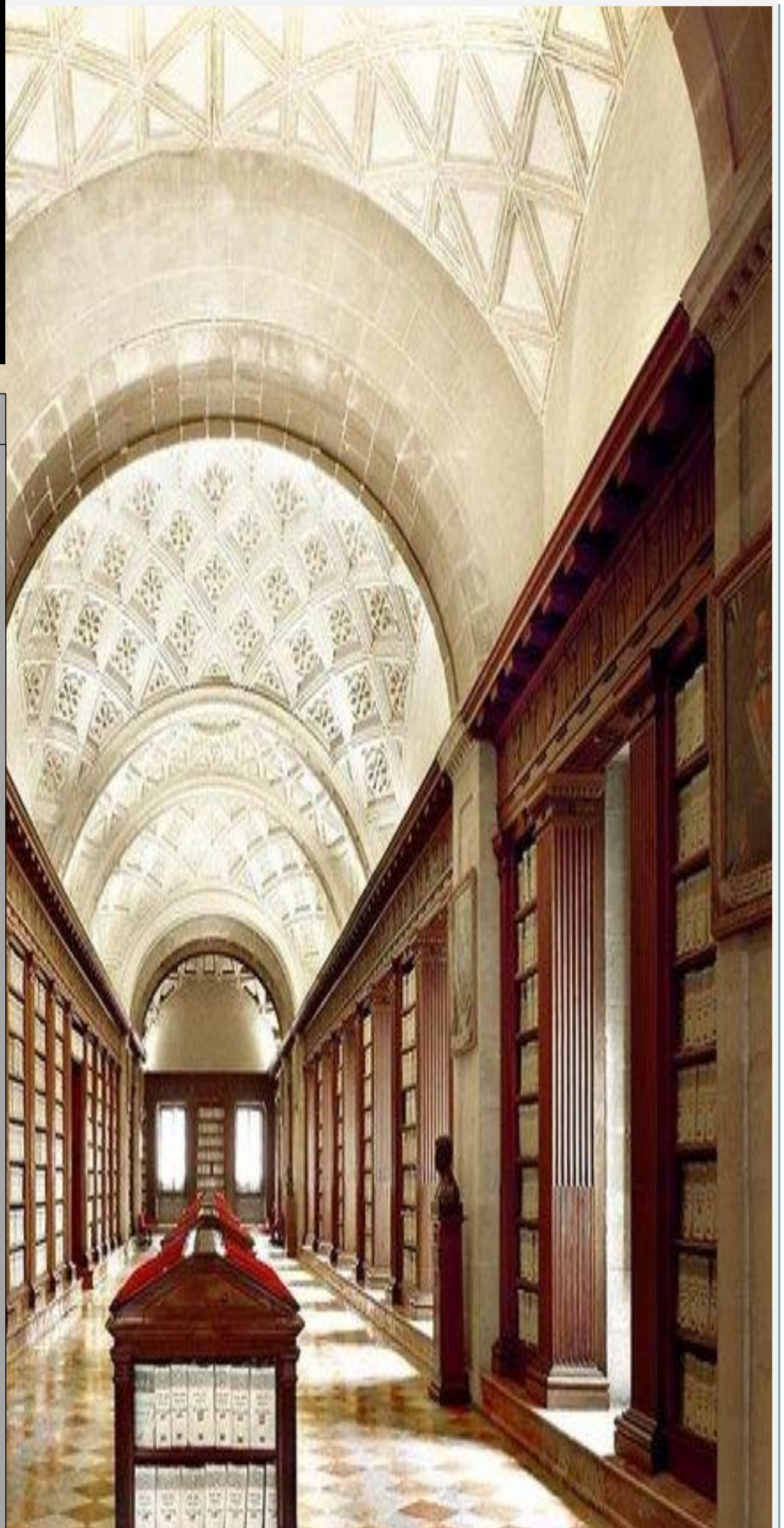
- AHMADOV, Yavus (2000), **Çeçen-İnguşya Halkıyla Rusya Arasındaki İlişkiler**, Sorun Yayınları, İstanbul.
- AKIL, Abdülkadir ve KÜÇÜKALİ, Canan (2010), "*Uluslararası Hukuk Bakımından Kendi Kaderini Tayin Etme Hakkı ve Çeçenistan Sorunu*", **Yeni Fikir Dergisi**, S.2(4), ss.6-19.
- ALTUN, Fatih Mustafa (2011), "*Çeçen Sorunu ve Rusya'nın Terörle Mücadele Politikaları*", **E-Makale**, ss.1-16, [https://www.academia.edu/18266141/%C3%87e%C3%A7en\\_Sorunu\\_ve\\_Rusyan%C4%B1n\\_Ter%C3%B6rle\\_M%C3%BCcadele\\_Politikalar%C4%B1](https://www.academia.edu/18266141/%C3%87e%C3%A7en_Sorunu_ve_Rusyan%C4%B1n_Ter%C3%B6rle_M%C3%BCcadele_Politikalar%C4%B1) (Erişim Tarihi: 25.03.2017).
- ANDREİ, Smirnov (2008), "*Çeçenya'da Selefi Sufi Mücadelesi*", **North Caucasus Weekly**, S.9(27), <http://ajanskafkas.com/konuk-yazarlar/cecenyada-selefi-sufi-mucadelesi/> (Erişim Tarihi: 27.04.2018).
- ASLAN, Cahit (2006), **Bir Soykırımın Adı: 1864 Büyük Çerkez Sürgünü**, ASAM Yayınları, Ankara.
- BERAN, Harry (1987), **The Consent of Political Obligation**, Croom Helm Puplichers, London.
- BİNGÖL, Oktay (2013), "*Rusya'nın Kuzey Kafkasya'yı Kontrol Stratejilerinde Geline Aşama: Başarısızlık ve Terör*", **Karadeniz Araştırmaları Dergisi**, S.37, ss.137-158.
- BUCHANAN, Allen (1991), **Secession: The Morality of Political Divorce from Fort Sumter to Lithuania And Quebec**, Boulder CO, Westview.
- CASSESE, Antonio (1998), **Self-Determination of Peoples: a Legal Reappraisal**, Cambridge Üniversty Press, Cambridge.
- CAŞIN, Mesut Hakkı (2013), **Modern Uluslararası Hukukun Temel Esasları**, Legal Yayıncılık, İstanbul.
- CUTLER, Robert M. (2004), "*Kafkasya'daki Kriz Kaynakları ve Bölgeleri*", **Türkiye, NATO ve AB Perspektifinden Kriz Bölgelerinin İncelenmesi ve Türkiye'nin Güvenliğine Etkileri Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, (27-28 Mayıs 2004 - İstanbul), SAREM Yayınları, Ankara, ss.115-116.
- ÇEÇEN, Anıl (2019), **Çeçenistan Dosyası**, Astana Yayınları, Ankara.
- EHTİBARLI, Yaşar (2016), **Uluslararası Hukukta Self-Determinasyon Hakkı ve Hakkın Ekonomik Boyutu**, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- EMİNOĞLU, Ayça (2015), "*Uluslararası Politikada Devletlerin Tanınması, Ayrılma İle Ortaya Çıkan Devletlerde Tanınma Sorunu*", **Karadeniz Teknik Üniversitesi SBE Sosyal Bilimler Dergisi**, S.5(9), ss.123-141.
- HASANOĞLU, İbrahim (2016), "*Ahıska Türkleri: Bitmeyen Bir Göç Hikayesi*", **Türk Dünyası İncelemeleri Dergisi**, S.16(1), ss.1-20.
- KALAYCI, Hüseyin (2010), **Ulus Devletlerin Başağrısı Ayrılkçılık**, Liberte Yayınları, Ankara.
- KILIÇ, Doğan (2008), "*Self Determinasyon İlkesinin Azınlıklar Açısından Değerlendirilmesi*", **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, S.12(1-2), ss.949-982.

- LENTA.RU (2007), "*Березовский подтвердил факт финансирования Басаева*", **E-Haber**, <https://lenta.ru/news/2007/06/02/confirm/> (Erişim Tarihi: 10.06.2019).
- TİMUR, Mehmet (2018), "*Çeçenistan'ın Unutulan Hikayesi ve Kadirov Ailesi*", **İNSAMER Kurumsal Web Sayfası**, [https://insamer.com/tr/cecenistanin-unutulan-hikyesi-ve-kadirov-ailesi\\_1204.html](https://insamer.com/tr/cecenistanin-unutulan-hikyesi-ve-kadirov-ailesi_1204.html) (Erişim Tarihi: 26.04.2018).
- NIMNI, Ephraim (2016), "*Uluslar, Bölgesel Azınlıklar, Demokratik Teori ve Ulusal Kendi Kaderini Tayin Hakkı*", **21.Yüzyılda Milliyetçilik** (Ed. Elçin Aktoprak, A. Celil Kaya; Çev. Osman İşçi), İletişim Yayınları, İstanbul.
- LEVITSKY, Steven ve ZIBLATT, Daniel (2018), **Demokrasiler Nasıl Ölüür** (Çev. Derya Dinç), Salon Yayınları, Konya.
- SAPMAZ, Ahmet (2013), "*Rusya Federasyonunun Terörle Mücadele Stratejisinin Kuzey Kafkasya'nın İstikrarı Üzerine Etkileri*", **Savunma Bilimleri Dergisi**, S.12(2), ss.1-35.
- SEFA Sole (2017), "*Rusya Çeçenistan Savaşı: Geçmişten Günümüze*", **E-Makale**, <https://www.stratejikortak.com/2017/04/rusya-cecenistan-savasi.html> (Erişim Tarihi: 25.03.2017).
- ŞAHİN, Mustafa (2000), **Avrupa Birliğinin Self-Determinasyon Politikası**, Nobel Yayınları, Ankara.
- TASAM (2011), "*Kafkasyada Bir Ülke: Çeçenistan*", **TASAM Kurumsal Web Sayfası**, [https://tasam.org/tr-TR/Icerik/2213/kafkasyada\\_bir\\_ulke\\_cecenistan](https://tasam.org/tr-TR/Icerik/2213/kafkasyada_bir_ulke_cecenistan) (Erişim Tarihi: 25.03.2018).
- TAŞDEMİR, Fatma ve ÖZER, Adem (2017), **Uluslararası Hukuk Perspektifinden Self-Determinasyon ve Ayrılma**, Hukuk Yayınları, Ankara.
- ÜLGER, İrfan Kaya (2011), "*Rusya Azınlıkları*", **38. ICANAS Bildiri Özetleri Kitabı**, (10-15 Eylül 2007 - Ankara), Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Yayınları, Ankara, ss.1399-1415, <http://www.ayk.gov.tr/wp-con/2015/> (Erişim Tarihi: 25.03.2018).
- YAMAN, Aslan (2017), **Sovyetler Birliğinden Rusya Federasyonuna Sovyet Sosyalizminin Anayasaları**, Doğu Kütüphanesi Yayınları, İstanbul.
- YAPICI, Utku (2013), **Tarihsel Süreç İçinde Rus-Çeçen Sorunu**, Kafkasevi Sosyal ve Stratejik Araştırmalar Merkezi Yayını, Çankırı.
- YEŞİL, Caner (2005), "*Çeçenistan Sorunu ve Günümüzde Çeçenistan*", **E-Makale**, [https://www.academia.edu/7181956/%C3%87E%C3%87EN\\_SORUNU\\_VE\\_Rapor\\_](https://www.academia.edu/7181956/%C3%87E%C3%87EN_SORUNU_VE_Rapor_) (Erişim Tarihi: 25.03.2018).
- YEŞİL, Caner (2014), "*Sovyet Sonrası Dönemde Çeçen Direnişi İslami Temelli Müridizm Mi? Yoksa Radikal İslam Terörümü?*", **E-Makale**, <https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/33678606> (Erişim Tarihi: 25.03.2018).



ISSN: 2636-8048

ULUSLARARASI  
YÖNETİM AKADEMİSİ DERGİSİ  
International Journal of Management Academy



Yıl / Year: 2019 - Cilt / Volume: 2 - Sayı / Issue: 3