

Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisi

Journal of Public Administration and Policy

Yıl / Year: 2020 / Cilt / Vol.: 1 / Sayı / No: 3

ISSN 2717-9729 | Yayın Aralığı: Yılda 3 Sayı | Başlangıç: 2020





Editörler / Editors

Doç. Dr. Cenay Babaoğlu

Selçuk Üniversitesi

Doç. Dr. Elvettin Akman

Süleyman Demirel Üniversitesi

Dr. Öğr. Üyesi Oğuzhan Erdoğan

Burdur Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi

Dr. Öğr. Üyesi Onur Kulaç

Pamukkale Üniversitesi

Editör Kurulu / Editorial Board

Prof. Dr. Alexey G. Barabashev, National Research University, Rusya

Prof. Dr. Todor A. Tanev, Sofia University St. Kliment Ohridski, Bulgaristan

Prof. Dr. Mete Yıldız, Hacettepe Üniversitesi, Türkiye

Prof. Dr. Paul Leonard Gallina, Bishop's University, Kanada

Doç. Dr. Teona Mataradze, Tbilisi State University, Gürcistan

Doç. Dr. Tekin Avaner, Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi, Türkiye

Dr. Veronika Linhartova, University of Pardubice, Çekya

Dr. Dejan Maralov, Goce Delchev University, Kuzey Makedonya

Dr. Athanasios Podaras, Technical University of Liberec, Çekya

Dr. Karol Bieniek, Pedagogical University of Cracow, Polonya



Uluslararası Danışma Kurulu / International Advisory Board

- Prof. Dr. Tamar Dolbaia, Tbilisi State University, Gürcistan
Prof. Dr. Wolfgang Drechsler, Tallinn University of Technology, Estonya
Prof. Dr. Gülise Gökçe, Selçuk Üniversitesi, Türkiye
Prof. Dr. Hüseyin Gül, Süleyman Demirel Üniversitesi, Türkiye
Prof. Dr. Doğan Nadi Leblebici, Hacettepe Üniversitesi, Türkiye
Prof. Dr. Yusuf Şahin, Aksaray Üniversitesi, Türkiye
Prof. Dr. William Webster, University of Stirling, İngiltere
Prof. Dr. Dimitris Gouscos, University of Athens, Yunanistan
Doç. Dr. Murteza Hasanoğlu, The Academy of Public Administration, Azerbaycan
Dr. Martin Sobotka, University of Pardubice, Çekya
Dr. Perfecto G. Aquino, Duy Tan University, Vietnam
Dr. Florin Constantin Mihai, Alexandru Ioan Cuza University, Romanya
Dr. Lucie Sobotkova, University of Pardubice, Çekya

Bu Sayının Hakemleri / List of the Referees of the Current Issue

- Prof. Dr. Aydın Usta
Prof. Dr. Hüseyin Özgür
Prof. Dr. Murat Okcu
Prof. Dr. Murat Önder
Prof. Dr. Mustafa Şeref Akın
Prof. Dr. M. Kemal Öktem
Prof. Dr. Özcan Sezer
Doç. Dr. Murat Yaman
Doç. Dr. Osman Kürşat Acar
Doç. Dr. Sefa Usta
Dr. Selman Kesgin

Kapak / Tasarım / Dizgi / Designer

Veli Koç

Tarandığı Dizinler/endeksler / Abstracting/Indexing





TAKDİM

Kıymetli Okuyucularımız, Değerli Araştırmacılar;

Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisi'nin yeni bir sayısında daha sizlerle birlikte olduğumuz için memnuniyetimizi kelimelerle ifade edemiyoruz. Bir heyecanla başlayan dergimizin serüveni binbir heyecanla devam ediyor ve bizler her gün büyüyen bir heyecanla yola devam ediyoruz.

Her geçen gün artan araştırmacı ve okuyucu sayımız, genişleyen hakem havuzumuz ve büyüyen takipçi sayımız ile umudumuz, hevesimiz ve mutluluğumuz katlanıyor. İlk günden itibaren bize güvenen ve bize destek olan herkesin bu süreci büyüten bir adımla katkı sunduğunu biliyoruz ve bu nedenle her bir adım için tekrar tekrar teşekkür ediyoruz. Editörler olarak bizlerin de her bir adıma karşı daha fazla çabalamamız gerektiğinin farkındayız ve bu farkındalıkla **üçüncü sayımızla karşınızdayız.**

Dergimizin üçüncü sayısında da birbirinden kıymetli akademisyenler ve araştırmacılar bize katkı sundular. Bu sayıda yer alan ilk çalışma, **Hüseyin Özgür** ve **Güldenur Aydın** tarafından kaleme alınan “*Türk Kamu Sektörü Bireysel ve Kurumsal Performans Değerlendirme Politikasının Uygulama Aşamasının Analizi: 1965–2018*” isimli makaledir. Bu makalede yazarlar Türkiye’de uygulama süreçlerinde sorunlar yaşanan performans değerlendirmesi konusuna odaklanmıştır. Tarihsel bir yaklaşımla hazırlanan çalışma, performans değerlendirmesi araştırmaları için önemli bir kaynak niteliğindedir. Üçüncü sayımızda yer alan ikinci makale “*Türkiye’nin Göç Ve İskân Politikaları: 1934 Tarihli 2510 Sayılı İskân Kanunu İncelemesi*” başlığıyla **Bilge Kağan ŞAKACI** tarafından hazırlanmıştır. Yine tarihsel bir inceleme içeren bu makalede güncel bir politika sorunu olarak karşımıza çıkan göç meselesinin Cumhuriyet tarihindeki öncü düzenlemeler üzerinden değerlendirmesi yapılmıştır. Sayının üçüncü çalışması “*A Discussion On The Design Science Principles in Managing Large-Scale Change Programs in the Public Sector*” ismiyle **Şakir Karakaya** tarafından hazırlanmıştır. Hem akademik hem uygulama birikimiyle örgütsel değişim konusunda dikkat edilmesi gereken kriterler üzerine değerlendirmelerde bulunan Sayın **Karakaya**, kamu yönetimi alanı ve uygulayıcılar önemli bir çerçeve çizmektedir. **Nilgün Kahraman** tarafından hazırlanan “*Mahalle Muhtarlığının Sosyal Devlet Kapsamında Yeniden Düzenlenmesi Gereği*” isimli dördüncü makalede, özellikle 6360 sayılı Kanun sonrası dönüşüme uğrayan muhtarlık müessesesi farklı bir bakış açısıyla incelenmiş ve sosyal devlet yaklaşımı bağlamında muhtarlık kurumuna yönelik reform önerileri geliştirilmiştir. Bu sayının son çalışması **Ali Ender Ulusoy** tarafından hazırlanmıştır. Yakın zamanda gerçekleşen İzmir Depremi sonrası bir kez daha ulusal gündeme oturan Türkiye’deki konut politikalarını çalışmasının ana konusu olarak ele alan Sayın **Ulusoy**, “*Türkiye’de Konut*



Politikaları: Tarihsel Süreç ve Aktörlerin Rolü” başlığıyla konut politikalarındaki önemli aktörlerden biri olan TOKİ kurumunu odak noktasına alarak değerlendirmelerde bulunmuştur.

İlk iki sayıda olduğu gibi, yine birbirinden değerli beş makaleyi kıymetli okuyucularımızın beğenilerine arz ediyoruz. Tüm çalışmaların alana değer katması ve yeni çalışmalar için vesile olması en büyük temennimiz. Bu vesileyle **Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisinin** bilimsel değeri yüksek bir çekim merkezi olma gayesine uygun olarak bilim dünyasına değer katacak tüm çalışmalara kapısının açık olduğunu bir kez daha ifade etmek isteriz.

Son olarak ifade etmeliyiz ki, yayın sürecindeki meşakkatler ve olağan yoğunluklar bazı hususlarından gözümüzden kaçmasına neden olabiliyor. Tüm bilim dünyası ve okuyuculardan gelecek yapıcı eleştirilerle bu hataları asgariye indirmeyi hedefliyoruz. Destekleriniz, çabalarınız ve katkılarınız için şimdiden müteşekkirimiz. Bu sayıda bize hakemlik yaparak katkı sunan Hocalarımıza, değerli çalışmalarını bizlerle paylaşan yazarlarımıza, derginin içeriğini takip eden okuyucularımıza ve son olarak dizgisinden mizanpajına, süreç yönetiminden, teknik destek ekibine kadar tüm çalışma arkadaşlarımıza teşekkür ediyoruz.

2021 yılında yeni sayılarda görüşmek dileğiyle...

Doç. Dr. Cenay Babaoğlu
Doç. Dr. Elvettin Akman
Dr. Öğr. Üyesi Oğuzhan Erdoğan
Dr. Öğr. Üyesi Onur Kulacı



İÇİNDEKİLER
(CONTENTS)

	Sayfa (Page)
HÜSEYİN ÖZGÜR, GÜLDENUR AYDIN	6
TÜRK KAMU SEKTÖRÜ BİREYSEL VE KURUMSAL PERFORMANS DEĞERLENDİRME POLİTİKASININ UYGULAMA AŞAMASININ ANALİZİ: 1965–2018 THE ANALYSIS OF POLICY IMPLEMENTATION STAGE OF THE INDIVIDUAL AND ORGANIZATIONAL PERFORMANCE OF THE TURKISH PUBLIC SECTOR: 1965–2018	
BİLGE KAĞAN ŞAKACI	36
TÜRKİYE'NİN GÖÇ VE İSKÂN POLİTİKALARI: 1934 TARİHLİ 2510 SAYILI İSKÂN KANUNU İNCELEMESİ TURKEY'S MIGRATION AND SETTLEMENT POLICIES: REVIEW OF THE 1934 SETTLEMENT LAW NO. 2510	
ŞAKİR KARAKAYA	58
A DISCUSSION ON THE DESIGN SCIENCE PRINCIPLES IN MANAGING LARGE-SCALE CHANGE PROGRAMS IN THE PUBLIC SECTOR KAMU SEKTÖRÜNDE BÜYÜK ÖLÇEKLİ DEĞİŞİM PROGRAMLARININ YÖNETİMİNDE TASARIM BİLİMİ PRENSİPLERİNİN KULLANIMI ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME	
NİLGÜN KAHRAMAN	69
MAHALLE MUHTARLIĞININ SOSYAL DEVLET KAPSAMINDA YENİDEN DÜZENLENMESİ GEREĞİ THE NEED FOR THE REORGANIZATION OF THE NEIGHBORHOOD HEADMAN WITHIN THE SOCIAL STATE	
ALİ ENDER ULUSOY	87
TÜRKİYE'DE KONUT POLİTİKALARI: TARİHSEL SÜREÇ VE AKTÖRLERİN ROLÜ HOUSING POLICIES IN TURKEY: HISTORICAL PROCESS AND THE ROLE OF ACTORS	



TÜRK KAMU SEKTÖRÜ BİREYSEL VE KURUMSAL PERFORMANS DEĞERLENDİRME POLİTİKASININ UYGULAMA AŞAMASININ ANALİZİ: 1965–2018

THE ANALYSIS OF POLICY IMPLEMENTATION STAGE OF THE INDIVIDUAL AND ORGANIZATIONAL PERFORMANCE OF THE TURKISH PUBLIC SECTOR: 1965–2018

Hüseyin ÖZGÜR¹

Güldenur AYDIN²

Öz

19. Yüzyılın sonlarında ortaya çıkan bilimsel yönetim anlayışı bireysel ve örgütsel düzeyde performans ölçümü ve yönetiminin yaygınlaşmasında etkili olmaktadır. Performans yönetimi anlayışı ve uygulamasının kamu kurumlarında yaygınlaşması ise İşletmecilik akımının kamuya yansımaları olan Yeni Kamu İşletmeciliğinin (YKİ) etkisiyle 1980'lerden sonradır. Kamu kurumlarında bireysel ve kurumsal/örgütsel düzeyde verimsizlik ve performans yetersizliğiyle ilişkili şikâyetler akademisyenlerin ve uygulayıcıların gündemindedir. Bu tür şikâyet ve halkın kamudan taleplerine cevaben, çoğu ülkede, kamu kurumlarının ve görevlilerinin performansını geliştirmek tartışılmakta, politikalar ve mekanizmalar geliştirilip uygulanmaktadır. Türkiye'nin kamu sektöründe performans değerlendirme politikası küresel kimi gelişmelerden etkilense de özgün bazı özellikler barındırır. Uluslararası kurumsal politika aktörleri olarak OECD, IMF, Dünya Bankası ve AB, Türkiye'deki kamu sektörü performans politikasını etkilemektedir. Uzun vadede, hükümetlerin sık değişimi, askeri müdahaleler, siyasal ve ekonomik krizler gibi nedenlerle Türkiye'de personel yönetimi ve performans değerlendirme politikaları sık değişmektedir. Türkiye'de sistemli ve bütüncül bir performans yönetim ve değerlendirme politikasından ziyade önceki hükümetlerin yaptığına tepkisel, parçacıl ve eklektik çabalardan bahsedilebilir ve liberal Batı demokrasilerindeki gelişmelere benzer eğilimler olsa da, daha çok seçmeci bir yaklaşım hâkimdir. Bu çalışmada, performans değerlendirmesi politikasının kavramsal çerçevesi ortaya konmakta, Türkiye'nin kamu yönetiminde performans değerlendirme politikalarının uygulanma aşaması kamu politikası süreç teorisi olarak süreç/aşamalar modeli çerçevesinde ve tarihsel gelişimde analiz edilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Türk Kamu Sektörü, Kamu Performans Politikası, Süreç Modeli, Bireysel ve Kurumsal Performans

Abstract

With the emergence of scientific management at the end of the 19th century, performance appraisal and management both at the individual and organizational levels began to be accepted and spread. The spread of the performance management approach and practice in public institutions was due to the influence of the new public management, which was the reflection of managerialism to the public sector after the 1980s. The complaints about unproductivity and the lack of performance in public organizations both at the individual and the institutional / organizational levels are in the agenda of academicians and practitioners. In response to such complaints and demands of public from organisations, in many countries, there are ongoing debates, policies, mechanisms, and practices are developed and implemented to improve the performance of public employees and institutions. Although the progress of the performance evaluation policy in the public sector in Turkey is generally affected by global trends, it also has some unique features. OECD, IMF, World Bank, and the EU can be considered as major international institutional policy actors on public sector performance policy of Turkey. In the long term, personnel management and performance evaluation policies in Turkey vary repeatedly because of the frequent changes of governments, military interventions, political and economic crises. Even though, it shows similarities to Liberal Western countries, it appears to be in the form of "fragmented" and "eclectic" policies that are reactive to previous governments' efforts, rather than a systematic and holistic performance management and evaluation policy. In this study, after explaining the conceptual framework of performance evaluation policies, the implementation and evaluation stages of Turkey's public administration performance policy have been historically analyzed as stages model in the context of public policy process theory.

Keywords: Turkish Public Sector, Public Performance Policy, Process Model, Individual and Organizational Performance

1. GİRİŞ

Performans yönetim mekanizmaları, kamu yönetiminin her düzeyinde modern demokrasilerin çoğunda ve giderek artan sayıda devlette, mevcuttur ve geliştirilmektedir. Performans yönetimi kamu yönetimi literatüründe önemli araştırma ve tartışma konularından birisidir. Ancak, politika oluşturma sürecine entegre performans yönetim sistemlerinin planlanması ve uygulanması için tutarlı stratejilerin geliştirildiği bütüncül performans değerlendirme politikalarına az rastlanmaktadır. Böyle bir stratejide yanlış uygulamalara ve tıkanıklıklara yol açabilecek performans yönetim sistemlerinin sorunlarını ve tuzaklarını tespit etmek ve bunları çözmek gerekir. Buna yönelik olarak, mikro düzeyde (Mirzahi, 2017: 4; Büte, 2011; Aktaş ve Şimşek, 2014) ve makro düzeyde (Köseoğlu ve Şen, 2014; Altuntaş ve Dömez, 2010; Güner ve Memiş, 2007) yapılan araştırmalar bulunmaktadır.

1 Prof. Dr., Pamukkale Üniversitesi, İİBF, SBKY Bölümü, Denizli, hozgur@pau.edu.tr, ORCID: 0000-0003-1219-1273

2 Doktora Öğrencisi, Pamukkale Üniversitesi, SBE, SBKY Anabilim Dalı, Denizli, gulaydin90@hotmail.com, ORCID: 0000-0003-1119-0148

Makale Geliş Tarihi: 15 Ekim 2020 **Makale Kabul Tarihi:** 2 Kasım 2020



Performans değerlendirme ve yönetimi mekanizmalarının kapsamı ve etkisi yaygındır; hedef belirleme, hesap verebilirlik, kontrol ve vatandaşların kamu yönetimine entegrasyonu gibi temel yönetim konuları yanısıra kamu, özel ve kâr amacı gütmeyen üçüncü sektör kuruluşları arasındaki ilişkiyi anlamaya ve geliştirmeye yardımcı olur (Moynihan, 2008). Kamu örgütlerinde bireysel kurumsal/örgütsel düzeyde verimlilik, etkinlik ve performans yetersizliğiyle ilgili şikayetler, vatandaşların artan talepleri, sınırlı kaynakların optimum kullanılması gereği, israf kaygıları, personelin düşük motivasyonu, sürekli artan kamu hizmetleri ve diğer başlıklar ışığında Türkiye'nin kamu sektöründe performans değerlendirme politikasının uygulama aşamasının kamu politikası süreç teorileri çerçevesinde çözümlenmesi çalışmanın odağını oluşturmaktadır.

Bu çalışmada, kamu sektöründe performans kavramı açıklanıp Türkiye'nin performans değerlendirme politikasıyla ilgili literatüre yer verildikten sonra Türkiye'de kamu sektörü performans değerlendirme politikasının uygulama --beşli süreç/aşamalar politika süreç ve çözümlenmemodelinin dördüncü-- aşamasının 1965–2018 dönemindeki durumu genelde kamu politikası süreç, analiz ve akademik amaçlı çözümlenme teorileri literatürü özelde süreç/aşamalar (stages) modeli ışığında çözümlenmektedir. Kamu politikası sürecindeki diğer aşamaların ayrıntılı irdelenmesi bu makalenin kapsamını fazla genişleteceği için yapılan çözümlenme, diğer aşamalara dair bazı arkaplan bilgileri verilmesi dışında, sadece uygulama aşamasıyla sınırlı tutulmaktadır.

Bu makalede Türkiye'nin kamu sektörü performans değerlendirme politikalarının uygulanmasına dair 1965–2018 yılları arasındaki yarım yüzyılı aşkın (54 yıllık) bir döneme dair geçmişte kalan uygulamalar akademik amaçlarla analiz edilmektedir. İrdelenen bu dönem içerisinde tekdüze politikaların olmayışı, doğal olarak kamu yönetimindeki ihtiyaç ve gelişmelerin de etkisiyle çeşitli zamanda farklı politikaların uygulanması, politika süreçlerinde çok sayıda aktörün etkilerinin dikkate alınması gerekliliği teorik arkaplanı olan kapsamlı çalışmaları gerekli kılmaktadır. Tek bir makalede birçok teorinin kullanımı ve gerek böylesine girift, dar, spesifik, mikro veya mikro-meso karışımı bir konuda ve gerekse Türkiye'deki diğer kamu personel yönetimi ile performans yönetimi konularında seçilen politikanın tüm aşamalarını ele alan çok kapsamlı analizi makale türündeki bir eserde sistematik ve anlamlı çözümlenme yapmak mümkün olmayacağı için, bu eserde Türk kamu sektöründe bireysel ve kurumsal performans politikasının uygulama aşamasına odaklanılmaktadır. 1965–2018 döneminin seçilmesinde başlangıç yılının 1965 olması TBMM'de 10 ay süren aralıklı görüşmeler sonunda 14/07/1965 tarihinde yasalaşan ve üzerinde çokça değişiklik olsa da halen yürürlükte olan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'ndan gelmekte, 2018 yılı ise yakın gelecekteki uygulamaları etkilemesi beklenen konuyla ilgili son bazı taslakların çıkış yılı ve kamu politikası çözümlenme için seçilen bu ve diğer spesifik meso düzey konuların analizini hayli etkileyebilecek Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilen yıl olmasından dolayıdır. Kamu politikasının yapım ve uygulama aktörleri ile anlayışı da bu hükümet sistemiyle ciddi ölçüde değişmiştir ve değişmektedir.

2. KAVRAMSAL ÇERÇEVE: PERFORMANS DEĞERLENDİRME VE KAMU POLİTİKASI ANALİZİ / ÇÖZÜMLENMESİ

Kamu sektöründe performans değerlendirme politikasının analizinde ihtiyaç olan performans, performans yönetimi, performans değerlendirme gibi bazı temel kavramlar özetle ve makalenin amacına uygun biçimde tanıtılmaktadır. Bu başlıkta ayrıca kamu politikası ve kamu politikası analizi



/ çözümlenmesi ile Türkiye’de de çok kullanılan köklü süreç / aşamalar modeli kısaca tanıtılmaktadır.

2.1. Performans Yönetimi (PY) ve Performans Değerlendirme (PD)

Türk Dil Kurumu performansı “başarım” olarak çevirmektedir. “Başarım” ise elde edilen derece, başarı veya yapılabilecek olan en iyi derecedir. Yardımcı birimler ve personel için sadece hukuki görevler olan performans ve performans ölçütleri; ana hizmet birimi kariyer personeli için belirli bir zaman dilimi sonunda görev tanımına uygun ulaşılabilecek iş hedefleridir (Bilgin, 2015: 26). Performans, bir işi yapan birey, grup veya örgütün yapılan iş yoluyla amaçlanan hedefe ne kadar ulaşılabildiğinin nicel ve nitel olarak anlatımıdır.

Performansı tanımlayan ekonomiklik, verimlilik ve etkililik gibi temel kavramları açıklamak gerekir (Martilla ve James, 1977). Ekonomiklik mal ve hizmet üretimi için en uygun kaynakların ve doğru malzemenin girdi olarak seçilmesi ve israf edilmemesidir. Verimlilik, bu girdilerin (malzeme, insan gücü, sermaye, enerji), üretime katılmasıyla en uygun çıktılarının (mal ve hizmetlerin) üretilmesidir (Öztürk, 2004; Ekinci, 2008: 176). Etkililik bir örgütte hedeflere etkin olarak ulaşılabilmek derecesidir. Görevler ve iş hedeflerine göre performans ölçütleri önceden belirlenir. Performans göstergeleri ise, bu ölçütler kapsamında gerçekleştirilen iş, eylem ve etkinliklerdir. PY ise “*yönetimin planlama ve denetim faaliyetlerinin, performans kavramındaki gelişmeler ışığında uygulanmasına yönelik modern bir yönetim anlayışıdır*” (Bilgin, 2015: 28).

PD genellikle ast-üst arasında düzenli, yapılandırılmış, resmi bir iletişim sürecidir. Geleneksel performans değerlendirme yaklaşımında, yıllık bir rapor doldurulur ve çalışanın performansının formel veya enformel göstergesi olarak bir değerlendirme mülakatı yapılır (Stroleny, 2018: 12). Geleneksel anlamdaki bu performans değerlendirme sistemi büyük ölçüde yukarıdan aşağıya doğrudur ve performans üst / yönetici tarafından değerlendirilir. Zamanla daha geniş bir yaklaşımın parçası olarak anlaşılan PD giderek performans yönetiminin (PY) önemli unsurlarından birisi haline gelmiştir.

PD geçmiş, şimdiki ve gelecek performansa dair geri bildirim, hedef belirleme, planlama, yönetme, değerlendirme ödüllendirme ve geliştirme gibi çok çeşitli amaçlara dair geniş bir yaklaşım ve mekanizmadır (Stroleny, 2018: 13). PD “*belirlenen performans ölçüt ve göstergelerinin değerlendirme yöntemi olarak özdeğerleme, hiyerarşik değerlendirme, merkezi değerlendirme, görüşme ortamında değerlendirme, 360 derece yöntemleri ve balanced scorecard (dengeli karne kartı) gibi yöntemlerle işe/kuruma en uygun olanın seçimi performansın değerlendirilmesidir*” (Bilgin, 2015: 31). Performans değerlendirmede şu ilkeler öne çıkmaktadır (Bilgin, 2015: 26):

- Kamu hizmetlerine dair kayıtların doğru olarak ve açık şekilde tutulması;
- Bazı istisnalar dışında, bilgilerin kamuya açık tutulması;
- Görevden sorumlu kişilerin net olması;
- Sorumluların, aldığı karar ve yaptığı uygulamaları gerekçelendirmeleri;
- Görev performansına ilişkin sorumlulukların üstlenilmesi;
- Başarı ödüllendirilirken, olumsuzlukların da cezalandırılması;
- Hesap vermenin ne olduğunun iyi bilinmesi.



PY yetenek yönetimi, öğrenme ve geliştirme, ödül yönetimi (yatay entegrasyon) gibi birbiriyle ilişkili insan kaynakları faaliyetlerini entegre etmeye yardımcı kapsamlı bir stratejik yaklaşımdır. PY'nin odak noktası, kuruluşun bir bütün olarak performansının ve örgütsel hedeflerinin belirlenmesi, ölçülmesi ve çalışanların örgütsel hedeflere bağlanmasıdır (dikey entegrasyon). PY örgütün ve çalışanların performanslarının ilişkisi varsayımına dayanır.

2.2. Analiz Düzeyi Olarak Performans Değerlendirme Yöntemleri

Çok boyutu olan performans değerlendirme makro, mikro ve ara olmak üzere üç düzeyde kullanılan bir kavram ve yöntemdir. Makro düzeyde performans politikası ve yöntemi bir ülkenin yerel ve varsa bölgesel yönetimlerini de kapsayan genel tartışmalar ile ulusal düzeydeki, sektörel tercihler ve mekanizmalar, kurumsal altyapılar, kamu görevlileri, mevzuat, uygulamalar ve bunlara dair değerlendirmelerden oluşur. Makro düzeyde, politikacılar, kamu görevlileri, vatandaşlar ve kamu hizmetlerinden diğer yararlanıcıların içiçe geçen ilişkileri ile bunların performans sistemindeki etkileri açıklanmaktadır. Mikro düzeyde performans politikası ve yöntemi, bir organizasyon ve onunla etkileşimde bulunanların bireysel performansından oluşur. Mikro düzeyde performans değerlendirme, performans temelli ödemeler yoluyla çalışanları işe motive etmedir. Kamu yöneticileri sadece parayla değil, aynı zamanda örgüt kültürünü değiştirerek, çalışanların örgütün ayrılmaz bir parçası olduklarını hissetmeleri, vb. unsurlarla motive edilebilirler (Mirzahi, 2017: 4). Ara düzeyde performans politikası ve yöntemi, eğitim, yerel yönetimler ve sağlık gibi bir sektörde bir veya birkaç örgütün performansına işaret eder (Köseoğlu ve Şen, 2014: 115). Performans yönetim sistemlerinin karmaşık doğası, onları düzeylere ayırarak incelemeyi gerekli kılmaktadır. Analiz düzeyi bağlamında performans değerlendirme yöntemleri bireysel, kurumsal ve sektörel düzeylerde incelenebilir.

2.2.1. Bireysel Performans Değerlendirme

Kamuda performans yönetimi bireysel anlamda, personelin örgüt amaçlarına ulaşmak için istenen, hizmet sürecine sağlanan katkıyı belirleme ve bu katkıya uygun olarak ücretlendirme, ödüllendirme, yükseltme ve eğitim sürecidir. Bireysel olarak performans değerlendirme, bütün personel yönetimi alanlarında bütün örgütlerde uygulanabilirliğe sahiptir. İşe alındıktan sonraki eğitim, terfi, ücretlendirme, ödüllendirme, yer değiştirme ve diğer görevlendirmelerde çalışanların bireysel performansı da dikkate alınmalıdır (Bilgin, 2015: 31); ancak, bireysel performansın en öne çıktığı yer ücretlendirme, ödüllendirme ve yükselmedir.

Kurumda bireysel performansa dayalı bir ücretlendirme yapılacaksa, bunun bütün çalışanlar tarafından bilinmesinin sağlanması, açıklanması ve motive edilmesi gerekir. Çünkü ücretler, çalışanların kendi yeteneklerine, üretmelerine, verimli olma çabalarına, diğer bireysel yetkinlik ve başarılarına göre belirlenmektedir. Performansa göre ücretlendirmenin başarıyla sürdürülebilmesi için, şu ilkeler öne çıkmaktadır (Bilgin, 2015: 32-33):

- Ücretlendirmenin emek ve verim karşılığı olması ve süreyi dikkate alması;
- Ücretlendirmenin örgütsel performans hedeflerini ve kültürünü desteklemesi;
- Ücretlendirmenin yöneticilerin farklı başarılarını ayırabilmesi;
- Ücretlendirmenin; düzenli ve ödüllendirici olması, kıdemi de hesaba katabilmesi;



- Ücretlendirmenin daha iyi performansa ulaşmayı da hedeflemesi;
- Performansa göre ücret oranlarının makul aralıkta olması.

Bu temel ilkeler performans için çerçeve çizmeye yarar. Bazı temel bireysel performans ilkeleri önerilip kullanılsa da, bireysel performans işin niteliğine göre farklılaşır. Bireylerin tek tek başarımı ve bu başarımı değerlendirme kendi başına önemli olsa da, bireylerin başarımı takım, birim ve örgütsel performansı da olumlu veya olumsuz etkiler. Bireysel performans değerlendirme ancak kurumsal performansla birlikte daha iyi anlaşılır ve sağlıklı biçimde yükseltilebilir.

2.2.2. Kurumsal/Örgütsel Performans Değerlendirme

Kurumsal/örgütsel performansta örgütün veya kurumun hedeflerine ne derece ulaşmış olduğunu değerlendirilir; somut ve soyut ödüllendirme yapılabilir ve somut ödüllendirme daha çok ödemelere yansımaya şekildedir. Kurumsal performans esaslı ücretlendirmeye çalışanların kurumla daha çok bütünleşmelerini ve işbirliğini sağlamak amacıyla başvurulur; ancak bu bireysel ve takım performansına göre daha az teşvik edici ve dolaylıdır (Bilgin, 2015: 34). Kurumsal performans düzeyinde ücretlendirmede, kurum performansı arttıkça, her bir çalışan bu artıştan pay alır veya alması beklenir. Kurumsal ve kişisel amaçları uyumlu hale getirerek performans değerlendirmenin hem çalışanlara hem de kuruma katkı sağlaması beklenir.

Kurumsal performansı ölçmede uluslararası literatürde öne çıkan bazı yöntemler şöyledir: De Bord Tablosu, Yatırımın Geri Dönüşü, Sink ve Tuttle Modeli, Marka Değerlemesi, Müşteri Değer Analizi, Hissedar Değer Analizi, Performans Ölçüm Anketi, Akıllı Performans Piramidi Performans Ölçüm Matrisi, Performans Prizması, EFQM Mükemmellik Modeli, Birleşik Dinamik Performans Ölçüm Sistemi, Birleşik Performans Ölçüm Çerçevesi ile Dengeli Karne Kartı (Ayдын, 2018).

2.2.3. Sektörel Düzeyde Performans Değerlendirme

Makro düzeyde performans, yerel yöntemlerin performansına dair genel tartışma ile sektörel veya ulusal düzeyde uygulamalardan oluşur. Bu makalede bireysel ve örgütsel düzeydeki çalışmalar ele alınsa da, makro/ülkesel ve sektörel düzeylerdeki kimi performans politika ve uygulamalarına da yer verilmektedir. Farklı iş ve hizmet alanları ile sektörler, doğası gereği, farklı performans ölçütlerine sahip olmalıdır. Türkiye’de kamu sektöründe, Devlet Personel Başkanlığının taslak çalışmalarında da, bakanlık, kurumlar ve kuruluşların farklı performans ölçütleri geliştirmesi teşvik edilmektedir. Bu bağlamda güvenlik, sağlık, milli eğitim, yerel yönetimler ve yükseköğretimde kendilerine özgün performans düzenlemeleri var olup “Akademik Teşvik Ödeneği Yönetmeliği” (örneğin, Gül ve Arabacı, 2018; Yokuş, Akyürek ve Kanatlı, 2018) ve “Sağlık Bakanlığına Bağlı Sağlık Tesislerinde Görevli Personele Ek Ödeme Yapılmasına Dair Yönetmelik” buna örnekler arasındadır.

2.3. Kamu Politikalarının Analizi / Çözümlemesi

Kamu politikasının birçok tanımı olmakla birlikte, kısaca “devletin yaptığı ya da yapmadığı her şey” olarak tanımlanabilir. Kamu politikası, “toplumsal sorunları gündeme getirerek, çözüm seçeneklerini ve en uygun politikayı ortaya koyma ve bu sorunu çözme ya da ihtiyacı giderme yönünde kamusal aktörlerin veya onların denetimi ve gözetimi altındaki diğer aktörlerin planlı kararlarını ve eylemlerini içerir” (Gül, 2015: 8). Kamu politikası analizi ise, kamu örgütlerinin tercihlerini, neden ve



nasıl yaptıklarını ve bunların ne gibi sonuçlar doğurduğunun araştırılıp değerlendirilmesidir.

Kamu politikası analizi, kamu politikalarının yapımı ve uygulamasındaki süreçleri, (uygulama anı öncesi ve sonrası) kamusal bir eylem veya eylemsizlik olarak kamu politikalarının özelliklerinin ne olduğunu, neden, nerede, ne zaman, hangi aktörler tarafından ve nasıl oluşturulduğunu ve uygulandığını anlamayı ve incelemeyi hedefler (Sabatier ve Mazmanian, 1980: 541). Kamu politikası analizi, “*hükümetlerin neyi neden yaptığının ve yaptıklarının ne gibi sonuçlar doğurduğunun araştırılmasıdır*” (Acar ve Akman, 2019: 205). Kamu politikası analizi politika sürecinin aşamalarını, dinamiklerini, unsurlarını ve aktörlerini incelemektedir.

Kamu politikası, kamu politikası aktörlerince ortaya konan, kamuoyunun ilgisi dâhilinde olumlu-olumsuz veya yansız bir tepkiye sebep oluşturabilen hukuki uygulamalardır. Kamu politikası çözümlenmesinde ise uygulamaların gündeme nasıl geldiği, politika alternatifleri, bu alternatiflerin uygulamada beklentileri ne ölçüde karşıladığı analiz edilmek istenir. Bu çözümlenmelere ve politika süreçlerine dair birçok teorik model vardır (Çeliktürk, 2018; Kulaç, 2016; Sabatier, 1999a; Weible, 2018; Yatkın, 2019). Kamu politikalarını değerlendirmeye dair teknikler ile kamu politikası süreç ve çözümlenme teorileri sıklıkla karıştırılmaktadır (Çeliktürk, 2018; Yatkın, 2019). Sabatier (1999a) ile Weible ve Sabatier (2018) editörlü kitaplarında öne çıkan kamu politikası süreç teorilerinin bir kısmını uzman yazarlarla derlemiştir ve güçlü yazılar ortaya konmasına vesile olmuşlardır.

Kamu performans değerlendirme politikası performans değerlendirmeye dair kamu yönetiminin yaptığı her faaliyeti, eylemi ve eylemsizliği içerir. Hükümetler ve parlamentolar ulusal düzeyde ve kamu kuruluşları ise kendi kurumlarında performans değerlendirme politikaları geliştirebilir ve performansa dayalı yönetimin bazı araçlarını kullanabilir. Bir ülkenin kamu performans değerlendirme politikasını tanımlamak ve analiz etmek, o ülkenin siyasal ve yönetsel sistemlerini ve durumlarını anlamayı ve uygun teorik çerçeveler kullanmayı da gerektirir. Bu eserde Türkiye'nin kamu performans değerlendirme politikası Brewer ve deLeon (1983), deLeon (1999), Jann ve Wegrich (2007) ile Kulaç'ın (2016), Kulaç ve Özgür'ün (2017), Yatkın'ın (2019) ana hatlarını detaylıca ortaya koyduğu süreç / aşamalar modeli yardımıyla çözümlenmektedir.

2.4. Kamu Politikası Analizinde Süreç / Aşamalar Modeli

Kamu politikasının oluşumu, yasalaşması ve uygulamasına bir süreç dahilinde şekillenir. Önce kamuoyu tarafından sorun olarak algılanan bir konunun anlaşılması ve gündeme getirilmesi yani gündem belirleme gerçekleşir. Gündeme gelme planlı veya plansız olabilir. Bir kamu politikasının sonraki aşaması, gündeme gelen konunun, ilgili paydaşların katılımıyla politika olarak tasarlanmasıdır (Walters, Aydelotte ve Miller, 2000: 353). Süreç / aşamalar modeliyle politika analizinde politikanın gündeme gelişinden alternatiflerin üretilmesine, kanunlaştırmadan uygulamaya, sonuçların görülmesi ve değerlendirilmesine kadar bütün aşamalar sistematik şekilde incelenir (Peters, 2018: 42). Gül (2015: 28-29) süreç / aşamalar modelini “*politikanın gündeme gelmesi, çözülecek soruna ilişkin farklı alternatiflerin üretilmesi, bu alternatiflerin fayda maliyet analizinin yapılması, politikanın uygulanması, uygulanan politikanın ne gibi sonuçlarının ortaya çıktığı ve kimleri etkilediği gibi tüm aşamaları incelemek ve değerlendirmek*” olarak tanımlamaktadır.

deLeon (1999) kamu politikası süreç ve çözümlenme teorisi olarak süreç / aşamalar modelini



Sabatier'in (1999a) editörlü kitabında detaylıca ele alıp savunurken Kulaç ve Özgür (2017) ile Yatkın (2019) da modelin gelişimini, öncü oluşunu, ilk çözümlene modeli olarak kullanışlılığını, diğer çözümlene modelleriyle birlikte kullanıma uygunluğunu ve alana katkılarını tartışmışlardır. Her ne kadar Sabatier (1991; 1999b) süreç modelini nedensellik, hipotez testi içermediği, yukarıdan aşağıya doğru, eski ve antidemokratik anlayışı benimsediği ve yasallık yaklaşımı temelli olması nedenleriyle 1980'lerden itibaren defalarca ve şiddetle eleştirse de, deLeon (1999: 24-25), Kulaç ve Özgür (2017), Luk (2020) süreç modelini analitik çözümlenmede faydalı bulmaktadır. Kulaç ve Özgür (2017) ile Çeliktürk (2018) ilk kamu politikası çözümlenmelerinin süreç modeliyle, sonrakilerin ise diğer modellerle yapılmasının daha pratik olduğuna, süreç modeli ana omurgasına oturtulan meso düzey kamu politikası akademik amaçlı sonradan yapılan analizlerin diğer süreç ve çözümlene teorileri de kullanılarak birlikte yapılmasının en ideali olduğuna inanmaktadırlar.

2.5. Kamu Performans Değerlendirme Politikasının Aktörleri

Cahn (1995: 211-212) politika yapım sürecinde etkili olan kamu politikası aktörlerini kurumsal (resmi) ve kurumsal olmayan (özel/sivil) olmak üzere iki ana grupta toplarken Birkland (2015) kurumsal aktörleri yasama, yürütme ve yargı organları olarak, kurumsal olmayanları ise medya, çıkar grupları, siyasal partiler ve siyasal danışmanlar olarak sıralamaktadır. Sobacı (2012) ise kamu politikası aktörlerini tercih edenler ve tercih edenleri etkileyenler şeklinde gruplandırmaktadır. Sendikalar ve kamu çalışanlarının dernekleri ve diğer sivil oluşumlarını da tercih edenleri arasında saymak gerekir ve performans değerlendirme dahil her türlü personel politikasında önemli rolleri vardır. Bürokratlar veya kamu görevlileri sadece yürütme içinde olmayıp yasama ve yargı organları içinde de –ana işi yapanlar olmasa da-- çalışan teknokrat ve diğer bürokratlar yer almaktadırlar.

Herweg, Zahariadis ve Zohlnhöfer (2018: 18-31) artan belirsizlik, zaman sınırlamaları, problemlerli politika tercihleri, belirsiz teknolojiler, katılım problemleri durumunda kamu politika süreçlerini çözümlenmede çok boyutlu teorik çerçeve olarak Çoklu Akış Modelini (MSF: Multiple Stream Framework) önermektedirler. MSF'ye göre, problem, politika ve siyaset akışlarının her birindeki politika aktörleri dikkate alınmalıdır. Bu bağlamda, TBMM, varsa Başbakanlık, yüksek mahkemeler, ilgili bakanlıklar ve sendikalar Türkiye'nin kamusal politikalarının çeşitli süreçlerinde etkili aktörler arasında sayılabilir (Tahtaloğlu ve Özgür, 2019: 149-150). Ancak uluslararası ve AB gibi ulus-üstü aktörlerin de etkili politika aktörleri arasına dâhil edilmesi yerinde olur (Çiğeroğlu Öztepe ve Kulaç, 2019: 64; Eroğlu, 2013). Eroğlu (2013) uluslararası aktörleri detaylıca inceler.

Stroleny'e (2018: 49-53) göre; 1) özelleştirme ve piyasalaştırma baskıları, 2) yaşlanma, nüfus artışı ve nitelikli insan kaynakları yetersizliği gibi demografik gelişmeler, 3) finansal ve bütçe kısıtlılıkları ve talepler, 4) kalite ve etkinlik talepleri, 5) teknolojik gelişmeler, 6) OECD ve BM/UN gibi uluslararası kuruluşların telkinleri ve anlayış ihraç etme istekleri performans değerlendirme sistemleri ve politikasının benimsenmesi ve yaygınlaşmasında temel baskı unsurları ve itici aktörler arasındadır. "OECD üye ülkelerinde, hükümetler kamu harcamalarına ilişkin artan taleplerle karşılaştıkça, daha kaliteli hizmet talepleri ve bazı ülkelerde giderek daha fazla vergi ödemeye isteksiz bir halkın kamu sektörü performansının artırılmasının acil ve güçlü yeni bir talep yarattığı" (OECD, 2005: 56) öne sürülmektedir. Türkiye için, AB'ye tam üyelik sürecindeki uyumlaştırma süreci bağlamında AB de etkili uluslararası aktördür. 1960'lı yıllarda Devlet Memurları Kanunu'nun (DMK) yasalaşma ve ilk uygulama



döneminde ise akademisyenlerin ve yerli uzman kurumların da aktör olarak personel politikasındaki önemli sayılabilecek rollerinden bahsetmek olasıdır. Tüketici dernekleri ve mahalle bazlı dernekler gibi çeşitli örgütlenmelerle vatandaşın etkisi de artmaktadır.

3. KAMU SEKTÖRÜ PERFORMANS DEĞERLENDİRME POLİTİKALARININ EVRİMİNDE TEMEL UNSURLAR

Grindle ve Thomas'a (1989; Thomas ve Grindle, 1990) göre, kamu politikalarını etkileyen ve değiştiren unsurları anlayabilmek için; o ülkenin tarihi geçmişi, siyasî ve kurumsal kültürünün etkisiyle şekillenen seçkinlerintecrübeleri,değerleri ve algılabirlikte sistematik analize dâhil edilmelidir. Bilgi kaynakları politika inşâ etmek için yetersiz ve kesin doğruluktan uzak olan gelişmekte olan ülkelerdekikarar alıcılar politika kararları şekillendirme ve alma sürecinde çoğunlukla geçmiş bilgi kaynakları yerine sezgilerine ve tecrübelerine dayanırlar. Çoğu gelişmekte olan ülkenin geçmişinden kaynaklanan tecrübesi ve siyasi durumu karar alma sürecindeki merkezîyetçilik ve vesayetçiliği artırıcı etkiler gösterir.Türkiye'de en çok Çeliktürk'ün (2018) kullandığı Grindle ve Thomas'ın eserleri kamu politikası analizinde çok sayıda ülkede alan araştırması sonuçlarından yararlanarak uygulama aşamasına ve gelişmekte olan ülkelere odaklanması açısından ayrıca önemlidir.

Kamu sektörü performans değerlendirme politikaları ilgili mevzuatı, uygulamaları ve gidişata dair görüşleri içerir. Burada performans değerlendirmeye dair teorik yaklaşımların gelişimi, uygulamalar, uygulamaların performans politikasına etkileri değerlendirilmektedir. Bu tür teorik gelişme ve etkiler ülkelerin sosyo-politik ve kültürel durumuna göre farklılıklar arz etmektedir. Gelişmiş ülkelerin kamu yönetimi ve performans yönetimi yazını diğer ülkeleri eş zamanlı veya gecikmeli etkileyebilir. Bu yazın önce kendi ülkelerindeki politikalara ve uygulamalara yansır, sonra bunlar örnek ve model uygulama (benchmarking) yoluyla çevre ülkelere yayılır. Hâkim paradigmlar çevre ülkelerdeki akademik çalışmaları, akademisyenler de kendi ülkelerindeki uygulamaları etkiler.

Türkiye'de kamu performans politikalarına ilişkin uygulamaları etkileyen faktörleri üç temel eğilim olarak ele alan Şener'in (2013: 567) sınıflandırmasında yönetim ve stratejik yönetim uygulamalarının etkileri göz ardı edildiği ve Amerika Birleşik Devletleri (ABD) odaklı olduğu düşünülerek kamu performans değerlendirme politikalarıyla ilgili gelişmeler ve literatür bu çalışmada Şener'den (2013) biraz sapmayla aşağıda dört başlıkta incelenmektedir.

3.1. Siyasal Kayırmacılığı Azaltma İsteği ve Çabaları

ABD'de 1820'lerden itibaren yaygın olarak bilinen ve uygulanan Ganimet Sistemi olarak da bilinen uygulamalardır. Seçilen ve göreve gelenlerin çoğu işe almaları ve atamaları yaptıkları sistemdir. Ganimet sistemi, kısaca memurluğun liyakat ve eşitlik ilkesine dayanmaksızın, siyasal iktidar yandaşlarına bir ödül olarak dağıtılmasıdır (Ömürgönülşen, 2009; Şen, 1992). Ülkedeki siyasallaşmaya ve siyasal kültüre göre bu tür siyasal kayırmacılığın az çok benzer şekilde değişik ülkelerde günümüzde de uygulandığı söylenebilir. Bu tür işe alma ve atamaları kısmen bugün de görmek mümkündür. Ganimet sistemi kamuda performans değerlendirme önünde çok önemli bir engeldir ve performans yönetimini anlamsız veya en azından önemsiz kılmaktadır.



3.2. Yasal-Ussal Yükümlülükler ve Gereklilikler

19. Yüzyılın sonunda bilimsel yönetim ve yasal ussal yönetim yaklaşımlarının etkisiyle uzmanlığa dayalı personel sistemi oluşturmaya yönelik çalışmaları kapsar. Performans ölçümüne ilişkin modern kamu yönetimi dönemindeki rasyonel uygulamalar ABD’de New York Belediye Bürosu tecrübelerine dayanmaktadır (Köseoğlu ve Şen, 2014: 116). Liyakat sistemi kamu hizmetlerine girişin, yükselmenin ve her türlü ödüllendirilmenin yalnızca yeterlilik ve başarı ölçütlerine dayandırıldığı sistemdir. ABD’de 1854 yılında oluşturulan ve Liyakat Sistemi olarak da bilinen uygulamalar zamanla birçok ülkede kabul görmüştür (Şener, 2013: 567; Şen, 1992). Avrupa’da, özellikle Prusya’da, Kameralizm hareketi ve Weber’in yapısal düzenlemeler öngören bürokrasi anlayışı da yasal-ussal yaklaşımın en bilinen ilk örneklerdir (Shafritz, vd., 2017:254-55). Ayrıca, II. Dünya Savaşı’nın ardından “Planlama Programlama Bütçeleme Sistemi” (PPBS) uygulamaları önce gelişmiş (Wildavsky, 1969) sonra da çekiciliğini yitirmiştir.

20. yüzyılın başlarındaki performans ölçme yöntemlerine göre, 1980’lerden sonra kamu hizmetlerinde kalite ve sonuç odaklı çok boyutlu performans ölçeklerinin geliştiği, istatistiksel ve analitik yöntemlerin, sayısal tekniklerin daha çok kullanıldığı bir rasyonaliteden de bahsetmek gerekir (Köseoğlu ve Şen, 2014: 116). Örneğin, düzenleyici etki analizi ile yasaların yapıldığı kamu kurumlarında yasa tasarısı hazırlayanların da uzmanlaştığı ve konuya uygun uzmanların görüş ve birikimlerinden faydalandığı bir süreçte politika önerileri yasalaşabilir. Modern yönetim yaklaşımlarının çoğukamusal kararların alınması ve uygulanmasında katılımcılığı, çok düzeyli performans yönetim sistemlerini ve çok sayıda etkeni dikkate almayı özendirir.

3.3. İşletmecilik ve Yeni Kamu İşletmeciliği Anlayışlarının Yansımaları

Geleneksel bürokratik örgütlerdeki temel süreçlerin verimsiz olduğu, politik olarak taraflı olduğu ve kötü yönetildiği, dolayısıyla kamu hizmetlerinin verimsiz olması yanısıra vatandaş memnuniyetsizliğine yol açtığı ileri sürülmektedir. Buna çözüm olarak işletmecilik yaklaşımının kamu yönetiminde en üst düzeyde temsil edildiği yeni kamu yönetimi, kamu yönetiminde, modern bürokrasilerde kamu hizmetlerinin verimliliğini, etkinliğini ve genel performansını iyileştirmek için işletme yönetimi ve diğer disiplinlerde üretilen ve edinilen bilgi ve deneyimleri kullanan bir yaklaşımı temsil eder (Mirzahi, 2017: 12). Kamu yönetiminde 1980’lerden itibaren, çeşitli ilke, yöntem, uygulama ve değerlerin benimsenmesine yönelik reformlarda, işletmecilik yaklaşımının güçlü etkileri vardır. İşletmecilik yaklaşımı, kapsamlı refah devleti uygulamalarına, siyasallaşmaya ve etkinlik düşüklüğüne tepkilerden birisi olarak ortaya çıkmıştır (Ömürgönülşen, 2014; Özer, 2005). Bu yaklaşımla kamu kuruluşlarında düşük verim ve hantal yapı yerine ekonomiklik, etkililik ve verimliliğin artırılması amaçlanmaktadır (Ayhan ve Önder, 2017). Bunun personel sistemine yansımaları ise ABD özelinde 1978 Kamu Hizmetleri Reform Yasasıyla ortaya çıkan Kamu Personel Sistemidir. Ancak kamu kurumlarını işletme gibi gören, rekabeti ve sözleşmeleri temel alan ve çok faktörlü ve karmaşık kamu ilişkilerini açıklamada yetersiz olan işletmecilik yaklaşımı, Anglo-Sakson kültüre sahip olmayan ülkelerde daha az rağbet görmektedir (Denhardt ve Catlaw, 2014: 159-161).

3.4. Yönetişim, Yeni Kamu İşletmeciliği ve Stratejik Yönetimin Etkileri

1990’lara kadar popüler olan işletmecilik yaklaşımının artık önde gelen kimi akademisyenlerce



sağlık, eğitim, iç güvenlik ve sosyal refah gibi kamu hizmetlerindeki yetersizlik durumu tartışılmaktadır. İşletmecilik ve YKİ anlayışı, vatandaşların aktif rolüne, topluma karşı yükümlülüklerine, vatandaşlara etkili ve güçlü katılım gibi siyasal değerlere çok az önem verdiği için eleştirilmiştir. Demokratik değerlerdeki bu eksiklik, ortaklık ve işbirliğine duyarlı yönetim anlayışının yeterince desteklenmemesi çağdaş YKİ teorisinin kusurlarıdır (Mirzahi, 2017: 13; Ömürgönülşen, 2014). Yönetişim yaklaşımında paydaşların ve vatandaşların hesap verebilirlik ve doğru raporlama için kamu görevlilerini izlemedeki aktif rolleri öne çıkarılır.

Performans değerlendirmelerinde / ölçümlerinde kullanılan ölçütler, izlenen performans yönetim politikalarına hakim olan yönetim felsefe ve yaklaşımlarına göre değişmektedir. İşletmecilik anlayışındaki eksiklikler ve özel sektör mantığıyla kamu yönetiminin temel özelliklerinin ihmal edildiği eleştirilerine yönelik önem kazanan yönetişim anlayışı performansa bakışta önceliklerin etkinlikten ve maliyet azaltmadan vatandaş memnuniyetine ve temel siyasal değerlere doğru evrilmesine yol açmaktadır. İlgili paydaşların ve vatandaşların performans ölçümlerine katılması kamuya güveni de artırır (Yang ve Holzer, 2006: 119-120).

Kamu hesap verebilirliği demokratik sistemlerin önemli bir bileşeni olup hesap verebilirlik ve sorumluluk mekanizmaları ve kültürünün desteklenmesi, demokrasilerin etkili biçimde devamında önemli roller oynarlar (Mirzahi, 2017: 51). Yönetişim anlayışı Kamu Yönetimini Siyaset Bilimine daha da yaklaştırarak halka hesabın verildiği ve vatandaş memnuniyetinin de performans değerlemede önemini artırmaya başladığı bir sürece evrilmektedir (Yıldırım ve Önder, 2019). Dünya Bankası ve BM gibi uluslararası kuruluşların ve kamu sektöründe benimsenen yeni yaklaşımların etkisiyle 2000'lerde ve 2010'larda yeni performans politika ve uygulamalarında yönetişim uygulamalarının etkisi kimi hukuki değişikliklere yansımaktadır.

Özel sektör için geliştirilen stratejik yönetim anlayışının kamu yönetimine transferinde YKİ'nin güçlü etkisi olsa da, Türkiye dahil birçok ülkede, bu anlayışın kamuda uygulanması 90'lı yıllardan itibaren yaygınlaşmaktadır. Türkiye'de, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun (KMYKK) kabulü ve ilgili diğer mevzuattaki değişiklikler kamuda stratejik planlamayı hukuki zemine kavuşturmuştur (Önder ve Aydın, 2016: 226). Bu düzenlemeler kamu sektöründe stratejik planlama, performans esaslı bütçeleme, iç kontrol ve raporlama faaliyetlerini zorunlu tutmaktadır. 5018 sayılı Kanun'la stratejik plan yapımı zorunlu kılınan kamu kurumlarının çoğu stratejik planları amatör şekilde ve/veya dışarıdan uzman desteği alarak hazırlamakta veya hazırlatmaktadırlar (Aydın, Nyadera ve Önder, 2020). Stratejik planlar kurumsal düzeyde performansın değerlendirilmesi için altyapı sağlar.

Stratejik planlama aşamasında kamuoyu, paydaşlar, kamu temsilcileri ve dış çevreden analizlerle bilgi almak üzere tasarlanan performans yönetim sistemleri (Gözlükaya, 2007; Özgür, 2004) ve süreci stratejik hedefler, amaçlar ve performans ölçümleri gibi bir dizi bilgi kategorisi üretir (Moynihan, 2008: 6). Stratejik planlama ve yönetim anlayışında iç ve dış paydaş katılımının büyük öneme sahip olması yönetişim anlayışına uygundur. Performans yönetimi mekanizmalarını planlama ve uygulama süreci ile stratejik yönetim fikri benzerlik gösterir (Mirzahi, 2017: 99). Kuruluşun vizyonuna ve stratejisine dayanarak istenen sonuçlar belirlenir ve geriye dönük planlama sürecinde bu sonuçlara yol açabilecek çıktılar planlanır, bu çıktılara yol açabilecek girdiler ile faaliyetler belirlenir.



4. TÜRK KAMU SEKTÖRÜ PERFORMANS DEĞERLENDİRME POLİTİKASI: GELİŞİMİ VE UYGULANMASI AŞAMASININ ANALİZİ

1839 Tanzimat Fermanıyla birlikte önemli değişimler geçiren Osmanlı kamu personel sistemi; Osmanlı Devletinden Türkiye Cumhuriyetine miras kalmış ve Türkiye'nin kamu personel sistemi de devir alınan bu mirasın üzerine kurulmuştur (Şener, 2013: 571). Cumhuriyet Döneminde bu mirasın üzerine ideal bir sistem kurulamaması nedeniyle sürekli bir değişim ve reform talebi gündemdedir ve bürokratların sisteme sahip çıkma ve biçimlendirme güduları hayli yüksektir (Cangızbay, 1998; 2000; Çeliktürk, 2018). Türkiye'nin kamu personel sisteminin yapımı ve kanunlaştırmasında, DPT, Maliye Bakanlığı, hükümetler ve TBMM ana aktörler ise de uygulama yapım ve kanunlaştırmadan da daha karmaşık olup aktör sayısı ve direnç artmakta ve çok sayıda alt konu önem kazanmaktadır. Bu alt konular arasında personel temini ve norm kadrodan (Yüceyılmaz, 2016; Yüceyılmaz ve Özgür, 2019), performanstan sözleşmeli ve taşeron insan çalıştırmaya, çalışma barışı ve toplu sözleşmeden emeklilik ve personelin yer değiştirmesine ve sendikal haklardan yarı zamanlı ve esnek çalışmaya kadar birçok konunun birbiriyle ilintisi kurularak birlikte ve uyumlu şekilde işletilmesi gerekmektedir.

Türkiye'deki kamu performans değerlendirme politikasının gelişim seyri, liberal Batı demokrasilerindeki eğilimlere genel olarak paralellik gösterse de, özgün bazı özellikler de barındırmaktadır. Türkiye'de daha çok mikro düzeyde bireysel performans değerlendirme yaklaşımı görülürken, Kamu İktisadi Teşekkülleri (KİT'ler) ve İktisadi Devlet Teşekkülleri (İDT'ler) dışındaki kurum ve kuruluşlarda, kurumsal düzeyde performans değerlendirme ve ölçme ise ancak 2000'li yıllardan itibaren yaygınlık kazanmaktadır.

Bu başlıkta, Türkiye'de kamuda performans değerlendirme politikasının oluşumunda temel aktörlerden sonra performans anlayışı ve politikasının gelişim ve uygulaması bireysel, kurumsal ve makro düzeylerde değerlendirilmektedir. Performans ve performans politikasına dair kavramsal çerçeve çizilip ilgili literatüre kısaca değindikten sonra bu çerçeve ve literatür kapsamında Türkiye'de kamu sektöründe performans değerlendirme politikasının uygulanması boyutları irdelenmektedir. Bu değerlendirme 1) performans değerlendirme politikasının aktörleri, 2) bireysel performans değerlendirme politikaları, 3) kurumsal/örgütsel performans değerlendirme politikaları ve 4) sektörel düzeyde performans değerlendirme politikaları olmak üzere dört başlıkta ele alınmaktadır.

4.1. Türk Kamu Sektörü Performans Değerlendirme Politikası Aktörleri

Cahn (1995: 211-212) politika yapım sürecinde etkili olan kamu politika aktörlerini kurumsal (resmi) ve kurumsal olmayan (özel/sivil) şeklinde iki ana gruba ayıran. Chan (1995) kurumsal aktörleri yasama organları, yürütme organları ve yargı organları olarak tanımlarken, diğer aktörleri ise medya, çıkar grupları, siyasal partiler ve siyasal danışmanlar olarak sıralamakta; ancak uluslararası aktörleri ihmal etmektedir. OECD, BM/UN, AB/EU, UPF/IMP gibi uluslararası kuruluşlar kamu sektöründe performans değerlendirme politikası ve sisteminin benimsenmesinde temel baskı unsuru ve itici aktörler arasındadır. Uyumlaştırma sürecindeki talepleri nedeniyle AB de etkili ve önemli bir aktördür. Uygulamanın da içinde olan öğretim üyeleri ve lisansüstü öğrenciler Türkiye'nin performans değerlendirme politikasına entelektüel, teorik ve nadiren pratik katkılar yapmaktadır. Hasan Engin Şener (2013: 585-587) kamu personel politikaları alanındaki ana aktörlere dair ayrı bir alt tartışma yürütmüş olup Birgül Ayman



Güler (1988) ile birlikte maliyeci bakış açısının ve Maliye Bakanlığının personel sistemindeki rollerine önem vermişlerdir. Tahtalıoğlu ve Özgür (2019) taşeron şirketleri ve taşeron kullanan belediyeleri de kamu personel sisteminin aktörleri arasında görmektedir.

Türkiye’de resmi kurumsal aktörlerin başında TBMM, var olduğu dönemde Başbakanlık, Cumhurbaşkanlığı ve yargı organları gelirken, kurumsal olmayan aktörlerin arasında ise medya, çıkar grupları, siyasal partiler ve uzmanlar olarak sıralanabilir. Meclis politika oluşturmada öne çıkan en önemli aktör iken kurumsal performans denetiminde ise Meclis adına denetim yapan Sayıştay öne çıkar. Maliye (ve Hazine) Bakanlığı ise stratejik planların bütçe ile ilişkilendirilmesinde rol oynamaktadır (Yenice, 2006: 66). DPB (detaylı bir değerlendirme için bakınız: Ayman Güler, 1988) ile var olduğu dönemde DPT ve sonrasında Kalkınma Bakanlığı kamu performans değerlendirme politikalarının oluşumu ve uygulanmasında aktif rol oynamışlardır. Askeri müdahaleler ve hemen ertesindeki yıllarda ise askeri darbeciler önemli birer politika aktörü olmuşlardır.

Çıkar grubu örneği olarak sendikalar ise performans değerlendirmesine kapsamlı bir değerlendirme sistemi kurulamayacağı ve ideolojik davranış ve uygulamaların olacağı kaygısıyla olumsuz tavır takınmaktadır (DPB, 2017). Dünyadaki hızlı küreselleşme, yeni kamu yönetimi akımı, özelleştirme ve piyasalaştırma baskıları, nitelikli insan kaynakları yetersizliği, demografik gelişmeler, finansal krizler ve bütçesel kısıtlılıkları, kalite ve etkinlik arayışları, teknolojik gelişmeler, vb. etkiler çeşitli politika aktörlerini farklı düzeylerde de olsa performans arayışlarına yöneltmektedir.

Aktörler dış etkilere dayalı olarak değişen politikalar izleyebilir. Bu durumda, sistemli ve bütüncül bir performans değerlendirme politikası yerine önceki hükümetlerin yaptığına tepki şeklinde oluşan gümbürlük politikalar ortaya çıkabilmektedir. Türkiye’de Batıdaki gelişmelere benzer bir performans değerlendirme politikası aktörleri ve yapılanması mevcutsa da, seçmeci bir yaklaşım ve akademisyenler ile vatandaş dernekleri gibi kimi aktörlerin yetersiz katılımı söz konusudur. Hatta sendikalar ve sendika üst kuruluşları da performans politikası uygulamasından uzak tutulabilmektedir.

4.2. Türk Kamu Sektörü Bireysel Performans Değerlendirme Politikaları

1923–1965 arası dönemde, 44 yıl yürürlükte kalan 788 sayılı Memurin Kanunu ekseninde yürüyen, memurlar için işten atılma noktasında hukuki yönden güvenceli, toplum tarafından kabul gören statü ön planda olmuştur. Bu dönemde kamu personel sistemi ücretler noktasında özel sektöre göre daha çekici bir memurluk statüsü, halkla ilişkilerde otoriter ve vesayetçi, hizmete giriş açısından diplomaya, yükselme açısından ise kıdeme dayalı, kuralcı, biçimci ve ağır aksak işleyen bir görünüm kazanmıştır (Acar, 2019: 127). Memurlar, bazı istisnalar hariç, genel olarak adsız bir kamu görevi için hizmete alınmaları, Osmanlı Devletinden kalan yanlış uygulamalar, küçük bürokratların kendilerini algılayışları (Cangızbay, 1998; 2000) bu dönemin en önemli sorunları arasında idi.

1924 Anayasası ile her T.C. vatandaşına memurluk hakkı verilmiş ve 1926 yılında yasalaşan 788 sayılı Memurin Kanunuyla da mali haklar dışındaki konularda, kamu personeli hakkında tüm düzenlemeler yapılmış ve bu Kanun 1965 yılında yasalaşan 657 sayılı DMK yürürlüğe girene kadar uygulamada kalmıştır. 1927 yılında 1108 sayılı Maaş Yasası, 1929 yılında 1452 sayılı Devlet Memurları Maaşatının Tevhid ve Teadülü Hakkında Kanun, 1939 yılında 3656 sayılı Devlet Memurları Aylıklarının Tevhid ve Teadülüne Dair Kanun, 3659 sayılı Bankalar ve Devlet Müesseseleri Memurları



Aylıklarının Tevhid ve Teadülü Hakkında Kanun ve 4988 sayılı kanun yoluyla 1924–1964 döneminde kamu personel sisteminde ücret eksensiz arayış devam etti (Acar, 2019: 124). Türkiye’de kamu personel politikasını makro (örneğin, Acar ve Akman, 2019; Altunok, 2012; 2018; Bilgin, 2011; Şener, 2013), meso/orta (örneğin, Ayman Güler, 1988; Kulaç, 2016; Tahtalıoğlu ve Özgür, 2019; Yüceyılmaz, 2016), mikro (örneğin, Sezer ve Yıldız, 2009) düzeylerde ele alan eserler makrodan mikroya doğru sayıca azalmaktadır; halbuki meso düzey analiz için daha uygundur.

Tablo 1: Türk Kamu Performans Değerlendirme Politikalarının Süreci: Özet Bakış

Gündeme Gelme	Türkiye’nin kamu performans değerlendirme politikaları, 1930’larda yabancı uzman raporları, 1950 sonrası MEHTAP VE KAYA gibi yerli raporlar, 1990’larda da, AB, IMF, Dünya Bankası, OECD gibi uluslararası kuruluşlarca kamu yönetimi reformları kapsamında gündeme geldi. Günümüzde kamu performans değerlendirme politikaları teorik bağlamda yeni kamu yönetimi, yönetim ve kamu çalışanları ve sendikaların talepleri doğrultusunda, ideolojik olarak kamplaşma ve siyasallaşma ekseninde demokratik değerler tartışmalarıyla gündeme geliyor.
Tasarlama ve Alternatif Üretme	Türk kamu performans değerlendirme politikaları, başta kamuoyu, yabancı ve yerli uzmanlar, Cumhurbaşkanlığı, Maliye Bakanlığı, Devlet Personel Başkanlığı, OECD, IMF, AB, ABD, Dünya Bankası, Sendikalar başta olmak üzere STK’lar gibi kurumların etkisiyle bürokratlar, siyasi partiler ve milletvekilleri formüle edilip tasarlanmaktadır.
Yasalaşma	Türk kamu performans değerlendirme politikaları, TBMM tarafından çıkarılan yasalar, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, yönetmelikler, yönergeler ve genelgeler şeklindedir.
Uygulama	Başta yürütmenin başında olarak Cumhurbaşkanlığı, Bakanlıklar, DPB, Maliye Bakanlığı ile diğer tüm kamu kuruluşları personel politikalarını uygulamaktan sorumludur.
Geri bildirim ve değerlendirme	Türk kamu performans değerlendirme politikalarının uygulanmasına dair, başta medya ve kamuoyunca kamu görevlilerinin verimli çalışmadığına yönelik CİMER’e, Kamu Denetçiliği Kurumuna, ilgili kuruma ve yargıya yapılan şikâyetler veya davalar bulunmaktadır. Performans değerlendirme için Sayıştay Raporları, eskiden Devlet Denetleme Kurulu raporları da önemlidir. Sendikaların, memurların ücret başta olmak üzere talepleri, kamuoyunun beklentisini karşılamayan kamu personel sistemi ve bu beklentinin geri dönüşümü, sürekli arayış çabaları şeklinde geri bildirimler yaşanmaktadır. İlgili uzmanların değerlendirmesi sonucu oluşturulan gözlem ve raporlar ile akademik çalışmaların etkisiyle geri bildirim mekanizması işlemektedir.

Not: Acar ve Akman (2019) s. 207’den performans değerlendirme politikalarına uyarlanmıştır.

Türkiye’nin kamu performans değerlendirme politikası, 1930’lar ve 40’larda yabancı uzman raporları, 1950 sonrasında MEHTAP ve KAYA gibi yerli raporlar, 1990’lar ve sonraları da AB, IMF, Dünya Bankası ve OECD gibi kuruluşlarca önerilen performans odaklı ücretlendirme (Ceylan, 2009) gibi liberal Batı demokrasilerindeki başarılı örneklerin politika transferini öneren raporlardan etkilenmiştir. Çeşitli kamu sektörü reformları ile teorik ve entelektüel bağlamda yeni kamu işletmeciliği ve yönetim gibi kamu yönetimi akım ve yaklaşımlarının pratikte ise uluslararası kuruluşların, bürokratların, yüksek yargının ve çeşitli diğer aktörlerin de Türkiye’nin kamu personel değerlendirme politikasının çeşitli aşamalarında doğrudan ve medya ile sendikalar gibi kimi aktörlerin ise daha dolaylı etkileri bulunmaktadır. Türkiye’de daha çok siyasetçiler ve bürokratlar tarafından tasarlanan, akademisyenlerin etkisinin sınırlı olduğu, kamu performans değerlendirme politikasını TBMM yasalaştırırsa da uygulamasını yürütme erkinin çeşitli kurum ve kuruluşları ve kamu görevlileri gerçekleştirmektedir. Medyanın haberleri, uygulayıcı ve uzmanların raporları, akademisyen görüşleri politikanın değiştirilmesine dair genelde zayıf ve nadiren kuvvetli geri bildirimler sağlamaktadır.

1926 yılında yasalaşan 788 sayılı Memurin Kanunu kamu görevlileri için 20 yaşını tamamlamak,



T.C. vatandaşı olmak, ilgili görevin gerektirdiği bilgi ve yeteneğe sahip olmak, iyi huy sahibi olmak, 1 yıl ve daha fazla ceza almamış olmayı asgari şartlar olarak getiriyordu. Böylece, 788 sayılı Kanunla, işe almada ve yükselmede liyakat öne çıkmaya başlar. 788 sayılı Kanun'un 77. Maddesine dayanarak, iki yıl / defa olumsuz sicil alan emekliye sevk edilebiliyordu; akrabaların atanmasına sınır getiriliyordu ve sicili olumsuz olanlar görevden atılabiliyordu. Madde 77'nin bu düzenlemeleri Türkiye'nin kamu sektöründeki ilk önemli performans göstergeleri veya performansı düşürmeyi engelleme düzenlemeleri olarak ele alınabilir.

1960 sonrası birçok idari reform arayışının ardından personel reform politikasının yürütücüsü ve bu politikayı somutlaştıran aktörlerden birisi olarak Devlet Personel Dairesi (DPB) kurulmuştur (Ayman Güler, 1988; Mıhçıoğlu, 1988:42). Kamu personel sisteminde rasyonelliği ve verimliliği sağlayacak tedbirleri incelemek, çözümler ve öneriler üretilmesi amacıyla, farklı ülkelerden gelen yabancı uzmanlar tarafından birçok çalışma yapılmıştır. Batı ülkelerinde geliştirilen yeni yaklaşımların doğrultusunda personel yönetim sisteminde sorunların çözümü ve yeni yaklaşımların benimsenmesi için bazı değişiklikler yapılmıştır. Raporlarda belirtilenler ile yerli uzmanların görüş ve önerileri, 1965 yılında yasalaşan ve bazı hükümleri 1970 yılına kadar peyderpey yürürlüğe giren 657 sayılı Kanun'un yasalaşması öncesindeki çalışmalar sayesinde kurumsallaşma başlamıştır.

657 sayılı DMK, kanunlaşma öncesi hazırlık sürecine rağmen yeterli tartışmanın yapılmaması, Kanun'un iki kanatlı Parlamento'dan çok hızlı geçmesi ve konuyla alakalı birçok düzenlemenin tüzük ve yönetmeliklere bırakılması açılarından eleştirilmiştir. 657 sayılı Kanun'un çıkış sürecinde Maliye Bakanlığı Devlet Personel Dairesinden daha etkili olmuştu. Maliyeci bakış açısının hâkim olduğu ve bütçeye göre kadroların tahsis edilmesini önceleyen bir yapının oluşturulması kamu personelinin nasıl daha etkin ve verimli çalışacağı kaygısına üstün gelmekteydi (Altunok, 2012; 2018: 54-55).

TBMM'de 10 ay süren aralıklı görüşmeler sonunda 657 sayılı DMK 14/07/1965 tarihinde yasalaşmıştır. 239 esas, 24 geçici maddeden oluşan Kanun'un 79. Maddesi yayımlandığı gün, 51 maddesi 1966 malî yılı başından itibaren yürürlüğe girmiştir. Bu Kanun mevcut bürokrasi tarafından şiddetli direnişle karşı karşıya kaldığından 5 yıl boyunca askıda kalmıştır. 1970–1980 döneminde bile, 657 sayılı Kanun'un 263 maddelik asıl metindeki ilk halinden 112'si değiştirilmiş, 48'i ise kaldırılmıştır. 657 sayılı Kanun'un ruhu daha başlangıç yıllarında karmaşık bir duruma bürünmüş, sonraki yıllarda ise özgün biçimini neredeyse yitirmiştir (Acar, 2019: 129). Ancak, genel bir ifadeyle, 657 sayılı DMK, tekçi-üniter ve güvenceli bir istihdam biçimi getirmektedir. Tahtaloğlu ve Özgür'e (2019) göre, bu güvenceli istihdam biçimi sözleşmeli personel anlayışıyla 2000'lerde biraz kırılmıştır.

657 sayılı DMK'nın kabulünden sonra 1. Demirel Hükümeti iktidara gelmiştir. 1971 askeri muhtırası sonrası 657 sayılı DMK'daki aksaklıkların giderilmesine yönelik önlem ve tedbir getirilmeye çalışılmış, kamudaki lüks harcamaların önlenmesi amaçlanmıştır. Ayrıca, 1974 yılında, 12 maddelik KHK yoluyla geçici personel ve işçi tanımlamalarına dair ve başka bazı değişiklikler yapılmıştır. Kanun'un sürekli çıkarılan KHK'larla değiştirilmesi nedeniyle daha önce dağılmış olan yapısı tam olarak toparlanamadığı gibi daha da karmaşıklaşmıştır. Güçlü ve güvenceli memur ilkesi sayesinde ömür boyu istihdam garantisi devam etmiş, hedeflenen kariyer ve liyakat ilkesi tam olarak kurulamamış olup performans esaslı değerlendirme de olumsuz etkilenmiştir (Acar, 2019: 129). 1970'lerde, her biri bir öncekine tepki şeklinde 12 adet milliyetçi cephe ve demokratik sol hükümetler kurulmuş ve böyle bir



ortamda doğru bir yapı oluşturulamayıp sistematik olmayan parçalı ve yamalı devlet personeli sistemi devam etmiştir (Şener, 2013: 575-578). Türkiye'nin kamu personel sisteminde; kurumsal rasyonel tercih teorisinde öngörülen rasyonel ve süreklilik arz eden kurumsal bir yapı (Ostrom, 2007: 17-18) bulunmamakta; rasyonalite çabaları ötelenmekte ve baltalanmaktadır.

Tablo 2: Türk Kamu Sektörü Performans Değerlendirme Politikasına Dair Önemli Mevzuat Gelişmeleri

1926	1926 tarihli 788 sayılı Memurin Kanunu	Madde 77. İki yıl / defa olumsuz sicil alan emekliye sevk edilebilmesi
1960	160 sayılı Kanunla Başbakanlığa bağlı Devlet Personel Dairesi kurulması ve DPT'nin Kalkınma Planları	Kamu personel sistemini tek elden yöneten bir kurum kurulmuş, kalkınma planlarında Kamu personel ve performans politikalarına yer verilmiştir.
1965	657 sayılı Devlet Memurları Kanunu	Tüm hükümleriyle ancak beş yıl sonra yürürlüğe girmesi
1978	BKK: Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esasların kabulü	Sözleşmeli personel çalıştırılabilmesi
1983-2018	KİT Düzenlemeleri: 60 sayılı KHK, 233 sayılı KHK, 308 sayılı KHK, 399 sayılı KHK	Birçok düzenlemenin Anayasa Mahkemesi tarafından iptali, personel sisteminin oturmaması, piyasa şartlarına ayak uyduramaması
1984	217 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Devlet Personel Başkanlığı yeniden düzenlendi.	Devlet Personel Dairesi, Devlet Personel Başkanlığı adıyla yeniden düzenlenerek yine Başbakanlığa bağlandı.
1999	1999 yılında Devlet Memurları Sınavı sisteminin uygulamaya konulmuş ve takibi bu Başkanlıkça yapılmıştır.	1999'da DMS ve 2002 yılında ÖSYM tarafından yapılan KPSS sınavı sistemi kurularak merkezi sınav usulüne geçilmesi
2004	Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı (2003)	Performans odaklı yasa tasarının yasalaşmaması, ancak sonrakilere etkisi
2003	5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu	Yasa performans değerlendirmeye temel teşkil etmiştir. 2006 yılında yürürlüğe girmiştir.
2004-2006	Kamu Personel Kanun Tasarısı (2004-2005) ve Devlet Memurları Kanun Tasarısı (2006)	Değişim hedeflense de tasarı düzeyinde kalması ve 2006 yılı sonrasında başka fikirlerin de gelişmesi
2010	Anayasa değişikliğiyle kamu görevlilerine toplu sözleşme imzalanması çalışmaları	Kanun ile düzenlenmesi gereken bazı haklar toplu sözleşmeyle düzenlenmiştir.
2011	6111 sayılı Torba Kanun	Sicil sisteminin kaldırılması, uzman düzenlemesi.
2000-2018	Kamuda taşeronlaşma serüveni ve sonrasında kadro verilmesi	2013'de yerel yönetimlerde sözleşmeli çalışanlara 2018'de ise 696 sayılı KHK ile kamuda 850 bin taşerona kadro verilmiştir.
2011	6085 sayılı Sayıştay Kanunu	Kurumsal performans değerlendirme sistemi geldi.
2018	DPB taslak performans değerlendirme sistemi	Halen devam ediyor. Bu başlıkta Taslağın bazı detayları tartışılmaktadır.

Kaynak: Acar (2019: 135) ve diğer mevzuat değişiklikleri dikkate alınarak oluşturulmuştur.

Bu dönemin önemli aktörlerinden birisi olan DPT tarafından hazırlanan beş yıllık kalkınma planlarında da kamu personel sisteminin sorunları ve çözüm önerilerine büyük oranda yer verilmiştir. Eşit işe eşit ücret, norm kadro, esnek çalışma, performans değerlemesi gibi konulara son dönem kalkınma planlarında yer verilse de, planlardaki tespitler çerçevesinde önerilen çözümler uygulamaya tam olarak geçirilememiştir (Altan, 2010: 437). Akademik çalışmalarda ise, 1980'e kadar olan bu dönemde, kamu personelinin sicil ve disiplin sistemi, istihdam, sendika ve dernek faaliyetleri gibi idari reform konuları ele alınmıştır. Bu döneme dair bir başka eleştiri de, 1960 sonrası personel yönetimi reformu için referans



ve öğrenme kaynağı olarak Anglo-Sakson eğilimli bir bakışın hâkim olmasıdır.

12 Eylül 1980 askeri darbesiyle demokrasinin ve parlamenter sistemin kesintiye uğratıldığı 1980-1983 döneminde partizan yaklaşımlara eleştiri olarak kurulan askeri hükümet, devlet kadrolarındaki şişkinlikten, gereksiz bürokrasi ve istihdam, tarafsızlık ve ideolojik bakış gibi öncekilere benzer eleştirileri yaparak kamu personel ve performans değerlendirme politikaları oluşturmaya yönelmiştir (Şener, 2013: 578). Askeri darbe sonrası liberal ekonomik sisteme geçme hedefi olan Özal hükümetleri ise, 1980 sonrası YKİ gibi yönetsel akımların da etkisiyle kamu personel sistemini değiştirmeye çalışmıştır. Bu dönemde akademik çalışmaların bir kısmı da, neo-liberal politika ve minimal devlet söylemleriyle birlikte hantal bürokrasi, kırtasiyecilik ve kamu personel sayısının fazlalığına, sözleşmeli personelin gerekliliğine, kamunun özel sektörün yöntem ve tekniklerini kullanması ihtiyacına vurgu yapmaktaydı. Özal'lı yıllarda kamu personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine ve daha esnek bir sisteme geçiş düşünce ve çabaları da yoğundu.

Bu dönemde, devletin personel politikasının ana aktörü olması beklenen ama beklentilere cevap veremeyen Devlet Personel Dairesi, Devlet Personel Başkanlığı'na dönüştürülmüştür. Aynı dönemde ayrıca, kamu görevlilerinin milli gelirden daha fazla pay almaları için çalışmalar yapılmış; devlet kadroları kanuna bağlanmış; 8.000'den fazla olan kadro sayısı 900'e indirilmiş; kadro tespit ve talepleri için iş analizi ve ölçüm çalışmaları getirilerek keyfi kadrolaşmanın önüne kanunla geçilebileceği düşünülmüştür (Şener, 2013: 579; Yüceyılmaz, 2016).

1998'de yayımlanan 16 sayılı Genelgeyle norm kadroların tespit edilmesi amacıyla bir komisyon oluşturulmuş ve Komisyonun iş analizi, görev tanımı, iş gerekleri çalışmalarına dayalı olarak norm kadro sayısını belirlemesi ve bunu Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı'na bildirmesi istenmiştir. Bu dönemde izlenen politikalarda IMF ve AB etkisi dikkat çekmektedir (Şener, 2013: 582). 1999 yılında Devlet Memurları Sınavı (DMS) sistemi uygulamaya konmuş ve 2002'de KPSS sistemi kurularak merkezi sınav usulüne geçilmiştir.

1970'li yıllarda başlayan KHK'lar ile kamu personel sisteminde değişiklik yapma girişimleri 1980 sonrasında da devam etmiştir. 1980-1990 döneminde çıkarılan 305 kez KHK'nın 261'i kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesiyle ilgilidir. Bunlardan 108'i kurumların yapısı, 32'si yönetsel usullerle ilgili iken 121'i kamu personel sistemine ilişkin düzenlemelerdir (Acar, 2019: 130).

Altan (2005:147) Türk kamu yönetiminin personel sorunlarını, göreve alma; liyakat, kariyer ve sınıflandırma; örgütlenme; ekonomik ve sosyal haklar; eğitim ve yetiştirme; siyasal etkiler, baskılar ve değişimler olmak üzere beş ana başlıkta toplamaktadır. Bu temel konuların her aşamasında performans değerlendirme çoğunlukla olumsuz olarak etkilenmektedir. Her ne kadar sicil sisteminden kaynaklanan sorunlar sıklıkla dile getirilse de sicil sistemi kaldırıldıktan sonra da henüz kapsamlı, yaygın ve objektif bir performans değerlendirme sistemi uygulamaya konamamıştır. Kamu personeli performans değerlendirme sistemi personelin tam katılımına müsaade etmemekte, çoğunlukla üstten asta tek yönlü bir değerlendirme şeklinde olmakta, performans değerlendirme çıktılarına hizmetiçi eğitim programlaması ve ücretlere yansıtma gibi amaçlarla bakılmamaktadır (Altan, 2005:148-150).

4.2.1. Sicil Sistemi ve Sicil Sisteminin Kaldırılması

Yükselme (terfi) “memurun yetki ve sorumlulukları daha fazla olan bir memurluğa geçmesi”



olarak tanımlanabilir. Yükselmeler, “Devlet Memurlarının Görevde Yükselme Esaslarına Dair Genel Yönetmelik”le düzenlenmişti. Her yıl doldurulan sicil raporuyla kamuda bireysel başarı değerlendirilmesi 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve 18.10.1986’da yayımlanan Devlet Memurları Sicil Yönetmeliğiyle düzenlenmekteydi. 657 sayılı DMK’da personel başarı değerlendirilmesiyle ilgili konular “Sicil” başlığında yer almaktaydı. Buna göre, “*her devlet memurunun bir memur kütüğü, numarası, bir memur cüzdanı ve özlük dosyası bulunmakta ve bu özlük ve sicil dosyaları, devlet memurlarının ehliyetinin belirlenmesinde, kademe ilerlemesi, derece yükselmesi, emekliye ayrılma ve hizmetle ilişkilerinin kesilmesinde esas alınır*” (Ekinci, 2008: 182).

DMK’nın sicil formuna bakıldığında, kamu sektöründe performans değerlendirme, görev başarı değerlendirme sorunları, iş başarısından ziyade iş arkadaşlarına uyumu ve işyeri düzeni gibi amirin emirlerine ne derece uyduğunu içeren “kişilik” yönüyle değerlendirilmekte, başarıyı ve amaçları gerçekleştirme derecesini ölçen görevle ilgili ölçütler zayıf kalmaktadır. Bu tür sorular, nesnel olarak değerlendirmeye uygun olmayan soyut ve öznel sorulardır. Devlet Memurları Sicil Raporunda, yönetici durumundaki kamu görevlilerinin görev yeterlilikleriyle ilgili sorular da, güncel performans değerlendirme yaklaşımlarında görülen standartlarla desteklenmediği için, değerlendiricinin kişisel takdirine bağlı olabilir. Sicil Raporuyla ilgili düzenlemeler sicil amirlerinin belirlenmesi, gizli sicil raporlarının doldurulması, değerlendirilmesi, sicil amirlerinin sorumluluğu gibi konuları içerir. Sicil notu ortalaması, 60’tan 75’e kadar olanlar “orta”; 76’dan 89’a kadar olanlar “iyi”; 90’dan 100’e kadar olanlar “çok iyi” derecede başarılı olmuş ve olumlu sicil almış sayılırlar. Sicil notu ortalaması 59 ve daha aşağı olanlar “yetersiz” olarak nitelenerek olumsuz sicil almış sayılırlar (Ekinci, 2008: 182).

657 sayılı DMK’nın belirlediği çerçevede memurlara dair maddi olmayan/soyut motivasyon / teşvik unsurlarına yer verilmektedir. Kanun’un 122. Maddesi “*merkezde atamaya yetkili amirler, görevlerinde olağanüstü gayret göstererek başarı sağlayan memurlara, valiler ve kaymakamlar tarafından takdirname verilebileceği*”ni belirtmektedir. Ancak 112. Maddedeki bu düzenlemede başarının nasıl değerlendirileceğine ilişkin esaslar ayrıntılı olarak yer almamaktadır. Bu eksikliği gidermeye yönelik olarak, kamu görevlilerinin etkili ve verimli olması çeşitli kanunlarla personelin performansının değerlendirme sonuçlarına göre ek ödeme yapılabilmesiyle eşdeğer görülmektedir. Bu yaklaşım başka ülke performans değerlendirme sistemleriyle çok az benzerlikler taşımaktadır. Türkiye’de Devlet memurları performans değerlendirme sistemleri, kadronun gerektirdiği yeterlilikten ve işten ziyade kişisel özellikleri öne çıkarmaktadır. Personel değerlemesine dair sağlıklı performans ölçütleri yokluğunda ve geçerli evrensel performans ölçüm sistemleri uygulanmayınca, değerlendirmeler yöneticilerin kişisel kararlarına kalabilmektedir (Bilgin, 2004: 401).

1990’lar sonlarından itibaren ANAP, DYP, Ecevit ve AK Parti hükümetleri “*eşit işe eşit ücret, liyakat, verimliliğe, performansa dayalı ve enflasyonla uyumlu ücret, sendikal haklar, siyasi ahlak, yolsuzlukla mücadele, bilgi edinme, kamu harcama reformu, gerekmedikçe yeni personel almama, memur işçi ayrımının netleştirilmesi, norm kadro çalışmaları ile kamu personel sisteminde*” (Acar, 2019: 132-133) bazı adımlar attılar. 2000 sonrasında en önemli personel sorunlarından birisi kamu sektöründe taşeronlaşmanın aşırı yaygınlaşmasıydı (Yüceyılmaz, 2016; Tahtalıoğlu ve Özgür, 2019).

5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun (Tasarısı) 8. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer’in vetosu nedeniyle yürürlüğe girememiş ve kadük



kalmıştır. Genelde kamu yönetiminde, özelde kamu personel rejiminde köklü değişiklikler getiren Tasarı uygulanma imkânı bulamasa da, ilerleyen yıllarda Tasarıyla gerçekleştirilmek istenenlerin çoğu parçalı şekilde uygulanmıştır (Şener, 2013). Bu yaklaşım Baumgartner ve arkadaşlarının (2018: 66-67) kamu politikası yapımı ve uygulanmasında uzun vadeli değişimi açıklamak için kullandıkları kesintili denge teorisine (Punctuated Equilibrium Theory, PET) uymaktadır. Kamu Yönetimi Temel Kanunu (KYTK) Tasarısı, özellikle küreselleşmenin de etkisiyle, başta yeni kamu yönetimi, yönetişim, yeni kamu işletmeciliği, e-Devlet ve diğer değişimlerden ve OECD ile Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşların talep ettiği politika transferlerinden etkilenmişti. KYTK Tasarısının Genel Gerekçesinde, liyakat sisteminin yetersizliği, performansa dayalı olmayan ve iyi kurgulanmamış ücret sistemi, dengesiz personel dağılımı, mevzuattaki dağınıklık gerekçeleri yer almaktaydı (Acar, 2019: 132).

2011’de yasalaşan 6111 sayılı torba Kanunla kamu personel sisteminde önemli değişiklikler yapıldı. 657 sayılı DMK’nın güncelliğini yitiren hükümlerinin yürürlükten kaldırılması, memurların aylıklı ve aylıksız izin haklarında iyileştirmeler yapılması, kurumlararası görevlendirmelerin kolay hale getirilmesi, sicil sisteminin kaldırılarak yerine başarılı personelin ödüllendirilmesi gibi birçok düzenleme 6111 sayılı bu torba Kanun’la getirildi. Bu Kanun’la üst düzey kadrolara atanmalarda memurluk kariyeri veya memurluk kariyerini esnetici şekilde, belirli meslek ve işler dışında özel sektörde geçen sürelerin tamamı veya belirli bir oranının hesaba katılması da vardır (Acar, 2019: 133).

4982 sayılı Bilgi Edinme Kanunu’ndan yararlanarak memurlar tarafından, yargıya intikal ettirilen sorunlu bir konu olarak sicil düzenlemesi, 2011 yılında 6111 sayılı Kanun marifetiyle, 657 sayılı DMK’dan kaldırılmış (Bilgin, 2011: 25) ve 657 sayılı DMK’nın “Takdirname” başlıklı 122. Maddesinin başlığı ve içeriği değiştirilmiştir. 6111 sayılı torba Kanun’un 110. Maddesinin başlığı “Başarı, Üstün Başarı Değerlendirmesi ve Ödül” olmuştur. 6111 sayılı yeni Kanun’da “Üç defa başarı belgesi alanlara üstün başarı belgesi verilir. Üstün başarı belgesi verilenlere, uygun görülmesi hâlinde en yüksek devlet memuru aylığının (ek gösterge dâhil) %200’üne kadar ödül verilebilir” ifadesi yer almaktadır.

Kamu kurum ve kuruluşlarında yürütülen hizmetlerin özellikleri göz önünde tutulduğunda, memurların başarı, verimlilik ve gayretlerini ölçmek üzere, Devlet Personel Başkanlığının uygun görüşü alınmak koşuluyla, değerlendirme standartları belirlenebilmektedir. Bir diğer yeni önemli düzenleme ise 6111 sayılı Kanun’un “Başarı Değerlendirmesi ve Ödül” başlıklı 122. Maddesi olup bu Maddeye dayanarak kurumlar değerlendirme ölçütleri belirleyecektir; ancak, 2020 sonlarına kadar, aradan geçen 9 yıla rağmen ilgili genel yönetmelik halen çıkartıl(a)mamıştır. Ölçütlerin belirleneceği yönetmelik çalışmaları Ekim 2020 itibariyle halen taslak halinde olup bu çalışmalar ve kurulmak istenen alt sistemler aşağıda özetlenmektedir.

4.2.2. Personel Performans Değerlendirme Sistemi Taslağı

Devlet Personel Başkanlığı (DPB) “Kamu Personelinin Başarılarının Değerlendirilmesine İlişkin Genel Yönetmelik Taslağı”nı 2017 yılında hazırlamış ve bu Taslağı kamu kurum ve kuruluşlarının görüşüne sunup tartışmaya açmışsa da, 2020 itibariyle halen mevzuatta yerini alamamıştır. DPB tarafından hazırlanan Yönetmelik Taslağı önerilen sistemin adı, kapsamı, temel ilkeleri, kimlerin kimleri değerlendireceği hususu ile değerlendirme dönemleri, düzeyleri, konuları, süreçleri, sonuçları ve itiraz mekanizması yeni önerilen sistemin altyapısını oluşturmaktadır.



Bu Genel Yönetmeliğin, 657 sayılı DMK'ya tabi olarak istihdam edilen Devlet memurları ile 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye bağlı olarak çalışan sözleşmeli personel hakkında uygulanması düşünülmektedir; ancak kurum ve kuruluşların özel kanunlarındaki düzenlemeler istisna olacaktır (md. 2). Kendi değerlendirme sistemini uygulayan kurumların çoğu, kendi mevzuatında bu Genel Yönetmelik'e uygun değişiklikler yapmadığı sürece kendi sistemlerini uygulamaya devam edeceklerdir. Bu durumda, *“Emniyet Hizmetleri Sınıfındaki, Eğitim ve Öğretim Hizmetleri Sınıfındaki, Sağlık Hizmetleri ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri Sınıfındaki, Jandarma Hizmetleri Sınıfındaki ve Sahil Güvenlik Hizmetleri Sınıfındaki memurlar bu Genel Yönetmeliğin kapsamı dışında kalmaktadır. Bazı kurumlardaki Genel İdare Hizmetleri sınıfına tabi personel”* de kapsam dışındadır. Bununla birlikte, Saydam'a (2018: 90) göre, KİT'lerde görev yapan sözleşmeli personel ile Devlet memurlarının paralel bir düzenlemeye tabi olması yerinde bir yaklaşımdır. Öte yandan çok sayıda hizmet sınıfının kapsam dışında kalması hazırlanan yönetmeliğin “genel” olma vasfını zedelediği iddia edilebilir.

Kamu Personelinin Başarılarının Değerlendirilmesine İlişkin Genel Yönetmelik Taslağına göre, başarı değerlendirme sisteminin özündeki ilkeler, “adalet ve nesnellik”, “saydamlık ve alenilik”, “belirlilik”, “katılımcılık ve uzlaşma”, “stratejik planlar ve ilgili mevzuatla uyumluluk”, “ölçülebilirlik”, “işlevsellik ve çok yönlülük” olarak belirlenmiş (md. 4) olup bunlar, yönetim felsefesiyle de uyumaktadır. Performans Başarı Değerlendirme Sisteminde (PBDS) tüm süreçlerin şeffaf ve açık yürütülmesi istenmektedir. Personel, hangi konu ve ölçütlerde nasıl değerlendirileceğini bileceğinden, kendisine ilişkin beklentilerden haberdar olarak hangi durumlarda puanlarında düşüş olacağını da bilebilecektir (Saydam, 2018: 91). Değerlendirme süreçleri “Planlama”, “İzleme” ve “Değerleme” döngüsü şeklindedir.

PBDS *“süreçlerin açık olması, ölçütlerin belirli olması, hedeflerin uzlaşa ve işbirliği içinde dağıtılması”* gibi performans değerlendirmeyle ilgili yöntem ve kavramlar üzerine inşa edilmektedir. Hedeflerin ölçülebilirliği nesnellik için son derece önemli olup hedefler genelde stratejik planlar ve yıllık performans programlarından gelir (Saydam, 2018: 104). Stratejik planların ve yıllık performans programlarının rutin bir mevzuat olmaktan çıkıp işlevselleştirilmesi de gerekmektedir. Öngörülen sistemde hedefler, görevler ve performans en yakın amirlerce değerlendirilecektir. Yetkinlikler ise “en yakın amirin yanı sıra, belirli oranlarda en yakın astlar, iş arkadaşları ve vatandaşlar tarafından” da değerlendirilebileceği için değerlendirme hatalarının asgari seviyede olması amaçlanmaktadır. Tasarlanan sistemde ilgili personel 100 puan üzerinden değerlendirilmeye başlanacak; önceden belirlenen ölçütler dikkate alınarak puanlanacak, 100 puandan sapsmalar en yakın amirlerce tutulan izleme formuna dayandırılacak, sonuçlara itiraz edilebilecek, iç ve dış denetim mekanizmaları işletilecektir (Saydam, 2018: 104). Değerlendirme sonuçları yargısal denetime tabidir.

Kurumların özellikle personel/insan kaynakları birimlerine Performans Başarı Değerlendirme Sistemine (PBDS'ye) ilişkin gerekli eğitimlerin verilmesi, uygulamayı kolaylaştıracak yazılım sistemlerinin geliştirilmesi gibi hususların dikkate alınması kaydıyla, PBDS'nin Türkiye'nin kamu yönetimine önemli katkılar sunması beklenebilir. PBDS hayata geçirilirse Türkiye'de genelde kamu yönetimi anlayışında ve kültüründe özelden personel yönetiminde ciddi değişimler yaşanacaktır.



4.3. Türkiye’de Kurumsal Düzeyde Performans Değerlendirme Politikasının Uygulanması

Kamu mali yönetimi ve denetimi alanında 2003’de yasalaşan ve 2006’da yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Türkiye’nin kamu performans politikalarını bireysel ve örgütsel düzeyde etkilemektedir. Kanun, kamu yönetiminde etkinliğin artırılmasında Sayıştay’ın geleneksel işlevlerine yeni açılımlar getirerek önemli görevler ve sorumluluklar yüklemektedir. 5018 sayılı Kanun’da stratejik plan “*kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını temel ilke ve politikaların, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan*” olarak tanımlanır. Performans ile stratejik plan ilişkisinin kurulması hem merkezi idarenin denetim işlerini etkin, kolay ve ucuz hale getirecek hem de yerel yönetimler ve alt birimleri hesap veren konuma taşıyacaktır (Sağbaş vd, 2011: 41). Benimsenen mali saydamlık, hesap verme sorumluluğu, performans esaslı ve çok yıllık bütçeleme ilkeleri çerçevesinde hazırlanan stratejik planlar, performans programları ve faaliyet raporları, Sayıştay’ın etkin performans denetim sisteminin ana unsurlarıdır. Yeni Kanun’la söz konusu belgeler, bütçe hakkının etkin kullanılması ve görüşmelerin daha rasyonel yürütülmesi amaçlarıyla TBMM’ye sunulmaktadır. Bu belgelerin ve Sayıştay raporlarının TBMM’de birlikte değerlendirilmesi yoluyla, bütçe sürecinin ve parlamenter denetimin kalitesinin artırılması hedeflenmektedir (Önder ve Meydanlı, 2019: 131).

Kurumsal performansın geliştirilmesi ve değerlendirilmesi ile stratejik plana dair hükümler içeren 5018 sayılı Kanun kamu kaynaklarının etkili, verimli ve ekonomik kullanılmasını, tüm mali işlemlerin raporlanması, muhasebeleştirilmesi ve kontrol edilmesini düzenlemektedir. 6085 sayılı Kanun’la Sayıştay Kanunu’nda yapılan değişiklikle stratejik planlar üzerinden kurumsal performansın denetlenmesine başlanmıştır. Sayıştay raporları yürütmenin yasama tarafından denetlenmesi için TBMM’ye sunulmaktadır (Önder ve Meydanlı, 2019: 130). Kurumsal performans kurumun belirlenen amaçlara ne derece ulaştığını bütüncül bakış açısıyla ele alırken bireysel performans bireyin ödev ve sorumluluklarının yerine getirme düzeyini gösterir. Bireylerin görev ve sorumlulukları kurumsal amaç ve görevlerle örtüştürülür ve çalışanlar beklenen ödev ve sorumlulukları başarıyla tamamlarsa takım, birim ve üst birimlerin kurumsal performansı da artar. Modern kapsamlı performans yönetimi ve sisteminde takım performansı çok önemlidir (Coşkun ve Dulkadiroğlu, 2018: 13).

4.4. Türkiye’de Sektörel Düzeyde Performans Değerlendirme Politikasının Uygulanması

Türkiye’de sektörel düzeyde genel, tutarlı ve tekdüze bir kamu performans politikası yok iken, bireysel düzeyde performans değerlendirmesi ile 2010’lu yıllarda örgütsel düzeyde performans değerlendirmesi vardır. Ancak sektörlere bakıldığında, ayrıksı bazı uygulamalar görülebilir, eğitim, güvenlik, sağlık sektörlerinde bazı uygulamalar vardır. Sektör düzeyinde performansın artırılması denilince daha çok iktisadi sektörler akla gelmektedir. Başarının artması için kalkınma planlarında bazı sektörler (örneğin günümüzde yapay zekâ, yenilenebilir enerji ve çevre) ekonomik teşviklerle öncelikli hale getirilebilir. Bu tür teşvikler daha çok kamudan özel bir kaynak aktarımı şeklinde olur. Bazı kamu iktisadi teşebbüslerinde özel sektöre benzer, daha çok bireysel düzeyde performans üzerinde duran, performans değerlendirme ve teşvik sistemleri vardır.



Kamu İktisadi Teşebbüslerinde 399 sayılı KHK kapsamında çalışan sözleşmeli personelin sicil ve başarı değerlendirilmesi ile başarı ücreti uygulaması halen “Kamu İktisadi Teşebbüsleri Sözleşmeli Personel Sicil ve Başarı Değerlendirmesi Hakkında Yönetmelik” çerçevesinde devam etmektedir. 399 sayılı KHK’nın 27. maddesinde sözleşmeli personelin ücret konuları arasında “başarı ücreti” de geçmektedir. Sicil ve başarı değerlendirilmesi sonucunda sicil ve başarılarına göre başarı ücreti ödenmesi öngörülmüştür. Yine 399 sayılı KHK’nın 43. maddesinde başarı düzeyi düşük olanlara ücret ödenmemesi ve başka bir sicil amirinin yanında, buldukları görevin mevcut ücret tutarı ile altı ay daha denemek üzere yeni bir sözleşme yapılması öngörülmektedir. Bu süre sonunda da sicil ve başarıları D düzeyinde olanların sözleşmeleri feshedilir. KİT’lerin 2014 yılı verileri başarı düzeyi oranı A düzeyi için %99,72 (Saydam, 2018: 87) gibi herkesin çok başarılı olduğu abartılı bir sonuç vermiştir. Başarı ücretlendirmesi, zamanla, personel arasında herhangi bir ayırım yapılmadan tüm personele yapılan standart bir ödeme haline gelmiştir. Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı Genel Müdürlüğü, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu Başkanlığı, İstanbul Tünel ve Tramvay İşletmeleri (İETT) Genel Müdürlüğü gibi birçok kurumda performans değerlendirme sistemleri uygulanmaktadır. Ancak düzenlemeler ve uygulamalar, değerlendirme konuları, değerlendiriciler, değerlendirilenler, ölçütleri, yöntemleri ve sonuçları bakımından farklılıklar arz etmektedir (Saydam, 2018: 87).

5. TARTIŞMA, SONUÇ VE GENEL DEĞERLENDİRME

Tür kamu performans değerlendirme politikasının uygulama aşamasının çözümlendiği bu çalışmada bireysel performans değerlendirmeleri ön plana çıkmakla birlikte 2000’li yıllardan sonra kurumsal düzeyde performans değerlendirme ve kontrol sistemlerinin de getirildiği; ancak genel olarak bu uygulamaların sadece stratejik planlar ve bütçe odaklı olduğu görülmektedir. Performans değerlendirmede çok sayıda yöntem ve model önerilmektedir. Mizrahi (2017: 2) performans yönetimi literatüründe resmi (oyun-teorik) modelleme, operasyonel yönetim, yeni kurumsallaşma ve uluslararası veri setlerine dayalı çapraz ülkeler arası istatistiksel karşılaştırmalar olmak üzere dört araştırma yöntemi önermektedir. Bu araçların her biri kamu sektörü performans yönetim sistemlerinin farklı yönlerinin aydınlatılmasına teorik bilgiler ve pratik uygulamalarla bütünleştirici şekilde yardımcı olmaktadır. Performansa dair kamu yönetimi araştırmaları, performans yönetimi, değerlendirme ve teşvik programlarında genel olarak iki ana yaklaşım görülür. Birincisi performans için temel ödeme mantığına odaklanırken, ikincisi sosyal etkileşimleri, yapısal ve soyut faktörleri, siyasi dinamikleri, sembolik boyutları vurgular. İlk yaklaşımın literatüre hâkim olduğu söylenebilir, çünkü halen özel sektör eğilimleri revaçta olup nicel olarak ölçülebilen göstergeler kolaylık sağlarken, ikinci yaklaşım daha karmaşıktır ve genellikle nitel araştırma yöntemlerine dayanır. İkinci yöntemde uygulamada verileri toplamak ve yorumlamak çelişkili sonuçlar verebilir ve daha zahmetlidir.

Kamu kurum ve kuruluşlarının stratejik planlama ile performans yönetimi ve değerlendirme süreçlerinde karşılaştıkları çok sayıda sorun vardır. Öncelikle, Türkiye’de 1960 öncesi yabancı uzmanların öneri ve bakış açıları hâkim idi; yerli uzman raporları ancak TODAİE sayesinde mümkün olabildi. 1960’lar ve sonrasında personel yönetimi reformu için referans ve öğrenme kaynağı olarak Anglo-Sakson eğilimli bir bakışın başat olması durumu değiştirmemiştir. Türkiye’nin kültürel kodlarına uygun, uzlaştırıcı ve verimli bir performans değerlendirme sistemi oluşturulamamıştır; sendikalar, çalışanlar, kamu görevlileri dernekleri ve toplumun birçok kesimi performans odaklı anlayışa şiddetle



karşı çıkmaktadır. Stratejik plan ve performans programlarının hazırlanma ve uygulanma aşamasında üst yönetimin sahiplenmesi genellikle yetersizdir. Üst yöneticilerin önem vermediği planlar ihmal edilmekte ve performans göstergeleri de iş yaşamının gerçeklerinden kopuk olmaktadır; bunun üzerinden yapılacak performans değerlendirmeler de gerçeği yansıtmaktan uzak olmaktadır.

Türkiye’de performans göstergelerinin çok az bir kısmı sonuç odaklı olup göstergeler genellikle ayrıntılı çalışmalarla oluşturulmadığı gibi gerçek birer ölçüt de değildirler. Kurumlar genellikle bütçe odaklı olarak ve sadece bir-iki performans göstergesi türünde ölçüm yapmakta, hesap vermeye korkan yöneticiler beklenen performans düzeyini çok asgari göstermektedirler. Yerel yönetimler düzeyinde performans göstergesi kullanma oranları düşük olup bazı stratejik planlar diğer yerel yönetimlerden esinlenmedir. Stratejik planlar genellikle kurum dışında birilerine ücret karşılığı yaptırılmakta olup bunların kurum içi ve dışı işbirliğiyle hazırlanması gerekir. Stratejik planlarda bütçe ve performans programları ilişkisi zayıftır. Yöneticilerin hesap verme ve bütçe tahsisinde karşılaşılabilecekleri esnek olamama kaygısı bu ilintinin güçlenmesini engellemektedir. SGB.net ile bu ilişkinin kurulmasına uğraşılsa da, henüz tam olarak sistem kurulamamış olup uygulama sıkıntılıdır.

Kamu kurumlarında performans değerlendirmeye, şeffaf olarak hesap verme sorumluluğunu sağlamaya, faaliyet raporlarının hazırlanması ve doğruluklarına dair sorunlar vardır. 6085 sayılı Kanun’un Sayıştay’a, stratejik planlar üzerinden kurumların performansını denetleme yetkisi vermesi ve raporların TBMM’ye sunulması stratejik planların daha az gerçekçi ve yapay olmasıyla sonuçlanmıştır. 5018 sayılı Kamu Mali Denetim ve Kontrol Kanunu kapsamındaki kurumlarda uygulanan ve performans denetiminin önemli bir unsuru olan iç denetim de sorundur. İç denetçilere verilen yetkilerin niteliği, kurumlarda görev yapan iç denetçi sayısı azlığı, denetçinin bağımsızlığı, kamu kurumlarında üst yöneticilerin iç denetime gereken önemi vermeyişi önemli bazı sorunlardır.

Türkiye’de kamu sektöründeki zorunlu stratejik planlarda, performans değerlendirme sistemi ve faaliyet raporlarından elde edilen/edilebilecek performans değerlendirme bilgisinin kullanımı zayıftır; performansı düşük kurumlara yönelik güçlü bir yaptırım mekanizması yoktur. Kamu sektörü çalışanları için etkili bir bireysel performans değerlendirme sistemi de kurulmamıştır. Bütçe odaklı stratejik planlar kurumsal performans programlarıyla uyumlu değildir, performans değerlendirme sistemlerinin uygulamasına yönelik tekdüze genel bir strateji ve politika yoktur, uygulama genelde stratejik plan odaklı ve parçalıdır. Türkiye’de, sistemli/bütüncül ve iyi tasarlanmış sofistike performans politikası yerine önceki hükümetlerin yaptığına tepki şeklinde oluşturulan “parçalı” politikalar uygulanmaktadır. Türkiye’de çok uzun dönemdir devam eden kamuda siyasallaşma performans politikasını olumsuz etkilemektedir.

Dünyada temel eğilim olan ve başarılı olarak uygulanan kurumsal ve bireysel performans modelleri Türkiye’de de uygulanabilir. Kamu yönetiminde performans yalnızca “bireysel anlamda ücret” ile “kurumsal anlamda bütçe” arasında bir bağ kurularak artırılamaz; hatta bazı durumlarda ücretlendirme performans üzerinde olumsuz etkiler oluşturabilir. Günümüzde ücret ve bütçe odaklı olmaya ilaveten motive edici faktörler de yönetim sürecinde ve performans değerlendirme modelleri içerisinde kullanılmaktadır.

Türkiye’nin kamu performans değerlendirme politikasında temel sorunlar şu başlıklarda özetlenebilir: (1) Liyakat ve siyasallaşma, (2) kadro ve sınıflandırma, (3) sicil ve performans, (4) ücret



rejimi. Türkiye'nin kamu personeli rejimini düzenleyen ve 1965 yılında yasalaşan 657 sayılı Kanun, çalışanların performansının ölçülmesi, değerlendirilmesi ve ödüllendirilmesi açısından güncellikten oldukça uzaktır. Bu durumda kamu sektörü personelinin etkin ve verimli olmasına yönelik çabalar çeşitli kanunlarda satır aralarına dağılmakta ve personelin performansa göre ücret alması çalışmalarıyla sınırlı kalmaktadır. Türkiye'de kamu personeli performans değerlendirme sistemleri, kadronun gerektirdiği işten çok kişisel özellikleri öne çıkarmakta olup başka ülkelerdeki sistemlerden ayrılmaktadır. Türkiye'de personel değerlemesinde performansı ölçecek nesnel ölçütler yasalaşmış somutlaşan politikalara 2004'de de 2020'de dönüşmemiş ve ikincil düzenlemeleri tamamlanmamış olduğundan, değerlendirme yöneticilerin kendi kişisel takdirlerine kalabilmektedir (Bilgin, 2004: 401).

Getirmek istenen model, ölçüt ve göstergelere dayalı kamu performans değerlendirme sisteminin kamu personel sistemi ve yönetimine katkı vermesi beklenir. Kamu performans değerlendirme sistemi ölçüt ve göstergeler doğru belirlenirse verimli uygulanabilir. Ancak, uygulayıcılardan veya kurum kültüründen kaynaklanan sorunların da etkisiyle karşı görüşler daha çok yeniliğe karşı bir direnç olarak ortaya çıkmaktadır. Genelde sendikaların uygulamada ideolojik ve şahsi davranılacağı düşüncesiyle ve diğer teknik sebeplerden dolayı performans değerlendirme ve ödüllendirme sistemlerine karşı tavır takılmaktadırlar.

Sicil sistemi kalktıktan sonra performans ölçüm görevi artık kurumlara verilmiştir; ancak genel çerçeveye çizmesi beklenen tasarı halindeki "Kamu Personelinin Başarılarının Değerlendirilmesine İlişkin Genel Yönetmelik" düzenlemesi hayata geçmiştir. 2010 yılında yürürlüğe giren 6085 sayılı Kanun sonrası değişikliklerle Sayıştay kurumsal performansı denetleme yetkisine haiz olmuştur. Sayıştay kurumların performansını stratejik planlarına göre denetleyip sonuçları Meclise rapor etmektedir; ancak stratejik planların gerçekçi olmaması nedeniyle uygulamada bu yolla denetim işlevi zayıf kalmaktadır.

Taslak halinde olan Yönetmelikle kamu performans yönetimine getirilmek istenen ölçüt ve göstergelere dayalı bireysel ve kurumsal performans değerlendirme sisteminin kamu sektöründeki personel sisteminde önemli bir boşluğu doldurması beklenmektedir. Kapsamlı bir performans yönetimi anlayışının kabulü sonucu ölçüt ve göstergelerin doğru belirlenmesi halinde sistemin uygulanabilirliği artacaktır. Kamu sektöründe bireysel ve kurumsal performans değerlendirmeleri sağlıklı yapılırsa Türkiye'deki kamu kurum ve kuruluşları ile kamu sektörü çalışanlarının etkili ve verimli olması, adaletli ve hak ettiği kadar ücret alması ve kurumsal ve ülkesel düzeyde de kaynak israfının azaltılması beklenebilir.

Türkiye'de kamu personelinin performans değerlendirme politikasına dair diğer politika süreç ve çözümleme teorileri kullanılarak ve daha farklı perspektiflerin pencerelerinden bakarak ilave akademik çalışmalar yapılabilir. Türkiye'de kamu sektörü performans politikasının gündeme geliş, formülasyon, kanunlaştırma ve değerlendirme aşamalarının bir veya birkaçına odaklanan diğer analiz ve çözümlemelere de ihtiyaç bulunmaktadır. Türkiye'nin kamu sektörü performans politikasının değerlendirme dışındaki konularının da analizi gereklidir. Sadece az sayıdaki aktörün kamu performans politikasındaki rollerine dair daha derinlemesine araştırmalar yapılabilir. Hepsinden önemlisi Türkiye'nin ilgili politikaları başka ülkelerin aynı alanlardaki politikalarıyla akademik amaçlarla kapsamlı karşılaştırmalara tabi tutulabilir. Türkiye'nin siyasal ve yönetsel kültürünün ve dinamiklerinin kamu personel değerlendirme politikası üzerindeki etkilerinin de bu çalışmadan daha derinlikli olarak irdelenmesi ve sonuçlar çıkarılması da mümkün ve gereklidir.



Etik Beyanı: *Bu çalışmanın tüm hazırlanma süreçlerinde etik kurallara uyulduğunu yazar beyan eder. Aksi bir durumun tespiti halinde KAYPOD Dergisinin hiçbir sorumluluğu olmayıp, tüm sorumluluk çalışmanın yazarlarına aittir.*

Yazar Katkıları: *Hüseyin Özgür ve Güldenur Aydın, çalışmanın tüm bölümlerinde ve aşamalarında katkı sağlamışlardır. Yazarlar esere eşit oranda katkı sunmuştur.*

Çıkar Beyanı: *Yazarlar ya da herhangi bir kurum/kuruluş arasında çıkar çatışması yoktur.*

Teşekkür: *Yayın sürecinde katkısı olan hakemler ile editör kuruluna teşekkür ederiz.*

Ethics Statement: *The authors declare that the ethical rules are followed in all preparation processes of this study. In the event of a contrary situation, KAYPOD Journal has no responsibility and all responsibility belongs to the authors of the study.*

Author Contributions: *Hüseyin Özgür and Güldenur Aydın have contributed to all parts and stages of the study. The authors contributed equally to the study.*

Conflict of Interest: *There is no conflict of interest among the authors and/or any institution.*

Acknowledgement: *We would like to thank the referees and the editorial board who contributed to the publication process.*

KAYNAKÇA

- Acar, O.K. ve Akman, E. (2019). Türkiye’de Kamu Personel Politikalarının Süreç Modeli Çerçevesinde Analizi. Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 11 (27), 203-217.
- Acar, O.K. (2019). Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine: Cumhuriyet Dönemi Kamu Personel Yönetim Tarihçesi. Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 24 (1), 119-146.
- Aktaş, H. ve Şimşek, E. (2014). Örgütsel Sessizlik İle Algılanan Bireysel Performans, Örgüt Kültürü Ve Demografik Değişkenler Arasındaki Etkileşim. Akdeniz Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 14 (28), 24-52.
- Altan, Y. (2005). Türk Kamu Personel Yönetiminde Performans Değerlemesi Sistemi ve Çağdaş Bir Model Önerisi. Yayımlanmamış Doktora Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.
- Altan, Y. (2010). Kalkınma Planlarında Türk Kamu Personel Rejimi. Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 15 (1), 423-439.
- Altunok, H. (2012). Türkiye’de Kamu Personel Reformu Politikası Analizi, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Altunok, H. (2018). Türkiye’de Personel Reform Politikalarının Başlangıç Dönemi. Yasama Dergisi (38), 48-69.
- Altuntaş, G. ve Dömez, D. (2010). Girişimcilik Yönelimi ve Örgütsel Performans İlişkisi: Çanakkale Bölgesinde Faaliyet Gösteren Otel İşletmelerinde Bir Araştırma. Istanbul University Journal of the School of Business Administration, 39 (1), 50-74.



- Aydın, G. (2018). Applicability of Balanced Scorecard in Public Sector: The Case of Ombudsman Institution, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, Ankara.
- Aydın, G., Nyadera, I.N. ve Önder, M. (2020). Strategic Management in Turkey's Public Sector: Reforms and Application Issues. *Public Organization Review: Global Journal*, <https://doi.org/10.1007/s11115-020-00463-8>
- Ayhan, E. ve Önder, M. (2017). Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı: Yönetişime Açılan Bir Kapı, *Gazi İktisat ve İşletme Dergisi*, 3 (2), 19-48.
- Baumgartner, F.R., Jones, B. D. ve Mortensen, P.B. (2018). Punctuated Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking. C.m. Weible and P.a. Sabatier (Editors), *Theories of The Policy Process*, Fourth Edition. Westview Press, Boulder, Colorado, Chapter 8, 55-102.
- Bayraktar, O. (2017). Kamu Kurumlarında Performans Değerlendirme ve Bir Uygulama Örneği, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Ticaret Üniversitesi, İstanbul.
- Bilgin, K.U. (2011). İnsan Kaynakları Yönetimi Ve Türk Kamu Personel Sistemi. F. Kartal (Editör), *Türkiye'de Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları*, Ankara, TODAİE, 221-240.
- Bilgin, K.U. (2004). Kamu Performans Yönetimi, Ankara, TODAİE,
- Bilgin, K.U. (2015). Kamu Personel Yönetiminde Ölçüt Ve Gösterge Odaklı Performans Yönetimi. *Strategic Public Management Journal (SMPJ)*, 1 (1), 24-39.
- Güler, B. Ayman (1988). Devlet Personel Başkanlığı Üzerine Bir İnceleme-I. *Amme İdaresi Dergisi*, 21(1), 79-99.
- Birkland, T. A. (2015). *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. New York and London, Routledge, Taylor ve Francis Group.
- Brewer, G. D. ve deLeon, P. (1983). *The Foundations of Policy Analysis*. Monterey, California, Brooks / Cole.
- Burns, J. P. ve Zhiren, Z. (2010). Performance Management in the Government of the People's Republic of China. *OECD Journal on Budgeting*, 10 (2), 1-28.
- Büte, M. (2011). Etik İklim, Örgütsel Güven Ve Bireysel Performans Arasındaki İlişki. *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 25 (1), 171-192.
- Cahn, M.A. (1995). The Players: Institutional and Noninstitutional Actors in the Policy Process. S.Z. Theodoulou ve M.A. Cahn (Editors), *Public Policy: The Essential Readings*. Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice Hall, 201-211.
- Cangızbay, K. (2000). *Hiçkimsenin Cumhuriyeti*. Ankara, Ütopya Yayınevi.
- Cangızbay, K. (1998). "Hiçkimse"nin Cumhuriyeti. *Yeni Türkiye*, 98/23-24, Özel Sayı 4, 3560-3570.
- Ceylan, Z. (2009). Performansa Dayalı Ücretlendirme Modelleri ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme. *Sayıştay Dergisi*, (74-75), 45-72.
- Chan, H. S. ve Gao, J. (2008). Performance Measurement in Chinese Local Governments: Guest Editors'



- Introduction. Chinese Law ve Government, 41 (2-3), 4-9.
- Cheung, A.B., Jones, D.S.ve Koike, O. (2013). Institutionalizing Performance Management in Asia: Looking East Or West?. International Journal of Public Sector Management, 26 (5), 347-360.
- Ciğeroğlu-Öztepe, M. ve Kulaç, O. (2019). Ethical Decision-Making in Turkish Public Administration and Policy. Public Administration Issues, (5), 62-78.
- Coşkun, S. ve Dulkadiroğlu, H. (2018). Nereden Başlamalı? Çalışan ve Memur Performans Yönetimi, Ankara, Nobel Akademik.
- Çeliktürk, T. (2018). 1985-2017 Dönemi İller Bankası Reorganizasyon Politikalarının Tamamlayıcı Analiz Yaklaşımı Çerçevesinde Çözümlemesi, Pamukkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Denizli.
- deLeon, P. (1999). The Stages Approach To The Policy Process: What has It Done? Where is It Going. P.A. Sabatier (Editor), Theories of the Policy Process, First Edition. Boulder, Colorado, Westview Press, Chapter 1, 19-32.
- Denhardt, R.B. ve Catlaw, T. J. (2014). Theories of Public Organization, 7th Edition, Stamford, England, Cengage Learning.
- Devlet Personel Başkanlığı (DPB) (2017). Kamu Personel Sisteminin Değerlendirilmesi Çalıştayı, 21-23 Ekim 2016, Bursa, DPB.
- Ekinci, F. (2008). Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Uygulamasına Geçişin Çalışanların Verimliliğine Etkisi, Maliye Dergisi, 155, 175-185.
- Emniyet Genel Müdürlüğü (EGM) (2012). Kurum İçi Bireysel Performans Değerlendirme Yönetmeliği (RG. 04.07.2012, 28343).
- Erkiş, İ.U. (2014). Kamu Kurumlarında Performans Yönetiminin Uygulanabilirliği: 360 Derece Performans Değerleme Tekniği (Antalya İli Örneği), Yayımlanmamış Doktora Tezi, Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.
- Eroğlu, H. T. (2013). Türkiye’de Kamu Politikası Oluşturulmasında Uluslararası Aktörlerin Rolü. M. Yıldız ve M. Z. Sobacı (Editörler), Kamu Politikası: Kuram ve Uygulama. Ankara, Adres, 148-165.
- Flaniken, F. (2009). Performance Appraisal Systems in Higher Education: An Exploration of Christian Institutions. Unpublished Ph.D. Dissertation, University of Central Florida, Orlando.
- Frederickson, H.G. (1996). Comparing the reinventing Government Movement with the New Public Administration. Public Administration Review, 56 (3), 263-270.
- Gözlükaya, T. (2007). Yerel Yönetimler ve Stratejik Planlama: Modeller ve Uygulama Örnekleri, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Pamukkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Denizli.
- Grindle, M. S. ve Thomas, J. W. (1989). Policy Makers, Policy Choices, And Policy Outcomes: The Political Economy of Reform in Developing Countries. Policy Sciences, 22 (3-4), 213-248.



- Gu, Q. ve Zhao, K. (2015). An Empirical Research on the Performance Assessment of Chinese Civil Servants, Taking Jiangsu Province as the Investigation Case. LEMCS 2015: International Conference on Logistics Engineering, Management and Computer Science, Atlantis Press, 768-776.
- Gül, H. (2015). Kamu politikası analizi, yöntemleri ve teknikleri. *Yasama Dergisi*, (29), 5-35.
- Gül, İ. ve Arabacı, İ.B. (2018). Öğretim Elemanlarının Akademik Teşvik Ödeneğine İlişkin Görüşleri. *Electronic Journal of Social Sciences*, 17 (66), 675-687.
- Güner, M.F. ve Memiş, M.Ü. (2007). Kurumsal Performans Değerlendirme Yöntemlerinin Gelişim Süreci: 1850'lerden 2000'lere Bir İnceleme. *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 16 (2), 225-239.
- Herweg, N., Zahariadis, N. ve Zohlnhöfer, R. (2018). The Multiple Streams Framework: Foundations, Refinements, and Empirical Applications.c. M. Weible and P.A. Sabatier (Editors), *Theories of the Policy Process*, Fourth Edition. Boulder, Colorado, Westview Press, 17-53.
- Jann, W. ve Wegrich, K. (2007). Theories of the Policy Cycle.f. Fischer, G. J.miller ve M.s. Sidney (Editors), *Handbook of Public Policy Analysis, Theory, Politics, and Methods*. Boca Raton, Florida, CRC Press, 43-62.
- Jing, Y., Cui, Y. ve Li, D. (2015). The Politics Of Performance Measurement in China. *Policy and Society*, 34 (1), 49-61.
- Kaplan, R. ve Norton, D. (1992). The Balanced Scorecard: Measures That Drive Performance. *Harvard Business Review*, 70 (1), 71-79.
- Kikuchi, M. (2010). Performance Management In Japan. E.M. Berman, M.J. Moon ve H. Choi (Editors), *Public Administration in East Asia: Mainland China, Japan, South Korea, Taiwan*. Boca Raton, Florida, CRC Press, Chapter 13, 273-290.
- Köseoğlu, Ö. ve Şen, M.L. (2014). Kamu Sektöründe Performans Yönetimi: Politikalar, Uygulamalar ve Sorunlar. *Akademik İncelemeler Dergisi*, 9 (2), 113-136.
- Kulaç, O. (2016). Bir Kamu Politikası Çözümlemesi: Türkiye'nin Yurtdışı Lisansüstü Burs Politikası. *Yayımlanmamış Doktora Tezi, Pamukkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Denizli*.
- Kulaç, O. ve Özgür, H. (2017). An Overview of Thestages (Heuristics) Model as a Public Policy Analysis Framework. *European Scientific Journal (Esj)*, 13 (12), 144-157.
- Liu, W. ve Li, W. (2016). Divergence and Convergence in the Diffusion of performance Management in China. *Public Performance ve Management Review*, 39 (3), 630-654.
- Liu, X. ve Dong, K. (2012). Development of the civil servants' performance appraisal system in China: Challenges and Improvements. *Review of Public Personnel Administration*, 32 (2), 149-168.
- Luk, S. C. Y. (2020). *Ageing, Long-term Care Insurance and Healthcare Finance in Asia*. Abingdon, the UK and New York, Routledge, the Taylor ve Francis Group.



- Martilla, J.A. ve James, J.C. (1977). Importance-Performance Analysis. *Journal of Marketing*, 41 (1), 77-79.
- Mihçioğlu, C. (1988). Türkiye’de Çağdaş Kamu Yönetimi Öğretiminin Başlangıç Yılları. Ankara, Ankara Üniversitesi SBF.
- Mizrahi, S. (2017). *Public Policy and Performance Management in Democratic Systems: Theory and Practice*. Camden, London, Palgrave Macmillan.
- Moynihan, D.P. (2008). *The Dynamics of Performance Management Constructing Information and Reform*. Washington, D.C., Georgetown University Press.
- NPA (National Personnel Authority of Japan) (2008). *Annual Report Fiscal Year 2008*, Tokyo, NPA of Japan.
- OECD (1997). *In Search of Results: Performance Management Practices*. Paris, OECD Publications.
- OECD (2005). *Modernising Government: The Way Forward*. Paris, OECD Publications.
- Ostrom, E. (2007). *Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and development framework*. P.A. Sabatier (Editor), *Theories of the Policy Process*, Second Edition. Boulder, Colorado, Westview Press, 16-66.
- Ömürgönülşen, U. (2014). *Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği*. M. Acar ve H. Özgür (Editörler), *Çağdaş Kamu Yönetimi -II.*, 2. Basım. Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, 3-43.
- Ömürgönülşen, U. (2009). *Amerika Birleşik Devletleri’nde Kamu Yönetimi*. B. Ayman Güler (Der.), *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, Birinci Baskı. Ankara, İmge, 313-412.
- Önder, M. ve Aydın, G. (2016). *Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Yönetim: Kronik Uygulama Sorunsalı ve Yeni Perspektifler*. *The Journal of International Management Research*, 2 (3), 225-239.
- Önder, M. ve Meydanlı, M.A. (2019). *TBMM’nin Denetim Aracı Olarak Sayıştay’ın Rolü: 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu Sonrası Değişiklikler ve Etkisi*. *Amme İdaresi Dergisi*, 52 (3), 123-154.
- Özer, M. A. (2005). *Yeni Kamu Yönetimi: Teoriden Uygulamaya*. Ankara, Platin.
- Özgür, H. (2004). *Kamu Örgütlerinde Stratejik Yönetim*. M. Acar ve H. Özgür (Editörler), *Çağdaş Kamu Yönetimi –II*. Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, 207-254.
- Öztürk, N.K. (2004). *Devlet Yönetiminde Etkinlik ve Türkiye*. *Türk İdare Dergisi*, 84 (442), 1-26.
- Peters, B.G. (2018). *American Public Policy: Promise and Performance*, Eleventh Edition. Los Angeles, Sage/CQ Press.
- Sabatier, P. A. (1991). *Toward Better Theories of the Policy Process*. *PS: Political Science and Politics*, 24 (2), 147-156.
- Sabatier, P. A. (Ed.) (1999a). *Theories of the Policy Process*, First Edition. Boulder, Colorado, Westview Press.
- Sabatier, P. A. (1999b). *The need for better theories*. P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process*,



First Edition, Boulder, Colorado, Westview Press, Chapter 1, 3-17.

- Sabatier, P. A. ve Mazmanian, D. (1980). The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis. *Policy Studies Journal*, 8 (4), 538-560.
- Sağbaşı, İ., Çalışkan, A., Gürler Hazman, G. ve Erin, M. Z. (2011). Yerel Yönetimlerde Performans Ölçümü: Teori ve Türkiye Uygulaması. Ankara, Seçkin.
- Sayan, İ. Özkal (2016). Türkiye’de Kamu Personel Sisteminde Sorun Alanları ve Çözüm Önerileri. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 71 (3), 669-691.
- Sayan, İ. Özkal, Övgün, B. ve Zengin, O. (2018). Türk Kamu Yönetiminde Performans Değerlendirmesi ve Denetimi Mümkün Mü? *Sosyal Bilimler Metinleri*, 2018/2, 74-92.
- Saydam, M. (2018). Türk Kamu Yönetimi İçin Önerilen Yeni Değerlendirme Sistemi: Personel Başarı Değerlendirme Sistemi (PBDS). *Yasama Dergisi* (38), 70-109.
- Sezer, M. S. ve Yıldız, M. (2009). Türkiye’de Bir Kamu Politikası Sorunu Olarak Yabancı Doktor İstihdamı: Avustralya, Birleşik Krallık ve Kanada Örnekleri. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 11 (3), 43-78.
- Shafritz, J. M., Russell, E. W. ve Borick, C. P. (2017). *Introducing Public Administration*, 9th Edition. New York and London, Routledge, Taylor ve Francis Group.
- Sobacı, M. Z. (2012). Bir Kamu Politikası Aktörü Olarak Bürokrasi: Türkiye Üzerine Değerlendirmeler. Ö. Önder ve F. Kırışik (Editörler), *Kamu Yönetimi ve Siyaset Biliminde Karar Verme*. Ankara, Orion Kitabevi, 51-70.
- Stroleny, A.E. (2018). *Assessing Approaches to Appraisal: A Comparison of Performance Appraisal Practices and Consequences for Hospital Nurses in the Czech Republic and Germany*, Unpublished Doctoral Dissertation, King’s College, London.
- Şen, M. L. (1992). *Türk Kamu Yönetiminde Eğitim-İstihdam İlişkisi*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.
- Şener, H.E. (2013). *Türkiye’de Kamu Personel Politikalarının Bir Analizi*. M. Yıldız ve M.Z. Sobacı (Editörler), *Kamu Politikası: Kuram ve Uygulama*, Ankara, Adres, 566-603.
- Tahtalıoğlu, H. ve Özgür, H. (2016). *Türkiye’de Kalkınma Ajansları Politikasının Çözümlemesi: Süreç Analizi (Aşamalar Yaklaşımı)*. Niğde Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 9 (3), 161-184.
- Tahtalıoğlu, H. ve Özgür, H. (2019). *The Analysis of Contracted Public Personnel Policy Of Turkey*. O. Kulaç, E. Akman ve C. Babaoglu (Editors), *Public Policy Analysis in Turkey*. Berlin, Peter Lang GmbH, 147-162.
- Thomas, J. W. ve Grindle, M. S. (1990). *After the Decision: Implementing Policy Reforms in Developing Countries*. *World Development*, 18 (8), 1163-1181.
- Walters, L.C., Aydelotte, J. ve Miller, J. (2000). *Putting More Public in Policy Analysis*. *Public Administration Review*, 60 (4), 349-359.



- Weible, C.M. (2018). Moving Forward and Climbing Upward: Advancing Policy Process Research. C.M. Weible ve P.A. Sabatier (Editors), Theories of the Policy Process, Fourth Edition. Boulder, Colorado, Westview Press, 363-378.
- Weible, C.M. ve Sabatier, P.A. (Editors) (2018). Theories of the Policy Process, Fourth Edition, Boulder, Colorado, Westview Press.
- WHO (World Health Organization) (2000). The World Health Report, Health Systems: Improving Performance. Geneva, WHO Publishing.
- Wildavsky, A. (1969). Rescuing Policy Analysis From PpbS. Public Administration Review, 29 (2), 189-202.
- Xiaoping, G., Mingke, S. ve Jie, L. (2012). Performance Management in China: Its Characteristics in Practice and Its Theoretical Value. Social Sciences in China, 33 (4), 48-68.
- Yang, K. ve Holzer, M. (2006). The Performance–Trust Link: Implications for Performance Measurement. Public Administration Review, 66 (1), 114-126.
- Yatkin, Ş. (2019). 1986–2017 Döneminde Türkiye'nin Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları Politikasının Çözümlemesi, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Pamukkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Denizli.
- Yenice, E. (2006). Kamu Kesiminde Performans Değerlendirmesi. Sayıştay Dergisi, (61), 57-68.
- Yıldırım, K. ve Önder, M. (2019). Collaborative Role of Metropolitan Municipalities in local Climate Protection Governance Strategies: The Case of Turkish Metropolitan Cities. Journal of Environmental Assessment Policy and Management, 21 (2). <https://doi.org/10.1142/S1464333219500066>
- Yılmazgil, S.M. (2012). Türk Kamu Yönetiminde Performans Değerlendirmenin Kamu Çalışanlarının İş Stresine Etkisi, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.
- Yokuş, G., Ayçiçek, B. ve Kanadlı, S. (2018). Akademisyen Görüşleri Doğrultusunda Yükseköğretimde Performansa Dayalı Akademik Teşvik Sisteminin İncelenmesi. Yükseköğretim Dergisi, 8 (2), 140-149.
- Yüceyılmaz, H. (2016). Yerel Yönetimlerde Personel Temini ve Norm Kadro Uygulaması: Aydın İli Örneği. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Pamukkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Denizli.
- Yüceyılmaz, H. ve Özgür, H. (2019). Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Norm Kadro Literatürünün Analizi. Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 17 (4), 106-128.



TÜRKİYE’NİN GÖÇ VE İSKÂN POLİTİKALARI: 1934 TARİHLİ 2510 SAYILI İSKÂN KANUNU İNCELEMESİ

TURKEY’S MIGRATION AND SETTLEMENT POLICIES: REVIEW OF THE 1934 SETTLEMENT LAW NO. 2510

Bilge Kağan ŞAKACI¹

Öz

Göç, genellikle yerleşmek hedefiyle bir ülkeden bir başka ülkeye, bir yerleşim yerinden başka bir yerleşim yerine gitme eylemi olarak; iskân ise devamlı oturmak üzere bir kimseyi bir yere yerleştirmek, yurt edindirmek anlamlarında kullanılabilir. Çalışmanın giriş kısmında göç ve iskân ile beraber diğer kavramların da tanımları üzerinde durulacaktır. Buradan sonraki bölümlerde öncelikle uluslararası göç kavramı üzerinde durulacaktır. Sonrasında sırasıyla, Türkiye’ye gelen göçler ve Türkiye’den giden göçler, 1934 tarihli 2510 Sayılı İskân Kanunu dış göç ve dışardan gelenlerin iskânı açılarından analiz edilecektir. Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren yürürlüğe konulan üç iskân kanununun her biri, göç hareketlerinin kontrolünde ve uygulanan göçmen politikalarında referans alınan temel hukuki düzenlemeler olmuştur. Bunlar: i. 1926 tarihli 885 sayılı İskân Kanunu, ii. 1934 tarihli 2510 sayılı İskân Kanunu iii. 2006 tarihli 5543 sayılı İskân Kanunu’dur. Çalışmanın amacı Türkiye’deki göç ve iskân politikalarını 1934 tarihli 2510 Sayılı İskân Kanunu çerçevesinde incelemektir. 1923-1950 dönemi Türkiye’deki uluslararası göç ve modernite/ulus-devlet ilişkisi eksenindeki sınıflandırma içinde Erken Cumhuriyet dönemini içermektedir. Ulus-devletin temelini atıldığı yıllardır. 1934 tarihli İskân Kanunu’nu da ulus-devlet inşası içinde önemli bir aşamadır. Çalışma literatür taraması kaynaklı teorik bir çalışmadır. Makaledeki tartışmada birincil veri kaynakları kullanılırken araştırma aynı zamanda konu ile ilgili ikincil kaynakların kullanımıyla güçlendirilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Göç, İskân, Politika, 1934 Tarihli 2510 Sayılı İskân Kanunu

Abstract

Migration generally refers to movement from one country to another for settlement, going from one place of settlement to another, while settlement can be defined as the permanent placement of people in a place to inhabit, to give them a homeland. The introduction section of the study will focus on the definitions of migration and settlement, as well as other concepts. In the following sections, first, the concept of international migration will be discussed. Then, respectively, migration to and from Turkey, and the 1934 Settlement Law No. 2510 will be analyzed in terms of foreign migration and settlement of outsiders. Each of the three settlement laws enacted since the early years of the Republic of Turkey have been the main legal regulations taken as reference in the governance of migration movements and the immigration policies implemented. These are: (i) 1926 Settlement Law No. 885, (ii) 1934 Settlement Law No. 2510, and (iii) 2006 Settlement Law No. 5543. The aim of this study is to review the migration and settlement policies in Turkey within the framework of the 1934 Settlement Law No. 2510. The 1923-1950 period also includes the early Republican era within the classification on the axis of the international migration and modernity/nation-state relations in Turkey. Those were the years when the foundation of the nation-state was laid. The 1934 Settlement Law also had a critical role in the establishment of the nation-state. The study is a theoretical study based on literature review. While primary data sources are used in the discussion in the paper, the study is also strengthened by the use of secondary sources relevant to the subject.

Keywords: Migration, Settlement, Policy, 1934 Settlement Law No. 2510

1. GİRİŞ

Göç (migration), Türk Dil Kurumu (TDK)’nın Güncel Türkçe Sözlüğü’ne göre; “Ekonomik, toplumsal, siyasi sebeplerle bireylerin veya toplulukların bir ülkeden başka bir ülkeye, bir yerleşim yerinden başka bir yerleşim yerine gitme işi, taşınma, hicret, muhaceret” olarak tanımlanmaktadır (<https://sozluk.gov.tr/>, 2020). Kentbilim Terimleri Sözlüğü’ne göre ise göç, “genellikle yerleşmek amacıyla, bir yerleşim yerinden bir başka yerleşim yerine, bir ülkeden bir başka ülkeye gitme eylemidir.” (Keleş, 1980: 53). Diğer taraftan Uluslararası Göç Örgütüne göre ise; “Bir kişinin veya bir grup insanın uluslararası bir sınırı geçerek veya bir Devlet içinde yer değiştirmesi(dir). Süresi, yapısı ve nedeni ne olursa olsun insanların yer değiştirdiği nüfus hareketleridir. Buna, mültecilerin, yerinden edilmiş kişilerin, ekonomik göçmenlerin, aile birleşimi gibi farklı amaçlarla hareket eden kişilerin

¹ Doç. Dr., Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, ksakaci@gmail.com, ORCID: 0000-0002-5230-508X

Makale Geliş Tarihi: 19 Haziran 2020 **Makale Kabul Tarihi:** 1 Eylül 2020



göçü de dâhildir.” (Uluslararası Göç Örgütü, 2013: 35-36). Bunlar gibi birçok tanım bulunmaktadır. Karşımıza gelecek her tanımda göç; “yoğun bir nüfus hareketi” olarak vasıflandırılmaktadır (Ertan ve Ertan, 2017: s. 11). Göç kavramı, farklı tanımlardan anlaşılacağı üzerine karmaşık ve çok boyutlu bir niteliğe sahiptir. Göç hareketlerinin sınıflandırılmasında bu çeşitlilik görülebilmektedir. Göçün konusu sadece hukuksal, siyasal, toplumsal, yönetsel, ekonomik ve kültürel yönlerden oluşmamaktadır. “Göç, bireyleri ve toplumları temel insan haklarından, yaşama hakkı ve can güvenliğinden yoksun bırakma gibi kapsamlı ve insani niteliği olan bir olgudur (Akıncı vd., 2015: 61-62).

Her yerde kabul gören bir “göçmen” tanımı de yoktur. Göçmen (immigrant); kavramı genel olarak, “bireyin göç etme kararını...kendi özgür iradesiyle ve ‘kişisel uygunluk’ sebepleriyle aldığı tüm durumları kapsar” biçimde anlaşılmıştır. Dolaylı olarak bu ifade kendileriyle ailelerine ilişkin beklentilerini geliştirmek ve maddi-sosyal koşullarını iyileştirmeye gayesiyle başka bir bölgeye ya da ülkeye “hareket eden kişi ve aile bireyleri” için geçerli kabul edilmiştir. Birleşmiş Milletler (BM) ise göçmeni, “yabancı bir ülkede bir yıldan fazla ikamet eden bir birey” olarak tanımlar. Bu tanım kapsamında, “turist veya işadamı statüsüyle daha kısa sürelerde seyahat eden kişiler göçmen olarak değerlendirilmemektedir”(Uluslararası Göç Örgütü, 2013: s. 37). Kentbilim Terimleri Sözlüğü’ne göre ise, göçmen “bir ülkeden bir başka ülkeye yerleşmek amacıyla giden kişi, aile ya da toplumsal kümedir” (Keleş, 1980: 53).

Mülteci (refugee), “İrki, dini, tabiiyeti, belirli bir sosyal gruba mensubiyeti ve siyasi görüşleri yüzünden haklı bir zulüm korkusu nedeniyle vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve söz konusu korku yüzünden, ilgili ülkenin korumasından yararlanmak istemeyen kişidir” (1967 Protokolü ile Değişik Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin 1951 Sözleşmesi, 1A(2) Maddesi²; Uluslararası Göç Örgütü, 2013: 65). 1951 Mülteci Sözleşmesi, Madde 1A(2)’deki mülteci tanımına ilaveten, 1969 tarihli Afrika’daki Mülteci Sorunlarının Özel Yönelimlerini Düzenleyen ABÖ (Afrika Birliği Örgütü) Sözleşmesi bir mülteciyi: “kendi menşe ülkesi ya da vatandaşı olduğu ülkenin bir bölümünde ya da tümünde dış saldırı, işgal, yabancı egemenliği ya da kamu düzenini ciddi biçimde bozan olaylar nedeniyle ülkesini³ terk etmeye zorlanan kişiler” olarak tanımlar (Uluslararası Göç Örgütü, 2013: 43). 1984 Cartagena Bildirisi’nde ise mülteci tanımı “1951 Sözleşmesinin ve 1967 Protokolünün öğelerini içerdiği gibi, bunun yanı sıra ‘yaygın şiddet, dış saldırı, iç çatışmalar, yaygın insan hakkı ihlalleri, ya da kamu düzenini ciddi olarak bozan diğer durumlardan dolayı hayatları, güvenlikleri, ya da özgürlükleri tehdit altında olduğu için ülkelerinden kaçan kişileri de içermektedir” (<http://madde14.org>, 2020). Mülteciler; “eziyet, çatışma, saldırı veya toplum huzurunu ciddi şekilde bozan diğer durumlarda, geldikleri ülkelerin dışında bulunan ve bunun sonucu olarak da ‘uluslararası koruma’ talebinde bulunan kişilerdir” (UNHCR, 2016: 1).

Güncel Türkçe Sözlükte iskân, 1. yurtlandırma, 2. yurtlanma olarak tanımlanmıştır. (<https://sozluk.gov.tr/>, 2020). Ayrıca bir diğer sözlük anlamına baktığımızda “sürekli oturmak üzere bir kimseyi bir yere yerleştirmek, yurt edindirmek, boş bir yeri meskûn hale getirmek” biçiminde betimlenir. İskân,

2 Cenevre’de 28 Temmuz 1951 tarihinde imzalanmış olan Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşmenin Onaylanması Hakkında Kanun, Kanun No: 359, Kabul tarihi : 29/8/1961, Resmi Gazete Tarih: 5 Eylül 1961, Sayı: 10898. Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin 1967 Protokolü (http://www.inhak.adalet.gov.tr/Resimler/Dokuman/2312020094144bm_13.pdf).

3 “Menşe ülkesi ya da vatandaşı olduğu ülke dışında bir başka yerde sığınma aramak için daimi ikamet ettiği yeri” (<http://madde14.org>).



coğrafi bir terim olarak, insanla ilgili her türlü yerleşmeyi kapsar (Koç, 2016: 650-651).

İnceleme konumuz olan 1934 tarihli 2510 Sayılı İskân Kanunu'nun 17. maddesine göre ise iskân (İskân Kanunu, Kanun No: 2510, Kabul Tarihi: 14.06.1934, Resmi Gazete: 21 Haziran 1934, Sayı: 2733⁴ 17. madde):

“Bir aileye, nüfus ve ihtiyacına göre oturacak ev veya ev yeri, sanatkârlara ve tüccarlara ayrıca geçim getirecek dükkân veya mağaza yahut bu gibi yapı veya yeri ve mütedavil sermaye; çiftçilere de ayrıca kâfi toprakla çift hayvanı, alât ve edevati, tohumluk, ahır ve samanlık veya yeri vermekle yapılır. Köylerde, kasabalarda sanatkârlara dükkândan ayrı yarım istihkak miktarı toprak da verilir” biçiminde betimlenmektedir. Kent Bilim Terimleri Sözlüğü'nde ise yeniden yerleştirim (yeniden iskân); “Özellikle hükümetlerce uygulanan yöneltiler sonucunda yerinden, yurdundan, barkından edilen bireylerin ve ailelerin yeni yerleşim yerlerine taşınmaları, oralarda konutlandırılıp çalışma olanaklarına kavuşturulmaları” (Keleş, 1980: 122) biçiminde tanımlanmaktadır. Söz konusu tanımda “yeniden iskân” kavramı bahsi geçen kanun maddesine benzer bir biçimde ele alınmaktadır. Diğer taraftan dışgöç (externalmigration, immigration) ise “uzun süre kalmak, çalışmak ya da yerleşmek amacıyla bir kentin, bir bölgenin ya da bir ülkenin sınırlarını aşarak yapılan nüfus devinimidir.” (Keleş, 1980: 38).

Çalışmamızın giriş kısmında kavramların tanımları üzerinde durulmuştur. Bundan sonraki kısımda öncelikle uluslararası göç kavramı üzerinde durulacaktır. Sonrasında sırasıyla, Türkiye'ye gelen göçler ve Türkiye'den giden göçler, 1934 tarihli 2510 Sayılı İskân Kanunu dış göç ve dışardan gelenlerin iskânı açılarından analiz edilecektir. Çalışmanın amacı Türkiye'deki göç ve iskân politikalarını 1934 tarihli 2510 Sayılı İskân Kanunu çerçevesinde incelemektir.

2. ULUSLARARASI GÖÇ

Günümüzdeki anlamı ile incelemeye çalıştığımız uluslararası göç 19. yüzyıl içinde olgun duruma gelen bir vakıadır. 19. yüzyılda “etnik ve kültürel birlik üzerine kurulmaya çalışılan ulus-devletlerin siyasal güçleri ile belirledikleri toprak parçaları ve bu alanlardaki yurttaşları üzerinde egemenlik hakları en belirgin şekilde ortaya çıkmış ve uluslararası kabul görmüştür” (Hammar, 1990'dan akt. İçduygu vd., 2014: 13).

2.1 Uluslararası Göç Verileri Toplama ve Değerlendirme Süreçleri

Uluslararası göç verileri toplama ve değerlendirme süreçlerinde evrensel olarak kullanılan kavramlar beş tanedir: vatandaşlık, doğum yeri, ikamet, kalış amacı ve kalış süresi. Uluslararası göç ölçümünde doğum yeri ve ikamet gibi ölçütler vatandaşlık ölçütünün ardından ikincil seviyede önem taşımaktadır. Vatandaşlık, uluslararası göçmenlerin en önemli belirleyici ölçütüdür.

Vatandaşlık: Uluslararası göçte “en az iki ülkenin söz konusu olması ve bu iki ülkede aynı kişiye yasal çerçevede farklı haklar verilmesi ve eşit davranılmaması” onu diğer insan hareketliliklerinden ayıran niteliktir. Vatandaşlık normları hem sınır geçişlerinde hem de devletin egemenliğindeki sınırlar içerisinde geçerliliğini korumaktadır. Tespitinin somut göstergelerle yapılabilmesi vatandaşlık

4 Bundan sonra bu kanun kısaca 2510 Sayılı İskân Kanunu olarak kullanılacaktır.



kavramının kullanılmasının kazanımlarından biridir. Nitekim sınırda çıkış ve girişlerde pasaportlar vasıtasıyla vatandaşlık belgelenebilmektedir.

Doğum Yeri: Hem uluslararası göç hem de içgöç akımları doğum yeri sorusu ile saptanmaktadır. “Kişinin doğum yerinin o ülke sınırları içerisinde olması kimi ülkelerde vatandaşlık için yeterli sayılmadığı” için konu karmaşıklaşmaktadır. Örneğin, “Almanya’da doğan ve Türkiye’de yaşayan bir Türk vatandaşı doğum yeri bağlamında Türkiye’de yaşayan bir uluslararası göçmen olarak tanımlanabilir ki, bu her durumda bir uluslararası göçmen kavramına denk düşmeyebilir.” Uluslararası göçmenleri ve göç hareketlerini sınıflandırmak için, “doğum yeri” kullanılabilecek genel bir ölçüt olarak görülmelidir (İçduygu, 2014a: 28-34).

İkamet: Birleşmiş Milletler’in 1977 Demografik Yıllığı’nda; uluslararası göçmenleri, genel uluslararası yolculardan ayıran 90 ülkenin çoğunluğunun yani 73’ünün ikamet (ikamet tesis etme amacını) ölçüt olarak kullandığı vurgulanmıştır. Türkiye’de bu ülkeler arasında sayılmaktadır. Bununla beraber ikamet, nadiren “ölçülebilir” unsur olarak tanımlanmıştır (İçduygu, 2014a: 30; Zlotnik, 1987: 931; UN, 1978: 7-15). İkamet kavramının tanımı çok fazla belirsizlik taşımaktadır. Genel olarak ülkeler “ülkeye gelen göçmenlerin o ülkede oturma amacını taşıyan kişiler olduğu ve ülkeden giden göçmenlerin ikametlerini terk edeceği” hipoteziyle konuyu ele almaktadır. “Ne kadar süre ikamet edildiği” (kaç yıl, ay...vs.) konusu sıkça tartışılan bir konudur. Ülkeden giden ve ülkeye gelen göçmenleri ayırt etmek için kullanılan bu ayırım uygulamada birçok karışıklığa neden olmaktadır. Oysaki ayırımın net ve açık olduğu düşünülmektedir. İkamet tanımının neyi ifade ettiği muğlaktır. İkamet kavramı fiili ve hukuki açıdan farklı anlamlar taşıyabilir. Fiili bir durumda, ikamet, muayyen bir süre, muayyen bir yerde oturmayı anlatmaktadır. Fiili durumu esasen benimseyen ülkelerde bu süre genel olarak “üç aydan bir yıla kadar” değişmektedir. Hukuki açıdan, “kişinin bir ülkede oturabilmesi için gerekli tüm yükümlülükleri yerine getirmesi” gereklidir. Kişiyi sorumluluk ve hak çerçevesine yerleştirmektedir. Belediyelere ödenmesi gereken vergi sorumluluğu veya devlet okullarında okuma hakkı vb. buna örnektir.

Ülkelerin kanunları ve düzenlemeleriyle ikamet konusuna hukuki yaklaşım biçimlenmektedir. Ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Ayrıca o ülkenin vatandaşı olup olmamakla da ülkede ikamet etmenin kuralları değişebilmektedir. Uluslararası hukuka göre “kişinin ikamet hakkı temel bir haktır ve vatandaşlık durumu ne olursa olsun bu hak ihlal edilemez” (İçduygu, 2014a: 30).

Kalış Amacı: Bilhassa “ekonomik faaliyetler” açısından “kalış amacı” kavramı önemlidir. Birleşmiş Milletler’in 1977 Demografik Yıllığı’nda 90 ülkeden 21’i kendi ülkesi dışındaki bir ülkede ekonomik etkinlikte bulunmayı (şimdiki veya planlanmış çalışma), yolculardan göçmenleri ayırt etme kriteri olarak kullanmaktadır. Bu rapora göre, Türkiye bu 21 ülkeye dahil değildir (İçduygu, 2014a: 32-33; Zlotnik, 1987: 941; UN, 1978: 7-15). Uluslararası göçmenlerin yurtdışında kalış amaçları arasında; çalışma, can güvenliği, aile birleşmeleri, eğitim, staj...vb. nedenlerle sığınma talebinde bulunmak gibi etmenlerde yer almaktadır. Ülkeler bazında tüm bu sebeplerin ayrı mevzuatları bulunmaktadır.

Zaman (Kalış Süresi): Zaman kavramı da, “göçmenin ikametinde ne kadar süre geçirdiği” anlamında “uluslararası göçmen statüsünü” tespit etmede kullanılan ölçütlerdendir. Sürelerde; kanuni olarak izin verilen kalış süresi, niyet edilen kalış süresi ve gerçek kalış süresi ayrımı yapılmıştır.



Göçmen statüsünü belirlemede zaman sınırlamaları önemli bir işlev görmektedir. Ancak vatandaşlık ve ikamet kriterleri kadar çok kullanılmamaktadır (İçduygu, 2014a: 31-33). Örneğin, Birleşmiş Milletler'in 1977 Demografik Yıllığı'nda; uluslararası göçmenleri belirlemede 90 ülkeden yalnızca 29'unun zaman kavramını (minimum belirli zaman periyodu) kullandığı vurgulanmaktadır (İçduygu, 2014a: 31; UN, 1978: 7-15). Türkiye'de de zaman kavramı kullanılmamaktadır. Üzerinde uzlaşmaya varılmış, ortak kullanılan zaman dilimleri bulunmamaktadır. Bu ülkelerde kabul görmüş süreler (3 ay, 6 ay, 1 yıl...) farklılık göstermektedir. Gerçek kalış süresi veya niyet edilen süreye nazaran kanuni sürenin daha yoğun ve sık kullanıldığı görülmektedir (İçduygu, 2014a: 32).

3. TÜRKİYE VE GÖÇ HAREKETLERİ

Türkiye'ye yönelik göç hareketleri yeni bir vakıa değildir. Osmanlı Devleti'nin savaşlarda mağlup olması ve ardından gelen toprak kaybına koşut olarak öncelikle "Balkanlar olmak üzere kaybedilen yerlerde yaşayan Türk ve Müslümanlar" geride kalan yerlere göçmeye başlamıştır. Bir hayli konu gibi göç konusu da Osmanlı Devleti'nden miras kalmıştır (Sarınay, 2011: 352-353).

Türkiye'deki uluslararası göç ve modernite/ulus-devlet ilişkisi üç dönem içinde değerlendirilebilir (İçduygu, 2014a: 48):

- 1923-1950 Dönemi: Erken Cumhuriyet dönemini içermektedir. Ulus-devletin temelini atıldığı yıllardır.
- 1950-1980 Dönemi: "Ulus-devletin ve modernite'nin yerel olarak derinleştiği" yılları içermektedir.
- 1980-günümüz: "1990'lı yıllarla birlikte gelen son dönem ise küreselleşmenin yoğunluğunu hissettirdiği yıllarda, Türkiye'deki ulus-devletin dünya ile eklemlenmesinin ivmesinin hızlandığı" bir döneme denk gelmektedir.

2011 yılında başlayan ve günümüzde de hala devam etmekte olan Suriyelilerin göç hareketinin de eklemlenmesiyle yeni bir dönem sözkonusu olabilir. 20 Ağustos 2020 tarihi itibarıyla İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün verilerine göre Türkiye'de kayıt altına alınan geçici koruma kapsamındaki Suriyeli sayısı 3.609.884'tür (T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2020). Çalışmamızın dahil olduğu 1923-1950 dönemini ayrıntılı olarak incelemekte fayda vardır.

3.1. 1923-1950 Dönemi

"Ulus-devlet inşası sürecinin temel atma evresi olarak adlandırabilecek bir dönem olarak" 1923-1950 yılları Türkiye'de nüfus hareketleri anlamında iki temel olguyu içermiştir (İçduygu, 2014a: 54):

1. Eskiden Osmanlı Devleti'nin sınırları içinde kalan ülkelerdeki "Türk ve Müslüman nüfusun" Türkiye'ye göçünün sağlanması.

1920'lerden bu tarafa göç hareketleri devam etmiş, ancak bu erken dönemin hareketleri büyüklüğü ve doğası açısından, son yıllardakilerden ayrı bir yol izlemiştir. Bu dönemi çoğunluklu olarak "çevre ülkelerde yaşayan etnik Türklerin ya da Türk kimliğine kolay uyum sağlayacak etnik kimlik



ve kökenlerden gelen kişilerin” göçü oluşturmuştur (İçduygu, 2014b: 222). Özellikle Balkan Savaşı sonrasında başlayan süreç Cumhuriyet döneminde yine özellikle “Balkanlardaki Türk ve Müslüman nüfusun Türkiye’ye siyasi bir iradenin planlaması ile düzenlenen göç hareketleri” ile devam etmiştir

2. Gayrimüslim nüfusun yurtdışına göçü.

Budönemde toplam nüfusi içindeki gayrimüslimlerin oranı yaklaşık %3’ten %1’lere (350.000’lerden 225 000’lere) düşmüştür (İçduygu, 2014a: 54). Dolayısıyla bu dönemde Türkiye Cumhuriyeti “ilk iskân sorunu” ile karşılaşmıştır. Bunlardan birincisi, Lozan Antlaşması’ndan sonra Yunanistan ile yapılan nüfus değişiminden sonra da devam eden Balkan ülkelerinden olan göçtür. Bu yer değiştirmeleri kişiler kendi istekleriyle gerçekleştirmektedir. Ancak daha önceki zorunlu yer değiştirmelerin bir uzantısıdır. İkincisi ise özellikle yeni Cumhuriyet’in, “karşılaştığı Doğu Anadolu isyanları sonrasında zorunlu nüfus yer değiştirmelerini bir çözüm olarak görmesinden” kaynaklanmaktadır. Böyle bir çözümün uygulanabilmesi tek parti rejiminin varlığı ile sıkı sıkıya bağlantılıydı. 2510 Sayılı Kanun iç iskân için de kurallar koymaktadır. Bu kuralların arkasında 1925 tarihli Şeyh Sait İsyanı, 1930 tarihli Ağrı İsyanı ve 1937 tarihli Dersim İsyanı’nın etkileri vardır (Tekeli, 1994: 217-218).

1920’lerin ortalarından itibaren özellikle Bulgaristan ve Romanya etnik yapısını türdeş duruma getirmek için azınlıkları “kaçırmağa” dair politikalar uygulamakta, ırkçı hareketleri görmezlikten gelmekteydi (Duman, 2009: 474). Özetle, Türkiye, 20. yüzyılda geniş ölçüde göç hareketlerinin olduğu bir ülkedir. Balkan Savaşı, I. Dünya Savaşı sonunda hızlanan göç hareketleri Cumhuriyet’in ilk senelerinde de yoğunluk kazanmıştır. Türkiye için kimi zaman çözülmesi zor yerleşme sorunları meydana getirmiştir (Geray, 1970: 8).

3.2. Türkiye’ye Göçler ve Türkiye’den Göçler

1923’ten beri gelen göçmenlerin fazlalığı nedeniyle Türkiye göçmen “alan” veya “kabul eden” ülke konumuna gelmektedir. 1923 ile 1938 arasında Türkiye’ye gelen “göçmen”, “mübadile edilen (mübadil) ile “sığınan” ların (bunlardan yalnızca yurtda yerleşmelerine izin verilenler) toplamı 801.548 kişi ve 204.028 ailedir. Yıllara göre dağılımı aşağıdaki tabloda gösterilmektedir.

Tablo 1. Türkiye’ye Göçler

Yıl	Aile Sayısı	Nüfus
1923	50,259	196,420
1924	52,221	208,886
1925	9,815	39,634
1926	8,201	32,852
1927	6,805	27,172
1928	10,143	40,570
1929	4,785	19,133
1930	3,490	13,694
1931	2,945	11,648
1932	2,905	11,603
1933	6,167	25,656



1934	9,282	34,057
1935	13,002	50,719
1936	8,518	33,074
1937	7,008	26,752
1938	8,734	29,678

Kaynak: Geray, 1970: 11.

Bu dönemde sadece nüfus açısından bakıldığında 1933 yılı 25,656 kişi ile on ikinci sıradadır. İskân Kanunu'nun yılın ortasında yürürlüğe girdiği (21 Haziran) 1934 yılı 34,057 kişi ile altıncı, 1935 yılı ise 50,719 kişi ile üçüncü sıradadır. Dolayısıyla kanun yürürlüğe girdikten sonra Türkiye'ye olan göçlerde bir artış olduğu görülmektedir.

Tablo 2. 1923-1933 Yılları Arasında Göçmen, Mübadele Edilenler ve Sığınanların Geldikleri Ülkeler⁵;

Ülkeler	Göçmenler Sayısı	Göçmenler Sayısına Göre Oranı (%)
Yunanistan	384,000	61.1
Yugoslavya	108,179	17.2
Bulgaristan	101,507	16.3
Romanya	33,852	5.4
Genel Toplam	627.538	100

Kaynak: Geray, 1970: 13.

1923-1933 yılları arasında Yunanistan'dan gelen göçmen (göçmen, mübadele edilenler ve sığınanlar) sayısı 384.000, yani toplam göçmen sayısının % 61.1'i iken; Yugoslavya'dan gelen göçmenlerin sayısı 108.179, yani toplam göçmenlerin % 17.2'sidir. Bulgaristan'dan gelen göçmen sayısı 101.507 (toplam göçmen sayısının % 16.3'ü) ve Romanya'dan gelen göçmen sayısı ise 33.852 (toplam göçmen sayısının % 5.4'ü) şeklindedir.

Tablo 3. 1934-1960 Yılları Arasında Göçmen, Mübadele Edilenler Ve Sığınanların Geldikleri Ülkeler

Ülkeler	Göçmenler Sayısı	Göçmenler Sayısına Göre Oranı (%)
Bulgaristan	272,971	47,0
Yugoslavya	160,922	28,8
Romanya	87,476	15,0

5 "1923-1933 yıllarında Yunanistan'dan 'mübadil' olarak gelenler dışında kalanların geldikleri ülkelere ilişkin hiç bir bilgiye rastlayamadık. Bu nedenle 1927-1935 nüfus sayımları arasında Bulgaristan, Romanya ve Yugoslavya'da doğmuş olanlar sayısındaki artış hesaba alınarak bir tahmin yapılmıştır." (Geray, 1970: 13).



Yunanistan	23,788	4,1
Türkistan	2,128	0,3
Öteki Ülkeler	12,345	2,0
Sığınanlar (b) ⁶	16,993	2,8
Genel Toplam:	576.623	100

Kaynak: Geray, 1970: 13.

1934-1960 yılları arasında Bulgaristan'dan göç edenlerin sayısı 272.971, yani toplam göç edenlerin %47'si iken; Yugoslavya'dan göç edenlerin sayısı 160.922, yani toplam göç edenlerin %28,8'idir. Romanya'dan göç edenlerin sayısı 87.476 (toplam göç edenlerin % 15'i), Yunanistan'dan göç edenlerin sayısı ise 23.788 (toplam göç edenlerin % 4,1'i) şeklindedir.

1923-1933 yılları arasında Türkiye'ye en çok göç sırasıyla Yunanistan, Yugoslavya, Bulgaristan ve Romanya'dan gelmektedir. 1934-1960 yılları arasında ise Türkiye'ye en çok göç sırasıyla Bulgaristan, Yugoslavya, Romanya ve Yunanistan'dan gelmektedir.

İlk dört ülke aynı kalmakla beraber, sıralama değişmiştir. 1923-1960 yılları arasında Türkiye'ye toplam olarak yaklaşık 1.204,161 kişi göç etmiştir. Türkiye'ye gelen 1,204,205 göçmenden %72,8'ini meydana getiren 889,042 kişinin hangi illere yerleştirilmiş oldukları tespit edilmiştir. 1923-1960 yılları arasında Türkiye'ye gelen mübadil ve göçmenlerin çoğunluğunun Marmara ve Ege Bölgesine yerleştirildikleri görülmektedir. Göçmenlerin %5,6'sı Balıkesir'e, %7'si Bursa'ya, %7,8'i Kırklareli'ne, %9'u İstanbul'a ve %9,4'ü Tekirdağ'a yerleştirilmiştir. Göçmenlerin %10'u ise Edirne'ye yerleştirilmiştir. Dolayısıyla en çok göçmen yerleştirilen il Edirne'dir (Geray, 1970: 18; Sarımay, 2011: 362-363). Bilecik, Çanakkale, Manisa, Niğde, Samsun göçmenlerin yerleştirildiği diğer illerden bazılarıdır.

Tablo 4. Bazı İllerin Nüfus Artışında Yerleştirilen Göçmenlerin Payı (1923 -1960)

İller	Yerleştirilen Göçmen Sayısı	Nüfus Artışında Göçmenlerin Payı (%)
Edirne	84,946	71,3
Tekirdağ	83,329	57,8
Kırklareli	69,402	52,1
Niğde	28,032	30,7
Bilecik	7.736	24,1
Bursa	63,057	21,5
Balıkesir	50,065	20
Çanakkale	26,116	16,7
Manisa	31,098	10,9
Samsun	29,978	7,9
İstanbul	80,721	7,1

Kaynak: Geray, 1970: 19.

⁶ "Yurdumuza sığınanlardan nereden geldikleri bilinenler, ilgili ülkeye eklenmiştir." (Geray, 1970: 13).



Göçmen sayısının kimi illerde nüfus artışı içindeki yüzde oranı oldukça yüksektir. Nüfus artışında göçmenlerin payı; Bursa için %21.5, Bilecik için %24.1, Niğde için %30.7, Kırklareli için %52.1, Tekirdağ için %57.8 ve Edirne için ise %71.3'tür (Geray, 1970: 18-19). Toplu göç amacıyla Türkiye'den bu dönemlerde gidenlere ilişkin bilgi kısıtlıdır. Daha çok yabancı kaynaklardan sağlanan veriler söz konusudur. Bunlar da belirli yılları ve süreleri kapsamaktadır:

1. 1923 Lozan Antlaşması uyarınca Yunanistanlı Türkler ile Türkiyeli Rumlar mübadeleye tabi tutulmuşlardır. 149,851 Rum'un, Türkiye'den Yunanistan'a gittiği anlaşılmaktadır.
2. İkinci göç hareketi İsrail'e yönelmiştir (Geray, 1970: 9-10). İsrail devletinin kuruluşundan sonra özellikle alt gelir diliminde bulunan Türkiyeli Yahudilerin kitle halinde bir göçü olmuştur (Tekeli, 1994: 217). 1948-1957 yılları arasında 38.100 kişi Türkiye'den İsrail'e göç etmiştir.

Diğer bilgiler 1954'ten sonrasını içermektedir. İstatistik Genel Müdürlüğü (Sonrasında Türkiye İstatistik Kurumu) Türkiye'den göç amacıyla çıkanlar konusunda 1954 yılından beri sayılar vermektedir (Geray, 1970: 9-10).

4. 1934 TARİHLİ 2510 SAYILI İSKÂN KANUNU

Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren yürürlüğe konulan üç iskân kanununun her biri, göç hareketlerinin kontrolünde ve uygulanan göçmen politikalarında referans alınan temel hukuki düzenlemeler olmuştur (Kılınç, 2017). Bunlar: i. 1926 tarihli 885 sayılı İskân Kanunu, ii. 1934 tarihli 2510 sayılı İskân Kanunu iii. 2006 tarihli 5543 sayılı İskân Kanunu'dur.

2510 Sayılı İskân Kanunu'nun yürürlüğe girmesinden kısa bir süre önce Kars mebusu Ömer Kamil, Kars vilayeti ile Beyazıt, Erzurum vilayetlerinin bazı kısımlarında mülteci ve muhacir iskânı hakkında Meclise bir kanun teklif etmiştir. Teklif şu şekildedir: Kars vilayetiyle Beyazıt vilayetinin İğdır, Tuzluca, Erzurum vilayetinin Olti, Çoruh vilayetinin Artvin, Savşak, Borçka kazaları ve Kemalpaşa nahiyesi halkından iken seçim haklarını Sovyet Rusya ve federasyonuna girmiş devletlerden yana kullanıp gitmiş olan Rusya tebaasından kalma, devlet malı arazi, evler Rusya ve federasyonuna dahil devletler topraklarından, diğer mahallerden muhacir ve mülteci olarak gelmiş, yerli halktan olup başka yerlerde yerleştirilmiş olanlara, hiç veya kafi derece toprağı olmayan yerlilere, bu yerler halkından olup istilalar dolayısıyla yangın görmüş kimselere parasız temlik ve üzerlerine tapu kaydı yapılarak iskân edilir. Tapu harcı, pul ve diğer resimler alınmaz (Akşam Gazetesi, 27 Nisan 1934: 2).

Gerekçesi ile Dahiliye Vekâletince (İçişleri Bakanlığı'nca) hazırlanan "İskân Kanunu Tasarısı" Başvekâletin (Başbakanlığın) 2 Mayıs 1932 günlü yazısı (334) ile TBMM Başkanlığına sunulmuş; Dahiliye, İktisat, Millî Müdafaa, Hariciye, Maliye ve Bütçe (İçişleri, Ekonomi, Milli Savunma, Dışişleri, Maliye ve Bütçe) Encümenlerine 5 Mayıs 1932'de havale edilmiştir. Dahiliye Encümeni, tasarı üzerindeki incelemesinde, bahsi geçen encümenlerden seçilecek üyelerle kurulacak bir Muvakkat (Geçici) Encümende tasarıнын görüşülmesinin daha uygun olacağını Genel Kurula arz etmiş, 27 Kasım 1933'deki birleşimde (335) okunan bu öneri üzerine, tasarıнын havale edildiği altı encümenden seçilecek üçer üyeden oluşan Muvakkat Encümende görüşülmesi kararlaştırılmıştır. Muvakkat Encümen, tasarı üzerindeki incelemeleri altı ayda tamamlayarak yeniden hazırladığı ve "Yerleştirme Kanunu" olarak



adlandırdığı tasarı ve raporunu 27 Mayıs 1934'te Başkanlığa sunmuştur. Encümen, raporunda önce doğudan batıya göçlerin bir açıklamasını yapmış, Türkiye'nin nüfus ve toprak durumuna geçerek değerlendirme ile raporunu sona erdirmiştir (Çoker, 1996: 348). Muvakkat Encümeni'nde kanun tasarısında anlatım ve dil konusunda değişikliklere gidilmiştir. Ülkedeki egemen zihniyetin de tesiriyle dile katılmaya çalışılan yeni kelime ve terimler kullanılmıştır(Gök, 2005: 70).

Kanunun gerekçesinde (I/335 numaralı İskân Kanunu Lâyihası ve İskân Muvakkat Encümeni Mazbatası, 1932; İnan, 2016: 25); Osmanlı Devleti'nin iskân politikaları değerlendirilmekte, 17. yüzyıl başlarından itibaren askeri ve siyasi mağlubiyetler sonucu sınırlar küçüldükçe yabancı egemenliğinde yaşayamayan ve hükümetlerin politikalarından dolayı yurtlarını terk ederek ana vatana sığınan muhacir kabilelerinin üç yüzyıldan beri devam ettiği vurgulanmaktadır. Osmanlı'nın bu muhacirleri sistemli bir iskân politikasına tabi tutmadığı iddia edilmektedir. İskân ederken, Türk kültürü içinde muhacirleri kaynaştıramamasından⁷ ve Anadil olarak Türkçe'nin benimsenmesini sağlamaya uğraşmamasından dolayı hoşnutsuzluk dile getirilmekte ve neticeleri incelenmektedir. Eleştirilen bir diğer konu, Devletin, aşiretleri iskân politikasıdır. Aşiretlerin, beyliğin, ağalığın bir "idare tarzı" biçiminde kabul edildiği hükmünün üzerinde durularak, bu halin neden olduğu problemler üzerinde durulmaktadır. ("Aşiretleri kendi hallerine bırakmak, hatta reis ve ağalarının aşiret üzerindeki nüfuzlarını takviye etmek ve onları ağalar ve beyler vasıtasile Hükümete bağlamak gerek birbirleriyle ve gerek meskun halk ile aralarındaki ihtilâf ve münafetleri beslemek ve idame etmek idareimutlakının başlıca siyaseti idi.")

Kanunun amaçlarını kanunun gerekçesi üzerinden irdelediğimizde öncelikle görülmektedir ki devletin düşüncesi yalnız muhacir getirerek yerleştirmek değildir (İskân Kanunu Muvakkat Encümen Mazbatası, 1934). Öte yandan iki temel amaç öne çıkmaktadır. İlki, "Türk kültürünü kuvvetlendirmek ve dil davasını" çözüme ulaştırmaktır. Bu amaçla yurda "Türk kültürüne bağlı göçmen getirtmek ve Türk kültürlü nüfusu yoğunlaştırmak" zaruridir (Gök, 2005: 70). Yurtdışında kalmış soydaşlarımız getirtilerek bu geniş topraklar üzerinde onlara yurt tutturmak gereklidir. Eldeki kanunlar bu büyük işi başaracak güçte değildir (İskân Kanunu Muvakkat Encümen Mazbatası, 1934). Ayrıca "Türk kültürüne uzak kalmış olanların ülkede yerleşerek onlara Türk kültürünü benimsetmek için Devletin yapacağı işler" bu mevzuatta alenen belirtilmiştir. Bu gibileri "Türk kültüründe eritmek ve onları Türk oldukları için daha sağlam yurda bağlamak" yöntemlerini anlatmıştır (İskân Kanunu Muvakkat Encümen Mazbatası, 1934).

Kanunun gerekçesindeki bilgiler, bu istikametteki düşüncüyü ortaya koymaktadır: "Türkiye Cumhuriyeti de ancak gönül ve kafa birliği ile dil birliğini göz önüne alarak bir soyun tek çocuğu saydığı Türklüğün iç ve dış güçlerini birleştirip yükselterek her şeyi ancak bu büyük Türke bağlamayı kendisine ülkü ve amaç yapmıştır." (İskân Kanunu Muvakkat Encümen Mazbatası, 1934). Bahsedildiği gibi bu kanunda yalnızca "muhacir getirerek yerleştirmek" düşüncesi yoktur (İskân Kanunu Muvakkat Encümen Mazbatası, 1934):

...Burada en canlı ve köklü düşünce yapılacak iş, *yerleştirmenin bilgi yolunda yapılmış*

7 "Türk ırkına ve harsına mensup muhacirler bile blok halinde ayrı yerleştirilmek yüzünden ırkdaşlarına bütün bir Osmanlı devrinde ısınamadılar, gittiler." (I/335 numaralı İskân Kanunu Lâyihası ve İskân Muvakkat Encümeni Mazbatası, 1932).



olması ile beraber binlerce yıldan beri dönüp dolaşan dağınık Türkleri topraklayarak artık bu göçebe yaşayışına bir son vermek ve kültür işini kökünden kesmek için buraya açık ve kestirme kurallar konmuştur...

Ülkede nüfus ortalama kilometre kareye (murabbına) 18 kişi düşmektedir. Milli üretimi arttırmak ve kıymetlendirmek amacıyla ekilmeyen arazilerin tarıma kazandırılmasını temin etmek için var olan nüfusu dışarıdan gelecek ırkdaşlarla ve içeride de doğumla artırılması hedeflenmektedir. Yörüklerin ve aşiretlerin gezgin halden ikamet eden hale getirilerek kültürel, siyasi ve askeri açılardan bazı yerlerin boşaltılması gerekmektedir (I/335 numaralı İskân Kanunu Lâyihası ve İskân Muvakkat Encümeni Mazbatası, 1932; Gök, 2005: 71).

İskân Kanunu ile ilgili olarak 7 Haziran 1934 tarihli oturumundaki ilk görüşmede kanunun dili, içeriğinin önüne geçmiştir. Kanunun yapılışında Türkçe'ye büyük önem verilmiştir. Örneğin, Şebinkarahisar milletvekili Sadri Maksudi: “dil ıslahı işinde önyak olmak fikrile ilk defa olarak tamamen öz türkçe yazılmış bir kanun lâyihası bize geliyor. Bunun önünde diz çökmek lâzımdır.” diyerek görüşünü beyan etmiştir (Maksudi, 1934: s. 71). Ancak bu tasarının yazılış tarzının Meclise gelen diğer tasarılarından başka tarzda olması münakaşalarına neden olmuştur. Henüz dilimize yerleşmemiş bazı yeni Türkçe kelimelerin kanunun hedeflediği gayeyi tamamıyla ifade edemeyeceği noktasında birçok itiraz yapılmıştır (Akşam Gazetesi, 08 Haziran 1934: 2)

Mecliste (ilk toplantıda) 48. maddenin haricindeki maddeler neredeyse olduğu gibi kabul edilmiştir. Tartışmalar çoğunlukla “Türkleştirme, Türk ırkının yüceliği, Türk dili, Türkçe” gibi mevzular üzerinde yoğunlaşmıştır. Kanunun genelinde yapılan görüşmelerde ülkede bir dil, ırk ve kültür birliğinin inşa edilmesi yönünde görüş belirtilmiştir (Gök, 2005: 75).

Bu kanun çok önemli konuları kapsamaktadır. Dahiliye Vekili Şükrü Kaya'nın ifadesine göre; ilk önce nüfusla, ikincisi göçmenlerle ilgilidir. Üçüncüsü içerideki seyyar aşiretlerle ve dördüncüsü de topraksız ve başkalarının toprağında çalışan topraksızlarla ilgilidir. Kanun bahsi geçen dört açıdan incelenirse, her dördüne ayrı ayrı çare arandığı görülecektir (Kaya, 1934: 140).

2510 Sayılı Kanun'un hazırlanma gerekçesinde dış göçlerin etkisi bulunmaktadır. Ayrıca devlet tarafından da bu göçler desteklenmekteydi. Türkiye, dışarıda kalan unsurlarını sınırları içinde toplamakta üç fayda görmekteydi. Bunlar (Pekel, 1938: 8'den aktaran Sarı, 2010: 164):

1. Boş topraklarını işletmek ve nüfusu çoğaltmak.
2. İçerideki unsurları temsil etmek.
3. Dışarıda ve bilhassa Balkanlarda kalan unsurlarını kurtarmaktır.

Büyük toprak parçalarının ya kullanılmamakta olması ya da toprak ağalarının elinde toplanmış olması nedeniyle toprak sorununa çözüm bulmak, 2510 Sayılı Kanun'un hazırlanış gerekçelerinden biridir. Başka bir sebep ise Doğu ve Güneydoğu'daki isyanların önünü almaktır. Bu nedenle bu gibi kimseler başka yerlere nakledilirken, bunların yerine ise dışarıdan gelen Türk unsuru yerleştirilecekti (Sarı, 2010: 164).



Özetle birinci amaç, Türk kültürünü güçlendirmek, ülkeye bu amaçla kültüre bağlı göçmen gelmesini sağlamak, Türk kültürlü nüfusu sıklaştırmak ve kültüre tabi bulunmayanları bir yerden başka bir yere taşıyarak, bu kimseleri Türk kültürüne bağlamak ve Türk kültürünü içlendirmektedir. İkinci olarak, ülkede nüfusun dağılım biçimini siyasal, ekonomik ve askerlik bakımlarından değiştirmektedir. Bu amaçla da örneğin az topraklı veya topraksız çiftçileri, yaşama koşullarının iyi bulunmadığı köyleri daha iyi yerlere taşındırmak icap etmektedir. Bazı yerleri ise askerlik, siyasal ve kültürel sebeplerden dolayı boşaltmak gerekmektedir (Nuri, 1935: 2).

4.1. İskân Kanununun Temel Maddeleri

İskân Kanunu 52 maddeden ve Mukaddeme İskân Mıntıkları ile beraber toplamda 10 bölümden oluşmaktadır. Sırasıyla bölümler: Muhacirlerin ve Mültecilerin Kabulü, İçerde, Nakiller, Kültür ve İdare Tedbirleri, İskân, Mecburiyetler, Tasfiye ve İstihkak Mazbataları, Muafiyetler, Malî Hükümler, İskân Komisyonu, İcraî Hükümler ve Müteferrik Hükümler şeklindedir.

Madde 1: “Türkiyede Türk kültürüne bağlılık dolayısıyla nüfus oturuş ve yayılışının, bu kanuna uygun olarak, İcra Vekillerince yapılacak bir programa göre, düzeltilmesi Dahiliye Vekilliği (İçişleri Bakanlığı)’ne verilmiştir.”

Erder (2014: 123)’e göre, tartışmalarda alenen ortaya konulmasa da bu maddeden toplumsal problemlerin çözümü için “asimilasyon politikasının” kullanıldığı belli olmaktadır. Kanunla, “Türk kültürüne bağlılık” için nüfusun yeniden dağıtılması esas hedef olarak belirtilmektedir. 20. yüzyılın başından 2. Dünya Savaşı’na kadar olan dönem “asimilasyon” kavramının öne çıktığı, “ulus-devlet merkezli anlayışlarla bir yandan daha çok o ülkenin etnik ve dinsel kimlik yapısına ‘uygun’ yabancıların göçlerinin cesaretlendirildiği ve o kimliğe uymayanların da kısa sürede asimile olmalarını öngören” perspektifin belirgin olduğu dönemdir (İçduygu, 2014a: 66-67).

Birinci madde 1935 tarihli 2848 Sayılı “İskân Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun⁸” un 1. maddesi ile “Türkiyede Türk kültürüne bağlılık dolayısıyla nüfus oturuş ve yayılışının bu kanuna uygun olarak İcra Vekilleri Heyetince yapılacak bir programa göre düzeltilmesi Dahiliye ve Sıhhat ve İçtimaî Muavenet Vekilliklerine verilmiştir.” şeklinde; 1947 tarihli 5098 Sayılı “İskân Kanununun Bazı Maddelerinin Kaldırılmasına, Değiştirilmesine ve Bu Kanuna Yeniden Bazı Madde ve Fıkralar İlâvesine Dair Kanun⁹”un 1. maddesi ile “Muhacir ve mültecilerle göçebelerin ve gezginci çingenelerin yurt içinde yerleştirilmeleri; Türk kültürüne bağlılık ve nüfus oturuş ve yayılışının düzeltilmesi amacıyla Bakanlar Kurulunca yapılacak programa uygun olarak İçişleri ve Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlıklarınca tertiplenir” şeklinde değiştirilmiştir. İçeriğe yönelik asıl değişiklik 1947 yılında yapılan değişikliktir.

Madde 2: Türkiye, Dahiliye Vekilliği (İçişleri Bakanlığı)nce yapılıp İcra Vekilleri Heyetince onaylanacak haritaya göre iskân bakımından üç tür bölgeye ayrılır. Dolayısıyla iskân bölgeleri belirlenir.

8 1935 tarihli 2848 Sayılı “İskân Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun”, 21 Kasım 1935 tarihli 3162 Sayılı Resmi Gazete.

9 1947 tarihli 5098 Sayılı “İskân Kanununun Bazı Maddelerinin Kaldırılmasına, Değiştirilmesine ve Bu Kanuna Yeniden Bazı Madde ve Fıkralar İlâvesine Dair Kanun”, 24 Haziran 1947 tarihli 6640 Sayılı Resmi Gazete.



1 numaralı bölgeler: Türk kültürlü nüfusun yoğunlaşması¹⁰ istenen yerleri,

2 numaralı bölgeler: “Türk kültürüne temsili istenilen nüfusun nakil ve iskânına” ayrılan yerleri,

3 numaralı bölgeler: “Yer, sıhhat, iktisat, kültür, siyaset, askerlik ve inzibat sebepleriyle boşaltılması istenilen ve iskân ve ikamet yasak edilen” yerleri kapsamaktadır (2510 Sayılı İskân Kanunu).

Türkiye’yi iskân açısından bölgelere ayıran ve uygulamanın nasıl yapılacağını anlatan tartışmalı bir maddedir. Bu bölgelerde iskân edilenlere verilen haklar da aynı değildir (Gök, 2005: 86).

Madde 3: Türkiye’ye yerleşmek amacıyla dışarıdan, tek olarak ya da toplu olarak gelmek isteyen Türk soyundan iskân edilen veya göçebe fertler ve aşiretler ve Türk kültürüne bağlı iskân edilen kimseler Dahiliye Vekilliği (İçişleri Bakanlığı)’nin emriyle kabul olunurlar. Bunlara “muhacir” denir. “Kimlerin ve hangi memleketler halkının Türk kültürüne bağlı sayılacağı İcra Vekilleri Heyeti” kararıyla tespit olunur. Türkiye’de yerleşmek maksadıyla olmayıp bir zorunluktan dolayı geçici oturmak üzere sığınanlara “mülteci” denir (2510 Sayılı İskân Kanunu).

“Muhacir” ve “mülteci”nin¹¹ tanımları yapılmış ve bunların kabul şartları belirli duruma getirilmiştir. Bu kavramlar arasındaki karışıklık da bu sayede ortadan kaldırılmıştır. 4. madde de yer alanlar dışındaki mülteciler Türkiye’de yerleşmek ister ve bunu yazı ile buldukları yerin Hükümetine bildirirler ise “muhacir” gibi işlem uygulanır. Öteki mülteciler için Vatandaşlık Kanunu hükümleri uygulanır (2510 Sayılı İskân Kanunu). Böyle bir madde ülke güvenliği ön plana alınarak yapılmıştır. Kanun, geniş miktarda ve ana dilleri Türkçe olan, Türk soyundan muhacirlerin, Türkiye’ye gelmelerini ve yerleşmelerini sağlamaktaydı. Göç akınının, Romanya, Yugoslavya ve Bulgaristan’dan geniş ölçekli olarak başlamış olması önemlidir (Sarı, 2010: 165-166).

Madde 4: “A: Türk kültürüne bağlı olmayanlar,

B: Anarşistler,

C: Casuslar,

Ç: Göçebe çingeneler,

D: Memleket dışına çıkarılmış olanlar Türkiye’ye muhacir olarak alınmazlar.” (2510 Sayılı İskân Kanunu)

Bu madde 2006’da kabul edilen 5543 sayılı İskân Kanunu’nda “Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olmayan yabancılar ile Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı bulunup da sınır dışı edilenler ve güvenlik bakımından Türkiye’ye gelmeleri uygun görülmeyenler göçmen olarak kabul edilmezler.” şeklinde değiştirilmiştir¹² (5543 Sayılı İskân Kanunu).

10 Tekâsüf: 1. “Bir araya gelme, toplanma, sıkışma”.

2. “Yoğun duruma gelme, yoğunlaşma” (<https://sozluk.gov.tr/>, 2020).

11 2006 tarihli 5543 sayılı İskân Kanunu’nun 3. maddesinin 1. fıkrasının d bentine göre ise “Göçmen: Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olup, yerleşmek amacıyla tek başına veya toplu halde Türkiye’ye gelip bu Kanun gereğince kabul olunanlardır.” (2006 tarihli 5543 sayılı İskân Kanunu, Resmi Gazete, 26 Eylül 2006, Sayı: 26301).

12 İskân Kanunu, Kanun No: 5543, Resmi Gazete Tarih: 26 Eylül 2006, Sayı: 26301.



Madde 5: Özel bir antlaşma nedeniyle Türkiye'ye zorunlu olarak gelenler antlaşma hükümlerine ve Hükümetçe verilen kararlara göre alınırlar. (2510 Sayılı İskân Kanunu)

Kimin göç edebileceğini, mülteci olabileceğini veya iskân edilebileceğini belirleyen maddeler, göçle ilgili temel kanuni düzenlemeleri oluşturmaları itibariyle önemlidir (İnan, 2016: 26-27).

Madde 7: - A: Türk ırkından olup Hükümetten iskân yardımı istememeyi yazı ile bildiren muhacirler ve mülteciler Türkiye içinde istedikleri yerde yerleşmeğe serbest bırakılırlar. Hükümetten iskân yardımı isteyenler Hükümetin göstereceği yerlere gitmeğe mecburdurlar.

B: Türk ırkından olmayanlar, Hükümetten yardım istemeseler bile, Hükümetin göstereceği yerde yurt tutmağa ve Hükümetin izni olmadıkça buralarda kalmağa mecburdurlar. İzinsiz başka yere gidenler ilk defasında yerlerine çevrilirler. Tekerrürü halinde İcra Vekilleri Heyeti kararıyla, vatandaşlıktan düşürülürler.

C: Türkiye'ye geldikleri tarihten itibaren iki yıl içinde iskân istemeyen muhacir ve mültecilere iskân yardımı yapılamaz (2510 Sayılı İskân Kanunu).

Bu düzenlemeyle Türk kimliği bir kez daha göçmen politikalarında belirleyici konumda olmuştur (Bulgur, 2017). Kanunda ailelerin parçalanmasını ve firarları önlemek için 16. maddede de düzenleme yapılmıştır.

Madde 16- A: Karı ve koca bir aile olarak iskân edilir;

B: Evlenmemiş çocuklar, çocuksuz erkek ve kadın dullar, ana ve baba ile veya bunlardan sağ olanı ile birlikte iskân görürler;

C: Anasız ve babasız torunlar dede ve büyük analarile veya bunlardan sağ olanile birlikte iskân edilirler. Ancak torunların hisseleri tapuda kendi adlarına yazılır;

Ç: Anasız ve babasız çocuklar birlikte bulunduğu ve yaşadığı kan, civar ve sıhri hısımlarile birlikte yerleştirilirler. Bunların da hisseleri tapuda kendi adlarına yazılır.

D: Anasız ve babasız çocuklar, kan ve civar veya sıhrî hısımlarından biri, yoksa kendi başlarına iskân görürler. Bunların küçüklerine ayrıca vasi tayin ettirilir.

E: Evli çocuklar ve evli torunlar, başlı başına bir aile olarak iskân görürler;

F: (C) fıkrasındaki torunların, (Ç) ve (D) fıkralarındaki çocukların, üvey çocukların ve evlâtlıkların hisseleri evleninceye kadar hiç bir suretle satılamaz, bağışlanamaz ve haczolunamaz;

G: Türk muhacir ve mülteciler hısım ve akrabalarının buldukları yerde iskân olunurlar (2510 Sayılı İskân Kanunu).

Kanunun uygulanması yönündeki çalışmaları önemli bir bölümünü; kimlerin nerelerde, nasıl yerleştirileceğinin belirlenerek, bunun dışında bir yerleştirmenin olmaması anlamına gelen nüfus bölgeleri oluşturmak olmuştur (Sarı, 2010: 167). Açıkçası bu kanunla, herkesin kendi isteği doğrultusunda, kendi



istediği yerde yerleşmelerine, kısaca darmadağınık yerleşmelerine devlet izin vermemektedir. (İskân Kanunu Muvakkat Encümen Mazbatası, 1934). Ayrıca mübadele döneminde yaşanmış olan “ailelerin farklı yerlere yerleştirilmesi ve bunun ardından ailedeki parçalanmalar” ortadan kaldırılmak istenmiştir. Özellikle bu nedene dayanarak “ailelerin iskân alanlarından firarının önüne geçilmesi” büyük bir önem göstermekteydi (Sarı, 2010: 165-166).

Madde 11: A: Anadili Türkçe olmayanlardan “toplulu olmak üzere yeniden köy ve mahalle, işçi ve sanatçı kümesi kurulması veya bu gibi kimselerin bir köyü, bir mahalleyi, bir işi veya bir sanati” kendi soydaşlarının tekeline vermeleri yasaktır.

B: Türk kültürüne bağlı olmayanlar veya Türk kültürüne bağlı olup da Türkçeden başka dil konuşanlar hakkında kültürel, askerî, siyasî, toplumsal ve inzibatî nedenlerle, İcra Vekilleri Heyeti kararıyla, Dahiliye Vekili (İçişleri Bakanı) gerekli görülen önlemleri almak zorundadır. Toptan olmamak şartıyla başka yerlere nakil ve vatandaşlıktan çıkarmak da bahsi geçen önlemler içerisinde yer almaktadır.

C: Kasabalarda ve kentlerde yerleşen yabancıların tutarı “belediye sınırı içindeki bütün nüfus tutarının yüzde onunu geçemez ve ayrı mahalle kuramazlar.” (2510 Sayılı İskân Kanunu).

Bu kanun, dışarıdan Türkiye’ye gelecek olan ve Türkçe bilmeyen muhacirlerin iskânına aittir ve o dönem Türkiye’de yaşayan çeşitli unsurlarla hiçbir ilgisi yoktur (Akşam Gazetesi, 20 Temmuz 1934: 1-4).

Madde 17- İskân bir aileye, nüfus ve ihtiyacına göre oturacak ev veya ev yeri, sanatkârlara ve tüccarlara ayrıca geçim getirecek dükkân veya mağaza yahut bu gibi yapı veya yeri ve mütedavil sermaye; çiftçilere de ayrıca kâfi toprakla çift hayvanı, alât ve edevatı, tohumluk, ahır ve samanlık veya yeri vermekle yapılır. Köylerde, kasabalarda sanatkârlara dükkândan ayrı yarım istihkak miktarı toprak da verilir.

17. maddenin uygulamasına örnek vermek gerekirse; Tekirdağ’a Balkanlardan gelmiş ve gelmekte olan muhacirlerin toprağa bağlanması ve bir ev sahibi olup üretici vaziyetine geçmesi için Çorlu’da iki yeni köy tesis edilmektedir. Bu yeni köyler (100) hanelik Ömerler ve (120) hanelik Türkmenli köyleridir (Hilmi, 1934: 6). Ayrıca birkaç köyün yeniden tesisi için hazırlık yapılmaktadır (Akşam Gazetesi, 05 Ağustos 1934: 5).

Öte taraftan Babaeski’ye gelen 27 haneden oluşan muhacirler, iskânlarına tahsis edilen Pancar köyüne gönderilmişlerdir. Buraya daha 400 hanelik muhacir gelecek ve iskânları için istasyon yanında büyük ve çağdaş bir numune mahallesi tesis edilecektir. Bu mahalle inşa edilinceye kadar muhacirler, yerli halkın evlerinde misafir edileceklerdir (Akşam Gazetesi, 09 Teşrinisani (Kasım) 1934: 6).

Madde 18: İskânda Hükümetçe verilen talimata göre yapı yapılması amacıyla malzeme ya da para verilebilir. Yapı yapmakta kendileri de çalıştırılabilir (2510 Sayılı İskân Kanunu).

Bu maddeye dayanarak Balkanlardan memleketimize gelen muhacirlerin iskân edildikleri bölgelerde tamamıyla yerleşmelerini temin etmek ve kendilerine bedava ev yapabilmeleri için devlet ormanlarından kereste kesmelerine müsaade edilmesi kararlaştırılmıştır. Muhacirler, kendilerine verilecek



araziyi belirli bir zamanda imar etmeğe mecbur olacaklardır. Bu müddet bittikten sonra adlarına tapu verilecektir. Muhacirlerin yapacakları binaların sağlık koşullarına uygun olması sağlanacaktır (Akşam Gazetesi, 22 Eylül 1934: 3).

Kanununun 17. ve 18. maddelerine göre, iskânda bir aileye, nüfus ve ihtiyacına göre oturulacak ev veya ev yeri verilmesi; yapı yapılması için malzeme veya para verilebilmesi; yapı yapmakta kendilerinin de çalıştırılması söz konusudur.

2510 Sayılı Kanun'un en önemli amaçlarından olan "muhacire toprak vermek ve ona gerekli alet ve edevat temin edildikten sonra muhacirin toprağa bağlanması" birçok olumsuzluğu da ortadan kaldıracaktı (Sarı, 2010: 176-177). İskân edilenlerin bir çoğu çiftçi olduğundan dolayı bunların üretici konuma getirilmesi konusunda öncelikle bunlara toprak dağıtımının yapılması gerekmektedir. Bu konu ile ilgili çalışmalar kanuna göre yapılmıştır (Duman, 2009: 483).

Kanunda muhacirin toprağa bağlanması yönündeki önemli maddeler yer almaktadır. Bu maddelerin hedefinde ülkeye gelen muhacirlerin "bu toprakları benimseyerek kendi malı olarak kabul etmesi ve toprağı en iyi şekilde işleyerek ülke ekonomisine katkıda bulunmasıydı." (Sarı, 2010: 176-177). 2510 Sayılı Kanunla beraber daha önce karşılaşılmış birçok sorun büyük ölçüde ortadan kaldırılmıştır.

Dahiliye vekili Şükrü Kaya'ya göre, gelecek muhacirlere toprak bulmak durumu en önemli sorunlardan biridir. Çünkü elde devlet malı pek az toprak kalmıştır. Buna karşı yapılacak iş mevcut işlenmemiş sahipli toprakları kamulaştırarak dağıtmaktır. Yerli halkın muhacirlere gösterdiği şefkat sayesinde iskân masrafı az olmaktadır. (Akşam Gazetesi, 13 Teşrinisani (Kasım) 1934: 2).

Bu Kanununun amaçlarından biri de, Doğu ve Güneydoğu'dan çeşitli isyanlar nedeniyle iç bölgelere ve Batı illerine gönderilenlerin terk etmiş oldukları mallar ile ilgilidir (Sarı, 2010: s. 166).

Madde 26: 3 numaralı bölgelerden zorunlu naklettirilenler taşınabilen mallarını beraberlerinde götürebilirler. Bıraktıkları taşınmazların mülkiyeti Devlete geçer. "Tasarruf vesikasına bağlı olanlarının sahiplerine 1914 veya daha önceki yıllar vergi, yoksa tapu değerlerinin dört katı üzerinden, tapu ve vergi değerleri olmıyanların emsalinin vergi veya tapu değerlerine bakarak o yerin İdare heyetince takdir edilecek değer üzerinden birer 'istihkak mazbatasası' verilir."

Madde 27: Bu kanun hükümlerine göre "Hükümetçe naklettirilenler veya istekleriyle göç edenler bir yıl içinde eski yerlerindeki menkul ve gayrimenkul mallarını tasfiye etmeğe mecburdurlar. Bu müddet içinde tasfiye etmiyenlerin menkul ve gayrimenkul malları Devletçe tasfiye olunur. Bunlardan istiyenler 26 ncı maddeye göre gayrimenkullerine karşılık Hükümetten istihkak mazbatasası alabilirler. Bu takdirde bu gayrimenkullerin mülkiyeti tam olarak Devlete geçer." (2510 Sayılı İskân Kanunu).

Yeni iskân kanununun daha esaslı ve geniş bir ölçekte uygulanmasını sağlamak amacıyla 1935 bütçesine fazla ödenek konulması kararlaştırılmıştır (Akşam Gazetesi, 23 Teşrinisani (Kasım) 1934: 2). İskân kanununun daha seri ve mükemmel bir surette uygulanması için ise hususi bir iskân teşkilatı vücuda getirilecektir. Bunun için de bütçe encümeni lazım gelen tasarı esaslarını hazırlamaktadır (Akşam Gazetesi, 26 Haziran 1934: 2).



Muhacir ve mültecilerin yeni iskân kanununa göre kabulleri, kayıtları ve nakilleri hakkında dahiliye vekaletince önemli bir yönetmelik hazırlanmıştır. Yönetmeliğe göre (Akşam Gazetesi, 10 Temmuz 1934: 1-4):

1. Muhacir ve mülteciler sınırdan Türkiye'ye girdikleri zaman üç gün içinde vali veya kaymakama müracaat ederek pasaport ve diğer vesikalarını, beraberlerindeki aile bireylerini yazdırarak bir beyanname imza etmeğe mecburdur.

2. Dördüncü madde şartlarını taşıyanlar muhacirdir. Olmayanlar değildir. Türk ırkına mensup olup da müslüman bulunanlar genellikle muhacir olarak kabul olunurlar. Tatarlar, Karapapaklar, pomaklar, boşnaklar, gürcüler, meskun çingeneler de müslüman oldukları takdirde kabul olunurlar. Şüpheli görülenler hakkında soruşturma yapılacaktır.

3. Hükümetten iskân istemeyen Türk muhacirlerin, muhacir kağıtlarına “serbest” kelimesi yazılacaktır. Hükümetten iskân istemediği halde mecburi ikamete tabi tutulanların kağıtlarına iskân edilecekleri yerin ismi ile beraber “mecburi iskân kaydı” konacaktır.

4. Türkiye’de yurt edinmek maksadıyla gelmiş olan mültecilerle Türk kültürüne bağlı olmayan muhacirlere muhacir kağıdı verilmez ve bir yerde de iskân edilmezler. Bu gibilere yalnız ikamet tezkeresi verilerek haklarında yabancı muamelesi uygulanır.

5. Beraberlerinde eşya ve hayvan getirenler vesikalarını vali ve kaymakamlara ibraz mecburdurlar.

6. Muhacir ve mültecilerin iskân kanununun 31. maddesine göre gümrükten geçecek malları varsa eşya kağıtlarından bir nüshası gümrüğe verilecek bu kağıtla eşyalar serbest geçecektir.

7. Kaymakamlığa müracaat eden muhacir ve mülteciler hükümetten iskân istiyorlarsa mahalli amiri onların nüfusunu, konuştukları dili, ana dillerini Türkçe bilip bilmediklerini acele telgrafla nüfus genel müdürlüğüne bildirecekler ve alınacak cevaba göre hareket edilecektir.

Muhacir ve mülteciler Türk ırkına mensup olup da iskân istemiyorlarsa istedikleri yere gitmekte serbesttirler. Yalnız ihtiyari şekilde ikamet edecekleri yeri bildirmeğe mecburdurlar. Türk ırkına mensup olmayanlar hükümetten iskân istemeseler bile serbest bırakılmayacak, hükümetin gösterdiği yerde oturacaklardır.

8. Muhacir ve mülteciler kaymakamlığa müracaat edince hükümet tabibi tarafından mecburi muayeneye tabi tutulacaklardır. Hastalık ortaya çıkarsa tedavisi mecburen yapılmak üzere en yakın hastanelere yatırılacaklardır. Muayene işi bitmeden sevkiyat işi yapılmayacaktır.

9. Devlet veya idarei hususiye (özel) ve belediye hastanelerinde tedavi edilen muhacir, mülteci ve göçebeler ve nakil olunanlar hastanelere kadar ve hastanelerden iskân yerlerine kadar devlet kara ve deniz nakliye araçlarından bedava, imtiyazlı şirketlerin de asgari tarifelerinden yararlanacaklardır.

10. Tabiiyet beyannameleri aile reisine veya ailenin reşit olan erkek veya kadınına imza ettirilecektir. Reşit olmayanlar da muhacir sayılmaktadır. Beyanname vermeğe mecburdurlar.



SONUÇ

Dahiliye vekili Şükrü Kaya, anayurda gelen muhacirlerin vaziyetleri hakkında Manisa milletvekili Refik Şevket'in soru önergesine cevap vererek şu açıklamada bulunmuştur:

- Cumhuriyetin ilanı olan 1923'den 1933 tarihine kadar Türkiye'ye gelen muhacirlerin miktarı mübadil olarak 379,913: muhacir olarak 248,392'dir. Bunlara arazi, oturacak yer verilmiştir.
- 1933'den 1934 Haziran'ına kadar gelen muhacirlerin miktarı 15,319 dur. 1 Haziran 1934'ten beri gelen muhacirlerin toplamı ise 11,924 tür. Gelen muhacirlere toprak verilmiştir. (Akşam Gazetesi, 13 Teşrinisani 1934: 2).

Türkiye, gelen göçmenleri 1934'ten sonra 2510 Sayılı İskân Kanunu'na göre yerleştirmiştir. "Bu kanunu uygulayan İskân Umum Müdürlüğü 21 Ekim 1935 tarih ve 2849 sayılı yasayla Dahiliye Vekaletinden ayrılarak Sıhhat ve İçtimai Muavenet Vekaletine" bağlanmıştır. "Türkiye'de yerleşmek amacıyla gelmek isteyen, Türk soyundan ve Türk Kültürüne bağlı olanlar" 2510 Sayılı Kanuna göre, Dahiliye Vekaleti (İçişleri Bakanlığı) emri ile kabul edileceklerdir. Bunlardan, iskân yardımı isteyenler devletin gösterdiği alanlara yerleşecekler; iskân yardımı istemeyenler istedikleri yerlere yerleşebileceklerdir. Türk ırkından olmayanlar ise hükümetten iskân yardımı istemeseler bile hükümetin göstereceği yerlerde oturacaklar hükümetten izin almadan yerlerini değiştiremeyeceklerdir. (md 7.) İskân yardımından yararlanmayı gelenlerin çoğunluğu istemiştir. 1923-1933 yılları arasında "157.736 aileye, aile başına ortalama 39,6 dekar olmak üzere 6.248.928 dekar kültür toprağı" dağıtılmıştır. 1934-1949 yılları arasında ise "62.849 aileye, aile başına 45,6 dekar olmak üzere toplam 2.866.685 dekar kültür toprağı" verilmiştir. Bahsi geçen muhacirlere ya bir ev yaptırılmış ya da hazine elinde bulunanlardan verilmiştir. Bunun haricinde üretici hale gelmelerini sağlayacak yardımlar yapılmıştır (Tekeli, 1994: 217).

İskân politikasında yeni bir dönemin başlangıcı 2510 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesi olmuştur. 2510 sayılı Kanun, nüfus politikasının temel ilkelerini ayrıca 1930'lu yılların ulus devlet anlayışını, tehdit ve güvenlik algılamalarını içermektedir. Kapsamlı bir hukuki metindir. İskân uygulamalarına da kaynaklık etmiştir. Bu iskân politikasıyla, ülkedeki nüfusunun yer değiştirmesi ve iskânı, Türk kültürüne bağlı olmayanlar, Türk soyundan olmayıp Türk kültürüne bağlı bulunanlar, Türk ırkına mensup kişiler şeklinde sınıflandırma çerçevesinde yürütülmeye çalışılmıştır. Bu uygulamalar ulusal gücü artırmaya yönelik politikaların bir gereği olarak da uygulanmıştır. Zamanla söz konusu sınıflandırma Kanun'da yapılan değişikliklerle ortadan kaldırılmıştır (İnan, 2016: 29-30).

1934 tarihli İskân Kanunu bir taraftan "Türk soyundan olan ve Türk kültürüne bağlı olanların" "göçmen ya da mülteci" olarak gelmelerini kolaylaştırmayı hedeflerken, diğer taraftan da tanıma uymayanların "göçmen ya da mülteci" olarak gelişlerini önlemeyi amaçlamıştır. Benzer bir anlayışla yasa "Türkiye'de bulunan ancak 'Türk soyundan olmayan ya da Türk kültürüne bağlı yaşamayan' (örneğin, ana dili Türkçe olmayan) vatandaşların Türkiye'de belirli bölgelere yerleştirilerek asimile edilmelerinin düzenlemelerinin nasıl yapılacağını ortaya koymuştur." 2006'ya kadar çeşitli değişikliklerle yürürlükte olan bu yasanın Türkiye'de "ulus-devlet inşası" içindeki rolü önemlidir (İçduygu, 2014a: 55). Özetle, bir ulus devlet olarak kurulan Türkiye Cumhuriyeti ulus devleti oluşturmada göç politikalarını etkili bir araç



olarak kullanmaya çalışmıştır. “Güvenlik kaygılarının belirleyiciliğinde, ulus devletin inşa sürecinin hem aracı hem de tezahürü olarak ülke nüfusunu nitelik olarak artırma, nicelik olarak ise benzeştirme politikaları, göçmen kabul politikalarıyla” desteklenmiştir (İnan, 2016: 29).

Etik Beyanı: *Bu çalışmanın tüm hazırlanma süreçlerinde etik kurallara uyulduğunu yazar beyan eder. Aksi bir durumun tespiti halinde KAYPOD Dergisinin hiçbir sorumluluğu olmayıp, tüm sorumluluk çalışmanın yazarına aittir.*

Yazar Katkıları: *Bilge Kağan Şakacı, çalışmanın tüm bölümlerinde ve aşamalarında katkı sağlamıştır.*

Çıkar Beyanı: *Yazar ya da herhangi bir kurum/kuruluş arasında çıkar çatışması yoktur.*

Teşekkür: *Yayın sürecinde katkısı olan hakemler ile editör kuruluna teşekkür ederim.*

Ethics Statement: *The author declare that the ethical rules are followed in all preparation processes of this study. In the event of a contrary situation, KAYPOD Journal has no responsibility and all responsibility belongs to the author of the study.*

Author Contributions: *Bilge Kağan Şakacı has contributed to all parts and stages of the study.*

Conflict of Interest: *There is no conflict of interest among the author and/or any institution.*

Acknowledgement: *I would like to thank the referees and the editorial board who contributed to the publication process.*

KAYNAKÇA

Akıncı, B., Nergiz, A., & Gedik, E. (2015). Uyum Süreci Üzerine Bir Değerlendirme: Göç ve Toplumsal Kabul. *Göç Araştırmaları Dergisi*, 1(2), 58-83.

Babaeskide Muhacir İskânı. (09 Teşrinisani (Kasım) 1934). *Akşam Gazetesi*. 6.

Birinci Celse, Açılma Saati: 15, Reis: Hasan B., içinde TBMM Zabıt Ceridesi Devre: IV, Cilt: 23, İçtima: 3, Altmış Beşinci İnikat, 7 Haziran 1934, 66-82

Birinci Celse, Açılma saati: 14, Reis: Hasan B., içinde T.B.M.M Zabıt Ceridesi Devre: IV, Cilt: 23, İçtima: 3, Altmış Sekizinci İnikat, 14 Haziran 1934, 137-163

Bulgur, N. (12-17 Eylül 2017). 20. Yüzyılda Göç Teorileri ve Türkiye'nin Uluslararası Göç Politikaları. G. B. Durgun, & T. Korkmaz (Dü.), I. Uluslararası İnsan ve Toplum Bilimleri Kongresi Kongre Kitabı. İçinde Priştine, Kosova.

Cenevre'de 28 Temmuz 1951 Tarihinde İmzalanmış Olan Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşmenin Onaylanması Hakkında Kanun, Kanun No: 359, Kabul Tarihi: 29/8/1961, Resmi Gazete Tarih: 5 Eylül 1961, Sayı: 10898.

Çoker, F. (1996). Türk Parlamento Tarihi TBMM – IV. Dönem 1931-1935 (Cilt I). Türkiye Büyük Millet Meclisi Vakfı Yayınları No 11.



Çorluda Muhacirlerin İskânı. (5 Ağustos 1934). Akşam Gazetesi. 5.

D.İ.E Turizm İstatistikleri, İstatistik Yıllıkları, 11, 12, 17, 18, 19 ve 21 Sayılı Ciltleri.

Duman, Ö. (2009). Atatürk Döneminde Balkan Göçmenlerinin İskân Çalışmaları (1923-1938). Ankara Üniversitesi Türk İnkılâp Tarihi Enstitüsü Atatürk Yolu Dergisi, Bahar (43), 473-490.

Erder, S. (2014). Türkiye’de Değişen Siyasal Konjonktür, Değişen Göç ve İskân Politikaları. A. E. İçduygu İçinde, Türkiye’nin Uluslararası Göç Politikaları, 1923-2023: Ulus-Devlet Oluşumundan Ulus-Ötesi Dönüşümlere (S. 77-137). İstanbul: Koç Üniversitesi Göç Araştırmaları Merkezi, MiReKoç Proje Raporları.

Ertan, K.A. ve Ertan, B. (2017). Türkiye’nin Göç Politikası. İktisat ve Sosyal Bilimlerde Güncel Araştırmalar Dergisi, 1(2), 7-39.

Geray, C. (1970). Türkiye’de Göçmen Hareketleri Ve Göçmenlerin Yerleştirilmesi. Amme İdaresi Dergisi, 3(4), 8-36.

Gök, S. (2005). Tek Parti Döneminde Doğu ve Güneydoğu Anadolu’da İskân Politikaları (1923-1950). İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi, Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi.

<https://sozluk.gov.tr/>. (2020) Erişim 26 Haziran 2020.

Hammar , T. (1990). Democracy and the Nation State. Avebury, Aldershot.

Hilmi, A. (30 Eylül 1934). Trakyada Muhacirler İçin Yeni Köyler Yapılıyor. Akşam Gazetesi. 6.

Hususi İskân Teşkilatı Layihası. (26 Haziran 1934). Akşam Gazetesi. 2.

<http://madde14.org>. (2020).

I /335 numaralı İskân Kanunu Lâyihası ve İskân Muvakkat Encümeni Mazbatası (Sıra No 189), T.C. Başvekalet Muamelat Müdürlüğü, Sayı: 6/1120, 2 Mayıs 1932, içinde TBMM Zabıt Ceridesi Devre: IV, Cilt: 23, İçtima: 3, Altmış Beşinci İnikat, 7 Haziran 1934.

İçduygu, A. (2014a). Bir Siyaset ve Siyasa Alanı Olarak Uluslararası Göç: Son Yüzyılda Dünya ve Türkiye. A. E. İçduygu içinde, Türkiye’nin Uluslararası Göç Politikaları, 1923-2023: Ulus-devlet Oluşumundan Ulus-Ötesi Dönüşümlere (s.26-76). İstanbul: Koç Üniversitesi Göç Araştırmaları Merkezi, MiReKoç Proje Raporları.

İçduygu, A. (2014b). Türkiye’ye Yönelen Uluslararası Göç Hareketleri. A. E. İçduygu içinde, Türkiye’nin Uluslararası Göç Politikaları, 1923-2023: Ulus-devlet Oluşumundan Ulus-Ötesi Dönüşümlere (s. 222-264). İstanbul: Koç Üniversitesi Göç Araştırmaları Merkezi, MiReKoç Proje Raporları.

İçduygu, A., Erder, S., & Gençkaya, Ö. F. (2014). Türkiye’nin Uluslararası Göç Politikaları, 1923-2023: Ulus-devlet Oluşumundan Ulus-Ötesi Dönüşümlere. İstanbul: Koç Üniversitesi Göç Araştırmaları Merkezi, MiReKoç Proje Raporları.



- İçduygu, A., Erder, S., & Gençkaya, Ö. F. (2014). Giriş. A. E. İçduygu içinde, Türkiye'nin Uluslararası Göç Politikaları, 1923-2023: Ulus-Devlet Oluşumundan Ulus-Ötesi Dönüşümlere (s. 13-25). İstanbul: Koç Üniversitesi Göç Araştırmaları Merkezi, MiReKoç Proje Raporları.
- İnan, C. E. (2016). Türkiye'de Göç Politikaları: İskân Kanunları Üzerinden Bir İnceleme. Göç Araştırmaları Dergisi, 2(3), 10-33.
- İskân Kanunu, Kanun No: 2510, Kabul Tarihi: 14.06.1934, Resmi Gazete Tarih: 21 Haziran 1934, Sayı: 2733. (1934 Tarihli 2510 Sayılı İskân Kanun).
- İskân Kanunu, Kanun No: 5543, Resmi Gazete Tarih: 26 Eylül 2006, Sayı: 26301.
- İskân Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun, Kanun No: 2848, Resmi Gazete Tarih: 21 Kasım 1935, Sayı: 3162
- İskân Kanununun Bazı Maddelerinin Kaldırılmasına, Değiştirilmesine ve Bu Kanuna Yeniden Bazı Madde ve Fıkralar İlâvesine Dair Kanun, Kanun No: 5098, Resmi Gazete Tarih: 24 Haziran 1947, Sayı: 6640.
- İskân Kanunu Muvakkat Encümen Mazbatası, T. B. M. M. İskân Kanunu Lâyihası Muvakkat Encümeni Karar No 6, Esas No. 1/335, 27 Mayıs 1934, içinde TBMM Zabıt Ceridesi Devre: IV, Cilt: 23, İçtima: 3, Altmış Beşinci İnikat, 7 Haziran 1934.
- Kaya, Ş. (1934). Birinci Celse, Açılma saati: 14, Reis: Hasan B., içinde T.B.M.M Zabıt Ceridesi Devre: IV, Cilt: 23, İçtima: 3, Altmış Sekizinci İnikat, 14 Haziran 1934, 137-163.
- Keleş, R. (1980). Kentbilim Terimleri Sözlüğü . Ankara: Türk Dil Kurumu Yayınları.
- Kılınç, A. (2017). Hukuksal ve Kurumsal Altyapısıyla Türkiye'de Göç Yönetimi . II. Kentfor: Sanayileşme ve Göç Kısacında Kent ve Çevre Yönetimi. Tekirdağ.
- Kimler Muhacir Olarak Kabul Edilecekler? (10 Temmuz 1934). Akşam Gazetesi. 1-4.
- Koç, Y. (2016). İskân. TDV İslâm Ansiklopedisi, Ek-1 Cilt, 650-651.
- Küçük Sanatlar Kanunu. (20 Temmuz 1934). Akşam Gazetesi. 1-4.
- Maksudi, S. (1934). Birinci Celse, Açılma Saati: 15, Reis: Hasan B., içinde TBMM Zabıt Ceridesi Devre: IV, Cilt: 23, İçtima: 3, Altmış Beşinci İnikat, 7 Haziran 1934, 66-82.
- Meclis Müzakeratı – Ana Yurda Gelen Muhacirler. (13 Teşrinisani (Kasım) 1934). Akşam Gazetesi. 2.
- Mecliste Dil Meselesi Görüşüldü. (08 Haziran 1934). Akşam Gazetesi. 2.
- Muhacir İskânı. (27 Nisan 1934). Akşam Gazetesi. 2.
- Muhacirler. (22 Eylül 1934). Akşam Gazetesi. 3.
- Nations, United. (UN) (1978). Demographic Yearbook (Annuaire démographique) . New York:



Department of International Economic and Social Affairs, Statistical Office.

Nuri, Ş. (1935, Ağustos 1). İskân Kanunu ve Yurdlandırma Politikamız . Ulus Gazetesi, 2.

Pekel, G. (1938). İskân ve Muhaceret I. Siyasî İlimler Mecmuası (83), 8.

Sarı, M. (2010). Atatürk Dönemi İskân Politikası'nda 2510 Sayılı Kanunun Yeri ve Önemi . Tarihî Peşinde-Uluslararası Tarih ve Sosyal Araştırmalar Dergisi, (4), 163-184.

Sarıay, Y. (2011). Cumhuriyet Döneminde Balkan Ülkelerinden Ankara'ya Yapılan Göçler (1923-1990) . Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi, 27(80), 351-388.

T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (2020). Geçici Koruma. Erişim 31.08.2020. <https://www.goc.gov.tr/gecici-koruma5638>

Tekeli, İ. (1994). Involuntary Displacement and the Problem of Resettlement in Turkey from the Ottoman Empire to the Present. S. Shami içinde, Population Displacement and Resettlement Development and Conflict in the Middle East (s. 202-227). New York: Center for Migration Studies.

Trakya'da İskân İşleri. (23 Teşrinisani (Kasım 1934). Akşam Gazetesi. 2.

Uluslararası Göç Örgütü (2013). Göç Terimleri Sözlüğü (2 b.) Uluslararası Göç Hukuku No:31.

UNHCR (The United Nations Refugee Agency) (2016). Mülteci ve Göçmen. Erişim 26 Haziran 2020. <https://www.unhcr.org/>

Zlotnik, H. (1987). The Concept of International Migration as Reflected in Data Collection Systems. The International Migration Review, 21(4), 925-946.

1967 Protokolü ile Değişik Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin 1951 Sözleşmesi, 1A(2) Maddesi. Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin 1967 Protokolü. Erişim 26 Haziran 2020. http://www.inhak.adalet.gov.tr/Resimler/Dokuman/2312020094144bm_13.pdf



A DISCUSSION ON THE DESIGN SCIENCE PRINCIPLES IN MANAGING LARGE-SCALE CHANGE PROGRAMS IN THE PUBLIC SECTOR

KAMU SEKTÖRÜNDE BÜYÜK ÖLÇEKLİ DEĞİŞİM PROGRAMLARININ YÖNETİMİNDE TASARIM BİLİMİ PRENSİPLERİNİN KULLANIMI ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME

Şakir KARAKAYA¹

Öz

Organizasyonel değişim programlarının yürütülmesinde karşılaşılan problemleri çözmek ve hizmet performansını iyileştirmek için kullanılan tasarım bilimi yaklaşımı son yıllarda kamu yönetimi alanındaki uygulayıcıların ve bilim insanlarının ilgisini çekmektedir. Bu yaklaşıma dayalı olarak, hem kamu hem de özel sektöre odaklanan farklı yazarlar tarafından teorik tasarım unsurlarını ve gerçek yaşam deneyimlerini birleştiren bazı temel tasarım prensipleri önerilmiştir. Bu çalışmada, ilk olarak, tasarım bilimi yaklaşımının farklı yönlerini vurgulayan çeşitli çalışmalar incelenerek üç temel tasarım prensibi tanımlanmıştır: (1) sistematik ve bilgi-temelli problem çözme yaklaşımı, (2) tasarım aşamaları arasında ileriye ve geriye doğru hareket etme, (3) problem ve çözümünün birlikte evrimi. Bu prensipler büyük ölçekli organizasyonel değişim programlarının etkili bir şekilde yönetiminde kamu kurumlarına kolaylık sağlayabilir. Ancak, kamu kurumlarının bazı karakteristik özellikleri ve bu prensiplerin içerdiği doğal uygulama zorlukları değişim programlarının başarısını kısıtlayabilir. Bu nedenle, ikinci olarak, bu prensiplerin büyük ölçekli değişim programlarının yönetiminde kamu kurumlarını nasıl destekleyebileceği üzerine bir değerlendirme yapılmış olup, kamu yönetimi çerçevesinde bu prensiplerin bazı potansiyel kısıtları üzerine bir tartışmaya yer verilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Tasarım Bilimi, Tasarım Mantığı, Değişim Yönetimi, Kamu Yönetimi.

Abstract

Design science approach has attracted the attention of both scholars and practitioners in the area of public administration to solve the challenges of organisational change programmes as well as to improve service performance in the last decades. Based on this approach, some basic principles combining theoretical design elements and real-life experiences are proposed by different authors focusing on both public and private sector. In this article, firstly, we describe three basic design principles, which we extract from the related literature emphasising the different aspects of design science approach: (1) systematic and knowledge-based problem-solving approach, (2) moving forwards and backwards between design stages, and (3) co-evolution of problem and solution. Those principles can assist public sector organisations to manage their large-scale change programmes effectively; however, some principal characteristics of public organisations and the inherent difficulties of implementing those principles may constraint the success of the change programmes. Therefore, secondly, we attempt to shed light on how those principles can assist public organisations to manage their large-scale change programmes, and then, we discuss some potential limitations of those principles based on the public management framework.

Keywords: Design Science, Logic of Design, Change Management, Public Administration.

1. INTRODUCTION

The multi-faceted environment, including political, social and technical aspects, in which public sector organisations operate has been changing expeditiously and thus become more unstable in the last decades. Nowadays, traditional public administration, which presumes that the environment is stable and thereby requires mostly small-scale changes, has replaced by the New Public Management (Hood, 1995) and Digital Era Governance (Dunleavy et al., 2005) of which primary objectives are transforming public sector organisations from bureaucratic and process-based accountable entities to citizen-centred, market-oriented and result-based accountable bodies. Therefore, in the last decades, public sector organisations have been exposing to large-scale changes or reforms having a substantial impact on a wide range of society, and including different agents of government and a set of policy areas (Hansen et al., 2017). However, managing these changes effectively in public administration settings is not an easy task due to the “widening gulf” between the complexity of challenges of

¹ Dr., Daire Başkanı, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, sakir.karakaya@sanayi.gov.tr, ORCID: 0000-0002-2093-0999.

Makale Geliş Tarihi: 20 Ağustos 2020 **Makale Kabul Tarihi:** 27 Ekim 2020



modern world on one hand and public sector's ability to make use of managerial and technical tools in order to surmount that complexity on the other hand (Allio, 2014). For instance, according to the results of a survey including 974 public-sector leaders in 2012, it is found that 61% of large-scale public-sector projects failed because of not meeting their targets fully (Farrell and Goodman, 2013).

Large-scale changes in public sector are actually transformational changes having the following three dimensions, described by Bevan et al. (2013): (1) multiple organisations, multiple groups across the organisation (e.g., doctors, nurses, managers etc. in a health care system) or widely spread multiple locations, (2) major changes in current models and mentality, and (3) having obvious impact on working styles of people and requiring coordination between multiple systems. Some approaches that combine theoretical principles and real-life experiences have been developed to solve the challenges of those sorts of organisational large-scale change programmes. One of them is the design science approach proposed by different authors and practitioners for managing the processes of planned organisational change in both the public and private sector. At the first glance, it can be stated that design science approach provides a systematic, knowledge-intensive and stepwise methodology in which problem and solution strategies are handled at the same time (Cross, 2008) and solve problems by synthesis which contributes to introducing a degree of novelty or creativeness into the organisational development and change programmes (Barzelay, 2012; Allio, 2014).

The amount of publications focusing on the application of the design science approach in public administration literature has been increasing over time (Hermus et al., 2020), but still the related literature is not abundant. A substantial number of authors (e.g., Van Buuren et al., 2020; Romme and Meijer, 2020; Liedtka et al., 2020; Clarke and Craft, 2019; Shangraw Jr. and Crow, 1998), addresses the importance of the design thinking or the design science approach as well as how this approach can be used in public administration. However, we have noticed that they have difficulty in specifically indicating a methodology that describes how design science can be applied in the public sector. Considering the studies that propose structured methodologies within the context of the design science approach or design thinking in the public sector, it should be noted that the most contribution to the area covers the studies of Bevan et al. (2007) and Van Aken (2007), who focus on integrating technical, business and human values in a change program, and Cross (2008). Based on those studies emphasising the different aspects of design science approach, first, we shed light on those aspects, defined as "design science principles" in this article. Then, we attempt to explain how those principles can assist public organisations to enhance large-scale change programmes and discuss their limitations in the context of public administration settings. Here, the focus is on the general idea of organisational change rather than large-scale policy changes or operational management issues, such as changing the IT structure of an organisation or a specific public service. One can refer to Kuipers et al. (2014) for a detailed literature survey on the management of change in public organizations.

The rest of this article is organised as follows. Section 2 presents design science principles handled within the context of this article, also including some fundamental definitions; and provides an evaluation on how those principles and approaches can help public sector organisations in their large-scale change programs. Section 3 establishes a discussion on their limitations in public administration context, and Section 4 presents the concluding remarks.



2. DESIGN SCIENCE PRINCIPLES APPLIED TO ORGANISATIONAL CHANGE PROGRAMMES

The idea of design science was firstly described by Simon (1996) as sciences of artificial that was differentiated from natural sciences whose main objective is to explain how things are; however, the main objective of artificial (design) sciences is to explain how things are plus to reveal how they should be. For instance, the focus of medicine as a design science is not only on what causes particular diseases but also on how to cure the diseases (Jordi and Bartunek, 2007), which requires to generate new knowledge on treatment methods by combining previously-produced knowledge. This description highlights the essential perspective of design science: focusing on not only problem formulation but also creating practical solutions to the problem by generating reliable knowledge innovatively. The problems handled by design science may be a construction problem, i.e., the creation of artefacts or an improvement problem, i.e., improving the performance of existing artefacts, and the solution reached (output) within design science is called as “design”, which can be a plan, a model/representation of an object to be created or instruction for production phase (Van Aken, 2007).

Now, our main question is how the design science perspective given above can be applied to organisational change programmes in the public sector. In order to answer this question, we first explain the general principles of design science applied to organisational development or change management by making use of some well-structured studies in the literature (e.g., Bevan et al., 2007; Van Aken, 2007; Cross, 2008). Then we explain how those principles can help improve large-scale change programmes in the public sector.

When we consider the general principles of design science handled in the related literature, we have noticed that different authors highlight different principles. Here, we present the basic design principles extracted from the related literature.

2.1. Principle 1: Systematic and Knowledge-Based Problem Solving

This principle can be defined as the hearth of design science, and instead of “trial-and-error” problem-solving approach, it provides a methodological and systematic approach that allows progressively reaching to the desired solution while increasing the value of knowledge both created during the design process and generated from previous experiences. In the context of this principle, both Van Aken (2007) and Bevan et al. (2007) propose a systematic stepwise approach and focus on the knowledge-oriented aspect of a change programme, in other words, design.

Van Aken’s stepwise approach has three main steps: (1) problem definition and defining intended performance targets (specifications) to be achieved by change programme, (2) first design, second design and formal change and (3) learning-to-perform. In the first phase that aims at bringing expertise knowledge and views of stakeholders together, a team of “change agents” is built, including management representatives, staff members and consultants/external experts. In the second phase, a first design (formal design) is made by the change agents, which is shaped in the view of professional knowledge. Then the formal design is presented to stakeholders and based on their reviews/revisions through intense interaction with change agents, and a second design is made. In the last stage, the finalized second design (change programme) is implemented, and continuously be adapted and fine-



tuned based on the lessons learned during the implementation process.

Bevan et al. (2007) also propose a stepwise approach developed during the transformational change of a huge public organisation - National Health System (NHS) in the United Kingdom in the early years of 2000. This approach has the following steps: (1) determining design requirements, (2) designing ideal outcomes of the change programme, and conceptualising and developing focused changes, (3) prototyping and testing the targeted change, and (4) monitoring the performance of each change area and their impacts on the organization. Now, we focus on the “knowledge-orientation” aspect of this approach. In the first phase, they explore similar design patterns/requirements based on the knowledge, evidence and experiences accumulated in the organization. Those patterns are defined as the solutions that have worked in previous improvement or construction programmes in the organisation. They are determined by examining the successes and failures experienced in the past, which can be used as guidelines for future change or improvement efforts. This examining process can also reveal the experiences of experts and practitioners at different levels of the organisation. For the NHS case, they carried out an in-depth analysis to find out “... the tried and tested exemplars in the NHS and other types of organisations that are already known about, and that might help in the future” and “[if there are] universal design principles for large-scale change in the health care” (Bevan et al., 2007). Thus, they explored “the best practice advice for improvement within the current system” that would be kept in mind while proceeding through the other phases. Thus, the approach helps organisations substantially systematise the process of reusing expertise knowledge, by providing previously tested solutions (i.e., “distilled experience”) to newly occurring or recurring problems. Thus, expertise knowledge and view of practitioners in the organisation can be involved into the change process. It should be noted that in the last years, the use of big data technologies that enable to handle a large amount of data generated in organisations effectively, digitalisation in operations and development of e-government technologies pave the way for accessing to the expertise knowledge easier and thus provide using this design science principle effectively in managing large-scale change programmes in the public sector.

In a nutshell, this principle ensures an inherently complex public sector large-scale organisational change program to proceed through a step-by-step methodology that makes the whole process more manageable. Besides, it provides to benefit from the knowledge accumulated in the organisation that can increase the programme’s likelihood of success as in NHS case, which includes high-risk due to covering the core processes of organisation and generally radical changes (not conventional). For public organisations, however, this principle may have some shortcomings related to stakeholder involvement, organisational learning ability and continuity of the stepwise approach, which are discussed in Section 3.

2.2. Principle 2: Moving Forwards and Backwards Between Design Stages

This principle suggests that the whole design process is not hierarchical, i.e., designer can move backwards or forwards between different stages and different levels of detail (Cross, 2008). Thereby, this ensures having a comprehensive and holistic view on the entire solution-based design process, and foreseeing risks and unexpected consequences at earlier stages in which the problem and early solutions are considered together.

In the approach proposed by Van Aken (2007), there is explicit forwards and backwards mechanism between first design and second design, and second design and learn-to-process steps. As



we have stated before, after releasing the first design (the ideal design developed by change agents), a new process begins in which a second design is made within the framework of the first design. The second design is constructed by the direct stakeholders, which includes the redesign of “their roles, organisational routines and strategies” based on their view and preferences. Then, this design is evaluated and discussed with the change agents and revisions are made as needed. This process continues until a version that is compromised on by the stakeholders. Besides, after implementation, the process goes back to the second stage, and revisions are made based on the lessons learned in the implementation process. Thus, the output of a backward stage is re-evaluated and revised based on what learned in successive stages by going to-and-fro. In this approach, though it is not explicitly highlighted, going to-and-fro mechanism between different stages aims at evaluating problem and solution with together, which may lead to redefining the problem context based on the knowledge ascertained in solution development or implementation stages.

In a nutshell, this principle can help public sector organisations manage the whole change program with a holistic point of view by creating synergy from the interaction between different stages of the systematic design process. For public organisations, however, this principle may have some limitations, such as increasing overall process complexity, which is discussed in Section 3.

2.3. Principle 3: The Co-evolution of Problem and Solution

This principle suggests that problem formulation and overall solution concepts should be handled concurrently in a planned change process, i.e. “[p]roblem and solution co-evolve in the design process” (Cross, 2008: 25). Unlike natural science that defines all problem parameters at the outset to generate a solution, design science starts with some known and some indefinite parameters of the current situation, and then explores those indefinite parameters to define the problem and solution space at the same time. In other words, the formulation of a problem, which is not fixed at the beginning, and solution ideas are developed and refined together through “synthesis and evaluation processes between the two notional design ‘spaces’—problem space and solution space” (Dorst and Cross, 2001). These two spaces inform each other. Thus, this principle iteratively leads to formulating, developing intermediate solutions, reformulating initial problem based on exploring indefinite problem parameters and solution space, and developing final solutions on the information acquired during the design process.

Bevan et al. (2007)’s stepwise approach focuses on this principle. During understanding and formulating the problem, they also explore the possible solution space at the same time in order to find similar patterns by “looking back over past failures and successes, which can lead to successful change and improvement efforts in the future”. During this process, designers move between problem formulation and potential solution exploration phases many times until reaching to a congruent problem-solution pair for the change program.

In a nutshell, this principle can help public sector organisations manage the whole change program from a broad perspective by creating synergy from the interaction between problem space and solution space. Besides, this principle is seen as the trigger of “creative thinking” in design science (Dorst and Cross, 2001). For public organisations, however, this principle may have some limitations, such as causing ambiguity in the design process, which is discussed in Section 3.



3. A DISCUSSION ON THE LIMITATIONS OF DESIGN SCIENCE PRINCIPLES IN THE CONTEXT OF PUBLIC MANAGEMENT SETTINGS

The design science principles given in Section 2 can assist public sector organisations to carry out their large-scale change programmes effectively. However, some particular characteristics of public organisations and the inherent difficulties of implementing those principles may restrain the success of a change programme. Now, we attempt to shed light on some of those restrictive factors.

3.1. The Limitations of Principle 1

As stated in Section 2.1, this principle, systematic and knowledge-based problem solving-approach, can ensure a step-by-step methodology making the whole change program more manageable and provides to benefit from the knowledge accumulated in an organisation. However, it has the following shortcomings that might affect the performance of a change program in the public sector.

Firstly, in conventional organisational change practice, the focus is on the formal design, i.e., a kind of ideal design, and regarding its implementation and acceptability by stakeholders are seen as being of secondary importance (Van Aken, 2007). However, the design science approach gives higher importance to the second design, which takes stakeholders and learning phase, improving the performance of the new design into account. On the other hand, in conventional organisational change practice, the direct stakeholders that are generally considered as puppets, who are expected to do what they are told by the team of change agents, may turn out to be “troublesome puppets” (Van Aken, 2007). In any kind of organisational change programme, if they are not handled well by the agents, the formal design will face some serious problems during the implementation process. Therefore, the second redesign in which direct stakeholders are involved actively to evaluate the formal redesign become critical in the design science approach since the direct stakeholders become “fellow designers” instead of seen as troublesome puppets, i.e., passive recipients of change intervention. However, although the approach aims at transforming direct stakeholders seen as “troublesome puppets” into “fellow designers”, there might be an inherent and built-in resistance to any redesign revealed by direct stakeholders. Since it is not possible to move a public organisation away from politics, there is also another risk of that politicians as well as political appointees (top managers) may ignore the redesign, which impairs entire change programme.

Secondly, based on the NHS application (Bevan et al., 2007), although they determined good design patterns distilled from past failures and successes, i.e., “knowledge” guiding the entire change programme, which increase the likelihood of success, the implementation performance in different NHS organizations became varied. Therefore, even a good design is developed; it remains dependent on managerial leaders to enable it since managing and delivering of the design process or design-thinking approach is human-centred (Liedtka et al., 2020). Besides, the success of reusing the knowledge (developed from a specific setting) for a new setting, and learning and adaptation process (Van Aken’s third phase and Bevan et al.’s fourth phase) highly depends on the organizational learning ability, past failures, management’s commitment and leadership styles within the organisation. Besides, within this process, there is another challenge regarding how the experiences and learned lessons are analysed and formulated as coherent and utilisable design patterns for the next change and improvement efforts



(Bevan et al., 2007).

Thirdly, the design science approach gives importance on the role of “changing-agents” and their expertise on design science (Van Aken, 2007) and stakeholders’ constructive and active role in the organisational transformation process (Allio, 2014). However, unless the agents and stakeholders fully understand the existing knowledge, values, norms and routines of the organization, which provide guidelines for what should be changed and what should be conserved, this results in the ineffective evaluation of alternatives and making the design a tough and more subjective process.

Finally, the design science stepwise approach applied to a large-scale change programme would inherently be a long-running process that requires a sustainable commitment of top management including politicians and political appointees who are the most influential stakeholders on a change programme. However, “frequent shifts in political leadership and short tenures for political appointees” in public sector (Fernandez and Rainey, 2006) can cause a challenge for top management’s commitment for change as well as the continuity of the change program. Here, it should be noted that the role of change agents team including management representatives and staff members becomes more important for the change program and therefore ensuring a “deeper engagement” between change agents and direct stakeholders as well as change recipients (staff and other users) is crucial for the success of design science approach when it is used for managing the large-scale programmes of change (Naar and StangValand, 2014).

3.2. The Limitations of Principle 2

This principle, moving forwards and backwards between design stages, can help public sector organisations to manage a change program by creating synergy risen from the interaction between the different stages of the systematic design process. However, it has the following shortcoming that might affect the performance of a change program in the public sector.

As stated in Section 2.2, this principle suggests an iterative approach (or forwards and backwards mechanism) between the first phase whose output is the formal design developed by change agents and the second design in which stakeholders’ views are conveyed into the design process. After the formal design is prepared and presented to stakeholders, revisions are made by the change agents. Then an intermediate version of the formal design is re-presented to stakeholders, and this to-and-fro process continues until a version on which stakeholders and change agents reached to a consensus. At this point, one of the challenges is that this iterative process may cause spending too much effort for negotiation and conciliation carried out among stakeholders, and between stakeholders and change agents. This may sometimes cause to deviate from the main goals of the large-scale change programme. When we consider the hierarchical and bureaucratic nature of public sector organisations, managing this iterative process would become more complex, and stakeholders’ interest in the change process may substantially go down. Furthermore, if they have different interpretations or perceptions (sometimes competing with each other) about the expected primary outcomes of change programme, organisational priorities and mission of the organisation can cause disagreement on goals of the change program, fatalistic mind-sets on difficulties of change (Chun and Rainey, 2005) and propensity to realising sometimes conflicting goals. This situation is similar to the “goal ambiguity” concept which is described as Chun and Rainey (2005: 2) as “... the extent to which an organizational goal or set of goals (which represent the desired



future of the organization) allows leeway for interpretation”.

3.3. The Limitations of Principle 3

This principle, the co-evolution of problem and solution, can help public sector organisations to manage a change program by creating synergy risen from the interaction between the problem space and solution space. However, it has the following shortcoming that might affect the performance of a change program in the public sector.

As we have already stated in Section 2.3, this principle starts with some known and some indefinite parameters of the current situation, then explores those indefinite parameters in order to formulate the problem and solution space at the same time (Dorst and Cross, 2001). It means that at the beginning of design process the problem is not stable (fixed) since it is allowed to evolve during the process, which causes by nature ambiguity about the problem as well as a solution until finding a congruent problem-solution pair. When we consider the complexity of large-scale change programmes, this ambiguity may aggravate. However, tolerating or being comfortable with ambiguity during the process is one of the skills of designers (Pollock, 2012). Therefore, the role of professional designers becomes more critical for a design process, as also highlighted by Van Aken (2007). Within the context of this principle, unless organisations benefit from professionals in the area, who can tolerate and manage inherent ambiguity across the organisation during the design of change programme, the process may be perceived as complicated and unfocused that may cause staff members and direct stakeholders to lose their attention on the main goals of change programme, the change programme may result in unsuccessful outcomes.

4. CONCLUSIONS

In this article, we briefly present how design science principles can assist large-scale change programmes in the public sector and discuss their limitations within the context of public administration settings. The main conclusions filtered out can be given as follows.

Firstly, all those principles require long-term efforts, however, because of frequently changing political leadership and short tenures of top managers can cause a risk for the sustainability of this long-term process. At that point, it should be noted that the role of change agents becomes critical for the continuity of the process. Therefore, the team of change agents, including design experts, consultants, medium-level managers and relevant staff, should be formed carefully.

Secondly, since the principles handled in this article are human-centred, the success of change process would be highly dependent on politicians' and top managers' commitment and how well they understand the informal part of the organisation, i.e., norms, values, routines and expectations of people working in the organisation. For instance, because of inherent and built-in resistance to any redesign revealed by direct stakeholders, they may ignore the redesign and proposals of change agents about the formal design. At that point, we can say that if a “deeper engagement” between the change agents, politicians, top managers and other stakeholders is built, this problem may be solved to some extent.

Thirdly, stakeholders, change agents and change recipients may have different perceptions about the outcomes of the organisational change programme at the early stages of the design process and this



may cause a goal ambiguity about the change programme. This is a fundamental challenge occurred at the beginning of all change programmes; however, the principle which suggests co-evolution of problem and solution may aggravate this challenge since it inherently causes an ambiguity about the problem and potential solutions till obtaining a compatible/coherent problem-solution pair. As a result, the process may be perceived as complicated and fatalistic mind-sets arise. Here, we can suggest that organisations should benefit from design science professionals, by incorporating them into the team of change agents, who can tolerate and manage inherent ambiguity across the organisation during the design process.

Finally, we can say if adequately implemented, the design science principles can be beneficial for managing large-scale organisational change programme and maximizing its effectiveness, albeit their shortcomings. Here, it should also be noted that even if there is remarkable literature on implementing design science perspective to organisational change management, most of the studies are primarily shaped by a private sector point of view. Therefore, more researches on the impact of the design science principles and approaches on change programmes in the public sector should be conducted, and more specific approaches, like the approach developed for the NHS case, which takes complex public administration realities into account should be developed for the public sector.

Etik Beyanı: *Bu çalışmanın tüm hazırlanma süreçlerinde etik kurallara uyulduğunu yazar beyan eder. Aksi bir durumun tespiti halinde KAYPOD Dergisinin hiçbir sorumluluğu olmayıp, tüm sorumluluk çalışmanın yazarına aittir.*

Yazar Katkıları: *Şakir Karakaya, çalışmanın tüm bölümlerinde ve aşamalarında katkı sağlamıştır.*

Çıkar Beyanı: *Yazar ya da herhangi bir kurum/kuruluş arasında çıkar çatışması yoktur.*

Teşekkür: *Yayın sürecinde katkısı olan hakemler ile editör kuruluna teşekkür ederim.*

Ethics Statement: *The author declare that the ethical rules are followed in all preparation processes of this study. In the event of a contrary situation, KAYPOD Journal has no responsibility and all responsibility belongs to the author of the study.*

Author Contributions: *Şakir Karakaya has contributed to all parts and stages of the study.*

Conflict of Interest: *There is no conflict of interest among the author and/or any institution.*

Acknowledgement: *I would like to thank the referees and the editorial board who contributed to the publication process.*

REFERENCES

- Allio, L. (2014). Design Thinking for Public Service Excellence. UNDP Global Centre for Public Service Excellence. Visited: 10 October 2020, http://www.undp.org/content/dam/uspc/docs/GPCSE_Design%20Thinking.pdf.
- Barzelay, M. (2012). Studying Public Management as a Design Science. Presented in XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 Oct. - 2 Nov. 2012.
- Bevan, H., Plsek, P. and Winstanley, L. (2013). Leading Large Scale Change: A Practical Guide. NHS Institute for Innovation and Improvement. Visited: 5 June 2020, <https://www.nhs.uk/guidance/index.html>.



media/235707/change-and-improvement-leading-large-scale-change.pdf.

- Bevan, H., Robert, G., Bate, P. Maher, L. and Wells, J. (2007). Using a Design Approach to Assist Large-Scale Organizational Change. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 43 (1), 135-152.
- Chun, Y. and Rainey, H. (2005). Goal Ambiguity in U.S. Federal Agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(1), 1-30.
- Clarke, A. and Craft, J. (2019). The Twin Faces of Public Sector Design. *Governance*, 32, 5–21.
- Cross, N., (2008). *Engineering Design Methods: Strategies for Product Design*. Chichester: John Wiley.
- Dorst, C.H. and Cross, N.G. (2001). Creativity in the Design Process: Co-evolution of Problem-Solution. *Design Studies*, 22, 425-437.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S. and Tinkler, J. (2005). New Public Management is Dead: Long Live Digital Era Governance. *Journal of Public Administration, Research and Theory*, 16, 467-494.
- Farrell, D. and Goodman, A. (2013). *Government by Design: Four Principles for a Better Public Sector*. McKinsey & Company. Visited: 5 April 2016, <http://www.mckinsey.com/industries/public-sector/our-insights/government-by-design-four-principles-for-a-better-public-sector>.
- Fernandez, S. and Rainey, H. (2006). Managing Successful Organizational Change in the Public Sector. *Public Administration Review*, March/April 2006, 168-176.
- Hansen, M. B., Breidahl, K. N., Hjørdis Halvorsen, A., and Furubo, J-E. (2017). Eight Attention Points When Evaluating Large-Scale Public Sector Reforms. B. Greve (Ed.), *Handbook of Social Policy Evaluation* (456-470). London: Palgrave Macmillan.
- Hermus, M., van Buuren, A. and Bekkers, V. (2020) Applying Design in Public Administration: A Literature Review to Explore the State of the Art. *Policy and Politics*, 48 (1), 21–48.
- Hood, C. (1995). The “New Public Management” in the 1980s. *Accounting, Organisations and Society*, 20, 93-109.
- Jordi, T. and Bartunek, J.M. (2007). What a Design Approach Offers to Organization Development. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 43 (1), 23-40.
- Kuipers, B.S., Higgs, M., Kickert, W., Tummers, L., Grandia, J. and Van Der Voet, J. (2014). The Management of Change in Public Organizations: A Literature Review. *Public Administration*, 92 (1), 1–20.
- Liedtka, J, Sheikh, A., Gilmer, C., Kupetz, M. and Wilcox, L. (2020). The Use of Design Thinking in the U.S. Federal Government. *Public Performance and Management Review*, 43 (1), 157-179.
- Naar, L. and Stang Valand, M. (2014). Design Thinking in Managing (and Designing) for Organizational Change. Presented in 19th DMI: Academic Design Management Conference Design Management in an Era of Disruption [SEP] London, 2 – 4 September 2014.
- Pollock, M. (2012). What is Design? Design is Creativity Unleashed. Visited: 20 April 2016, <http://meaganpollock.com/what-is-design-design-is-creativity-unleashed/>.



- Romme, A.G.L. and Meijer, A. (2020). Applying Design Science in Public Policy and Administration Research. *Policy and Politics*, 48(1), 149–165.
- Shangraw Jr., R.F. and Crow, M.M. (1998). Public Administration as a Design Science. *International Journal of Public Administration*, 21(6-8), 1059-1077.
- Simon, H. A. (1996). *The Sciences of the Artificial*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Van Aken, J. E. (2007). Design Science and Organization Development Interventions: Aligning Business and Humanistic Values. *Journal of Applied Behavioral Science*, 43(1), 67–88.
- Van Buuren, A., Lewis, J., Guy Peters, B., and Voorberg, W. (2020). Improving Public Policy and Administration: Exploring the Potential of Design. *Policy and Politics*, 48 (1), 3–19.



MAHALLE MUHTARLIĞININ SOSYAL DEVLET KAPSAMINDA YENİDEN DÜZENLENMESİ GEREĞİ

THE NEED FOR THE REORGANIZATION OF THE NEIGHBORHOOD HEADMAN WITHIN THE SOCIAL STATE

NilgünKAHRAMAN¹

Öz

Yapılan birçok çalışmada halka en yakın yönetim biriminin belediye olduğu ifade edilmektedir. Esasen halka en yakın yönetim birimi, halkın sorunlarına en hızlı çözüm bulabilecek ve halka en hızlı ulaşabilecek kurum mahalle muhtarlığıdır. Bu sebeple muhtarlar, temsil ettikleri birimin bu özelliklerini kullanarak halkın istek ve taleplerine karşı daha faal olarak görev almalıdırlar.

Bu çalışmada da amaç, bu doğrultuda muhtarlığın sosyal devlet nezdinde daha etkili olması gerektiğini açıklamaktır. Bu amaç doğrultusunda öncelikle sosyal devlet ve sosyal devletin ülkemizdeki gelişimi açıklanmıştır. Bazı çalışmalarda refah devleti, bazılarında ise sosyal devlet kullanılmaktadır. Bu makalede sosyal devlet ifadesi yer almıştır. Sosyal devlet- muhtarlık ilişkisi açıklanmadan önce sosyal devletin tanımı ve gelişimi açıklanmıştır. Ardından Türkiye’de sosyal devletin gelişiminden bahsedilerek mahalle ve mahalle muhtarlığından söz edilmiştir. Daha sonra sosyal devlet- muhtar ilişkisi açıklanmıştır. Sonuç bölümünde ise, muhtarın sosyal devlet içinde tanımlanabilmesi ve daha aktif olarak görev alabilmesi için ne gibi değişiklikler yapılması gerektiği üzerinde durulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Devlet, Sosyal Devlet, Mahalle, Muhtar

Abstract

In many studies, it is stated that the governing body closest to the public is the municipality. In fact, the closest management unit to the people is the neighbourhood management, which can find the fastest solution to the problems of the people and reach the people the fastest. For this reason, the headmen should work more effectively against the wishes and demands of the people by using these characteristics of the unit they represent.

The aim of this study is to explain that headman should be more effective in the social state. For this purpose, first of all, the social state and the development of the social state in our country are explained. In some studies, the welfare state and in others, the social state are used. The expression social state has been included in this article. The definition and development of the social state is explained before the relationship between the social state and the headman is explained. Then, the development of the social state in Turkey was mentioned and the neighborhood and neighborhood headship was mentioned. Then the relationship between the social state and the headman is explained. In the conclusion section, the changes needed to be made in order for the headman to be identified and more active in the social state.

Keywords: State, Social State, Neighborhood, Headman

1. GİRİŞ

İnsanın birincil kaygısı, öncelikli ihtiyaçlarının karşılanması yani geçimini en azından temel düzeyde sağlayabilme düzeyine sahip olup olmamasıdır. Maslow’un İhtiyaçlar Hiyerarşisi teorisi tam da bu durumu açıklamaktadır. Bu teoriye göre hiyerarşide 5 basamak bulunmaktadır ve en alttaki basamakta bulunan gereksinimleri yerine getiremeyen kişiler bir üst basamağa çıkamamaktadırlar. Hayatını idame ettirebilmek için temel gereksinimleri bile karşılanamayan kişiden saygılı, erdemli, yaratıcı olma gibi özelliklere sahip bireyler olması beklenmemektedir. Bu sebeple de kişiler bu ihtiyaçları kendileri karşılayamıyorsa kişilerin ya da kurumların yardım etmesi beklenmektedir.

Gerek Liberalizm gerekse Marksizm devlete kuşku ile bakmaktadır. Liberalizm, devleti engelleyici bir güç olarak görmektedir. Marksizm ise, devletin egemen gücün elinde bir araç olarak nitelendirmektedir. İşçi sınıfının siyasal haklar kazanması ile “demokratik sol” düşünceler ortaya çıkmıştır. Avrupa’da yaşanan sınıf mücadeleleri, yapılan savaşlar ve yıkımlar sonucunda uzlaşmayı liberal-sosyal sentezde bulmuş ve bu sentez sonucunda da yeni bir model geliştirilmiştir. Bu model içinde sınıflar demokratik yollarla mücadelelerini sürdürmüşlerdir. Bunun üzerine devlet de sınıflar ve çıkarlar arasında dengeli ve adil olmaya çalışmıştır. Böylelikle “sosyal devlet” anlayışı ortaya çıkmıştır (Koray, 2012: 72). Artık devlet, sosyal devlet adı altında vatandaşların (özellikle güç

¹ Araştırma Görevlisi, Fırat Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, nkahraman@firat.edu.tr
ORCID ID: 0000-0003-3196-2643

Makale Geliş Tarihi: 19 Mayıs 2020 **Makale Kabul Tarihi:** 10 Temmuz 2020



durumda olan) toplumsal yaşamında da var olmaya başlamıştır. Bu var olma sürecinde, önceleri merkezi yönetimlerden beklenen görevler artık yerele doğru kayma eğilimindedir.

Ülkemizde genel yönetim, merkezden ve yerinden yönetim olarak 2 bölümde incelenmektedir. Genel yönetimin merkez teşkilatı ise” başkent ve taşra” örgütü olarak ikiye ayrılmaktadır. Yerel yönetimler ise “İl Özel İdaresi, Belediye Yönetimi, Büyükşehir Belediye Yönetimi, Köy Yönetimi ve Mahalle Yönetimi” biçiminde örgütlenmiştir. Mahalle yönetimi ve doğal olarak mahalle muhtarlığı da Türk İdari Yapı içerisinde yerel yönetimler kısmında yer almaktadır. Yerel yönetimlerin en alt basamağında bulunan mahalle muhtarlığı, halka en yakın birimler olarak devletin sosyal devlet olma sürecinde, devlete yardımcı olma ihtimali en fazla olan birimdir. Power (2004: 2)’a göre mahalleler, soğan ile birçok özelliği paylaşmaktadır. İç kısımda ev, yakın komşular ve güvenlik çok önemlidir ve bu kısım birbirine sıkı sıkıya bağlıdır. Bu kısmın çevresinde mahalle ortamı, dükkânlar ve okullar bulunmaktadır. En dıştaki katmanlar iş, arkadaşlar, akrabalar ve eğlence gibi daha geniş hizmetler için bitişik mahallelere, şehir merkezine veya şehir kenarına ulaşabilmektedir.

2. SOSYAL DEVLET TANIMI ve GELİŞİMİ

Sosyal devletin herkesçe kabul edilen, ortak bir tanımı bulunmamaktadır. Farklı bakış açılarına göre farklı tanımlamalar yapılmıştır. Yapılan bazı tanımlar “sosyal” ibaresi üzerinden yapılmakta iken bir kısım tanımlar ise “refah” kelimesinden yola çıkılarak yapılmaktadır. Bunların dışında diğer tanımlamalar, sosyal devletin özelliklerinin sıralandığı ve amacının göz önünde bulundurularak yapıldığı tanımlamalardır (Gümüş, 2010: 121). Bu tanımlamalar dar ve geniş kapsamlı olmak üzere 2 yönden ele alınmışlardır.

En dar kapsamıyla, sosyal devlet denildiğinde sosyal yardım anlaşılmaktadır (Güler, 2006: 29). Sosyal devlet iki tür devlet harcama düzenlemesinden oluşmaktadır. Bunlar, hane halklarına yapılan nakit yardımlar (zorunlu gelir sigortası dâhil transferler) ve sübvansiyonlar veya doğrudan devlet insan hizmetleridir (çocuk bakımı, okul öncesi, eğitim, sağlık ve yaşlı bakımı) (Lindbeck, 2006: 2). Halka inildiğinde de sosyal devlet denildiğinde daha çok bu anlam üzerinde yoğunlaşıldığı görülmektedir.

Sosyal devletin daha geniş anlamı ise sosyal güvenlikle ilişkilendirilmektedir fakat tam anlamı toplumsal görevleri bölüşüm politikaları temelinde yerine getiren devlet demektir (Güler, 2006: 29). Sosyal devlet, sosyal güvenliğin yanında fiyat düzenlemesini (kira kontrolü ve tarımsal fiyat desteği gibi), konut politikalarını, çalışma ortamının düzenlenmesini, iş güvenliği mevzuatını ve çevre politikalarını da içermektedir (Lindbeck, 2006: 2). Devletin sosyal sorunlar karşısında daha etkili olmaya başlaması ve bu amaçla ortaya konulan sosyal politikalarla “sosyal devlet ya da refah devleti” adını alan yeni bir devlet sistemi oluşmuştur. Sosyal devlet sistemi bir yandan kapitalist ekonomi düzenini korumayı amaçlamaktayken diğer yandan da sosyal sınıflar arasında uzmanlaşmayı sağlayan önlemler alınması gereğini duyan bir devlet sistemidir (Koray ve Topçuoğlu, 1995: 34). Sosyal devletin etkinliğinde sosyal harcamalara ayrılan paydan daha önemli olan, bu ülkelerin sosyal hizmetlere verdikleri önem ve yaptıkları katkılardır (Koray, 2012: 87). Bir ülkede sosyal refah harcamalarına ayrılan payın büyüklüğü, o ülkenin gelişmişlik düzeyi ve sosyal devlet anlayışına verilen önem ile ilintilidir. Sosyal alana pay ayırmak demek diğer yapılacak yatırımlardan vazgeçmek demektir (Özdemir, 2005: 164).

Sosyal devlet, devletin veya köklü bir sosyal kurumlar ağının bulunduğu hükümet kavramında,



vatandaşların ekonomik ve sosyal refahının korunmasında ve geliştirilmesinde kilit rol oynamaktadır. İyi bir yaşam için asgari hükümlerden yararlanamayanlar için fırsat eşitliği, refahın eşit dağılımı ve kamusal sorumluluk ilkelerine dayanmaktadır (Welfare State, 2020) ve örgütlü gücün (politika ve idare yoluyla) piyasa güçlerinin oyununu en az üç yönde değiştirmek için kasıtlı olarak kullanıldığı bir devlettir (Briggs, 1961: 228);

- İlk olarak, bireylere ve ailelere, işlerinin veya mülklerinin piyasa değerine bakılmaksızın asgari geliri garanti etmek;
- İkincisi, bireylerin ve ailelerin bireysel ve aile krizlerine yol açan belirli “sosyal olasılıkları” (örneğin, hastalık, yaşlılık ve işsizlik) karşılamalarını sağlayarak güvensizliğin boyutunu daraltmak;
- Üçüncüsü, statü veya sınıf ayrımı olmadan tüm vatandaşlara, üzerinde anlaşmaya varılan belirli bir sosyal hizmet yelpazesine ilişkin mevcut en iyi standartların sunulmasını sağlamak.

Sosyal devlet uygulamasında bireylerin refahının artırılması amacıyla yapılan harcamalar zamanla devlet anlayışının değişmesi ile birlikte artış göstermiştir. Buna ek olarak bu süreçte kişilerin sosyal ve ekonomik haklarının artması sebebi ile devlete önemli maliyetler yüklenmiştir (Gümüş, 2010: 125). Buna karşın bu sistemde temel unsur yalnızca bireyler değildir, birey ile devlet arasındaki ihtiyaçlara cevap veren kuruluşlara da haklar tanınmıştır. Devletin amacı yine bireydir fakat bireyi siyasal toplumun amacı olarak kabul etmekte ve kişiyi devletin önünde bir araç olarak kabul eden bütün totaliter ve otoriter görüşleri reddetmektedir (Göze, 1980: 165-166).

Bazı çalışmalarda gelişmiş ülkelerde “refah devleti”, az gelişmiş ülkelerde ise “sosyal devlet” olarak adlandırılmaktadır (Güler, 2006: 30). Gelişimi 4 aşamadan oluşmaktadır. İlk olarak Almanya’da sosyal güvenlik alanında kullanılmaya başlanmıştır fakat daha yaygın anlamda kullanımı İkinci Dünya Savaşı sonrasına denk gelmektedir. Bu dönem başlangıç, deneyim kazanma dönemidir. İkinci aşama ise 1930-1940 yılları arasında oluşan pekiştirme aşamasıdır. Bu dönemde savaşlar nedeniyle ekonomik güçlükler yaşanmıştır fakat yine de toplumsal uzlaşma yönünde uygulamalar sürmüştür. Üçüncü aşama, 1950-1970 yıllarını kapsayan büyüme-yayıma dönemi olmuştur. Bu dönemde yüksek istihdam sağlanmış, ücretlilerin çalışma koşulları iyileştirilmiş ve sosyal güvenlik uygulamaları güçlendirilmiştir. Son aşama olan dördüncü aşama ise sorgulanma ve yeniden biçimlenme dönemidir (Koray, 2012: 73-74). Sosyal devletin oluşumu, tarımsal ürünlerin ticarileşmesi, geleneksel yapının farklılaşması, modern sanayiinin ortaya çıkması ile kentleşmenin artması ve bunun sonucunda yaşanan demografik dönüşümler bağlamında gerçekleşmiştir (Özbek, 2002: 9). Sanayi devrimi ile başlayan ve liberal kapitalist anlayışın süregeldiği dönemde ekonomik ve sosyal düzen istenildiği gibi devam etmemiştir. Emek ve sermaye arasında sorunlar artmış, sosyal sınıflar arasında çatışmalar giderek yükselmiştir. Böylece mevcut düzenin ortadan kaldırılması gereği oluşmuştur (Bozkır Serdar, 2017: 31). Devletin sosyal alana müdahale eğilimi ve bu alanı kontrol edebilme düzeyi, modern devleti diğer devletlerden ayıran en önemli özelliktir (Özbek, 2002: 11). Bu dönemin başat etmenleri, işçi sınıfının kolektif olarak ekonomik, mesleki ve siyasal anlamda örgütlenmeleri ve güç birliği oluşturmalarıdır (Güven, 2013: 81). İşçi sınıfı, özellikle sosyal-ekonomik eşitlik ve güvenlik taleplerine karşı demokratik duyarlılıkta ve devletin sosyal hizmetler ve transfer ödemeleri yoluyla yeni bir meşruiyet kazanmasında refah devleti gelişiminin ana



faidalanıcısı olarak önemli tutulmaktadır (Therborn, 1984: 9). Yani sosyal devlet gücünü, 20. yüzyılda emekçi kesimden ve dünya sosyalist sisteminden almıştır (Güler, 2006: 31). Sosyal devlet olma süreci sanayi devrimi ile başlamıştır. Buharla çalışan makinenin icadının ardından teknolojinin gelişmesi ve bu gelişme ile sosyal devlete giden yolda büyük fabrikaların ortaya çıkması en önemli etken olmuştur. Bu gelişmelere paralel olarak ekonomide de “bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler” dönemi hâkimdir. Sanayi devriminin getirdiği değişim ile köyden kente göçler başlamış ve sosyal açıdan yeni bir işçi sınıfı meydana gelmiştir. Böylece çalışma hayatı ile ilgili belli sorunlar ortaya çıkmaya başlamıştır.

Sosyal devlet sisteminde, 1789 Fransız Devrimi'nin getirdiği “geleneksel, bireysel, klasik” hak ve özgürlüklerin yanı sıra kişinin sosyal ve ekonomik hak ve özgürlükleri de bulunmaktadır. Bu iki hak ve özgürlüğün birlikte tanınması sosyal devlet sisteminde bir zorunluluk olmuştur (Göze, 1980, s. 170). Koray (2012: 61-70)'a göre, devletin sosyal niteliği, “ekonomik büyüme, keynesyen ekonomi ve kamu harcamalarının sosyal boyutları, demokrasinin güçlenmesi, ücretliler ve örgütsel güçleri ve sosyal hakların gelişimi” gibi etmenlerle gelişmektedir çünkü klasik liberal anlayışa göre, birey kendine yetmektedir; aile ve yerel topluluklar arasında dayanışma bulunmaktadır; serbest piyasa zaten bireylerin ve toplumun refahını maksimize etmektedir; ihtiyacı olanlara da yerel yönetimler veya zenginler yardım etmektedir; devlete toplumun refahını artırmak için görev verilmemelidir (Sallan Gül, 2006: 144). Keynesci refah devletine göre ise, devlet bakıma muhtaç olanlara doğrudan yardım etmeli; devlet eğitim ve sağlık konusunu da refah sistemine dâhil etmeli, devlet tam istihdamı sağlamalı ve dezavantajlı kişilere yönelik pozitif ayrımcılık içeren politikalar uygulamalıdır (Sallan Gül, 2006: 150). Devlet müdahalesi ile liberal kapitalizmin istenmeyen sonuçları ortadan kaldırılmıştır. Anayasa ve kanunlar ile üretim, bölüşüm ilişkilerine asgari azami koşullar getirilmiştir. Böylece zayıf taraf koruma altına alınmıştır. İş ve işçi bulma kurumları, sosyal güvenlik kurumları gibi kurumlar oluşturularak piyasa mekanizmasının ortaya çıkardığı sorunlara müdahale edilmiştir. Devlet ayrıca işveren sıfatı ile de piyasaya müdahalede bulunmuştur. Böylelikle yatırım yapılmayan alanlara da yatırım yapılmaya başlanmıştır. Kanunlar ile çalışanlara sosyal haklar getirilerek çalışma hayatına yapılan keyfi müdahalelerin önüne geçilmiştir (Bozkır Serdar, 2017: 32-33). Sosyal devlet, sosyal adalet, demokrasi ve etkinliği bir araya getiren bir sosyal sistemdir. “Bırakınız yapsınlar kapitalizmi, devlet sosyalizmi ve refah kapitalizmi” arasında kazanan sosyal devlet olmuştur. Bırakınız yapsınlar kapitalizmi, 1930'larda buhrana sebep olmuş, devlet sosyalizmi baskıcı yönetimlere neden olmuşken sosyal devlet, dengeli ve istikrarlı bir toplumun meydana getirilmesinde önemli rol oynamıştır (Özdemir, 2009: 62). Sanayi devrimi ile zirve noktasına ulaşan kapitalizm, zulmü ortadan kaldırmamış aksine daha da artırmıştır. Bu dönemde eşitlik ve özgürlük yasal düzenlemelerle herkese tanınmasına rağmen kapitalizm herkesin bu özgürlüklerden yararlanmasının önünü kapatmıştır. Kölelik sona erdirilmiş fakat fabrikalarda çalışan özellikle kadınlar ve çocuklar köle gibi çalıştırılmışlardır (Gencer, 2009: 7). Bunlara karşın sosyal devlet ise vatandaş eşitliğine dayanmaktadır (Briggs, 1961: 222).

Çağdaş sosyal devlet düzenlemelerinin ana problemleri (i) temel olarak dışsal rahatsızlıklar ve (ii) refah devletinin kendisinin neden olduğu içsel gelişmeler olarak ayrılabilir. Dışsal faktörler, yaşlı nüfusun artması, gelişmiş ülkelerde piyasa sektöründeki verimlilik artış hızının yavaşlaması, küreselleşme, yüksek işsizlik oranları, emek yoğun insan hizmetleridir. İçsel faktörler, bireylerin refah devletini kendilerine içsel olarak ayarlamasıdır. Sigorta şirketlerinin vatandaşları pahalı testlere yönlendirmesi, nüfusun önemli bir kısmının hükümetten aldığı çeşitli nakit transferlerle geçinmesi içsel



faktörlere örnek olmaktadır (Lindbeck, 2006: 11-14). Dışsal faktörlerden küreselleşmenin sosyal devlete etkileri konusunda iki yaklaşım bulunmaktadır: İlk yaklaşıma göre dünya, “refah devletinden rekabet devletine” olan değişimi yaşamaktadır. Bu süreçte de politikalar, istihdam piyasası ve uluslararası rekabet yeteneğine göre tespit edilmelidir. İkinci yaklaşıma göre ise, küreselleşmenin sosyal devlet üzerinde hiçbir olumsuz tesiri olmamıştır (Koçdemir, 1998: 66).

3. TÜRKİYE’DE SOSYAL DEVLETİN GELİŞİMİ

Osmanlı’da sosyal uygulamalar genellikle yerel nitelikte ve hatta sivil inisiyatiflerle oluşmuştur. “ Vakıf sistemi, lonca, ahilik teşkilatı” başlıca hizmet sunan birimlerdi. Böylece birçok sosyal içerikli hizmet topluma sunulmuş olmaktadır. II. Abdülhamit döneminde bu uygulamalar merkezi yönetime devredilmiştir. Bu dönemde daha çok toplum sağlığı ve çocuklara yönelik hizmetler görülmüştür. 1896 yılında Darülaceze, 1899 yılında Hamidiye Etfal Hastanesi açılmıştır. Daha sonra “Tekaüt Sandığı, Teavün Sandıkları ile 1865 tarihli Dilaver Paşa Nizamnamesi” sosyal güvenlik alanında oluşturulan önemli düzenlemeler olmuştur (Kesgin, 2012: 64-65). 19. yüzyıl Osmanlı tarihinde II. Mahmud dönemi itibariyle kamu sağlığı ile ilgili çalışmalar yapılarak yeni bir yönetim tarzı belirlenmiştir (Özbek, 2002: 13). Meşrutiyet dönemi ile devletin rolü asli olmaktan çok tamamlayıcı nitelikte olmuştur. Merkezi ve yerel yönetimler, hayır cemiyetleri vasıtasıyla sosyal yardımları destekleyici işlev görmüşlerdir. Bu dönem savaşların yoğun yaşandığı bir dönem olması itibariyle refah rejimi daha milliyetçi temalar ile şekillenmiştir (Özbek, 2002: 18).

1940’lı yıllarda sanayileşme politikaları ile oluşan işçi sınıfı ve yeni dünya düzenine uyum sağlama çabaları, emek piyasası ve çalışma ilişkileri temelinde bir sosyal politika oluşumu için önemli olmuştur (Özbek, 2002: 21). Sosyal politika, toplumsal mücadelelerin farklılıklarını sosyal adalete göre düzenlemeyi ve böylelikle devletin bütünlüğünü ve toplumsal refahı öncü alan önlemlerin tümü olarak devletin bilinen klasik sisteminden sosyal devlet sistemine geçişinde gerekli ortamı hazırlamıştır. Yani sosyal politikalar devletin, asker toplamak, vergi almak gibi klasik görev anlayışını yok ederek devlete, toplumun düzeninin koruyucusu görevini yüklemiştir (Çubuk, 1983: 15-16). 1850-1950 yılları arası modern sosyal devletin oluşum aşamasıdır. Bu dönemde sosyal alana müdahale, Tanzimat, terakki ve içtimai inkılap dönüşümleri geliştirme çabası ile belirlenmiştir. Ancak, daha sonra Türkiye sanayileştikçe sosyal sorunlar belirginlik kazanmaya başlamıştır (Özbek, 2002: 20).

Sosyal devlet anlayışı Cumhuriyetin ilanından sonra ilk anayasada yer bulmuştur. 1924 Anayasasında parasız eğitim ile ilgili maddeler bulunmaktadır. 1961 Anayasasında devletin sosyal hukuk devleti olduğu belirtilmiştir. Bu anayasada sosyal devletin görevleri belirtilmiştir ve bu yolda takip edilecek politikaların tespitinin devletin görevi olduğu açıklanmıştır. 1982 Anayasasında ise devletin hukuk devleti olduğu ifade edilmiştir. Bu anayasanın 3. bölümünde sosyal devlet ilkesi altında devlete düşen görevler belirtilmiştir (Kantarci, 2003: 77).

1980 sonrasında devlet bir yandan sosyal yardım harcamalarını artırırken diğer yandan da sosyal dayanışmayı teşvik ederek oluşacak mali külfeti topluma aktarma çabası içinde olmuştur. Bu dönemde “Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu” bünyesinde yapılan harcamalar öne çıkmıştır (Özbek, 2002: 24). Bu dönemde hükümet kooperatifler kurulmasının gecekonduların yapımını önleyeceği fikrini benimsemiştir. Böylelikle, 1984 yılında “Toplu Konut ve Yatırım İdaresi” kurulmuştur. Ayrıca yine bu dönemde işgücüne katılımın sürekli düştüğü



ve buna bağlı olarak intihar ve cinayet olaylarında artış olduğu görülmüştür. Bunun sonucunda 1986 yılında da “Fakir Fukara Fonu” olarak ünlene “Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu” yasası yürürlüğe girmiştir. Yine bu dönemde “sadaka vermek devlete yakışmaz” gibi düşünceler de dile getirilmekteydi. Bu kanun Postmodernneo-liberal bir kanundu. 3 Temmuz 1992 tarihinde “Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Yeşil Kart Verilerek Devlet Tarafından Karşlanması Hakkında Kanun” çıkartılmıştır. Bu uygulama “muhtaçlara şefkat” kavramından “vatandaşlık hakları” kavramına” geçişin bir aşaması olarak görülmüştür (Buğra, 2013).

Türkiye’de sosyal devlet bulunmaktadır. Öncelikle Anayasa’da yer almaktadır. Bu da kavram ve ilke olarak önemli bir yerde bulunduğunu göstermektedir. Ayrıca ilke olarak kalmanın dışında uygulamada da vardır. Bu uygulamalar, parasız eğitim gibi yardımlarda kendini göstermiştir. Fakat ülkemizde uygulanan sosyal devlet, halk temelinde daima yetersiz kalmıştır (Güler, 2006: 43). Ülkemizde sosyal devletin gelişimini kısıtlayan bazı sebepler vardır. Bunlar Koray (2012) tarafından, endüstrileşmenin geç başlaması, büyümenin istikrarsız olması, kamu harcamalarının yetersiz kalması, devletin ve bürokrasinin baskın yapısı, toplumsal sınıfların zayıf olması, demokrasinin yetersizliği ve sınırlı kalan ücretliler olarak sıralanmıştır.

Ülkenin kendisini sosyal devlet olarak tanımlaması ve bunun hakkında yasalar çıkartması o ülkenin sosyal devlet olduğu anlamına gelmemektedir. Bunun olabilmesi için ihtiyaç duyan bütün vatandaşlara temel hizmetlerin ulaştırılması gerekmektedir. Gelişmekte olan ülkeler sosyal devlet olma yönünde fazla başarılı olamamışlardır. Bunun, ülkelerin gelişme seviyeleri, zenginliği ve üretkenliği ile ilgisi bulunmaktadır. Bunların yanında kamunun hantal yapısı ve verimsiz çalışması da hizmetlerin kalitesinin düşük olmasına sebep olmaktadır (Çevik, 1998: 112). Sadece Anayasada sosyal devlet ibaresinin olması bir anlam ifade etmemekte, bu ibare tam anlamıyla kâğıt üzerinde kalmaktadır. Önemli olan sosyal devleti uygulama alanlarında gösterebilmektir.

4. MAHALLE ve MAHALLE MUHTARLIĞI

Mahalle kelimesi “bir yere inmek, konmak, yerleşmek” anlamlarına gelen hall (halel ve hulûl) kökünden türetilmiştir ve devamlı veya geçici olarak ikamet edilen küçük yerleşim birimlerini tanımlamak için kullanılmaktadır (Küçükbaşçı ve Yel, 2003) fakat daha sonraları kentin bir semti anlamını almıştır ve Türkçeye bu şekilde yerleşmiştir (Bayartan, 2005: 94). Türk Dil Kurumu Sözlüğü’ne göre mahalle, “Bir şehrin bir kasabanın, büyükçe bir köyün bölündüğü parçalardan her biri ve bu parçalarda oturan insanların tamamı” şeklinde tanımlanmıştır (Türk Dil Kurumu Sözlükleri, 2020). Mahalle, aynı mescitte ibadet eden cemaatin aileleriyle yaşadığı şehrin bir kesimidir. İslam kültüründe de mahalle önemli olduğundan şehirler, mahallelerden oluşan bileşim olarak tanımlanmaktadır (Ergenç, 1984: 69). 5393 Sayılı Belediye Kanunu’na göre mahalle “Belediye sınırları içinde, ihtiyaç ve öncelikleri benzer özellikler gösteren ve sakinleri arasında komşuluk ilişkisi bulunan idarî birim”dir (5393 Sayılı Belediye Kanunu).

Mahalle demek bir bakıma “dayanışma, komşuluk, yardımlaşma, cemaat, denetim, kontrol, güvenlik, ortaklık, benzerlik, yakınlık, aidiyet” kavramlarına denk gelmektedir. Bir anlamda kente dâhil olma, kentli/şehirli olma halidir. Mahalle kurmak insan ile mekânın birleşimidir. Mekân, mahallenin varoluş zeminidir ve zamanla bir kimlik unsuru olmuştur. (Alver, 2010: 117-118). Mahalleler küçük ölçekli ve sosyal mobilitenin kısıtlı olması sebebi ile heterojenliği içselleştirmiştir. Bu durumun sebepleri,



geleneksel toplum yapısı ve komşuluk hukukudur (Arıkboğa, 2018: 21). Bir mahalle, insanların evlerini tanımladıkları ve yaşadıkları ve özel hayatlarını düzenledikleri fiziksel sınırlar içinde tanımlanmış bir alandır (Power, 2004: 2). Mahalle, fiziksel, kültürel ve politik bir mekândır. Devletin varlığının sürdürüldüğü idari bir birimdir. Mahalle bir yandan halkın devletle olan ilişkisinin özükten diğer yandan iktidara karşı direnişlerin örgütlendiği mekân da olabilmektedir. Böylece “celali mahalleler” ortaya çıkmıştır. Mahalle aynı zamanda Şerif Mardin’in ortaya attığı “mahalle baskısı” kavramı ile de mahalledeki gözetleme ve kollama kavramlarının birlikteliğini ortaya çıkarmıştır (Erman, 2010: 172). Sonuç olarak mahalleler, “mektebi, medresesi, mescidi, meydanı ve kıraathanesi” gibi mahallelinin yüz yüze ve samimi ilişkide bulunabildiği komşuluk hukukunun esas alındığı sosyal bir bütün olarak tanımlanmıştır (Palabıyık ve Atak, 2002: 332). Yani mahalleler artık sadece ikamet edilen yapıların bulunduğu alanlar değil aynı zamanda kişinin kişiliğinin gelişmesine etki de edebilen bir unsurdur.

Kentleşmenin artması ile birlikte konutların sunum biçimlerine göre 3 tip mahalle ortaya çıkmıştır. Bunlar (Ürküt, 1998: 21);

- Yoğunluk artışı ile birlikte fiziksel ve sosyal bozulmanın da görüldüğü yasal mahalleler. Bu tür mahallelerde komşuluk ilişkilerinden söz edilememektedir.
- Büyük şirketlerin fazla sayıda konut üretip pazarlaması ile ortaya çıkan toplu konut mahalleleri.
- Gecekondu mahalleleri. Diğerlerinden en büyük farkı yasal olmamalarıdır.
- Köyden dönüşen mahalleler. Bu mahallelere ek olarak 6360 sayılı yasa ile 30 Büyükşehir’e bağlı ilçenin mülki sınırları içerisinde bulunan köyler mahalleye dönüşmüştür.

Bu kanun sonrası mahalleye dönüşen köyler için olumsuz görüşler bulunmaktadır. Dik (2014)’e göre, mahalle muhtarlığı bir yerel yönetim birimi değilken, köy muhtarlığı yerel yönetim birimidir. Köyün yönetimi ile mahallenin yönetimi niteliksel olarak birbirlerinden farklıdır. Bu yasa ile birlikte 10 milyon köy halkının anayasal güvenceleri ellerinden alınmıştır. Bu halkın kendi yönetimlerini seçme ve temsiliyet hakkı son bulmuştur. Gözler (2013)’e göre ise, köylerin mahalleye dönüştürülmesi Anayasaya aykırıdır. Kanun koyucunun köye mahalle demesi köyü mahalle yapmaz. Köy halkının ihtiyaçlarının, yine o halk tarafından seçilen kişi yerine başka bir idare tarafından seçilmesi de Anayasamıza aykırıdır.

Habitat II Ulusal Raporu ve Eylem Planı’na göre bir mahallenin 9 tane yaşanabilirlik ölçütü bulunmaktadır (Palabıyık ve Atak, 2002: 10);

1. Komşuluk ilişkilerinin dayanışma içinde yürütülmesi
2. Çeşitlilik içinde birlik olması
3. Engelliler ile iyi ilişkiler içinde olunması
4. Kültür ve eğitim merkezlerinin yeterli düzeyde olması
5. Ortak kullanım alanlarının ortak görüş alınarak belirlenmesi
6. Eğlence ve dinlenme tesislerinin yeterli sayıda olması
7. Mahallenin güvenli olması



8. Hakça hizmet
9. Yaşama ve sağlık haklarının korunması.

Bu özelliklere sahip olan bir mahalle her yönüyle yaşanabilir mahalle olma statüsüne erişmiş olmaktadır. Bir mahallenin bu özelliklere sahip olabilmesi için de “sosyal devlet” in devreye girmesi gerekmektedir.

Türk toplum yapısında bu denli önem arz eden bu birimin başında bulunan kişi olan muhtar da aynı derecede önemlidir. Muhtarlık, Osmanlı döneminden itibaren yönetim sistemimizde olan bir meslekti. Görevleri, rolü ve önemi ise zamanla değişime uğramıştır.

Mahallenin yönetilmesi toplumumuzda çok eskilerden beri süregelen toplumsal bir örgütlenmedir. Uzun bir süre hukuk kurallarına tabi olmadan geleneksel olarak devam etmiştir. Zaman geçtikçe otoriteler tarafından hukuksal olarak tanımlanmış ve kendisine görev ve yetkiler tanınmıştır (Bilgin, vd., 2013: 292).

Osmanlı döneminde muhtarlık görevini imamlar, papazlar ya da hahamlar yerine getirmekteydi. Toplumsal konumu ve mahalledeki görev ve yetkileri bakımından imam çok önemli bir role sahipti (Alver, 2010: 125). Doğum, ölüm, evlenme olaylarını kaydetmek imamların göreviydi. Birinin mahalleye yerleşebilmesi için imamın o kişiye kefil olması gerekiyordu. Vergi dağıtımı ve toplanması da en önemli görevlerindendi (Ortaylı, 2011: 107). Fakat yapılan bazı hatalar neticesinde imamlar görevden alınarak muhtarlık birimi kurulmuştur.

Muhtarlığın taşrada kurulması (1833) ile İstanbul’da kurulması (1829) arasında farklılık bulunmaktadır. İstanbul’da “nüfusun artması, işsizlik ve serseriliğin önünün alınamaması, şehre giriş ve çıkışların kontrol edilememesi, imamların gelir gider hesaplamalarında yolsuzluklarının görülmesi” sebebiyle muhtarlık kurulmuştur. Taşrada kurulmasının sebebi ise bozulan asayişini sağlamak (Arıkboğa, 1999: 108). Takvim-i Vekayi’nin 1833 tarihli 73. Sayısında muhtarlığın İstanbul dışında ilk olarak Kastamonu mahallelerinde ve Kastamonu Sancağına bağlı kazalarda kurulduğu belirtilmiştir. Taşköprü Ayanı halktan fazla vergi topladığı için halk tarafından şikâyet edilmiş ve yeni bir ayan seçilmesi istenmiştir. Çıkan olaylar neticesinde ayan öldürülmüştür. Bunun sonucunda yeni bir ayan seçilmemiş, İstanbul’da yürütülen muhtarlık usulü, Kastamonu Sancağında uygulanmaya başlamıştır (Çadircı, 1970: 410). Muhtarlık öncelikle Müslüman mahallelerde kurulmuştur. Gayrimüslim mahallelerde muhtar yerine kâhya atanmıştır (Atam, 2013: 294).

Osmanlı Devleti’nde muhtar terimi, mahalle, köy ve kasabaların önde gelen kişilerini nitelemekteydi (Güneş, 2009: 3) ve o dönemde kendilerine çok önemli görevler verilmişti. Önemli görevlerinden birisi, mürur tezkerelerinin (ülke içi seyahat belgesi) kontrol edilerek mahalleye giriş çıkışları kontrol etmektir (Arıkboğa, 2018: 23). Ayrıca o dönem “asayişini sağlamak, vergilerin toplanmasına yardımcı olmak” gibi görevlerinin yanı sıra yeni görevler de verilmiştir. Mahallenin asayişini sağlamak muhtarın başlıca görevlerindendi. Mahalleye yerleşmek amacıyla gelenler muhtarlar tarafından kayıt edilir ve Defter Nazırına bildirilirdi. Mahalleden çıkmak isteyenlere ise “Mühürlü Pusula” verilirdi. Bunların yanında “Meclis-i Şer’e katılırlar, veraset işleriyle ilgilenirler, gider defteri hazırlanırken mahalleyi temsil ederler, mahalle halkı bir haksızlığa uğramışsa mahalle adına yetkili birimlere başvururlardı (Çadircı, 1970: 413-414). Mahalle muhtarlığı, hem Osmanlı’da hem de



Cumhuriyet döneminde merkez ve yerel yönetimler ile mahalleli arasında tampon görevi görmüştür. Muhtarlık bir yandan resmi beklentileri karşılamakla görevli iken diğer yandan da toplumsal talepleri karşılamaya çalışan melez bir kurum olmuştur. Aynı zamanda toplumdaki geçiş süreçlerini yumuşatan, olumsuz durumları telafi edebilen ilginç bir kurumdur (Arıkboğa, 2018: 24).

1871 Nizamnamesi ile muhtarlığın bir yerel yönetim birimi olduğu belirtilmiştir. Bu statüsünü 1913 yılına kadar sürdürmüştür. Yerel yönetim birimi olarak adlandırılmasına karşın, temel görevler belediyelere verilmişken, muhtarlık daha çok yardımcı birimler olarak kalmıştır (Arıkboğa, 2018: 24). 1913 sonrasında da muhtarlık, 20 yıl daha fiili olarak varlığını sürdürmüştür. Bu süreçte mahalleli muhtarını seçmeye ve muhtar da görevine “de facto” olarak devam etmiştir (Arıkboğa, 2018: 25). Mahalle muhtarlığı, belediyelerin arta kalan işlerini yürüttüğü, hukuksal altyapısının olmadığı ve artık ihtiyaç duyulmadığı gerekçesi ile “2295 sayılı Belediye Teşkilatı Olan Yerlerde Muhtar ve İhtiyar Heyetlerinin Lâğvı Hakkında Kanun” (1933) ile kaldırılmıştır (Çılgın ve Yirmibeşoğlu, 2019: 106). 1944’te yasa kabul edilerek muhtarlık tekrar kurulmuştur. Bu yasa ile birlikte muhtarlık “belediyeyle resmi ilişkisi bulunmayan, yasal görevleri itibariyle daha ziyade, mülki idareye yardımcı ve ona karşı sorumlu bir kurumniteliğinde olan, ancak seçimle görevlenen, kamu kurumlarından herhangi bir mali katkı almayan, buna karşılıkmühürlediği evraklar karşılığında aldığı ücretleri cebine atan ve mahallenin çeşitli sorunlarına gönüllü olarak koşturan” bir kurum haline gelmiştir (Arıkboğa, 2018: 27). Bu tarihten sonra da muhtarlık kurumu, daima yönetimlerin yardımcıları olarak varlığını sürdürmüştür. Özellikle teknolojinin gelişmesi ve gelişen bu teknolojinin artık kamu hizmetlerinin kullanımında da etkin olması sebebi ile birlikte muhtara duyulan ihtiyaç da muhtarlık kurumunun önemi de 2014 yılına kadar fazla önemli olmamıştır.

Mahallenin içinde bulunduğu kent ile kurduğu ilişkisi, mahallelinin kentlileşebilme düzeyi ve kamusal ihtiyaçlara dönük koşullar muhtarlığın ne yönden işlevselleştiğini açıklamaktadır. Üst gelir gruplarının yaşadığı mahallelerde muhtarlar genellikle “evrak işleri” denilen rutin işlerle ilgilenirken, göç alan mahallelerde muhtarlık kurumu, mahalleli ile resmi kurumlar arasında “aracı kurum” işlevi üstlenmektedir. 1970-80 yıllarında Türkiye’de mahalleler, muhtarlıklar üzerinden sistem karşıtı politik mücadeleler alanına dönüşmüşlerdir (Bayramoğlu Alada, 2008: 67).

2014 sonrasında muhtarlığa popülerlik kazandıran 2 önemli gelişme yaşanmıştır. İlk olarak, 6360 sayılı yasa ile 30 ildeki köyler mahalleye dönüştüğünden mahalle sayısı artmıştır. Bundan dolayı muhtarlığa olan ihtiyaç da artmıştır. İkinci gelişme ise, Cumhurbaşkanı’nın düzenlediği muhtarlar toplantıları olmuştur (Arıkboğa, 2018: 32). 29507 sayılı Resmi Gazete ’de yayımlanan Başbakanlık Genelgesi ile 19 Ekim’in Muhtarlar Günü olarak kutlanması kararlaştırılmıştır (Başbakanlık Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü, 2015).

5. SOSYAL DEVLET-MUHTAR İLİŞKİSİ

Küreselleşme ile birlikte merkezi yönetimlerin gücü azalırken yerel yönetim daha fazla hissedilir olmuştur. Bu sebeple devlete yüklenen sosyal nitelikler, yerel yönetimlerden beklenir hale gelmiştir. Yeni sosyal politikaların uygulanması ve üretilmesi gibi görevler ulusal düzeyde yerine getirilmesi gereken konular iken yerel yönetimler tarafından yürütülmesi daha etkin olabilecek konular da bulunmaktadır. Yüksel (2007: 292)’e göre istihdam olanaklarını artıran hizmetler daha çok merkez tarafından yerine getirilmekteyken, engellilere sahip çıkmak, kültürel faaliyetleri düzenlemek gibi hizmetleri ise yerel



yönetimlerin daha etkin yürüteceği ifade edilmiştir. Böylelikle bu alanlarda sorunların tespiti daha kolay ve hızlı yapılmakta ve kaynaklar daha verimli kullanılmaktadır.

Fakat yerel yönetimler dendiğinde belediyeler akla geldiği için sosyal devlet yerele indirildiğinde, “sosyal belediyecilik” adıyla faaliyetlerini sürdürmektedir. Aslında, halka belediyeden daha yakın olan “muhtarlık kurumu”, bu konuda daha verimli olabileceken bu göreve dâhil edilmemiştir. Diğer yandan ise mahalle muhtarlığının merkezi yönetime mi yoksa yerel yönetimlere mi dâhil olduğu henüz netliğe kavuşturulmamıştır. Anayasa’nın 127. Maddesinde de mahalle, mahalli idareler içinde sayılmamıştır.

Mahalle muhtarlığı bir yönetim birimi değilken yerel yönetimler ile merkez arasında kalmıştır. Muhtar, seçilene kadar yerel yönetimi gibi hareket eder fakat mazbatasını aldıktan sonra merkezi yönetim adına görevleri yerine getirmekle yükümlü olmaktadır (Arıkboğa, 1999: 103). Mahalle, merkez ile yerel arasında kalan bir ara kurumdur. Karar organları seçimle işbaşına gelse de yetki ve sorumluluk bakımından mülki amirlere bağlıdır. Dolayısıyla mahalle ne bir yerel yönetim birimi ne de bir merkez kuruluştur (Bulut, 2001: 33-34). Mahalle muhtarlığının yerel yönetim birimi mi, merkezi yönetim birimi mi olduğu kesinlik kazanmamıştır. Öncelikli olarak muhtarlığın hangi birime bağlı olduğu yeni bir madde ile açıklanmalıdır. Bu konu kesinlik kazandıktan sonra görevleri ona göre belirlenmelidir.

Mahalle muhtarlığı hiçbir zaman kalıcı bir yönetsel birim olarak görülmemiş sadece yerel yönetimlerin tam anlamıyla oluşturulamamasından kaynaklanan boşluğun mahalle muhtarlarınca doldurulması merkezin yönetimin işine gelmiştir. Mahalle muhtarlıkları, belediyelerin eksik kaldığı görevleri yürütme görevinden öteye geçememiştir (Arıkboğa, 1999: 112). Mahallenin örgüt olarak kamu yönetimi sistemi içindeki konumu net olarak belirlenmelidir. Bir yerel yönetim organı olarak Anayasa’da yer verilmeli ve belediyelere yardımcı olarak örgütlenmelidir (Erdagöz, 2012: 97). Bu aşamada muhtarlıklar sadece belediyelerden arta kalan işleri yapmamalı, belediye ile ortak hareket ederek gerektiğinde gerekli durumlarda öncü davranarak görevi başlatan olabilmelidir.

Muhtarlığın yerel yönetim birimi yerine merkezi yönetim altında değerlendirilmesini savunan hukuki görüşler bulunmaktadır (Yılmaz ve Meccek, 2019: 780-781);

- Tüzel kişiliğinin bulunmaması ve farklı bir kamu kurumu olarak değerlendirilmemesi,
- Belediyelerle bağlantılarının olmaması,
- Denetimin merkezi idari birimlerince yapılması,
- Temel görevlerinin çoğu merkezi yönetime yardımcı olarak yapılması,
- Siyasi partilerin muhtar aday gösterememesi ve adaylık usulünün olmaması,
- Muhtar maaşlarının genel bütçeden ödenmesi.

Bu görüşün aksine muhtarlığın yerel yönetimler içerisinde özerk bir birim olarak yer almasını savunan görüşler de bulunmaktadır (Yılmaz ve Meccek, 2019: 782);

- Tanımlamanın Belediye Kanunu içinde yapılması,
- Kurulması, kaldırılması gibi işlemlerin görüşme merciiinin belediye meclisi olması,
- Organların seçilmesi ile ilgili yerel yönetimlerin seçilmişleriyle düzenlenmesi,



- Belediye sınırları içerisinde yerel yönetim birimi olarak görülmesi,
- Karar organlarının seçimle belirlenmesi,
- Sınırlı özerkliğinin bulunması,
- Merkezi idari birimleri ile teşkilat bağlarının bulunmaması,
- Köy muhtarlıklarının, büyükşehir belediyeleri içerisinde mahallelere dönüştürülmesi,
- Giderlerinin ve ihtiyaçlarının belediyelerce karşılanması.

Yapılan bir çalışmaya göre muhtarlar, muhtarlığın kendilerine toplumda saygınlık kazandırdığını ve bazı makamlara daha kolay ulaşma imkânı sağladığını söylemişlerdir. Mahalle muhtarlığının bir dezavantajı olarak ise muhtarlar, belediye hizmetlerinin aksamasının sorumlusu olarak kendilerinin gösterildiğini ifade etmişlerdir (Akman, 2018: 524-525).

(Bilgin vd., 2013)' e göre, mahalle yönetimi SWOT analizi ile değerlendirildiğinde şu sonuçlar ortaya çıkmaktadır;

Güçlü Yönleri;

- Teşkilat yapısının yaygın olması
- Halka yakınlığının bulunması,
- Seçiminin halk tarafından yapılması.

Zayıf Yönleri;

- Yetkisinin olmaması,
- Mali ve personel açısından yetersiz olması,
- Muhtarların eğitim düzeyleri açısından düşük olmaları,
- Muhtarların arasındaki rekabet.

Fırsatlar;

- Yerel yönetimler reformu ile kuruma saygınlık getirilmesi,
- Yerellik konusunda oluşan uzlaş.

Tehditler;

- Mahalle muhtarlığının gelişen teknoloji ile işlevinin azaltılması,
- Mahalle muhtarlığının kaldırılacağına dair yapılan söylemler.

Muhtarlığın herhangi bir bütçesi yoktur, bunun yerine “kira, ısıtma, aydınlatma, hademe ücreti” gibi giderler için harç verilmektedir. Bu düzenleme de iki soruna neden olmuştur. İlk olarak “özel büro” verilmesi bir özelleştirme uygulamasıdır. Fakat bunun yanında da yaptığı işin de ücretini alması, kamusal ile özelin karışması anlamına gelmektedir. İkinci olarak, alınan paraların muhtarlığın değil muhtarın olması durumudur. Para getiren görevler daha kolay görevlerdir ve muhtarlar bunları kendileri yapmaktadırlar (Arıkboğa, 2000: 169-170).



2108 sayılı Muhtar Ödenek Ve Sosyal Güvenlik Yasası'na göre, mahalle muhtarlarına “14.750 gösterge rakamının memur aylık katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarda aylık ödenek” verilmektedir (md.1). Bu da günümüzde 2000-2500 TL arasına tekabül etmektedir. Bu miktar belki bir kesim için yeterli görülmeyle birlikte, muhtarın daha fazla çalışma motivasyonu için gerekli olmayabilmektedir.

Muhtarlar kent konseylerinde yer aldıkları gibi belediye meclislerinde de en azından 1 veya 2 temsilci ile kendilerine yer bulabilmelidirler. Böylece belediyeler ile işbirliği yaparak ya da direkt olarak mahalle muhtarlığı düzeyinde çözülebilecek sorunlardan haberdar olarak görüş bildirebilme olanağına sahip olacaklardır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre muhtar, “mahalle sakinlerinin gönüllü katılımıyla ortak ihtiyaçları belirlemek, mahallenin yaşam kalitesini geliştirmek, belediye ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilişkilerini yürütmek, mahalle ile ilgili konularda görüş bildirmek, diğer kurumlarla iş birliği yapmak ve kanunlarla verilen diğer görevleri yapmakla” yükümlüdür. Belediyeler, mahallenin ve muhtarlığın ihtiyaçlarının karşılanması için bütçesi dâhilinde ayni yardım ve desteği sağlamaktadır (md.9). Mahalle muhtarları belediye meclisi ihtisas komisyonlarına katılabilmektedirler (md.24). Kanunda belirtilen görevlere bakıldığında da muhtarlığın tek başına anlam ifade etmediği, diğer kurumlarla işbirliği içinde olması halinde anlam kazandığı görülmektedir.

Muhtarların merkez ile iletişimini sağlamak için 2015 yılında İçişleri Bakanlığı tarafından “muhtar bilgi sistemi” internet üzerinden açılmıştır. Bu projenin amacı “Muhtarların elektronik ortamda talep, istek, görüş, öneri ve şikâyetlerini iletebilmelerini sağlamak, yapacakları taleplerin takip edilip raporlanması ve bu sayede görevlerini daha kaliteli, etkin ve süratli bir şekilde yürütmeleri sağlamak amacıyla geliştirilmiştir” şeklinde açıklanmıştır. Muhtarlar kendileri adına oluşturulan bir e-posta ile sisteme giriş yapabilmektedirler (Muhtar Bilgi Sistemi, 2020).

Her mahallenin sosyo-ekonomik olanakları birbirlerinden farklıdır. Ekonomik düzey, eğitim düzeyi, sosyal tesislerin varlığı gibi özellikler mahalleleri ayırtmaktadır. Bu ayrışma da mahalleleri “merkez mahalle” ve “kenar mahalle” ayırımına götürmüştür. Dolayısıyla bu mahallelerin beklenti ve talepleri de farklı olmaktadır. Merkez mahalleliler hayat standartlarını yükseltmek isterken, kenar mahalleliler hayat şartlarının iyileştirilmesini beklemektedir (Bulut, 2001: 43). Ökmen vd. (2016)'nin 6360 sayılı yasa ile değişen köy-mahalle statüsü ile ilgili çalışmalarında köy halkının kendilerini kentli gibi hissetmedikleri sonucuna varmışlardır. Bu durum aynı zamanda, muhtardan beklenen işlerin de farklı olacağını göstermektedir. Özellikle gelir düzeyi yüksek olan kişilerin ikamet ettiği mahallelerde istekler daha sosyal hayata dönük olabilmektedir.

Mahalle muhtarlığı “kamu tüzel kişiliğine, kendi bütçesine ve personeline” sahip bir yerel yönetim değildir. Mahalle muhtarı ve ihtiyar heyeti o bölgede oturan kişiler tarafından seçilmiş olsa da mahalle muhtarlığı devlet tüzel kişiliği içindeki en küçük yerel organdır. Mahalle muhtarlarının görevleri de daha çok genel yönetimin yetki alanına giren konularda merkeze yardımcı olmaktır. Yerelde ise mahalle için ilgili belediyeden hizmet talebinde bulunmaktadırlar. (Ayman Güler, 2013: 298).

Deprem gibi doğal afetler sonrasında da mahalle muhtarlıklarından gerekli ölçüde yararlanılmamıştır. Son yaşanan Elazığ depreminde, depremin en ağır hasarla atlatan mahallelerden biri



olan Sürsürü Mahallesi muhtarı, deprem sonrası muhtarlara çok yüklenildiğini fakat görev tanımları belli olduğu için isteklere cevap veremediklerini, kendilerinin de kurum müdürlerini aradıklarını belirtmiştir (Sözcü Gazetesi, 2020). Sadece doğal afetlerde değil, mahallede yardıma muhtaç kişilerin belirlenmesi ve ivedilikle yardım edilmesi konusunda da muhtarlar etkin olarak kullanılabilir. Gerekirse yardımcı personel verilmeli ve mahalleli kapı kapı gezilerek yardıma muhtaç olanlar tespit edilebilir. Kendilerine ait bütçeleri olduğu takdirde bu bütçeden acil olan kişiler için kullanılabilir. Bütçe olmadığı durumda da belediyeler ile irtibata geçilebilir. Çoğu zaman yardıma ihtiyacı olan kişiler sosyal medya hesaplarından paylaşılarak yardım istenmektedir fakat mahalledeki muhtarın bundan haberi bile olmamaktadır.

Vatandaşlar artık yeni bir mahalleye taşındığında kaydını nüfus müdürlüğünden yaptırmaktadır. Bu yüzden muhtarlar artık eskisi kadar gelen gidenden haberdar olamıyor. Bu durum da mahallede yaşanan bir sorun olduğunda muhtarın söz söyleme hakkını ortadan kaldırmaktadır.

6. SONUÇ

Sanayi devriminin başlaması ile devletlerin sosyal devlet olma süreçleri de başlamıştır. Teknolojinin gelişmesi, fabrikaların ortaya çıkması gibi sebeplerle bu süreç hız kazanmıştır. Sanayileşme ile birlikte köyden kente göçler başlamış ve böylece işçi sınıfı adı altında yeni bir sınıf doğmuştur. Bu sınıf da çalışma hayatı ile ilgili belli sorunları beraberinde getirmiştir. Bu aşamada liberal iktisat düzenine dayanan devlet anlayışının yetersiz kaldığı ve devletin ekonomik ve toplumsal yaşama müdahale etmesinin gerekliliği ortaya çıkmıştır. Böylece sosyal devlet oluşumu ile devlet, liberal devlet hizmetlerinin haricinde sosyal alana da müdahale ederek kamusal hizmetleri üstlenmiştir.

Osmanlı döneminde sosyal uygulamalar daha yerel nitelikteydi. II. Abdülhamit döneminde bu görevler merkeze devredilmiştir. Bu dönemlerde daha çok toplum sağlığı ve sosyal güvenlik ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır. Daha sonraları bu düzenlemelere sosyal yardımlar eklenmiştir.

Küreselleşme süreci ile birlikte artık yönetimler merkezileşmekten uzaklaşarak yerelleşmeye yönelme eğilimine girmişlerdir. Artık yerel yönetimlere demokrasi, eşitlik, şeffaflık gibi unsurlar bağlamında daha fazla önem verilmektedir. Böylece, devletin toplumsal alana müdahalesi yerel düzeye de inmiştir. Bu anlamda belediyelere fazla iş düşmüştür. Belediyeler, sosyal belediyeçilik adı altında vatandaşların taleplerine kayıtsız kalmamakta ve taleplerine yardımcı olmaktadır. Belediyelere sosyal devlet olma aşamasında sorumluluk verilmekteyken mahalle muhtarlığına aynı sorumluluk verilmemiştir. Hâlbuki mahalle muhtarlığı, bu aşamada halka daha faydalı olabileceksen bu kurumdan yeteri kadar yararlanılmamıştır.

Muhtarlığın merkezi yönetime mi yerel yönetimlere mi bağlı olduğu kesin bir netlik kazanmamıştır. Öncelikli olarak bu konunun netliğe kavuşturulması gerekmektedir. Böylece muhtarlığın bağlı bulunduğu konuma göre üzerine düşen görevleri yerine getirmesi daha yerinde olacaktır. Bunun yanında muhtarlıkların kendi bütçeleri olmadığı için belediyelerden hizmet talep etmektedir. Kendi bütçeleri olduğu takdirde halkın sorunlarını daha iyi bilmelerinin de avantajı ile yardıma ihtiyacı olanlara daha hızlı ulaşabilirler. Bütçeleri olmadığı için mahallede yardıma ihtiyacı olan vatandaşlara yardımcı olamamaktadırlar. Esasında, vatandaş belediyeye gitmektense mahalle muhtarı ile görüşmeyi tercih eder çünkü belediye başkanı ile direkt olarak konuşmak daha güçtür ve vatandaş bundan çekinebilir.



Mahalle muhtarları belediye meclislerinde de görev almalıdır. Kent konseylerinde bulunurlar fakat bu durum biraz göstermelik olmaktadır. Muhtarlar, belediye meclislerinde görev alarak gerektiğinde görüş bildirerek ya da görüşleri alınarak bilfiil bulunmalıdır.

Her mahallenin sakininin ekonomik düzeyi aynı olmamaktadır. Buna bağlı olarak bir mahallede daha çok sosyal yardım yapma ihtiyacı duyulurken bir diğerinde farklı talepler olabilmektedir. Bu sebeple her mahallenin de muhtarlık nezdinde yönetimi farklı olmalıdır. Bunun yanında 6360 sayılı yasa ile mahalleye dönüştürülen köyler bulunmaktadır. Bu mahallelerde yaşayan halk hala kendini kentli hissetmediği için buralarda muhtardan beklenenler daha farklı olacaktır.

Muhtarlık birimi ilk oluştuğunda sosyal anlamda görevleri daha fazlaymış ve muhtar, mahallede önem verilen, saygı duyulan bir kişiymiş. Muhtarın önceden, doğum, ölüm, evlenme olaylarını kayıt altına almak, vergileri dağıtmak, toplamak, mahalleye giriş-çıkışları kontrol altına almak gibi görevleri bulunmaktaydı. Günümüze baktığımızda muhtarın görevlerinin daha kısıtlı olduğu görülmektedir. Bir kentin en küçük birimi mahalle ve sosyal devletin yerelde en temel uzantısı mahalle muhtarlığı ise, bu kuruma ve kişiye sosyal anlamda daha fazla görev verilmelidir.

Bu arada öncesi ile günümüzü karşılaştıracak olursak, mahallelinin isteklerinin değiştiği de muhakkaktır. Eskiden güvenlik, yardım gibi konular daha önemliyken günümüzde artık insanlar bunların yanında kültürel, sosyal faaliyetlere de önem vermektedir. Muhtardan beklentiler zaman içinde farklılaşmıştır.

Hem deprem gibi doğal afetler sonrasında hem de son günlerde yaşadığımız Covid-19 salgını gibi durumlarda da aynı şekilde mahalle muhtarlığı daha etkin kullanılabilirdi. Eczanelerden kod ile maske alınması yerine herkes kendi mahalle muhtarından sayıyla gelen maskelerden temin edebilirdi. Böylece “aldım- almadım” sorunu da ortadan kalmış olurdu. Bunların yanında mahalleli ile sürekli irtibatla olan, mahalleye kimin girip çıktığını bilen muhtarlık birimi sayesinde suçluların yakalanması sürecinde de ilgili birimlere yardımcı olunabilecektir.

Her olay sonrası muhtarlar devlet yetkilileri tarafından bilgilendirilmeli, muhtarlar da vatandaş bilgilendirmelidirler. Her süreçte muhtar, mahalleliyi savunmalıdır. Eğer kendi başına başarılı olamıyorsa farklı kurumlardan destek almalıdır.

Sonuç olarak, mahalle muhtarına sayılan bu görevlerin verilebilmesi için öncelikli olarak maaşlarının artırılması, yardımcı personel verilmesi, ayrı bir yerel yönetim yasasında görevlerinin net olarak belirlenmesi, mahalle yönetimlerinin ayrı bütçelerinin olması, merkezi yönetimlere mi yerel yönetimlere mi bağlı olduğunun kesinleşmesi en ehemmiyetli konulardır. Sosyal devlet sisteminin sorunsuz işleme sürecinde, mahalle muhtarlığı biriminin de bu sürece dâhil edilmesi önemlidir.

Etik Beyanı: *Bu çalışmanın tüm hazırlanma süreçlerinde etik kurallara uyulduğunu yazar beyan eder. Aksi bir durumun tespiti halinde KAYPOD Dergisinin hiçbir sorumluluğu olmayıp, tüm sorumluluk çalışmanın yazarına aittir.*

Yazar Katkıları: *Nilgün Kahraman, çalışmanın tüm bölümlerinde ve aşamalarında katkı sağlamışlardır.*

Çıkar Beyanı: *Yazar ya da herhangi bir kurum/kuruluş arasında çıkar çatışması yoktur.*

Teşekkür: *Yayın sürecinde katkısı olan hakemler ile editör kuruluna teşekkür ederim.*



Ethics Statement: *The author declare that the ethical rules are followed in all preparation processes of this study. In the event of a contrary situation, KAYPOD Journal has no responsibility and all responsibility belongs to the author of the study.*

Author Contributions: *Nilgün Kahraman has contributed to all parts and stages of the study.*

Conflict of Interest: *There is no conflict of interest among the author and/or any institution.*

Acknowledgement: *I would like to thank the referees and the editorial board who contributed to the publication process.*

KAYNAKÇA

Muhtar Bilgi Sistemi.Erişim 5 Mayıs 2020. <https://www.muhtar.gov.tr/>.

5393 Sayılı Belediye Kanunu (2005). Erişim 5 Haziran 2020. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf>.

Akman, Ç. (2018). Mahalle Yönetimi İle İlgili Yeni Bir Yasal Düzenleme Gerekli mi? Isparta İli Özelinde Bir Araştırma, Akademik Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi, 516-534.

Alver, K. (2010). Mahalle: Mekân ve Hayatın Esrarlı Birlikteliği, İdeal Kent, 2, 116-139.

Arıkboğa, E. (1999). Yerel Yönetim Açısından Mahalle Muhtarlığına Bir Bakış, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 8(3), 103-125.

Arıkboğa, E. (2000). Boşluk Doldurucu ve Aracı Kurum: Mahalle Muhtarlığı.Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri (167-176). Ankara: TODAİE.

Arıkboğa, E. (2018). Mahalle Muhtarlığı ve Muhtarlık-Belediye İlişkileri, Yerel Yönetimler ve İyi Yönetişim içinde. İstanbul: Argüden Yönetişim Akademisi. 21-35.

Atam, Ş. (2013). Osmanlı Devleti'nde Muhtarlık Teşkilatının Kurulması: Niğde Merkez Sancağı ve Bor Kazası Örneği, Zeitschrift für die Welt der Türken, 5(1), 291-310.

Ayman Güler, B. (2013).Türkiye'nin Yönetimi- Yapı. Ankara: İmge Kitabevi.

Başbakanlık Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü (2015). Erişim 4 Nisan 2020. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2015/10/20151019M1-1.html>.

Bayartan, M. (2005). Osmanlı Şehrinde Bir İdari Birim: Mahalle, İstanbul Üniversitesi Coğrafya Dergisi, 13, 93-107.

Bayramoğlu Alada, A. (2008). Kentsel Yönetime Katılımda Mahalle. DOSYA-08: Yerel Yönetimlere Katılım(Bülten 64), Mimarlar Odası Ankara Şubesi Yayını, 66-70.

Bilgin, K. U., Ömürgönülşen, U., Öktem, K., Gündüzöz, İ., Sadioğlu, U., ve Urhan, V. F. (2013). Mevcut Durum ve Beklentiler Açısından Mahalle Yönetimi. Y. Bulut, V. Eren, S. Karakaya, ve A. Aydın (Ed.), Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar içinde (289-305). İstanbul: Pegem Akademi.

Bozkır Serdar, A. (2017). Devletin Niteliğinin Değişmesi: Müdahaleci Kapitalizm ve Sosyal Refah



- Devleti, A. Tokol ve Y. Alper, (Ed.), Sosyal Politika içinde (25-36) Bursa: Dora Yayın.
- Briggs, A. (1961). The Welfare State in Historical Perspective,, European Journal of Sociology, 2(2), 221-258.
- Buğra, A. (2013). Kapitalizm, Yoksulluk ve Türkiye’de Sosyal Politika (6. Baskı). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Bulut, Y. (2001). Mahalle Muhtarlığı Üzerine Bir Araştırma, Çağdaş Yerel Yönetimler, 10(3), 32-51.
- Çadırcı, M. (1970). Türkiye’de Muhtarlık Kurulması Üzerine Bir İnceleme, Belleten, 34(135), 409-420.
- Çevik, H. H. (1998). Kamu Hizmetlerinin Üretilmesinde ve Sunulmasında Sosyal Refah Çoğulculuğu, Türk İdare Dergisi, 70(418), 109-122.
- Çılgın, K., ve Yirmibeşoğlu, F. (2019). Yerel Demokrasi Arayışında Mahalle Yönetimi, Planlama, 2(29), 102-114.
- Çubuk, A. (1983). Sosyal Politika ve Sosyal Güvenlik. Ankara: Gazi Üniversitesi Yayınları.
- Dik, E. (2014). 6360 Sayılı Kanun Bağlamında Köylerin Mahalleye Çevrilmesi Sorunu, Mülkiye Dergisi, 38(1), 75-102.
- Elazığ Sürsürü Mahallesi Muhtarı Gül: Yeşil alanların hepsi satılmış bu ihanet değildir de nedir? (20209, Sözcü Gazetesi. Erişim 5 Mayıs 2020. <https://www.sozcu.com.tr/2020/gundem/elazig-sursuru-mahallesi-muhtari-gul-yesil-alanlarin-hepsi-satilmis-bu-ihanet-degildir-de-nedir-5628474/>.
- Erdagöz, Ö. (2012). Mahalle Yönetimi ve Geleceği, Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, 1, 59-101.
- Ergenç, Ö. (1984). Osmanlı Şehrindeki ‘Mahalle’ nin İşlev ve Nitelikleri Üzerine, Osmanlı Araştırmaları, 4, 69-78.
- Erman, T. (2010). Kent Çeperindeki bir ‘Devrimci’ Mahalle: 1970’lerden 2000’lere Mahallenin Değişen Anlamı ve Mahalle Üzerinde Yaşanan Çatışmalar, Çekişmeler, İdeal Kent, 2, 170-195.
- Gencer, B. (2009). Sosyal Devletten Kerim Devlete, Bilgi, 2(19), 1-18.
- Göze, A. (1980). Liberal, Marksist, Faşist ve Sosyal Devlet Sistemleri. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları.
- Gözler, K. (2013). 6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri Ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Hâline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun Mudur?, Legal Hukuk Dergisi, 11 (122), 37-82.
- Güler, B. A. (2006). Sosyal Devlet ve Yerelleşme, Memleket Siyaset Yönetim, 2, 29-43.
- Gümüş, A. T. (2010). Sosyal Devlet Anlayışının Gelişimi ve Dönüşümü, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 18(2), 117-158.
- Güneş, M. (2009). Osmanlı Devleti’nde Muhtarlık Teşkilatının Kuruluşu ve Gelişimi (1829-1864). İstanbul: Marmara Üniversitesi.
- Güven, S. (2013). Sosyal Politikanın Temelleri. Bursa: Ezgi Kitabevi Yayınları.



- Kantarıcı, H. B. (2003). Sosyal Devlet, Sosyal Güvenlik ve Türkiye’de Zorunlu Askerlik Hizmeti, Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 6(10), 75-85.
- Kesgin, B. (2012).Kamu Sorumluluğunda Sosyal Hizmet. İstanbul: Açılım Kitap.
- Koçdemir, K. (1998). Küreselleşme ve Türkiye, Türk İdare Dergisi, 70(418), 57-81.
- Koray, M. (2012).Sosyal Politika. Ankara: İmge Kitabevi.
- Koray, M., ve Topçuoğlu, A. (1995).Sosyal Politika. Bursa: Ezgi Kitabevi Yayınları.
- Küçükaşçı, M. S. ve Yel, A. M. (2003), Mahalle. TDV İslam Ansiklopedisi, Erişim 5 Şubat 2020. <https://islamansiklopedisi.org.tr/mahalle>.
- Lindbeck, A. (2006). The Welfare State – Background, Achievements, Problems. Research Institute of Industrial Economics, 1-20.
- Ortaylı, İ. (2011). Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri(1840-1880). Ankara: Türk Tarih Kurumu.
- Ökmen, M., Çağatay, U., Uçar, A. ve Arslan, R. (2016). Köylerin Mahalleye Dönüşüm Kararının Etkilerini Belirlemeye Yönelik Bir Araştırma: Manisa Büyükşehir Belediyesi Örneği. KAYSEM 13: Kamu Yönetiminde Değişimin Yönü ve Etkileri (Bildiriler Kitabı) (1475-1487). Konya: Selçuk Üniversitesi.
- Özbek , N. (2002). Osmanlı’dan Günümüze Türkiye’de Sosyal Devlet, Toplum ve Bilim, 7-33.
- Özdemir, S. (2005). Başlangıcından Günümüze Refah Devletlerinde Sosyal Harcamaların Analizi, Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi”, 50, 153-204.
- Özdemir, S. (2009). Küreselleşme ve Refah Devletleri Üzerindeki Etkileri, Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi, 57, 55-86.
- Palabıyık, H., ve Atak, Ş. (2002). Türkiye’de Mahalle Yönetimi. B. Parlak, ve H. Özgür, (Ed.), Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler içinde (331-371). İstanbul: Alfa Yayınları.
- Power, A. (2004). Neighbourhood Management and the Future of Urban Areas, London: Centre for Analysis of Social Exclusion London School of Economics.
- Sallan Gül, S. (2006). Sosyal Devlet Bitti Yaşasın Piyasa! (2. Baskı.). Ankara: Ebabil Yayıncılık.
- Therborn, G. (1984). Classes and States Welfare State Developments,1881–1981”, Studies in Political Economy A Socialist Review, 7-41.
- Türk Dil Kurumu Sözlükleri. Erişim 25 Nisan 2020. <https://sozluk.gov.tr/>.
- Ürküt, S. (1998). Yaşanabilir Çevre Oluşumunda Mahalle Kriterinin İncelenmesi, Katılım, İletişim ve Etkileşim Çerçevesinde Mahalle Sosyal ve Mekânsal.Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü.
- Welfare State (2020). Erişim 13 Nisan 2020. ENCYCLOPÆDIA BRITANNICA: <https://www.britannica.com/topic/welfare-state>.



Yılmaz, V., ve Mecek, M. (2019). Türkiye’de Mahalle Yönetimlerinin Tarihsel Gelişimi ve Hukuki Statüsü, *İdeal Kent*, 769-799.

Yüksel, F. (2007). Sosyal Devletin Dönüşüm Sürecinde Yerel Yönetimlerin Yeni İşlevleri, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 62/1, 279-298.



TÜRKİYE'DE KONUT POLİTİKALARI: TARİHSEL SÜREÇ VE AKTÖRLERİN ROLÜ¹

HOUSING POLICIES IN TURKEY: HISTORICAL PROCESS AND THE ROLE OF ACTORS

Ali Ender ULUSOY²

Öz

Bu çalışmada önemli kamu politikalarından olan konut politikasına odaklanılmış, temel bir hak olan konut ve barınma kavramlarından yola çıkılarak Türkiye’de barınma ihtiyacının giderilmesi için geliştirilen politikalar anlatılmaktadır. Türkiye’de konut politikalarında ve TOKİ’de yaşanan değişim ve konut politikalarının oluşturulmasında TOKİ’nin rolünün belirlenmesi çalışmanın ilk amacıdır. Türkiye’de konut politikalarının değerlendirilmesi çalışmanın bir diğer amacıdır. Bu çalışmada öncelikle konut ve konut hakkı kavramları hakkında bilgi verilmekte daha sonra konut politikası kavramına odaklanılarak konut piyasasına müdahale nedenleri incelenmektedir. Daha sonra Türkiye’de konut politikalarına odaklanılarak Cumhuriyet Dönemi’nden itibaren Türkiye konut politikası süreci dönemlere ayrılarak incelenmekte ve bu kapsamda TOKİ’nin işleyişi ve dönüşümü irdelenmektedir. TOKİ ve konut politikasında etkili kuruluşlar ortaya konulmaktadır. 2000’li yıllar sonrası Ak Parti hükümetleri döneminde dönüşüme uğrayarak yetkileri genişleyen ve inşaat sektörünün önemli bir aktörü haline gelen TOKİ’ye odaklanılarak bu kurumun sosyal konut politikası üzerindeki rolü nitel ve nicel veriler eşliğinde ortaya konulmaya çalışılmıştır. TOKİ’nin Türk konut politikası sürecinde başat aktör olduğu ve 2003 sonrası geçirdiği dönüşüm ile bu kurumun öncülüğünde konut yapımında fark edilir bir artış yaşandığı elde edilen ilk bulgudur. TOKİ’nin Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı adıyla 1984’te kurulması sonrası ve 2003 sonrası dönemde esas amacının konut açığının giderilmesi adına konut üretimi olduğu ve kentsel dönüşüm konusunda da önemli adımlar atıldığı elde edilen bir diğer bulgudur

Anahtar Kelimeler: Konut Politikası, Kamu Politikası, Barınma, Konut, Türkiye’de Konut, TOKİ

Abstract

Housing policy is one of the most important areas of public policy and is the core focus of this study. Based on the concept that housing is a fundamental right, the policy was developed to eliminate the shortage of housing in Turkey. The primary objective of this study is to establish the role of TOKI in the formation of housing policy in Turkey, assessing changes and developments that have occurred to both housing policy and TOKI as an organisation. Another objective of this study is to evaluate housing policy in Turkey. This study will firstly provide information about housing and housing rights and will be followed up by focusing on housing policy concepts to examine the reasons for intervention in the housing market. Later, we will focus on Turkey’s housing policy during the republic era, examining policies and processes in separate periods and, within this scope, scrutinise TOKI’s function and transformation. Other organisations that influence housing policy will also be introduced alongside TOKI. After the year 2000, during the AK Party administration, TOKI became an important player in the construction sector through transformations which gave it greater authority. This study will focus on TOKI and attempt to provide qualitative and quantitative data to show its role in social housing policies. TOKI is a dominant player in Turkish housing policy. Initial finds show that, following the transformation it went through after 2003, there was a noticeable increase in housing development. TOKI was founded in 1984 under the name of Housing and Public Partnership Administration. From the period after 2003 it was clear that the actual purpose of the organisation was to produce homes to eliminate the housing deficit and take important steps in urban transformation, which is another finding of this study.

Keywords: Housing Policy, Public Policy, Housing, Residence, Housing in Turkey, TOKI

1. GİRİŞ

Barınma diğer pek çok hakkın kullanılabilmesi için ihtiyaç duyulan bir haktır. İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi’nde de barınma herkesin temel bir hakkı olarak kabul edilmiştir. Konut ve barınma kendi başına sadece temel bir hak olmanın ötesinde pek çok farklı anlam içerir (Çoban, 2012:76). Konut ihtiyacının gereği gibi karşılanmadığı yerlerde verimsiz iş gücünden, salgın hastalıklara ve suçlara kadar pek çok konuda olumsuzluklar meydana gelecektir. Bu durum sadece uygun standartlarda konuta erişemeyenleri değil toplumun kalanını da olumsuz etkiler ve tehdit eder.

Konutun insani bir ihtiyaç ve hak olmasının ötesinde ekonomik bir yönünün olduğu da unutulmamalıdır. Konut, başta inşaat sektörü ve buna bağlı pek çok sektör ile beraber ekonominin lokomotif sektörlerinden biri kabul edilmektedir. Bağlantılı sektörlerle olumlu etkilerinin yanı sıra,

¹ Sakarya Üniversitesi SBE, SBKY Anabilim Dalında Doç. Dr. Ferruh Tuzcuoğlu danışmanlığında yürütülen “Bir Kamu Politikası Uygulaması Olarak Türkiye’de Konut Politikası ve TOKİ Örneği” isimli doktora tezinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

² Doktora Öğrencisi, Sakarya Üniversitesi, Kamu Yönetimi Bölümü, aenderulusoy@hotmail.com
ORCID NO: 0000-0002-5044-9872

Makale Geliş Tarihi: 16 Mayıs 2020 **Makale Kabul Tarihi:** 20 Temmuz 2020



emek yoğun niteliği ile iyi bir istihdam aracıdır. Dolayısı ile konut gibi çok yönlü bir yapının ve buna dair politikanın ekonomi açısından da önemli bir kamu politikası alanı olduğu unutulmamalıdır.

Konut konusu Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulmasından beri yönetimlerin yakinen ilgilendiği bir konu olmuş, farklı dönemlerde farklı sorunların getirisiyle farklı politikalar ele alınmıştır. 2000'li yıllar akabinde Adalet ve Kalkınma Partisi İktidarı dönemindekonuta özel bir önem verilmiş ve TOKİ'nin öncülüğünde bir dizi düzenlemeye gidilmiştir.

Bu çalışmada Türkiye'deki konut politikaları ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bu yapılırken Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşundan günümüze kadar gelen konut politikası ayrıntılı olarak ortaya konulmaya çalışılmış, Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşundan günümüze kadar geçen süreçte konut politikasının gelişimi ve değişimi ortaya koyulmaya çalışılmıştır. Bu yapılırken 2003 sonrası döneme, Adalet ve Kalkınma Partisi dönemi konut politikasına ve TOKİ özel önem verilmiştir. Türkiye'de konu politikasının nasıl istediği, hangi kurumların bu politikaların belirlenmesinde etkili olduğu ve en önemli kurumlardan bir tanesi olan TOKİ'nin kuruluşundan günümüze yasal ve işlevsel değişimi ortaya konulmaya çalışılmıştır.

1.1. Konut ve Konut Hakkı

Konut, barınma ihtiyacının giderilmesi için ana unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Türk Dil Kurumu Sözlüğü'ne göre barınma "İnsanların içinde yaşadıkları ev, apartman vb. yer, mesken, ikametgâh" şeklinde ifade edilmiştir.

Konut hem sosyo-kültürel yapının bir parçası hem de ekonomik bir araçtır. Konut ve barınma modern insanın tarihsel geçişini de içine alan bir yapıdır. Aynı zamanda kültüre etkisi göz ardı edilemez kavramlardır. Konut, barınma ihtiyacı açısından "İnsanın kendisi ve en yakınlarıyla içe çekilme gereksinimini karşıladığı, özel ve mahrem eylemlerini gerçekleştirdiği, doğal ve sosyal dış dünyadan kendisini soyutlayabildiği bir mekân" olarak tanımlanır (Boyacıoğlu, 2010:1-2). Konut sadece barınma sağlamaz, aile mahremiyetinden, kadının namusuna kadar pek çok anlamı karşılar. (Erman, 2010:9). Aynı zamanda bir kültürün, siyasi görüşün, aidiyetin, kimliğin, sosyal statünün temsilini de sağlar (Erman, 2010:8).

Barınma, temel bir ihtiyaç olmasının yanı sıra diğer ihtiyaçlara ulaşmamızı da kolaylaştırıcı bir araçtır (Conway, 2003:23). Barınma aynı zamanda inşaat sektörü vesilesi ile toplumun ekonomisi için de çok önemli görevleri üstlenir. Bu yönü ile kamu politikasının üzerinde durduğu bir alan haline gelmiştir (Andrew ve diğerleri 2011:11). Konut birçok tanıma haiz bir kavramdır. Konut sadece barınma ihtiyacını karşılayan temel bir yapı olmanın ötesinde bir finansal yatırım biriktirme aracı olarak da öne çıkmaktadır (Turan, 2010: 26-29).

İnsan zekâsı sayesinde zaman içerisinde gezegenin kaynaklarını kendi lehine kullanabilme ve dönüştürebilme becerisiyle öne çıkan bir tür olsa da çevreye karşı bazı zayıflıkları vardır. İnsanın barınma sorunu tarihin eski dönemlerinden günümüze gelene kadar çeşitli şekillerde insanın ve politikaların konusu olmuştur. Bu konunun önemine dair bir örnek olarak 10 Aralık 1948 yılında kabul edilen İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinin 25. maddesini hatırlamakta yarar vardır.

Madde 25: Herkesin, gerek kendisine gerekse ailesi için, beslenme, giyim, barınma, sağlık ve öteki sosyal hizmetler de içinde olmak üzere; sağlığını ve güvencini sağlayacak, uygun bir yaşam



düzeyine hakkı vardır. İşsizlik, hastalık, dulluk, yaşlılık ya da geçim olanaklarından kendi isteği ve iradesi dışında yoksun kalma gibi durumlarda sosyal güvenlik hakkına sahiptir.

Barınanın temel bir ihtiyaç olmasının bir getirisi olarak, devlet barınma ihtiyacının asgari şartlar çerçevesinde dahi olsa karşılanması sorumluluğu altındadırlar. Önemli bir sosyal politika alanı olan konut politikası, her vatandaşın ister kiracı, ister başka bir şekilde olsun, asgari hayat standartlarını ve sağlayan bir konutta barınabilmesini hedeflemeli ve bunun gereğini yapacak politikalar, stratejiler oluşturup gerçekleştirmelidir. Devletlere bu görev verilmişse de kesin, belirli bir kalıp çerçevesinde sorunu çözme yükümlülüğü getirilmemiştir. Devlet konut üretebilir, ürettirebilir, teşvikler sağlayabilir vb. pek çok farklı yol ile bu sorunu çözmeye çalışabilir (Çevik ve Demirci, 2012:32).

Anayasamızın 57. Maddesi konuta dair, “Konut Hakkı” Başlığı altında “Devlet, şehirlerin özelliklerini ve çevre şartlarını gözeten bir planlama çerçevesinde, konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri alır, ayrıca toplu konut teşebbüslerini destekler” ifadesine yer verir. Konut aynı zamanda pek çok anayasada yer bulmuş bir haktır. Konutu “Bir ya da birkaç ev halkının yaşaması için yapılmış, insan yaşamasının gerekli kıldığı uyuma, yemek pişirme, soğuktan ve sıcaktan korunma, yıkanma ve ayakyolu gibi temel gereksinme konularında kolaylıkları bulunan barınak” olarak tanımlamıştır. Konut sadece barınak olmanın ötesinde bir kesimin için temel ihtiyaçların karşılığı diğer bir kesim için bir yatırım aracıdır (Turan, 2010:26-29).

Konut sosyal bir haktır. Sosyal haklar devletin fiili hareket gerçekleştirmesini gerektiren haklardır. Bu yönü ile devletin karışmamasını, kaçınmasını vs. gerektiren geleneksel hakların dışındadır (Gülmez, 2009:62). Sosyal haklar ve bunun bünyesinde konut hakkı sosyal devletin bir gereğidir. Sosyal devlet kendine hedef olarak özgürlüğü ve eşitliği sağlamayı seçmiştir. Hayatta karşılaşılabilecek riskler karşısında vatandaşlarını korumak, insan onurunu güvence altına almak gibi hedefler çerçevesinde şekillenir (Friedrich Ebert Vakfı, 2013:8). Sağlık ve insan onurunu koruma gibi hedefler sosyal devletin konut politikaları yönünden de belirleyici olması gereğini ortaya çıkarır. Sosyal devlet insanların barınma ihtiyacını karşılama sorumluluğunu taşır. Bunun sonucu olarak asgari şartlarla da olsa bu ihtiyacın karşılanması bir gerekliliktir (Kaboğlu, 1996:17-18).

Konut hakkı diğer haklar için de olmazsa olmazdır. Örneğin, konut hakkı olmadan konut dokunulmazlığı ve sağlık hakkı var olamaz. Bu durum konut hakkını diğer haklar için temel bir hak haline getirir (Gökdemir ve Demirel, 2014). Konut hakkının ifade ettiği basit bir barınak olmanın ötesinde temel insan hakkıdır (TMMOB, 2013:5). İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi’nin 25. Maddesi de buna ayrılmıştır. Ayrıca, Avrupa Sosyal Şartı’nda da garanti altına alınmıştır. (Ataman, 2010:95 ve 126). Şartın 30. ve 16. Maddeleri konuta dairdir.

1.2. Konut Politikası

Konut politikasına dair pek çok düşünürce, birbirinden farklı ancak bazı ortak noktalarda birleşen tanımları mevcuttur. Ruşen Keleş bu kavramı “Ailelerin konut gereksinimini karşılamak için devletçe saptanan özelliklere göre alınan yasal ve eylemsel önlemlerin tümüdür.” şeklinde, ifade etmiştir (Keleş, 2012: 460). Devlete bu konuda harekete geçme görevi yüklenmiştir ve konut politikası sosyal politikanın önemli bir alt politikası kabul edilmektedir. Yukarıda da denildiği bu ihtiyacın karşılanmasında tek bir yol ön görülmemiş, vatandaşların makul standartlarda yaşayacağı bir alan sunumuna odaklanılmıştır.



İkinci Dünya Savaşı ile ortaya çıkan değişiklikler bu konuya dair ilgiyi arttırmıştır. Savaşın yarattığı yıkımın etkisi ile bu dönemden itibaren vatandaşların ulaşılabilir, sağlıklı konutlarda oturmasına yönelik tedbirler öne çıkmıştır. Konut devletin müdahalesi olmaksızın da üretilebiliyor olmasına rağmen, zaman zaman devletin politika üretmesi gerekmektedir. Konut politikası, konutun sunum şekline, ülkedeki arsa sunumuna, kentleşmenin hızına, sanayideki gelişmeler ve yönetimlerin bu konuya dair eğilimleri gibi pek çok farklı etmen etkisiyle şekillenir. Arz talep dengesi söz konusu ise sorun yaşanmasa da çoğunlukla bu uyum görülmediğinden konut bir sorun haline gelebilir (Koç, 1998: 31-33). Bu durum müdahale edilmesini ve bir konut politikası üretmesini gerektirir.

1.3. Konut Piyasasına Müdahale Nedenleri

Konut, özel mal ile kamusal mal arasında bir yerde yer almaktadır. Konutun bazı durumlarda devletçe üretilmesi ona kamusal bir nitelik katsa da, özünde özel mal özellikleri gösterdiği unutulmamalıdır (Göker, 2008:110). Zira konutun faydalanana bellidir ve elde etme konusunda rekabet vardır. Konutun yarattığı fayda rekabet ve dışlanma içerir. Konut bireyler arasında değişir bir fayda algısı yaratmaktadır (Whitehead, 2006:138-139). Ayrıca konut diğer sektörler ve ekonomi açısından yoğun dışsallıkları olabilen bir alandır.

Devletin konut piyasasına müdahale eğilimi İkinci Dünya Savaşı döneminde yükselmiştir. Bu dönemde yaşanan sıkıntılar aktif devlet müdahalelerini gerektirmiştir. En basit tabirle bu müdahale ihtiyaç sahibi vatandaşlara sağlıklı bir barınma ortamı sağlamak amacı ile yapılır. Ancak bundan çok daha karmaşık amaçlar da konut piyasasına müdahaleyi gerektirir. Konut politikasına müdahale sebeplerine baktığımızda; üç temel nedene çıkmaktadır. Bunlar; konut piyasasındaki sorunların giderilmesi, sosyal dengenin sağlanması ve genel ekonomik etkilerinin (dışsallıklarının) fazla olmasıdır.

Konut piyasasının bu dışsallığı, konut ile ilgili olarak eylemde bulunan birey ya da unsurların kendi alanları dışında olumlu veya olumsuz etkilerinin ele alınmasını gerektirmekte ve bunlardan yola çıkarak konut sorununun kamusal veya sosyal bir mesele olarak algılanmasına katkı sağlamaktadır (King, 1998: 63). Bireyin kendi mülkü ile ilgili olumlu ya da olumsuz tasarruflarının komşularının mülklerinin değerini de paralel şekilde etkilemekte olduğu kabul edilir. Ancak bireyler kendi mülkleri ile ilgili tasarruflarda bulunurken komşularının mülklerindeki değişimleri pek göz önünde bulundurmazlar. Ayrıca bir semtin ya da daha geniş bir alanın olumlu gelişim göstermesi için sıradan bireylerin ötesinde bir güce ihtiyaç vardır. Dışsallık konusu esas olarak vatandaşların sağlıklı barınma imkânına kavuşmadığı durumlar ile ilgilidir. Zira sağlıklı barınma koşulları, hastalıklardan suça kadar pek çok olumsuz etkiyi etrafına yayma potansiyeline sahiptir (Whitehead, 2006:139).

Özel sektör konut üretiminde büyük sıkıntılara sebep olacak unsurların ortaya çıkmadığı durumlarda konut piyasasına yapılacak müdahaleler oldukça sınırlı olacak ve daha ziyade konut ve malzeme kalitesi gibi konulara odaklanacaktır. Ancak uygun maliyetli konut arzı konusunda güçlüklerin söz konusu olduğu durumlar devlet müdahalesine zemin hazırlarlar. Düşük konut standartları, gecekondular gibi olumsuz bölgeleri yaratır ve yarattığı sosyal maliyet yönünden de olumsuz kabul edilir. Standartlara uygun olmayan konutların, komşuların evlerinin emlak değerini düşürmenin çok ötesinde hastalık, suç oranlarında artış yangın tehlikesi gibi sıkıntılar yaratma potansiyeli vardır.

Ekonomik kaygılar, insan ömrünün kısa olması, insan ömrünün kısalığı sebebiyle kısa vadeli



planlar yapabiliyor olması ve bireyin kendi çıkarını toplum çıkarının üstünde tutması gibi pek çok sebep özel sektörün konut yapımı ya da iyileştirme yatırımlarına katılımının düşük olmasına sebep olmaktadır (Taşar ve Çevik, 2009:136).

Özel piyasa, bilgi eksiklikleri gibi sebeplerle tüketicilerin verimli yatırımlar yapmasını ve uygun tedarikçiler bulmasını engelleyebilir. Bireyler kendi başlarına konutlarının değerlerini belirleyemezler, bilgi eksikliği ile yatırımlarından gereken verimi alamazlar. Ayrıca konutun genelde kredi ile finanse edildiği düşünüldüğünde, konuta ilişkin yanlış kararların etkisi o an ile sınırlı kalmayacaktır da etkileyecektir. Bu tip durumların varlığı hem kredi alan hem de kredi verenin daha temkinli olmasına sebep olacaktır. Dolayısı ile devletin istikrar ve standart sağlamak için piyasaya müdahale edeceği düşünülmektedir (King, 1998:66-67). Bu istikrar hem konut hem de bankacılık sektörlerinde rahatlamaya sağlayacaktır.

Bir başka sorun olarak piyasa mekanizmasının konut fiyatlarını belirlemede yeterince hızlı davranamayacağı ifade edilmektedir. Uzun dönemli beklentileri teşvik etmek ve konuta dair şok durumlarında piyasa esnekliğini arttırmak için sağlıklı konut politikalarına ihtiyaç duyulmaktadır. Konutun dışsallığına ek olarak erdemli (merit) mal kabul edilmesi de devletin bu alana müdahale eğilimini arttırmaktadır (Taşar ve Çevik, 2009:137).

Vatandaşlar arasında ekonomik dengesizlikler söz konusu olabilmektedir. Bu durum ekonomik yönden yeterli güce sahip olamayanların barınma konusunda sıkıntı yaşamalarına yol açar. Bu sıkıntı sadece bu kişileri değil toplumun kalanı da bu olumsuzluktan bir şekilde etkiler. Devlet, vatandaşları arasındaki hayat standardı farklarını yumuşatma ve kabul edilebilir bir seviyeye çekme amacı ile konut politikası geliştirip piyasaya müdahale eder.

Devletin konut piyasasına müdahil olmasının özünde, yoksul bireylerin sağlıklı bir yaşam alanı bulamaması ve bunun sonucunda da temel ihtiyaçlarını karşılayamaması vardır. Bireylerin makul standartlarda konutlarda ikamet edebilmeleri için çok çeşitli şekillerde desteklenmesi ihtiyacı söz konusudur (Whitehead, 2006:139). Etik ve eşitlikçi bir duruşa dayanan bu uygulama vergi kolaylıklarından, sübvansiyonlara kadar çok çeşitli şekillerde uygulanır. Ekonomik yetersizlikler içindeki hane halklarına yönelik eşitlikçi bir gelir dağılımı sağlayabilmek adına yardımların yapılması yaklaşımı söz konusudur (Taşar ve Çevik, 2009:135).

Konut desteği için yapılan yardımlar nakdi veya aynı şekilde yapılabilir. Bu yardımlar yapılırken toplumun niteliğine uygun olan ve görece verimli olduğu düşünülen alanlar seçilmeye çalışılır (Taşçı, 2008). Malzeme yardımı gibi şekillerde gelişen aynı yardımların genelde konut arzını yükseltmeye yönelik yapıldığı görülmektedir (Taşar ve Çevik, 2009:138). Savaş sonrası dönemde yapılan konut destekleri 1970'li yıllara kadar ucuz ama sağlıklı konut üretimine yöneliktir. 1970'li yıllara kadar süregelen uygulama bu tarihten sonra çoğu ülkede herkese yetecek kadar konut olduğu varsayımı ile ayniden nakdi sübvansiyona geçmiştir. Günümüzde de nakdi uygulamalar yaygındır (Taşar ve Çevik, 2009:139).

Konuta müdahale sebeplerine dair bir başka etmen konutun, devlet yönetiminin en temel konularından birisi ekonomiyi alakalı olmasından kaynaklanmaktadır. Makroekonomik pek çok sebep bu müdahaleyi gerekli kılmaktadır. Makroekonomi, ekonomiyi bütün yönleri ile ele almaktadır



ve konut politikası gibi toplumu ekonomik, sosyal pek çok açıdan etkileyen bir alanı göz ardı etmesi düşünülemez. Konut, ülkenin iktisadi amaçları açısından önemli bir politik araçtır. Büyüme, istihdam gibi önemli makroekonomik göstergeler bu sektörden etkilenirler. Konut piyasası devletlerin ekonomik amaçları için bir politika aracı olarak kullanılabilir. (King, 1998: 67).

İnşaat sektörü pek çok alanda etkileri olan bir alandır. Etkileri kültürel den ekonomik e çok çeşitlidir (Kargı ve Yüksel, 2010:185). Özellikle ekonomik alandaki etkileri önemlidir. Örneğin gölgedeki konut arzının artışı o bölgenin ekonomisini hareketlendirir ve o bölgede olumlu ve de olumsuz etkiye neden olabilir. Geçimini inşaat sektöründen elde ettikleri gelir ile sürdüren ve doğrudan bu alanda çalışanların ekonomisini göz ardı etsek bile beyaz eşya mobilya vb. pek çok alan konut ekonomisindeki hareketlerden etkilenir. Buna ek olarak inşaat sektörünün hacmi, faiz ve kredi piyasalarını da etkilemektedir. Dolayısıyla konut piyasası, para politikası ve piyasa açısından devletin önem verdiği bir alan haline getirmektedir. (Taşar ve Çevik, 2009:139).

Konutun öncelikle bir istihdam alanı olduğu unutulmamalıdır. İnşaat sektörü, kırdan kente göçen düşük eğitimli kitlelerin çalışma şansı bulduğu bir alandır. Tayland ve Japonya gibi pek çok ülkenin ekonomik bunalım zamanlarında inşaat sektörüne üretimi arttırma maksadı ile yatırım yaptığı bilinmektedir (Balaban, 2011:20).

Sağlıklı konutlarda barınan işçiler sağlık ve iş verimliliği gibi konularda daha iyi durumda olurlar ve bu da düzenli, güvenilir, sağlıklı iş gücü olarak üretim sektörüne yansır. Hatta bu durumun bir uygulama örneği olarak, bir dönem İngiliz konut politikasının özünde de yattığı görülür.

Dünya ekonomisinin %8'i inşaat sektörü ile ilgilidir. Bu sektörün 3,5 trilyon dolar büyüklüğünde olduğu kabul edilmektedir. 2022'ye kadar küresel çapta %67 gibi bir büyüme göstereceği varsayılmaktadır (Özorhon, 2012:43). Türkiye açısından bakarsak 2001 ile 2014 yılları arasında en düşük %5 en yüksek %6,5 gibi yüksek bir GSYİH'sı olduğunu görürüz (Ertem ve Yılmaz, 2014). Sadece doğrudan bu kadar yüksek payı olan inşaat sektörünün, desteklediği bağlantılı sektörler de düşünüldüğünde ekonomi politikasının da bir aracı olarak konut piyasasının verimli çalışması için müdahale görmesi kaçınılmazdır.

İnşaat sektörünün ekonomik etkilerinin fazlalığı dışında konutun ekonominin ötesinde bazı etkileri de bu alana müdahale gerekliliği yaratır. Burada en bariz amaç toplumu çöküntü alanları ve gecekondular gibi yapıların neden olacağı olumsuzluklardan korumaktır. Gecekondular sağlıklı bir konut piyasasının ürünüdür. Bu olumsuz yapılaşma örneği barınma gereksiniminin kamu tarafından karşılanamadığı, piyasanın aksak olduğu, alım gücünün sağlıklı konuta geçmede yetersiz kaldığı durumlarda ortaya çıkmaktadır (Can ve Çiçek, 2012:43). Devletin konut piyasasında aktif rol oynamaması ve yeterli konut arzının makul fiyatlarla sunulmaması gecekondulaşmayı arttırıcı unsurlardandır. Vatandaşların yatırımdan krediye pek çok farklı alanda kendi başlarına yeterli faydayı sağlayamayacak olmaları vb. pek çok sebep devletin bu sektörde varlık göstererek vatandaşını koruyucu önlemler almasını gerektirmektedir. Kiracılık, mülk sahipliği gibi pek çok konu devletin düzenlemesine ihtiyaç duymaktadır.

1.4. Türkiye'de Konut Politikasının Gelişimi

Türkiye'nin konut politikasının kökeni Osmanlı'ya dayanmaktadır. Konut politikası henüz Cumhuriyet kurulmadan önce şekillenmeye başlamış, önceki dönemin politikalarından bazıları



Cumhuriyet dönemine de yansımıştır. Ancak Cumhuriyetin ve yeni devletin kuruluşu farklı ihtiyaçları doğurmuş, bu durum da farklı politikaların ortaya konulması gerekliliğini getirmiştir. Yeni devletin kurulması ile birlikte gerek ülke içindeki gerek ise ülke dışındaki pek çok gelişme konut politikalarını etkileyerek onlara farklı bir yön vermiştir.

Türkiye’de konut politikasını ele alan bu çalışmada konut politikasının gelişimi 1923-19451 arası dönem, 1945-1960 arası dönem, 1961-1980 arası dönem, 2000 sonrası dönem olmak üzere parçalara ayrılmıştır.

1.4.1. 1923-1941 Arası Dönem

Cumhuriyetin kurulmasından 1945’e kadar geçen dönem tek parti iktidarı ve onun uyguladığı çeşitli politikalar ile anılmaktadır. Konut politikası da bu geniş ölçekli ayrıntılı politika uygulamaları arasında kendisine önemli bir yer bulmuştur.

Bu dönem kurtuluş savaşı akabinde başlar ve çok partili hayata geçiş ile sonlanır. Savaş sonrası başlaması neticesinde ciddi ekonomik ve siyasi sıkıntıların yaşandığı yeniden yapılanma ihtiyacının olduğu bir dönemdir. Dönemin politikaları da bu ihtiyaçlar çerçevesinde şekillenmiştir. Pek çok yenilik yapılmış olsa da yapılanların daha yoğun şekilde kent toplumuna odaklandığı hissedilmektedir (Çoban, 2012:78).

Çok partili hayata geçişe kadar süren bu dönemde öne çıkan konular arasında memurların konut sorununu giderilmesi, göçmenlerin konut sorunlarının çözümü ve İkinci Dünya Savaşı’nın etkilerinden kaynaklanan bazı olumsuzlukların yansımaları olarak artan hayat pahalılığı ve kira bedellerine karşı kira denetimlerinin yapılması sayılabilir (Alodalı, vd., 2014: 280).

Bu dönemde devletçilik anlayışının benimsendiği görülmektedir. Devletçilik çok çeşitli şekillerde tanımlanabilmektedir. Devletçilik, devletin ekonomik hayatın içinde bir işletmeci gibi rol aldığı, ekonomik alanda toplumu bir arada tutmak adına bazı müdahalelerde bulunduğu bir yönetim anlayışı olarak karşımıza çıkar (Sağlam,1981:71). Özel sermayenin yetersizliği işlerin devlet eliyle yürütülmesini gerektirmiştir (Yavuziyigit, 1999: 118).

Dönemin konut politikaları değerlendirilirken, Cumhuriyetin iç ve dış pek çok çatışmanın ortasında heterojen bir sosyal ortamda olduğunu göz ardı etmemek gerekir. Cumhuriyet, Kurtuluş Savaşı henüz neticelendirilemeden kurulmuştur. Homojen olmayan yapıdan kaynaklı olarak Anadolu’nun farklı grup hatları temelinde bölüneceği korkusunun da devlet yönetimi politikalarını etkilediği düşünülmektedir. Bu korkunun 1950’lere kadar geçen dönemdeki konut politikasını da etkilediği düşünülmektedir (Heper, 2006:93).

Bu dönem görülen İkinci Dünya Savaşıve kente göç etmeyi gerektirecek yeterli şartların olgunlaşmamış olması, 1950’li yıllara kadar nüfusun kırsalda yoğunluğunun sürmesine sebep olmuştur. 1950’li yıllara kadar kentleşme düzeyinin çok düşük olması Devlet İstatistik Enstitüsü verilerine de yansımıştır. 1927 yılında nüfusu 100.000’in üzerine çıkan kent sayısı sadece ikidir. 1950’ye gelindiğinde ise bu sayının beşe yükseldiği görülmektedir. Ayrıca nüfusu 10.000’in üzerine çıkan kentlerin toplam nüfus içinde kentsel nüfusun oranı 1927 yılında yüzde 16,4 iken, 1950 yılında ancak yüzde 18,5 olduğu görülür. Bu verileri değerlendirirken 1927 yılında ülke nüfusunun 13.648.270 olduğunu ve bu sayının 1950’de 20.947.188’e çıktığını da dikkate almak gerekir(TUİK, 2012:5).



Dönemin dikkat çeken bir başka unsuru, zor şartlarda kurulan devletin sınırlı kaynaklarını harcamada kentleşme yerine sanayileşmeyi tercih etmiş olmasıdır. Ülkenin kent yapısının iyileştirilmesi adına pek kaynak ayrılmamış olması göze çarpmaktadır (Şengül, 2001:69-75). Nüfusun %10' gibi cüzi bir kısmın sanayi ve hizmet sektöründe kalanı yani %90'lık devasa kısmı tarımda çalışmaktadır. Kırdan kente göç ve bunun getireceği nüfus baskısı henüz ortaya çıkmamıştır.

Kentlerde henüz kırsal nüfusun baskısı hissedilmeye başlanmamış olsa da “mübadele” uygulaması bazı planları ve politikaları zorunlu kılmıştır. 1914'te ilk olarak Yunanistan ile gerçekleşen girişim (Çetin, 2010:151) tek parti döneminde de devam etmiştir. 1923 ve 1927 yılları arasında Devlet İstatistik Kurumu verilerine göre Yunanistan'dan Türkiye'ye 456.720 Müslüman gelmiş ve belirlenmiş olan köy ve kentlere yerleştirilmiştir (Goularas, 2012:131).

Bu dönemde ortaya çıkan konut ihtiyacında, memurların ihtiyaçlarının karşılanması arzusu önemli yer tutmaktadır. Yeni kurulan devletin örgütlenmeye ihtiyacı vardır ve bu örgütlenme geliştikçe de daha çok memurun çalıştırılması gerekmiştir. Bunun bir sonucu olarak da memurların barınma sorunları gündeme gelmiştir. Bu duruma çözüm arayışı olarak 1925 yılında 586 sayılı yasa ile memurların konut kooperatifi kurmaları için aylıklarının yarısına kadar avans alabilmesini sağlayıcı tedbirler alınmıştır. Memur konutlarına dair bir başka çözüm çabası olarak 1928 yılında çıkarılan ve Maliye Bakanlığı'na memurlar için konut yapma yetkisi veren 1352 sayılı yasadır. 1929' çıkarılan 1452 yasa da gene memurlara dönük hükümler içermektedir ve memurlara konut tazminatı ödenmesini ön görmektedirki bu uygulama 1951 yılına kadar sürmüştür (Keleş, 2012: 460).1934 yılında kabul edilen 2510 sayılı konut ve yerleşmeye yönelik yasa/kanun da memur konutlarının çözümüne yöneliktir. Bu kanun 2006 yılına kadar yürürlükte kalmıştır (Alodalı, vd. 2014: 280)

Memur konutlarına verilen önemin bir diğer göstergesi olarak 1937 yılından itibaren memur konutlarında kullanılmak üzere bazı ödeneklerin konulduğu görülmüştür. 1944 yılında çıkarılan 4626 sayılı yasa ise memur konutlarını devletin görevleri arasına koymuştur. Bu yasa ile Ankara'da Namık Kemal Mahallesi oluşturulmuştur(Keleş, 2012: 460).

. 1944 yılında çıkarılan 5763 sayılı Memur Meskenleri İnşası Hakkında Yasa önemli bir diğer unsurdur. Yasa Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'na ihtiyaç halinde konut yapma yetkisi vermektedir (Çoban, 2012:80). Ankara'ya özel bir öncelik tanınmış ve gelişmesi plana bağlanan ilk kentimiz olarak öne çıkmıştır. Hatta yapılan yarışmada Jansen Planı birinci olmuş ve düzenli kentsel gelişime yönelik politikalar ortaya konulmasına katkı sağlamıştır. (Keleş ve Duru, 2008:30).

1939 yılında çıkarılan özel bir yasa(Milli Koruma Yasası) dönemin zorlu şartları karşısında halkı olağan üstü ekonomik koşullardan korumak adına konut kiralarının sınırlandırılmasını sağlamış ve 25 yıl boyunca uygulanmıştır(Keleş, 2012: 460).

1.4.2. 1941-1960 arası dönem

Bu dönemde İkinci Dünya Savaşı'nın etkisi göz ardı edilemez. Türkiye de dünyanın büyük bir kısmı gibi savaştan etkilenmiş ve politikalar bu durumun etkisi ile şekillenmiştir. Savaş sebebi ile dış ve iç politikada değişiklikler meydana gelmiştir (Özçelik, 2010:256). Bu değişimler kaçınılmaz olarak konut ve kentleşme politikasına da yansımış, önceki dönemlere nazaran yoğun bir göç hareketi başlamış ve bu dönemin yeni bir sorunu olarak büyük kentleri etkilemeye başlamıştır. Bu dönemde sanayide



çalışan nüfusta artış görülmeye başlanmıştır. Çok partili hayata geçilmesi, sendikaların kurulmasına zemin hazırlayan gelişmelerin ortaya çıkması, 1958 yılında kurulan İmar İskân Bakanlığı ve diğer gelişmeler de dönemin konut politikasını belirleyen etmenler olmuştur (Keleş, 2012:460).

İkinci Dünya Savaşı'nın sona ermesi ve çok partili hayata geçiş ile birlikte kentleşme hızında ciddi bir artış görülmüştür. Kentler daha önce görülmemiş nüfus baskısı ile karşılaşmıştır (Alodalı vd., 2014: 281). Bu durum mevcut politikaların yetersiz kalması ile beraber 1950'lerden itibaren gecekonduların sorununa neden olmuştur. Ortaya çıkışına dair kesin bir tarih olmamakla beraber ilk örnekleri daha eski olsa da İkinci Dünya Savaşı sonlarında daha yoğun şekilde görülmeye başlayan bu yapılar, yaşanan ekonomik ve siyasi gelişmelere paralel gelişmiştir (Çakır, 2011: 213).

Özellikle sanayileşmede tarım sektöründe yapılan yatırım kolaylıkları ve mali destekler tarımda bir takım değişimleri ortaya çıkarmıştır. Tarımda makineleşme neticesinde iş bulamayan kırsal nüfus kentlere akmaya başlamıştır. Konut üretimi ve istihdam yaratmada yeterli başarı sağlanamamıştır. Türkiye'de gecekonduların sorunu 50 yılı aşkın süre boyunca ülke için ciddi bir problem olmaya devam edecektir(Köktürk ve Köktürk, 2007:5).

Gecekonduların sorununda imar ve planlama işlerindeki aksaklıkların da payı vardır. Dönemin önceliği konut arzının artırılması ve kendi imkânları ile konut edinemeyenlerin konut ihtiyacının karşılanması şeklinde karşımıza çıkar. Bu öncelikle uyumlu şekilde önemli bir politika uygulama aracı olan vergi politikasından yararlanmak adına 5228 sayılı Bina Yapım Teşvik Kanunu ile ikametgâh olarak kullanmak şartıyla 10 yıllık bir süre boyunca bina savunma ve buhran vergilerinden muaf tutulmuştur. Ayrıca konut yapımının teşviki ve izinsiz yapılaşmanın önlenmesi adına 1948, 1953 ve 1959 yıllarında dört ayrı yasa hazırlanmıştır. Bu yasal düzenlemeler de gecekonduların sorununun önlenmesini hedeflenmiştir (Alodalı, vd., 2014: 281).

Gecekonduların sorununun öne çıkması, kentleşme ve konut politikaları içerisinde yoğun şekilde yer bulmasına sebep olmuştur. Hatta doğrudan gecekonduların ifadesine yer verilmemiş olsa da 1966'ya kadar çıkarılan yasalarda gecekonduların engelleme çabasının öne çıktığı görülmektedir. Gecekondular ile mücadele adına konut arzının artırılma çabası dikkat çekmektedir.

1948 yılında çıkarılan 5218 sayılı yasa gecekonduların sorunu ile doğrudan ilgili ilk yasa olarak dikkati çekmektedir (Çakır, 2011: 216). Daha sonra 5028 sayılı yasa, 5431 sayılı yasa, 6188 sayılı yasa, 6758 sayılı yasa, 7367 sayılı yasa gibi pek çok yasa gecekondular ile mücadeleye dair hükümler içermektedir (Kaya, 1989:861). O dönemde konut üretimini arttırmak adına bina vergisinden 10 yıl muafiyet getiren bir uygulama da yapılmıştır (Keleş, 2012:461).

Kente çalışmak için göç eden işçilerin barınma sorunu ciddi bir sorun olmuştur. Devletçi sanayileşmenin bir getirisi olan fabrikaların kurulması ve yurt genelinde yaygınlaşması sorunlar görülmesine yol açmıştır. Dönemin ulaşım imkânlarının da kötü olması işçi kesiminin işe yakın ikamet zorunluluğunu getirmiştir. Normal şartlarda barınma ihtiyacının karşılanamaması işin olduğu bölgelerde nüfus baskısı yaratmıştır. Tüm bu sorunlara ek olarak kentlerdeki mesken sorununun da ciddi boyutlarda olması bu kuruluşların iskân sorunu ile karşı karşıya kalmasına sebep olmuştur (Makal, 2002:43).

Bu dönemin bir diğer gelişmesi Emlak ve Eytam Bankası'nın tekrar kurulmasıdır. Kurum, Türkiye Emlak Kredi Bankası ismi altında 1946'da yeniden kurulmuştur. Kurum kredi imkânı sağlayarak



vatandaşların konut edinebilmeleri yönünde başarılar sağlanmıştır. 1950’li yıllarda İstanbul’da başlatılan bayındırlık çalışmaları aynı zamanda istihdam yaratma arzusu yönünden dikkat çekicidir (Keleş, 2012:461).

1951 yılında çıkarılan 5656 sayılı yasa ile 1580 sayılı Belediye Yasası’na eklenen hükümler konut politikası yönünden önemlidir. Bu yasa ile belediye meclislerine (daha önce isteğe bağlı) konut yatırımı yapma işlemi zorunlu hale getirilmiştir (Ersöz, 2006:136). Bu yasa yerel yönetimlere konut üretimi ödevi getirmektedir. Bu düzenlemelerde kiralara sınırlandırılması uygulaması önemlidir. İlki 1939 yılında yasa ile yapılan kira sınırlandırması 1947 yılında ve 1955’te de sürdürülmüştür (Şahin, 2005). Bu uygulama 1963 yılına kadar sürmüştür. Zira 1961 Anayasası ile gelen Anayasa Mahkemesi bu yasaları anayasaya aykırı bularak iptal etmiştir.

Krediler de bir konut politikası uygulama aracıdır. Bununla uyumlu şekilde bazı kredilerin dönemin konut politikasının uygulanmasında kullanıldığı görülmektedir. Konut üretiminin artırılması adına SSK, Öretmenler Bankası ve Emlak Kredi Bankası gibi yapıların başlıca kredi kurumları olduğu görülmektedir (Yavuz, Keleş ve Geray, 1978: 619). Emlak ve Eytam Bankası 1946 yılında Türkiye Emlak Kredi Bankası adı altında yeniden kurulmuştur. Bu hareketin ardında konuta destek verme düşüncesi olduğu düşünülmektedir. 1958 yılında İmar ve İskan Bakanlığı’nın kurulması da konut politikasının merkezi idarenin kontrolüne daha kurumsal düzeyde alınma niyetinin bir göstergesi kabul edilebilir (Alodalı vd., 2014: 282).

1.4.3. Planlı Dönem (1961-1980)

Bu dönem 1961 Anayasası’nın yürürlükte kaldığı süreyi ele almaktadır. 1961 Anayasası’nın 49. maddesi “sağlık hakkı” başlığı altında konut kavramına da değinmiş ve devlete yoksul ve dar gelirli ailelerin sağlık şartlarına uygun konutlara ulaşmasını sağlayıcı tedbirler alma görevi yüklenmiştir.

1960 sonrasına bakıldığında nüfus artışında gözle görülür bir artış dikkati çekmektedir. 1965-1970 ve 1990 ve 1980 arasında kent nüfusunda ciddi bir artış gözlemlenmiştir. Hane halkı sayısında artış olsa da hane halkı büyüklüğü 5,6’dan 4,7’ye düşmüştür. Bu durum kente göç neticesinde geleneksel aile yapısından çekirdek aileye dönüşüm ile izah edilebilir (Alodalı, vd., 2014: 282).

Dönemin öne çıkan özelliği kalkınma planlarının uygulanmaya başladığı bir dönem olmasıdır. Kalkınma planları pek çok farklı konuyu ele almıştır. Kalkınma planlarında konut politikasına dair konut politikası belirleyici birçok hedef belirlenmiştir.

Bu dönemde merkezi hükümete danışmanlık yapmak ve yardımcı olmak amacıyla kurulan DPT’nin yıllık planlar ve kalkınma planları yapma görevi vardır. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’da bu bağlamda oluşturulmuştur. Bu plan ile Türkiye’de konut ihtiyacı ve konut yatırımları konularındaki verilere değinilerek mevcut durumun tespiti yapılmış ve sorunların neler olduğu, ne gibi önlemler alınması gerektiği ve uyulması gereken metot ve ilkeler sıralanmıştır (Alodalı, vd., 2014: 283).

1963-1967 yılları arasını ele alan birinci beş yıllık kalkınma planı konut sorununun bütüncül ele alındığı ilk plandır. Planda 1,2 milyon gibi devasa bir kitlenin gecekonduda yaşadığı ifade edilmektedir. Kentlerdeki konutların da %30’u gibi oldukça yüksek bir düzeyin oturulamayacak durumda olduğu ifade edilmektedir. Bu planda teori ile pratik pek tutmasa da ana ilke ve politika olarak “Konut yatırımlarına yapılan harcamaları, toplam yatırımın yüzde 20 sinden daha çok artırmadan, tedbirler alarak, aynı yatırımla



daha çok konutun yapımını sağlamak” ifadesine yer verilmiştir. Belirli bir bütçe ile olabildiğince çok konut yapma fikrinden yola çıkarak halk tipi konut kavramının benimsendiği görülür. Bu konutlar küçük ve ucuzdurlar. Bu konuya dair ilkeler kısmında planın yaklaşımı şu şekilde özetlenmiştir “Lüks konut yapımının kısılması ve sağlık bakımından sakıncası olmayan en ucuz halk konutu tipinin seçilmesiyle daha çok sayıda konutun yapımını ve daha geniş bir kütlenin barındırılmasını sağlamak” (DPT, 1963)

Birinci kalkınma planında, konut ihtiyacının karşılanabilmesi adına gecekondulara karşı tavırda bir yumuşama dikkat çekmekte ve “Gecekonduları, içinde oturanlara konut bulmadan yıkmamak; Her şeyden önce bu gecekonduların arsa mülkiyeti problemini çözmek; Kamu hizmetlerini tamamlayarak durumlarını düzeltmek; Çok kötü durumda olanlarını içinde yaşayanların konut ihtiyacını karşılamak suretiyle ortadan kaldırmak.” şeklinde bir yaklaşım olduğu anlaşılmaktadır. Toplumsal nitelikli konutlarda vergi indirimini ile teşvik sağlanmaya çalışılmış, verilen kredilerde bu niteliklerin aranması sağlanmıştır. Konut açığını gidermek adına kooperatiflere dönük çalışmalar yapılmış, kooperatif gibi yapıların daha verimli ve başarılı olmasını sağlayacak düzenlemeler getirilmiştir. Bu kapsamda bireysel krediler ön planda tutulmuştur. Ta ki 1981’e değin süren bu uygulamaya dönük 1979 yılında yayınlanan bir yönetmelikle yerini toplu kredilere bırakmasını sağlayacak önlemler alınmıştır (Keleş, 2012:463).

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1968-1972 yılları arası dönemi kapsamaktadır. Planın 8. Bölümü “Toplumun Yurt Üzerine Yerleşmesi ve Barınması” başlığını taşır ve konuta dair politikalar burada yer almaktadır. Tıpkı bir önceki planda olduğu gibi halk tipi konut uygulaması sürdürülmüştür. Bu amaca dönük olarak toplu konutların benimsendiği görülmektedir. Bu amaçla da toplu konut kooperatifleri vasıtası ile konut ihtiyacının giderilmesi amaçlanmış ve sınırlı imkânlarla sahip ailelere öncelik verilmesi benimsenmiştir. Konut finansmanı için sunulacak kaynakların tek merkezden düzenlenmesini sağlayıcı çalışmalar içine girilmiştir. Emlak ve Kredi Bankası ve SSK’ya ek olarak Emekli sandığının da bu kapsamda kredi verebilecek hale getirilmesi arzulanmıştır. Bu vesile ile gecekondular sorunu ile de kısmen de olsa mücadele edileceği düşünülmekteydi. Konut kredilerinin toplu konuda dönük kullandırılması amaçlanmıştır. Düşük faizli kredi ve arsa kolaylıkları sağlanması ve halk tipi konutlarda standartların belirlenmesi ve tavan fiyatı belirlenmesi öngörülmüştür (DPT, 1968).

Arsa ve yerleşkelere dönük bazı konut politikaları benimsendiği görülmektedir. Kamu arazilerinin satışından uzak durmak, inşaat arazilerindeki kamu kontrolü araçlarını kullanarak arsa spekülasyonlarını ve düzensiz yerleşmeleri önlemek amaçlananlar arasındadır. Özellikle büyük Kentler etrafında düzenli gelişmeyi sağlayıcı kredi olanakları ile desteklenen yeni bölgelerin geliştirilmesi amaçlanmıştır. Nitelik yerine niceliğin temel alındığı bir konut politikası tıpkı önceki planda olduğu gibi sürmektedir. Halk tipi konutların teşvikine, lüks konutların yapımının zorlaştırılmasına çalışılmıştır. Ayrıca yeni konuta geçmeyi gerektirmeyecek eski konutlara tadilat vs. düzenlemeler yapılmasını sağlayıcı önlemler düşünülmektedir. Önceki planın aksine kira değerinin belirlenmesi piyasaya bırakılmıştır. Ayrıca inşaatlarda emek yoğun bir yapı tekniği ön görülmüştür burada arzulan kardan göçenlerin istihdamını kolaylaştırmaktır (DPT, 1968).

1969 yılında Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Arsa spekülasyonlarını önleme, kamu tarafından yapılan arsa stoku ve arsa düzenleme satışları gibi görevler üstlenen kurumun pek varlık gösterdiği söylenemez. Gecekondulaşma, bu planın önemli bir konut politikası konusu olarak öne çıkmaktadır. Bu planda bu soruna daha ılımlı yaklaşıldığı görülmektedir. Bir önceki plandaki



gecekonduların yer gösterilmeksizin yıkılması hükmüyle çelişir uygulamalar, hatta bu yapıların yasallaşması uygulamaları göze çarpmaktadır. Kira denetimi yönünden de farklılıklar söz konusudur. Belirli bir sınırlandırılmaya gidilmemiştir (Keleş, 2012:464).

Üçüncü beş yıllık kalkınma planı 1972-1977 yılları arası dönemi kapsamaktadır. Kendisinden önceki planlarda olduğu gibi konut politikası için öngörülen ile harcanan arasında oransal farklar vardır. %15.7'lik pay ayrılması planlanırken %17.9 seviyesinde harcama yapılmıştır. Hedef kitle olarak yoksullar belirlense de bu konuya dair kamu ve özel kesimin sorumluluk paylaşımından bahsetmenin ötesine geçilmemiştir. Konut fonları ve kredilerin farklı kuruluşlar bünyesinden alınıp tek bir fonda toplanması arzulanmıştır ancak uygulama şansı bulamamıştır. Diğer planlardan farklı olarak kiralık konutlara da önem verildiği görülmektedir. Kiralık konuta özendirme adına var olan engellerin azaltılması planlanmıştır. Kendinden önceki üç planda olduğu gibi konut tipine önem vermiş, diğer planlarda da daha bariz şekilde bu konuya odaklanılmıştır. Toplu konuta verilen önem önceki planlarda olduğu gibi devam etmiş, bu tip konut projeleri için yer tahsisi ön görülmüştür (DPT, 1973).

Dördüncü beş yıllık kalkınma planı 1978-1983 arası dönemi kapsamaktadır. Bu dönemin darbe gibi ciddi siyasi çalkantılarla dolu bir dönem olduğu unutulmamalıdır. Kabul görmüş bir görüşe göre 1962'den 1980'e değil gelen planlar kalkınmanın gelişme dönemi kabul edilmektedir. 1980'den sonrası ise değişme dönemidir. Bu sebeple 1980'ler ve sonrasında ayrıca ele alınması önemlidir (Özdemir, 2014:18). Bu durum bu planı kritik bir noktaya koymaktadır. İlk planlar kamu kesimi için emredici olsa da özel kesim için yönlendirici niteliktedir. Kamu gücünün varlığı kalkınmada ve konut politikalarında kamunun çok etkili olmasını sağlamıştır. (Kepenek ve Yenitürk, 2004:211).

Dördüncü beş yıllık plandan daha önceki planlarda yapılan tüm yatırımlara rağmen konut açığındaki artışa dikkat çekilmektedir. Gecekondu sıkıntısı bu planda da öncelikle ele alınan bir sorun olarak devam etmektedir. Artan kırsal göçler ve finansman yetersizliklerinden kaynaklanan kent çevrelerindeki düşük kaliteli yapılaşma ve düzensizlikler dikkat edilen unsurlardandır. Konut gereksinimdeki artış aile yapısındaki küçülmeye bağlanmıştır. Toplamda 1,705,065 kent konutu 375.000 kır konutu ihtiyacı ön görülmüştür. Konut üretimi amacıyla kamu arazilerinin konut üretiminde görev alacak kuruluşlara tahsis edilmesi ön görülmektedir. Kentsel arsa kullanımında kamu yararının gözetilmesi vurgulanmıştır. Konut ihtiyacını karşılamada tek tek üretimin yetersiz olduğu toplu üretim tercih edilmesi gerektiği benimsenmiştir. Bu amaçla kamu kredilerinin toplu konuta yönlendirilmesi gereği benimsenmiştir. Aynı amaçla kooperatiflerin de desteklenmesi gerektiği ifade edilmektedir. Emekli sandığı gibi kurumların da konut üretmesi, sosyal yardımlaşma kurumlarının konuta ayırdıkları bütçelerin arttırılması, arsa üretiminin arttırılarak, konut arzının yükseltilmesi ve kiralara düşük düzeylerde kalması amaçlanmaktadır (DPT, 1979).

Büyük kentlerin kalkınma politikası açısından rollerinin artması ve sürmesi amaçlanmıştır. Kentleşme hızını azaltarak konut sorunu ile başa çıkmaya çalışılmamış, kentleri daha yaşanır kılmaya çalışılmıştır. Daha önceki planlardan ayrılan bir yönü ile tarihe çevreye ve doğaya yer verilmiş kuyu bölgelerdeki arsa taleplerinin bu yerleri olumsuz etkilememesine dönük uygulamalar benimsenmiştir (Keleş, 2012:80).Dördüncü plan ilk kez konutun sosyal bir güvence olduğunu ifade etmesi yönünden de önemlidir. Ancak bu durumun uygulamaya yansımadağı ifade edilmektedir (Karasu, 2009: 253).

Kalkınma planlarında belirlenen konut politikaları uygulanmaya çalışılmıştır. İlk üç kalkınma



planında konut sorununun çözümü için kredi desteği yoluyla toplu konut üretiminin artırılması benimsenmiştir. Dördüncü planda ise artan konut ihtiyacının giderilmesi için bazı tedbirler alınması gereği üzerinde durulmuş olup, kamuya ait arsa ve arazilerin konut üretimi amacıyla kamunun kredi kurumları ile yerel yönetimlere verilmesi ve kooperatifler yoluyla konut temini öngörülmüştür (Akalin, 2016: 115)

1963-1983 yılları arasında yapılan beş yıllık kalkınma planında kentlerdeki barınma sorununun çözümü ve yoksullara dair yapılacak sosyal konut üretimi ile ilgili olarak bazı ortak politikaların benimsendiği görülmektedir. Lüks konut sayısının azaltılıp sosyal konutlara ağırlık verilmesi, düşük kirali halk tipi konutların üretimi, kira paylarının yoksul ailelerin ekonomik imkânlarını zorlayıcı etkisinin azaltılması, gecekondu bölgelerindeki kentsel ve sosyal alt yapının geliştirilmesi ve gecekonduların standartlarının yükseltilmesi gibi politikalar benimsenmiştir (Akalin, 2016: 115).

1980'li yıllarda Türkiye'nin yaşadığı hızlı nüfus artışı, kırsal alandan kentsel alanlara doğru yaşanan göç ve bunun neden olduğu hızlı kentleşme sebebiyle oluşan konut ve kentleşme sorunlarının çözülmesi ve üretimin artırılarak işsizliğin azaltılması amacıyla, 2487 sayılı Toplu Konut Yasası hazırlanmış ve yasa 1981 yılında kabul edilmiştir. Yasa ile bireysel konutlar yerine, toplu konutlar teşvik edilmiş, dar ve orta gelirlilerin barınma sorunlarının çözümüne yönelinmiştir. Ayrıca, toplumsal konutların özendirilmesi ve büyük kentlerdeki yığılmanın önlenmesi hedeflenmiştir. Bu kanuna göre bütçeden verilmesi gereken miktarın çok küçük bir kısmının aktarılması ve başka bir gelir kaynağı bulunmaması nedeniyle bu kanundan beklenen başarı sağlanamamıştır. Yasa, 2,5 yıl yürürlükte kalmasına rağmen, tam anlamıyla etkin olarak uygulamaya konulamamıştır (Keleş, 2008: 530-534; Samsunlu, 2007: 371). Bu kanundan beklenen başarının sağlanamaması yeni kanunun hazırlanmasına neden olmuştur.

1.4.4. 1980 Sonrası Liberal Dönem

1980 sonrası dönem dünya genelinde nüfus artışının oldukça fazla olduğu bir dönemdir. Bu artış önceki dönemlere kıyasla çok fazla olmuştur. BM verilerine göre 1940'da 51 olan bir milyon üstü nüfusa sahip kent sayısı 2005'de 388'e yükselmiştir (Demir ve Çabuk, 2010). 2000 yılı itibari ile Türkiye'deki kentli nüfusun 44 milyonu aştığı ve toplam nüfusun %65'ini oluşturduğu görülmektedir (Işık 2005). Uygulanagelen konut politikası da bu hızlı artıştan etkilenmiştir. Türkiye'de de konut politikası konusunda değişiklikler yapılmıştır. 1980'li yıllardaki ekonomik bunalımdan çıkış yollarından biri olarak 24 Ocak kararları benimsenmiş bu kapsamda kamu kesiminin küçülmesi ön görülmüştür. (Kaya, 2013:8-9) Dönemin özel şartları konut politikası da dâhil her tür politikayı etkilemiştir (Çoban, 2012:91).

1982 Anayasası'nın konuta dair yaklaşımı 57. Maddesinde "Devlet, şehirlerin özelliklerini ve çevre şartlarını gözeterek bir planlama çerçevesinde, konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri alır, ayrıca toplu konut teşebbüslerini destekler." şeklinde ifade edilmiştir. Burada dikkat edilmesi gereken yoksul kesimin bir önceki Anayasa'da olduğu gibi doğrudan hedef olarak seçilmemiş olmasıdır. Konut hakkının 1961 Anayasa'sından farklı şekilde sağlık hakkı başlığı altında değil de ekonomik ve toplumsal bir sorun olarak değerlendirilmiş olması ve konuta dair düzenlemelerde bütün sınıfların gereksinimleriyle ilgilenme zorunluluğu dikkat çekmektedir (Alodalı, vd., 2014: 286).



Bu dönemi sanayinin kentleşmesi şeklinde de tanımlayabiliriz. Buna paralel konutun da cazip bir yatırım aracı haline geldiği görülmektedir. İthal ikâmeciliğin terk edildiği, devletin konut yatırımlarını özel sermaye ile birlikte yaptığı bir dönem olmuştur. Bununla paralel şekilde alt yapı ve konut yatırımları da özellikle İstanbul'da olmak üzere öne çıkmıştır (Şengül, 2009:110).

Bu dönem önceki dönemlerden ortaya konan sermaye ve konut sektörüne yapılan büyük yatırımların fazlalığı ile ayrılır. Gayrimenkul yatırımları ciddi kâr getiren araçlar halini almıştır (Arslan, 2014:127-159). Bu değişim yönetimin yasal düzenleme yapma ihtiyacı göstermesine yol açmıştır. Birinci Toplu Konut Yasası, 1981 yılında çıkarılmıştır ve bu düzenlemelerden sadece bir tanesidir. Bu yasa ile kamu kaynaklarına ek olarak ihtiyaç sahibi ailelerin birikimlerini kredi imkânları ile destekleyerek bu ailelerin toplu konut yerleşimine dâhil edilmesi amaçlanmıştır (Arslan, 2014:127-159).

2985 sayılı Toplu Konut Yasası'nın bazı olumlu getirileri olduğu görülmektedir. Yasanın uygulandığı zaman dilimindeki verilere bakıldığında 1977 yılında konuta toplam yatırımlar içerisindeki payı %29.4'tür. 1984'te bu oran %28.4 olmuş, 1989'da 50.4 gibi oldukça yüksek bir değere ulaşmıştır. 1992'ye gelindiğinde oranın %37.4 olduğunu görürüz. Özel konutlara baktığımızda 1985-1989 arası %36 oranında oldukça yüksek bir artış olduğu da görülmektedir (Boratav, 1990:190-192).

Banka kredilerinde belirlenen büyüklük sınırı 1984'te arttırılmış (100m²'den 150m²'ye) ve ikinci bir konut edinmek isteyenlerin de fondan kredi kullanmasına imkân sağlanmıştır (Çoban, 2012). Bu durum daha önceki dönemlerde doğrudan yoksul kesime odaklanma eğiliminden sapmanın göstergesi kabul edilebilir. 1983 yılında 2983 tarihli Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Yasa çıkarılmıştır. Bu yasa ile konut fonunun yönetim merkezi değişmiştir. 2985 sayılı Toplu Konut Yasası bu yapıya özerk bir hareket alanı ve finansal rahatlama sağlamıştır.

Toplu konut yasaları ile toplu konut kavramının öne çıkarılması büyük bir yeniliktir. Diğer yandan kredi ve arsa kolaylıkları, arsa planlanması gibi önceden süregelen uygulamalar ile konut sorununa çözüm çabaları devam etmiştir. Kredi uygulamaları kooperatiflerin faaliyetlerini arttırmıştır. Kooperatif konut arzı 1970'lerde %13'ken 1980'lerde %30'a ulaşmıştır. Bir başka gösterge olarak 1979'da 14.872 olan kooperatif sayısı 1988'de 38.450'ye çıkmıştır. Ancak bu durum 1988'de toplu konut fonu kaynaklarının %30'u gibi bir oranın genel bütçeye aktarılması ile düşüşe geçmiş ve kooperatiflerin payını azaltmıştır. Kooperatiflerin konut üretimindeki payı, 1988'de %35, 1990'da %20, 2004'te %8 ve 2009'da %6 olmuştur (Çoban, 2012:96).

Günümüz konut politikasının önemli kurumu kabul edilen TOKİ'ye gelirse, 1984 yılında Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi, 1990'da TOKİ, yani Toplu Konut İdaresi Başkanlığı adını almıştır. 1993'te genel bütçe kapsamına alınan Toplu Konut Fonu 2001'de kaldırılmıştır (Bahçeci, 2018: 144).

Kentin sermayeye dönüştüğü, konut ve arazinin ekonomi için çok daha önemli olduğu bir döneme geçiş söz konusudur. Dönemin etkili kuruluşlarından birisi de TOKİ'dir. 1981 yılında Toplu Konut Yasası ve 1984'te Toplu konut gibi yapılar ile konut sorunu ile başa çıkılmaya çalışılmıştır. TOKİ, Ankara ve İstanbul'da Arsa Ofisi'nden aldığı yetkiler ile konut üretimine başlamıştır. Ayrıca yirmi yıllık bir süre içerisinde bir milyon civarı konut için kredi vermiştir. Ancak 90'lı yıllara bakıldığında arzu edilen verimliliğin sağlanamadığı görülür. Buna ek olarak kuruluş amacı olan yoksul kitlenin barınma sorununu çözme konusunda da istenen başarıyı sağlayamadığı ifade edilmektedir. Ürettiği ve kredi



sağladığı konutlar, alt gelir grubunun ekonomik düzeyi ile örtüşmemiş, ekonomik yönden daha iyi durumdaki kesimlere yaramıştır (Arslan, 2014:127-159).

1980 sonrası dönemin en önemli olaylarından bir tanesi de 12 Eylül darbesidir. Bu dönemde 2487 Sayılı Toplu Konut Yasası önemlidir. 1980'lerden sonra görülen hızlı nüfus artışı, kırdan kente göç ve bunun sonucunda görülen hızlı kentleşme ve konut sorunlarının çözümüne ek üretimin arttırılarak işsizliğin önlenmesi bu kanunun çıkarılma amaçlarındandır (Alodalı vd., 2014: 285). 1981-1983 yılları arası dönemde faaliyette kalsa da, uygulama şansı bulamadığını da hatırlatmak gerekir. Bu yasaya göre konut sorununa en hızlı ve pratik çözüm olarak toplu konut ön görülmektedir. Bunun sağlanması için bir "Kamu Konut Fonu"nun oluşturulması arzusu söz konusu olmuştur. Bu uygulamanın kooperatifler ve devletin tekelleşmesine sebep olması, özel sektörün arka planda bırakılması, bireysel kredi sisteminin olmaması, yasadan ziyade yönetmelik şeklinde hazırlanmış bir yasa olması gibi pek çok sebeple eleştirildiği görülmektedir (Kömürlü ve Önel, 2007:92). 2487 sayılı Toplu Konut Yasası ile bireysel konutlar yerine toplu konutların teşvik edilmesine ve dar ve orta gelirli konut sorununun çözümüne odaklanılmıştır. Toplumsal konut tipinin özendirilmesi ve büyük kentlere yığılmanın önlenmesi amaçlanmıştır. Bütçe sıkıntıları ve alternatif gelir kaynaklarının bulunmaması bu kanunda istenilen başarının sağlanmasını önlemiştir (Alodalı vd., 2014: 285).

Konut açığı fazla olsa da var olan ekonomik sıkıntılar, yatırımların konut yerine daha verimli kabul edilen alanlara aktarılmasına neden olmuştur. Ayrıca bankerlik sistemi de konut konusunu etkileyen bir unsur olmuştur. Konut yatırımlarına akması muhtemel kaynakların bankerlere aktığı görülmektedir (Bahçeci, 2018: 144).

1980'li yıllarda önceki dönem uygulamalarının yetersiz kalması devletin müdahalesi fikrinin öne çıkmasına sebep olmuştur. Yasada var olan sıkıntıların bir sonucu olarak çıkmıştır. Söz konusu yasa ile amaçlanan orta ve düşük gelir grubundaki vatandaşların devletin desteği ile konut sorununun çözümü ve organize edilmesidir. Devlet, Kamu Konut Fonu'na bütçeden %5'lik bir pay ayırmış ve kooperatiflere öncelik verilmesini arzulamıştır. Bütçede yeterli kaynağın yokluğu sebebi ile yasa işlevsel olamamıştır (Sayıştay, 2011)

Yasanın önceki dönemde konut üretimi ile mükellef bazı yapıları göz ardı ettiği, özel kesimdeki toplu konut üreticilerinin sayılmadığı bunun yerine kooperatiflere odaklanıldığı görülmektedir. Yasanın önceki dönemden bir farkı olarak kooperatiflerin devlet desteği yönünden diğer yapıların önüne geçmesidir. Özel kesim toplu konut kuruluşu kabul edilmemiştir (Keleş, 2012:470).

1970'lerin sonları yani 1980'darbesi öncesi dönemde konut politikası konusunda beklenen hedeflere ulaşamamıştır. Söz konusu sıkıntı sadece konut ile sınırlı değildir. Anayasa'nın 57. Maddesinde "Devlet, şehirlerin özelliklerini ve çevre şartlarını gözeterek bir planlama çerçevesinde, konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri alır, ayrıca toplu konut teşebbüslerini destekler." ifadesine yer verilmiştir. Böylece bir önceki anayasada sağlık hakkı bünyesinde yer alan konut doğrudan bir hak olarak düzenlenmiştir. 1982 Anayasası'nda konut bir planlama faaliyeti olarak ele alınmaya başlanmıştır. Bir başka fark olarak konut politikalarının hedef kitlesi olarak "dar gelirli" vatandaşlara işaret edilmesi uygulaması sonlanmıştır. Bu durum konut politikasının alanını genişleten bir yaklaşımı ortaya koymaktadır. Burada doğrudan yoksul kitlenin ihtiyaçlarının gözetildiği bir önceki anayasa ile bile istenilen sonucu alamadığımız düşünüldüğünde istenilenin başarılmadığını unutmamak gerekir



Daha önceki politikalarda öne çıksa da anayasalarda doğrudan yer bulamayan toplu konut uygulamaları bu anayasada öne çıkarılmıştır. 57. maddede doğrudan toplu konut girişimlerinin destekleneceği ifade edilmektedir. Tabi anayasanın çıktığı döneme bakıldığında konut yatırımlarının karlı bir girişim olarak algılanmasının sonlandığını bankerlik uygulamaları ile kan kaybettiği görülmektedir. 24 Ocak kararları ile kredi ve mevduat faizlerinin serbestleşmesi ve bankerlik uygulamaları sonucunda konut için harcanacak paralar bankerlik sektörüne akmıştır. Yüksek faizler yatırımların bankerliğe yönelmesine sebep olmuştur (Coşkun, 2012:67). Devlet açısından da konut yatırımlarının verimsiz kabul edilmesi yapılan yatırımlarda düşüşe sebep olmuştur. Ayrıca inşaat maliyetleri 1978 yılında %112 gibi yüksek bir artış göstermiştir. Aynı dönemde toptan eşya fiyatlarındaki artış %52'dir (Çoban, 2012:93). Dolayısı ile anayasada bu değişikliklerin yapıldığı dönemde konut sektörünün kriz halinde olduğu unutulmamalıdır.

1961 Anayasası'nda "sağlık hakkı" başlığı altında "...Devlet, yoksul veya dar gelirli ailelerin sağlık şartlarına uygun konut ihtiyaçlarını karşılayıcı tedbirleri alır" hükmü yer almaktadır. 1982 Anayasası'nda sağlık hakkından çok daha geniş şekilde, ekonomik ve sosyal bir yaklaşımla ele alındığı görülmektedir. Konut sorununun hedef kitlesi olarak dar gelirlilere odaklanılmasına son verilmiştir. Konutta var olması gereken standartlarda değişime gidildiği görülmektedir. Bir önceki Anayasa aksine basit bir tanım yerine düz bir barınaktan ziyade daha sağlıklı bir yapının ortaya konulduğu görülmektedir. Politikaya bir ek olarak inşa edilmesi arzulanan konutun çevre ve kent dokusunu da dikkate alması gerektiği ifade edilmektedir. Bir başka fark olarak toplu konutun toplumun yararı için daha iyi olacağı algısı hissedilmektedir (Keleş, 2012:430).

1.4.5. 2000 Yılı ve Sonrası Dönem

Adalet ve Kalkınma Partisi 2002 yılında ülke yönetimini devralmış ve kendi politikalarını uygulamaya başlamıştır. Ak Parti dönemi, kentsel dönüşümün ve TOKİ'nin öne çıktığı bir dönemdir. Her ne kadar Türkiye'de kentsel dönüşüm kavramı bu parti ile başlamasa da bu kavramın bu hükümetle özdeşleştiği görülmektedir. Kentsel dönüşüm, İkinci Dünya Savaşı akabinde kentlerin gördüğü tahribatın giderilmesi ve yenilenip normalleşmesi arzusu ile öne çıkmış bir kavramdır (Koçak ve Tolanlar, 2008:401).

Kentsel dönüşüm sadece eskiden var olan yerler için algılanmamalıdır, henüz yapılaşmamış yerler de kentsel dönüşüm kapsamına girebilir (Aydınlı ve Turan, 2012:70). Türkiye tarihi açısından Cumhuriyetin kurulmasından da önce Osmanlı'da kentsel dönüşümün ilk örnekleri yangın alanlarının düzenlenmesi şeklinde kendisini göstermiştir. Ulaşım alt yapısının uyumlulaştırılması, toprak kaybı sonrası göçen nüfusun iskânı gibi pek çok örnek mevcuttur (Yenice, 2014:79). Ancak 2003 sonrası dönem daha öncekinden çok farklı bütüncül bir süreç olması ile ayrılmaktadır.

2002 yılında Recep Tayyip Erdoğan'ın Başbakanlığında kentleşmeye dair bir Acil Eylem Planı oluşturulmuştur. Plan 1 Ocak 2003 itibari ile kabul edilmiş, ilk 5 yıllık dönem için 250.000 konut yapımını öngörmüştür. Bir başka hedef olarak 2011' yılına kadar sosyal alt yapısı oluşturulmuş olmak üzere 500.000 konutun yapımına başlanması planlanmıştır. 2011'in Haziran ayı itibari ile bu hedefe ulaşıldığı ifade edilmektedir (Adalet ve Kalkınma Partisi, 2013:2).

Kentsel dönüşüm ve toplu konut uygulamalarının yoğunlaştığı ve sürecin hızlanması adına



TOKİ'nin kurumsal yapısının değiştirildiği görülmektedir. 2003'ten sonra kurumda ciddi yetki artışları görülmüştür. TOKİ'nin kendi internet sayfasında konut politikasına dair amaç ve hedefleri aşağıdaki gibi ortaya konulmaktadır (TOKİ, 2018).

- Alternatif, yenilikçi uygulamalarla konut üretiminin belli bir model çerçevesinde gerçekleşmesini sağlayarak, konut piyasasını disipline etmek,
- Kalite, sağlamlık, ucuzluk gibi hususlara dikkat ederek spekülasyonlara mani olmak,
- Ülke nüfusunun ülke coğrafyasına dengeli bir biçimde dağılmasına yardımcı olmaktır (TOKİ, 2018).

Dönemin konut politikası gereği TOKİ'nin yetkileri artırılmıştır. Karar mekanizmasında esneklik sağlayabilmesi adına başbakanlığa bağlı özerk bir yapı haline getirilmiştir. Arsalar konusunda geniş bir portföye sahip olmuş böylece kendi kaynaklarını kullanarak projeler geliştirebilir olması istenmiştir.

Konut politikasına dair bir bariz gösterge Ak Parti tüzüğünde yer almaktadır. Parti tüzüğünde konuta dair politika aşağıda ortaya konulmuştur (Ak Parti, 2019).

- Parti tüzüğünde konut politikasına özel bir önem verildiği anlaşılmaktadır. Kentleşme ve konut yönetim kalitesinin göstergesi, ülkenin medeniyet içindeki konumu olarak algılanmış ve bu konuya ayrı bir önem verildiği ifade edilmiştir. Tüzükte aşağıdaki yaklaşımlar görülmektedir.
- İç göç olgusuna vurgu yapılarak kentleşmenin çağdaş standartlara ulaşmasının önündeki en önemli engel kabul edilmiştir. İç göçe hazırlıklı kent planlamasının sağlıklı çözümler için zorunlu olduğu belirtilmiştir.
- Mahalli idarelere dönük köklü reformlar ile kentlerin alt yapısının iyileştirileceği ve şehir planlamasına uygun kentleşmenin sağlanacağı belirtilmektedir.
- Gecekondu bölgelerine önem verilmekte ve kent merkezlerinde yoğunluğu arttıracak tadilatlar yapılması yerine bu bölgelerin ıslahının önemine vurgu yapılmaktadır. Gecekondu bölgelerine yönelik ucuz konut üretimi ve sağlıksız kentleşmenin önüne geçerek şehirlerin yaşanabilir kılınması amaçlanmaktadır.
- İlerleyen aşamalarda şehirlerin daha sağlıklı, güzel, çevre güzelliği taşıyan yerler olmasının amaçlandığı, bahçe kent kavramının yeniden ele alınacağı ifade edilmektedir.
- Şehirlerin doğal ve tarihi dokusuna önem verilmekte ve bu yapıyı bozan yapılaşmanın önüne geçmek için düzenlemeler yapılmasının planlandığı belirtilmektedir. Ayrıca eski kent dokularının korunması için SİT politikasının tekrar ele alınacağı ifade edilmektedir.
- Şehir sorunlarının çözümünde sivil toplum örgütleri de dışlanmayacak bu yapılarla iş birliği yapılacak ve mahalle derneklerinin kurulması teşvik edilecektir.
- Kentsel değerlerin korunmasına önem verilmekte, kente karşı işlenen suçlar ve kentli haklarının geliştirilmesi planlanmaktadır. Kente dair toplumsal bilincin geliştirilmesi,



kültürel mirasın ve değerlerin sağlıklı bir şekilde güvence altına alınması arzulanmakta ve kente dair kararlarda halkın katılımını sağlayacak ve kente karşı işlenen suçları engelleyecek yasal düzenlemeler planlanmaktadır. Ayrıca büyük şehirlerdeki ulaşım sorununa karşı destekleyici projeler yaygınlaştırılarak yaşam kalitesi arttırılmak istenmektedir.

TOKİ, Ak Parti döneminde özel bir ilgi görmüştür. Pek çok farklı düzenlemeden geçmiş ve bütüncül bir konut politikası anlayışı ile pek çok yasal değişikliğe uğramıştır. Kurumun konut atağında lider kuruluş olması amaçlanmıştır. Bu dönemde TOKİ kendisinden önceki pek çok kuruluşun yetkilerini de bünyesinde toplamak suretiyle onların yerini almıştır. Yaşanılan değişimin ve uygulanan politikanın anlaşılması adına kurumun yeni yapısı çerçevesindeki görevlerini ortaya koymakta yarar vardır. Uzun bir dönem TOKİ başkanlığı yapmış Erdoğan Bayraktar kurumun yeni halinin getirdiği görev ve sorumlulukları aşağıdaki gibi sıralamıştır (Bayraktar, 2007:24)

- Emlak Bankası'nın Bankacılık harici faaliyetleri
- Kapatılan Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü'nün görevleri
- Kaldırılan Konut Müsteşarlığı'nın görevleri
- Göçmen Konutları Koordinatörlüğü
- Ahıska Türkleri ile ilgili Üst Komisyon'un koordinatörlüğü
- Bayındırlık ve İskân Bakanlığı bünyesindeki Mesken İşleri Daire Başkanlığı'nın görevleriyle birlikte devri
- Tasfiye edilen Başbakanlık Proje Uygulama Birimi'nin hak ve yükümlülükleri

Bu gibi değişiklikler ile yapılmaya çalışılan TOKİ'nin yetkilerini ve görevlerini arttırmanın yanı sıra, bürokrasi, kırtasiyecilik gibi faktörleri devre dışı bırakıp tek çatı altında bir karar verme mekanizmasının oluşmasının sağlanmasıdır. Böylece daha verimli bir problem çözümü sağlanması arzulanmaktadır (Adalet ve Kalkınma Partisi, 2013:3). Bu dönemde TOKİ'nin görevlerine yenileri eklenmiştir. Kentleşme sorunlarını tüm boyutları ile ele alma arzusuyla verilen yeni görevler aşağıdaki şekilde sıralanmıştır (TOKİ, 2018).

- Konut sektörüyle ilgili şirketler kurmak veya kurulmuş şirketlere iştirak etmek;
- Ferdi ve toplu konut kredisi vermek, köy mimarisinin geliştirilmesine, gecekondu alanlarının dönüşümüne, tarihi doku ve yöresel mimarinin korunup yenilenmesine yönelik projeleri kredilendirmek ve gerektiğinde tüm bu kredilerde faiz sübvansiyonu yapmak;
- Yurt içi ve yurt dışında doğrudan veya iştirakleri aracılığıyla proje geliştirmek; konut, altyapı ve sosyal donatı uygulamaları yapmak veya yaptırmak;
- İdareye kaynak sağlanmasını teminen kâr amaçlı projelerle uygulamalar yapmak veya yaptırmak;
- Doğal afet meydana gelen bölgelerde gerek görüldüğü takdirde konut ve sosyal donatıları, altyapıları ile birlikte inşa etmek, teşvik etmek ve desteklemek (TOKİ, 2018).

TOKİ'ye bu gibi değişikliklere ek olarak arazi elde etme konusunda da büyük kolaylıklar sağlanmıştır. Kurum uygun gördüğü araziye bir bedel ödemeksizin ilgili kamu kuruluşundan



devralabilmektedir.

Sosyal konut açısından bakıldığında bu konuya dair “sosyal konut üretimi önceliğimizdir” dendiğini ve birçok düzenleme getirildiği görülmektedir. Piyasa imkânları ile barınma ihtiyacını karşılayamayanların konut sahibi edilmesi adına %85’lik bir oranda sosyal konut üretimine ağırlık verildiği iddia edilmektedir. 2003 yılında başlayan projelerde sosyal konut projelerinin %25,40’ı fakirlere, %39.71’i dar ve orta gelir grubuna yönelik olduğu belirtilmektedir (Adalet ve Kalkınma Partisi, 2013: 17)

16 Nisan 2017’de yapılan Anayasa Referandumu ile hükümet sistemi değiştirilmiştir. Parlamenter sistemin yerini Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi almıştır. 24 Haziran 2018 tarihinde yapılan seçimlerle beraber Recep Tayyip Erdoğan yeni sistemin ilk Cumhurbaşkanı olmuştur (Öner, 2020: 1338). 2004 yılından beri Başbakanlığa bağlı olarak faaliyetlerine devam eden TOKİ Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesi ile beraber 02.07.2018 tarihi itibarı ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’na bağlanmıştır. Kurumun gelir kaynaklarına ilişkin esas ve usuller Cumhurbaşkanı tarafından belirlenmekte, Bütçesi gene Cumhurbaşkanınca onaylanmakta olup TOKİ Başkan ve yardımcıları da Cumhurbaşkanınca atanmaktadır. Cumhurbaşkanlığının TOKİ yönetimi üstünde güçlü bir gözetimi olduğu görülmektedir (TOKİ, 2019).

Adalet ve Kalkınma Partisi 24 Haziran 2018 Seçimleri sonrasında da İktidar Partisi olarak yürütme görevini sürdürmüştür. Dolayısı ile konuta dair parti politikalarının bir göstergesi kabul edilebilecek seçim beyannamesi önemlidir. Ak Parti seçim beyannamesinde konuta dair önemli ifadeler yer almaktadır.

24 Haziran seçimleri için Ak Parti’nin seçim beyannamesindeki bir takım maddeler konut politikasının gidişatına dair bilgiler içermektedir. Kentlerde yaşanabilir ve marka şehir haline getirme hedefinin söz konusu olduğu ve bu hedefin geliştirilerek “stratejik öncelikli dönüşümler” ile şekillendirilmesi arzulanmaktadır. Bu dönüşümde deprensellik, göç verileri ve sosyolojik veriler öncelikle dikkate alınacaktır. Yeni dönüşüm anlayışında sosyolojik dönüşüme vurgu yapılmaktadır (Ak Parti, 2018). Beynamede konut politikasına yer verilmeden önce beyanname hazırlanana kadar yapılanların bir özeti ortaya konulmuştur. Buna göre kısaca aşağıdaki bilgilere değinilmiştir.

2012 yılı ile yerleşim yerlerinin afetlere hazır hale getirilmesi adına yasal düzenleme çalışmaları başlatılmıştır. Bu kapsamda 176,953 binanın riskli olduğu tespit edilmiş, iş yeri ve konut olmak üzere 567.896 birim tespit edilmiş, 27 ilde 75.000 hektar büyüklüğünde 97 adet rezerv yapı alanı belirlenmiştir. Kentsel dönüşüm projeleri kapsamında kira yardımı, proje ve faiz desteği niteliğinde 6,5 milyar lira kaynak kullanılmış, kentsel dönüşümün hızlı ve etkin yürütülmesi için kentsel dönüşüm mevzuatına ilişkin çalışmalar sürmektedir. Kentsel dönüşümde diğer gerekliliklere ek olarak temel ilke ve standartlarda, kimlik sahibi kentsel gelişmeye yönelik çalışmalar yürütülmüştür (Ak Parti, 2018: 268).

Terör eylemlerinde zarar gören başlıca kentlerdeki sıkıntıları hafifletebilmek adına çalışmalara başlanmıştır. Yaşanan olaylarda 77.662 yapı, zarar görmüştür. Zarar gören bölgelerde yerel mimari özellikleri de dikkate alınarak 26,551 konutun üretimine devam edilmektedir. 942 milyon liralık yardım eşya, kira ve zarar bedeli olarak destek amacıyla kullanılmıştır (Ak Parti, 2018).

Bildirgenin devam eden kısımlarında önümüzdeki dönemin konut politikasına dair bazı veriler



ortaya konulmuştur. Gelecek dönem politikayı anlayabilmek yönünden bunların da incelenmesinde yarar vardır. Ak parti, programında temel kentsel kimliklerin adil ve erişebilir bir şekilde yaşandığı ve yaşam kalitesi yüksek, huzurlu kentler oluşturma arzusunda olduğunu beyan etmektedir. Kentleri birbirinden farklı kılan özellikler ve beklentilerin değerlendirildiği vurgusu yapılmaktadır. Kadim Kentlerde ana karakteri kaybetmeden yeni gelişmeler oluşturulmasına özel önem verileceği, estetik kaygısı taşıyan, insan ve tabiatı merkeze alan, kentsel dönüşümlere ek olarak kentsel yenileme sağlıklılaştırma ve canlandırma gibi kavramların hayata geçirilmesini sağlayıcı projelerin destekleneceği belirtilmektedir (Ak Parti, 2018: 269)

Atıl alanların, sanayi yapılarının endüstriyel dönüşüm projeleri çerçevesinde şehrin sanat ve kültürel hayatına katkı verecek mekânlara dönüştürülmesine destek verileceği belirtilmektedir. Çocuklara yönelik kentlilik bilincini geliştirecek çalışmalara önem verileceği belirtilmektedir. Yöresel malzeme seçimi ve geleneksel mimari uygulamalarının destekleneceği belirtilmektedir. Kentsel dönüşüm sürecinde insan, zaman ve mekâna dair değerlerin korunacağı ve tasarımlara aktarılacağı belirtilmektedir. Yerinde dönüşüm ilkesi benimsenerek mevcut sosyal yapının ihtiyaçlarını göz önünde bulundurarak mekânsal çözümler üretileceği belirtilmiştir (Ak Parti, 2018: 269).

Afetler konusunda ruhsatsız veya ruhsata aykırı yerler ile imar barışı sağlanması ve buraların kayıt altına alınması amacı ile “Yapı Kayıt belgesi” verilmesi için düzenlemelerin yapıldığı ve bu belgenin bir milat kabul edilerek kentlerin planlı gelişmesi için her tür tedbirin alınacağı belirtilmektedir. Ayrıca ilerleyen dönemlerde 7,5 milyon konutun dönüştürülmesi, 500 bin konutun yenilenmesi hedeflenmektedir (Ak Parti, 2018).

İleriye dönük olarak idari kapasitenin güçlendirilmesine yönelik adımlar atılacağı, yeni bir şehircilik yasası ile planlı ve sağlıklı bir yapıda gelişme sağlanmasını ve arazi kullanımı ve fiziksel planlama uygulamalarında ve yapılaşma konusunda temel standartlar ve ilkeler ortaya konulacağı belirtilmektedir. Kentsel dönüşüm uygulamalarına yönelik bir yasa hazırlanarak uygulamaların tek elden ve bütüncül yürümesinin sağlanması amaçlanmaktadır. İmar uygulamalarına yönelik olarak mahalli idarelerin kapasitelerinin geliştirilmesi ve bu konuda finansman imkânı sağlanması planlanmaktadır. Sosyal konut projelerinin desteklenmesinin devam edeceği ve terörden etkilenen yerlerin imarının tamamlanacağı, dar gelirliler, engelliler, emekliler, kadınlar, gençler ve evsizler gibi dezavantajlı grupların sosyal konut gereksinimlerinin karşılanmaya devam edileceği belirtilmiştir (Ak Parti, 2018).

AK Parti'nin seçim programına bakıldığında bazı olumlu gelişmeler dikkat çekmektedir. Programa dâhil edilen pek çok unsur hali hazırda mevcut konut politikasına dair eleştirilerde yer alan unsurlar ile ilgilidir ve bu eleştirilere sebep olan bazı olumsuzlukların düzeltileceğinin işaretini vermesi yönünden olumludur. Söz gelimi kadim kentlerin karakterlerini kaybetmeden kentsel dönüşüme uğraması, yöresel malzeme seçimi ve geleneksel yapı mimarisi tercih edilmesi, yerinde dönüşüm ile kişilerin ait hissettikleri bölgelerden uzaklaştırılmaması, aidiyet ve ulaşım sorunları ile karşılaşmaması, kentlilik bilincini destekleyecek çalışmaların yapılması bunlara örnektir. Adalet ve Kalkınma Partisi ile başlayan ve günümüzde de devam eden bu dönem TOKİ ile özdeşleşmiştir. TOKİ'ye dair ayrıntılı bilgi çalışmamızın devamında verilecektir.

Gelecek dönemde uygulanacak politikanın anlaşılması açısından On Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı önemlidir. Bu plan 2019'da uygulanmaya başlamış olup 2023'e kadar geçen sürede



uygulanacak politikaya işaret etmektedir. Bu planda başta dar gelirli olmak üzere herkesin yeterli, dayanıklı, güvenli, yaşanabilir, kapsayıcı, ekonomik yönden karşılanabilir, iklim değişikliğine dirençli, sürdürülebilir, temel alt yapı hizmetlerine haiz konuta erişiminin amaçlandığı belirtilmektedir (SBB, 2019: 175).

Planda, nüfus artışı, kentleşme, yenileme ve afet kaynaklı konut ihtiyacı konularında arz talep dengesinin gözetilerek karşılanması amaçlanmıştır. Konut ihtiyacının yerleşime göre belirlenmesi için konut stokunun ortaya konulması amaçlanmıştır. Dezavantajlı gruplara ve dar gelirli olanların ihtiyaçlarına yönelik 250.000 sosyal konut üretimi hedeflenmiştir. Konut piyasasında kamunun yönlendirici, destekleyici, düzenleyici ve denetleyici rolünün güçlendirilmesi amaçlanmıştır. Konut konusunda kamu yönetiminin konuttan sorumlu birimleri arasında iş birliğini sağlayacak bir koordinasyon mekanizmasının oluşturulması amaçlanmaktadır. Konutlarda sağlık, kalite, enerji verimliliği, erişilebilirlik ve afetlere dayanıklılık hedeflenmiştir. Konut sektöründe arz talep yönlü veri kaynaklarının geliştirilmesi, sektörün verilerine entegre tek kaynaktan erişim sağlanması amaçlanmaktadır ve konut talebini ve içeriğini belirleme amacıyla araştırmaların artırılması planlandığı görülmektedir (SBB, 2019: 175).

1.5. Türkiye’de Konut Politikasına Yön Veren Yapılar

Konut politikası sadece hükümet ve bürokrasi tarafından belirleniyor gibi görünse de uzmanlaşmış bazı yapılar da bu politikalarda etkili olmaktadır. Bu kuruluşlardan öne çıkanları Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı (Devlet Planlama Teşkilatı), yerel yönetimler, Türkiye Emlak Kredi Bankası, toplumsal güvenlik kurumları, konut kooperatifleri ve günümüzde en öne çıkan kurum olarak TOKİ’dir.

1.5.1. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı

Kökeni Osmanlı’ya kadar giden eski bir kurumdur. Güncel ismini 2011’de almıştır. 1848 yılında Nafia Nezareti adı altında kurulmuştur. 1920 yılında Nafia Vekâleti adını almış, 1928’den 1983’e kadar Bayındırlık Bakanlığı, daha sonra 1958-1983 yılları arasında İmar İskân Bakanlığı, 1983-2011 arasında Bayındırlık ve İskân Bakanlığı gibi adlarla anılmıştır (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2018).

Kurumun “konut politikası” belirleme yetkisi TOKİ’ye geçmiştir. TOKİ 2004 yılında 5273 sayılı yasaya dayanarak bu görevleri bünyesinde toplamıştır (Keleş 2012).

Kurumun görev ve yetkileri 2011 yılında 644 sayılı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’nın Teşkilatı ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname’de aşağıdaki gibi düzenlenmiştir.

- Yerleşmeye, çevreye ve yapılaşmaya dair imar, çevre, yapı ve yapım mevzuatını hazırlamak, uygulamaları izlemek ve denetlemek, Bakanlığın görev alanı ile ilgili mesleki hizmetlerin norm ve standartlarını hazırlamak, geliştirmek, uygulanmasını sağlamak ve ilgililerin kayıtlarını tutmak.
- Çevrenin korunması, iyileştirilmesi ile çevre kirliliğinin önlenmesine yönelik prensip ve politikalar tespit etmek, standart ve ölçütler geliştirmek, programlar hazırlamak; bu çerçevede eğitim, araştırma, projelendirme, eylem planları ve kirlilik haritalarını oluşturmak, bunların uygulama esaslarını tespit etmek ve izlemek, iklim değişikliği ile ilgili iş ve işlemleri yürütmek.



- Faaliyetleri sonucu alıcı ortamlara katı, sıvı ve gaz halde atık bırakarak kirlilik oluşturan veya oluşturması muhtemel her türlü tesis ve faaliyetin, çevresel etkilerini değerlendirmek; alıcı ortamlar ile ilgili ölçüm ve izleme çalışmalarını yapmak; bahse konu tesis ve faaliyetleri izlemek, izin vermek, denetlemek ve gürültünün kontrol edilmesini sağlamak.

- Her tür ve ölçekteki fiziki planlara ve bunların uygulanmasına yönelik temel ilke, strateji ve standartları belirlemek ve bunların uygulanmasını sağlamak, Bakanlar Kurulunca yetkilendirilen alanlar ile merkezi idarenin yetkisi içindeki kamu yatırımları, mülkiyeti kamuya ait arsa ve araziler üzerinde yapılacak her türlü yapı, milli güvenliğe dair tesisler, askeri yasak bölgeler, genel sığınak alanları, özel güvenlik bölgeleri, enerji ve telekomünikasyon tesislerine ilişkin etütleri, harita, her tür ve ölçekte çevre düzeni, nazım ve uygulama imar planlarını, parselasyon planlarını ve değişikliklerini resen yapmak, yaptırmak, onaylamak ve başvuru tarihinden itibaren iki ay içinde yetkili idarelerce ruhsatlandırma yapılmaması halinde resen ruhsat ve yapı kullanma izni vermek.

- Mekânsal strateji planlarını ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği yapmak suretiyle hazırlamak ve mahalli idarelerin plan kararlarının bu stratejilere uygunluğunu denetlemek.

1.5.2. Devlet Planlama Teşkilatı (Kalkınma Bakanlığı)

30 Eylül 1960 tarihinde Başbakan'a bağlı bir kuruluş olarak kurulmuştur. Kuruluş tarihinden önceki dönemde bir takım sorunların çözümü ve ihtiyaçların gereği olarak kurulmuştur. Kuruluşundan önce 1929 Dünya ekonomik bunalımı, Birinci Dünya Savaşı gibi krizlerden zarar gören ülke ekonomisi, mevcut liberal politikalarından ekonomiye müdahalenin ön plana çıktığı bir anlayışa geçiş yapmıştır. Bunun sonucunda ortaya çıkan bir yapıdır.

Kurum, kuruluşundan günümüze dokuz adet beş yıl süreli kalkınma planı ortaya koymuştur. Bu planların özüne bakıldığında 1960 ve 1980 yılları arası planların karma ekonomiyi ele alan ve bütüncül, 1980'den 2000 yılına kadar yapılan planların daha ziyade liberal nitelikli ve stratejik yaklaşımlarla hazırlandığı söylenebilir. Aynı şekilde 1980 öncesinde dışarıya bağımlılığı azaltıcı, ithal malların ülkede üretilmesine çabalayan 1980 sonrasında da açık ekonomiye geçişi sağlayıcı planlar olduğu görülmektedir. Bu planlar diğer pek çok şey gibi konut politikaları ve uygulamaları konusunda da yönlendirici olmuştur. Bu konuya dair ilgili kısım çalışmamızın konut politikasının tarihçesinin anlatıldığı bölümde ayrıntılı olarak verilmiştir.

Bu kurum hükümete yardımcı olması için oluşturulmuştur ve ekonomik ve toplumsal sorunlar çalışma alanına girmektedir. Toplumsal sorunlardan geçekundu ve konut sorunu çalışma alanı olmuş, birbiri ardı yapılan bütün kalkınma planlarında da bu sorunlara çözüm aranmıştır. 2011 yılından sonra Kalkınma Bakanlığı'na bağlanan Devlet Planlama Teşkilatı konuta dair politikaları bir kalkınma problemi olarak ele almaya başlamış ve bu yönde politikaların oluşturulması için çalışmıştır (Keleş, 2012).



1.5.3. Yerel Yönetimler

Konut sorunu açısından düzenleme ve yatırım gibi faaliyetlerde bulunurlar. Ancak bu durum Türkiye için biraz istisnai bir nitelik gösterir. Türkiye’de üretimin çok yüksek oranda özel sektör eliyle gerçekleştirildiği, merkezi yönetimin lojman ve afet konutları gibi istisnai durumlarda üretici ve yatırımcı olduğu görülmektedir. Bu tip konutlarda yerel yönetimlerin faaliyetleri ise çok daha cüzdür. Türkiye’deki yerel yönetim anlayışı konut konusunda Batı örneklerine kıyasla pek etkin görünmemektedir.

1580 sayılı yasa 1930 yılında kabul edilmiştir ve burada belediyeler konut üretimi ile görevlendirilmiştir. “Ucuz belediye meskenleri yapmak ve belediye namına inşaat yaparak icar etmek, belediyenin inkişaf ve tevessüe müsait mahallerinde arazi alarak yeni plana göre tanzim etmek ve yeniden inşaat yapmak” şeklinde ifade edilen bu görev ilk bakışta belediyelerin konut politikası aktörü olduğu algısı yaratabilir. Ancak bu maddede eksik olan “zorunluluk”a yönelik bir ifadenin olmayışı işi takdire bırakmış ve belediyelerin bu konuda etkin olmamaları sonucunu getirmiştir. Burada belediyelerin kendi öz yükümlülüklerini bile zorlanarak gerçekleştirmeleri ve bu iş için kaynak ayırmakta zorlanmaları bu duruma sebep olarak görülmektedir. Yirmi yıl sonra gelen 5656 sayılı yasa ile gerekli görülen hallerde belediyelerin konut üretmesi zorunlu kabul edilmiştir. Bu yasa ve daha sonra çıkarılan gecekondu yasaları ile belediyeler arsa devralma ve devretme gibi düzenleyici roller üstlenmeye başlamıştır. 775 sayılı gecekondu yasası ile de yerel yönetimlere gecekondu sorunu ile mücadeleye yönelik yoksul vatandaşların konut sahibi yapılmasını içeren bir dizi görev yüklenmiştir (Keleş, 2012:408).

Beş yıllık kalkınma planlarının uygulandığı dönemde konut üretimi söz konusu olmasa da sorumluluğu alanlardaki alanlarda ucuz arsa temini gibi konuta dönük faaliyetler görülmüştür. Bu konudaki en önemli girişim Ankara Yenimahalle girişimidir. 1992’ye kadar olan dönem birinci dönem kabul edilirken 1992’den sonrası ikinci dönem kabul edilmektedir. 1992’den sonraki dönemde konut yapımı konusunda belediyelerin daha doğrudan varlığı söz konusu olmuştur (Ersöz, 2005:146).

Belediyeler, 1163 sayılı yasa ile konut kooperatiflerine ortak olma ve kooperatif kurma imkânı buldular. 1978 sonrasında da bunun uygulama örneklerinin görülmeye başlanmıştır.

5393 sayılı yasa belediyelerin konut konusundaki fonksiyonlarını etkilemiştir. Bu sayede konut piyasasında daha aktif katılımcı olabilmışlerdir. Yasanın 14. Maddesine bakıldığında “konut” ifadesi belediye görev ve sorumluluklarında yer almıştır. 69. Maddesinde ise “arsa ve konut yönetimi” ile ilgili kısımda bu konuya dair hükümler söz konusudur.

Madde 69: Belediye; düzenli kentleşmeyi sağlamak, beldenin konut, sanayi ve ticaret alanı ihtiyacını karşılamak amacıyla belediye ve mücavir alan sınırları içinde, özel kanunlarına göre korunması gerekli yerler ile tarım arazileri hariç imarlı ve alt yapı arsalar üretmek; konut, toplu konut yapmak, satmak, kiralamak ve bu amaçlarla arazi satın almak, kamulaştırma yapmak, bu arsaları trampa etmek, bu konuda ilgili diğer kamu kurum ve kuruluşları ve bankalarla iş birliği yapmak ve gerektiğinde onlarla ortak projeler gerçekleştirmek yetkisine sahiptir. Belediye, bu amaçla bütçesinden gerekli parayı ayırmak suretiyle işletme tesis edebilir...

5393 sayılı yasadaki “Belediye kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre şirket kurabilir.” ve “Belediye, özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini İçişleri Bakanlığının izniyle bütçe içinde işletme kurarak yapabilir.” İfadeleri (70. ve 71. Madde) belediyelere konut sorunu için şirket kurabilme imkânı getirmiştir. Aynı yasanın 73. Maddesi de kentsel dönüşüm



konusundaki yetkileri ifade etmektedir.

Madde 73: Bu maddenin getirisi olarak belediyelerin eski kent kesimlerini restore edebilmesi, toplumun yararına alanlar oluşturabilmesi, belediye alanı içinde yaşayanların korunması adına depreme karşı önlemler alabilmesi, belediye alanındaki tarihi dokuyu koruyucu kentsel geliştirici projeler uygulayabilmesi imkânı sağlanmıştır.

1.5.4 .Türkiye Emlak Kredi Bankası

1926 yılında Emlak ve Eytam Bankası adı ile kurulmuştur. Konut konusunda önemli bir kuruluştur. Kuruluşu cumhuriyete dayanan bu kurum, ilk yıllarından 1980'e kadar konut konusunda öncü kuruluşlardan kabul edilmiştir. Devletçilik politikasının öne çıktığı bir dönemde 1. İzmir İktisat kongresinde ekonominin temel sektörlerinin desteklenmesine yönelik bazı kararlar alınmış ve bu kapsamda bankalar kurulmaya başlanmıştır. Bu bankalardan bir tanesi de bu kurumdur (Bakdur, 2003:11). Türkiye'de konut finansmanı için ilk olarak Emlak ve Eytam Bankası'dır. Halkın inşaat teşebbüslerinin desteklenmesi ve kredi sağlanması gibi amaçlarla kurulmuştur. Gayrimenkul ipoteği ile borç vermesi ayırt edici özelliği olmuştur. (Ayan 2011:145). 1946'da yerini Türkiye Emlak ve Kredi Bankası almıştır.

Dönemin kredi veren pek çok kuruluşu arasında Emlak Kredi Bankası öne çıkmaktadır(Yavuz, vd., 1978:627). Bu kurum vatandaşa konut sağlama politikasının sonucu olarak kabul edilebilir (Alodalı, vd., 2014:281).

1946 yılında Emlak Eytam Bankası'nın adı ve statüsünde yapılan değişiklik sonucu ortaya çıkan Türkiye Emlak Kredi Bankası, ülkedeki konut sorununun çözümü için belirli amaçlar kapsamında kurulmuştur. Bu amaçla konut sahibi olamayanlara makul bedelli konutlar sunmak ve ipotekli konut kredisi vermek, yapı gereçleri sanayi ile uğraşp yapıp satmaktır (Keleş, 2012). Daha sonra 1988 yılında Anadolu Bankası ile birleşmek sureti ile "Emlak Bankası" adıyla görevlerini sürdürmüştür.1933-1985 yılları arsında doğrudan ve dolaylı olarak 500.000'den fazla konutun yapımına katkı sağlamıştır. 1991'den 1995'e kadar 60.000'den fazla konut kredisi verdiği bilinmektedir. Aynı zamanda konut da üreten kurum konut sorunu ile mücadelede önemli roller üstlenmiştir (Keleş, 2012).

1.5.5. Toplumsal Güvenlik Kurumları

Bu kurumlar toplumsal güvenlik ve sağlık gibi sebeplerle ve doğal olarak konut sorunu ile de ilgilenmişlerdir. Konutun temel bir hak olması ve o olmadan pek çok hakkın kullanılamayacak olması nedeniyle bu kuruluşlar konut politikasına dair bir takım düzenlemelere dâhil olmuşlardır. Bu kurumlardan önemli olanları aşağıda sıralanmıştır.

1.5.5.1. SGK (Sosyal Güvenlik Kurumu)

Bugünkü adı SGK olan kurum 16 Mayıs 2006'da kurulmuştur. 5502 sayılı yasaya göre Emekli Sandığı ve Bağkur'un birleştirilmesi ile ortaya çıkmıştır. Çalışma ve Sosyal Güvelik Bakanlığı'na bağlı ilgili kuruluş statüsündedir. 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Yasası'nda görevler ve kuruluş amacı yer almaktadır. Burada kurumun amacı "sosyal sigortacılık ilkelerine dayalı, etkin, adil, kolay erişilebilir, aktüeryal ve malî açıdan sürdürülebilir, çağdaş standartlarda sosyal güvenlik sistemini yürütmektir" şeklinde ifade edilmektedir. Aynı maddeye göre kurumun görevlerinden bazıları şunlardır. Sosyal güvenlik politikalarını uygulamak ve bunların geliştirilmesine çalışmak, sosyal güvenlik konusunda farklı kamu idareleri arasında iletişim ve koordinasyon sağlamak, Avrupa Birliği ve uluslararası



kuruluşlarla iş birliği yapmak. Kurumun konuta dair işlevi sosyal politikaların şemsiyesi altında yer almaktadır.

İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde İşçi sayısının artması, hızlı kentleşme, işçilerin barınma sorunlarına yönelik ilginin artması gibi sebepler kurumun kaynaklarının bir kısmını bu sorunun çözümüne ayırmıştır. 1952-1984 yılları arasında 200.000'den fazla konutun yapımını sağlamıştır. Konut kooperatifçiliğini özendirme ve düşük faizli krediler ile de konut arzını desteklemiştir. 1984 yılı sonrasında ise 2985 sayılı yasa ile kredi verme işlevi son bulmuştur. Zira bu yasa ile Toplu Konut Fonu kredi konusunda yetkili hale gelmiştir (Keleş, 2012).

1.5.5.2. Bağ Kur

2006 yılında, 5502 sayılı yasa kapsamında SGK'ya devredilmiştir. 1479 sayılı yasa ile kurulmuştur. Bu yasa kapsamında konut kredisi verebilmesi öngörülmüştür. Kooperatif şeklinde bir araya gelen sigortalılar uzun vadeli ve düşük faizli kredi alabilmiştir. 1985'e kadar 40.000 kadar konutun yapımını sağlamıştır (Keleş, 2012:404). 1985 yılında, SGK gibi Toplu Konut Fonu'na devredilerek konut edindirme konusunda işlevsiz hale gelmiştir.

1.5.5.3. Ordu Yardımlaşma Kurumu (OYAK)

Kurum TSK mensuplarının yardımlaşma fonudur (Atik, 2008: 69). 205 sayılı yasa ile kurulmuştur. 205 sayılı yasanın 33. maddesine göre kurumun yetkileri aşağıda sayıldığı gibidir.

- a) Menkul ve gayrimenkul mallar iktisap ve her türlü esham ve tahvilat mubayaa etmeye,
- b) Lüzumlu ve faydeli gördüğü takdirde her nevi şirketleri kurmaya ve gerek bunlara ve gerekse kurulmuş bulunanlara iştirake ve bunların hisse senetlerini veya ortak paylarını satın almaya,
- c) Lüzumunda uhdesinde bulunan her türlü menkul ve gayrimenkul mallarla, satın aldığı hisse senetlerini, tahvil veya ortaklık paylarını satmaya veya başkalarına devretmeye veya bunları rehin veya ipotek etmeye,
- d) Her nevi karşılıklı veya karşılıksız istikrazlarda bulunmaya,
- e) Lüzumunda Kurum, alacaklarını teminen kendi lehine rehin ve ipotek tesis etmeye,
- f) Kurumun daimi üyelerine mesken inşaatı için gayrimenkul ipoteği karşılığında 20 seneye kadar vadeli ve faizli krediler açmaya,
- g) Kurumun daimi üyelerine veya bunların kuracakları kooperatiflere ait arsalar üzerinde meskenler inşa etmeye ve bunları peşin veya ipotek karşılığında 20 seneye kadar vade ve faizli taksitle, kendilerine satmaya,
- h) Daimi üyeleri mesken sahibi yapmak amacıyla, Konut Ön Biriktirim Fonu kurmaya, arsalar almaya ve bu arsalar üzerinde meskenler inşa etmeye veya bu maksatla mubayaa edeceği gayrimenkulleri, peşin veya ipotek karşılığında 20 seneye kadar vade ve faizli taksitle kendilerine satmaya,
- i) Ordu pazarları, ordu evleri, ordu gazinoları, ordu talebe yurtları ve bu gibi, Kurumun daimi üyelerinin her türlü sosyal ihtiyaçlarını karşılamak için gerekli teşebbüslerde bulunmaya,
- k) Lüzum hasıl olursa, özel okullar açmaya ve daimi üyelerin tahsil çağındaki çocuklarının



da tahsillerinin temini için yurt içi, yurt dışı tahsil ve staj bursları vermeye,

l) Mevcutlarından bir kısmını, iktisaben inkişafa mazhar olan en uygun yerlerde ve en fazla varidat temin edecek şekilde satın alınacak veya yaptırılacak gayrimenkullere tahsis etmeye,

m) Daimi üyelere borç vermek maksadiyle ikraz fonu tahsis etmeye yetkilidir.

Kurum kendi sağladığı araziler üzerine konut yapıp üyelerine satabilmektedir. Kâr amacı olmadığına maliyetine satışlar yapar. 1963-1983 yılları arasında 2000 kadar konut üretip satmıştır. Ayrıca üyelerinin kuracağı kooperatiflere de katkıda bulunmaktadır. Üyelerine uzun vadeli konut edindirme kredileri de kullanmıştır. Kurum aktif olduğu dönemde 50.000'den fazla üyesine konut desteği sağlamıştır.

1.5.5.4. Konut Kooperatifleri

İnsan doğasına uygun bir iş birliği türünden doğan kooperatifler, bireylerin tek başına başa çıkamadığı konuları müşterek iş birliği ile çözmelerinin bir aracıdır. Zaman içerisinde bu iş birliği kooperatif şeklini almıştır. Çağdaş şekliyle kooperatifçilik endüstri devrimi sonrası işçi sınıfının sorunlarını çözmek amacıyla bir tür dayanışma örneği olarak 1844'de ortaya çıkmıştır (Geray, 1992:427).

Konut kooperatifleri kendi güçleri ile ev sahibi olmayı başaramayan ancak ev sahibi olmak isteyen kişilerin oluşturduğu bir örgütlenmedir. Bu kooperatiflerin dikkat çeken bir yanı ömürlerinin amaçları ile sınırlı olmasıdır. Amaca ulaşma akabinde varlıkları son bulur (Uysal, 2012:2).

Anadolu'da ilk kooperatif örneği Osmanlı'ya dayanır. 1887 yılında İngiliz azınlık üyeleri tarafından kurulmuştur. Türkiye'nin ilk kooperatif örneğini 1934 yılında "Bahçelievler Kooperatifi" ismiyle görürüz. Konut edinme yönünden bu yapıların büyük katkıları olmuştur. 1960'da 1750 civarı olan kooperatifler 2009'da 25000 gibi yüksek bir orana ulaşmıştır. Bu yapıların günümüzde bir buçuk milyon kadar üyesi olduğu tahmin edilmektedir. (Keleş, 2012:415).

Konut kooperatifler en yaygın kooperatif türüdür. 2010 yılı verilerine göre, toplam kooperatiflerin %67.31'i konut kooperatifleridir. (Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, 2010:13). Üye sayısı bakımından da bu kooperatifler öne çıkmaktadır. 2012 yılı verilerine göre 2,150,860 kişinin konut kooperatifi üyesi olduğu bilinmektedir (Uysal, 2012:2).

1.5.6. Toplu Konut İdaresi Başkanlığı (TOKİ)

TOKİ, konut ihtiyacının giderilmesi amacı ile kurulmuştur. Bu amaca uygun olarak toplu ve bireysel konut kredileri vermek, konut üretimi ve alt yapı uygulamalarını yapmak ve yaptırmak gibi faaliyetler üstlenir. Devletin konut piyasasında düzenleyici görevlerini yerine getirmesi ve fiyat istikrarı oluşturması amacıyla kurulan ve idareye kaynak sağlayıcı bazı faaliyetler gerçekleştirme görevinde bir organ olarak ifade edilmektedir (Sayıştay 2014). Türkiye'de konut politikası denilince öne çıkan kurum TOKİ'dir. Her ne kadar kuruluşu daha eski olsa da 2003 yılı ile beraber büyük değişimler geçirmiş ve günümüzdeki halini almıştır.

1980'darbesi akabinde Anavatan Partisi konut politikasına dair bazı uygulamalar ile konut piyasasını düzenlemeye çalışmıştır. Bu düzenlemelerde piyasanın canlandırılması çabası öne çıkmaktadır. Bu amaca dönük girişimlerin bir sonucu olarak, 1984 yılında konut sorununun çözümü adına Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı adı altında kurulmuştur. Bu tarihte yürürlüğe girmiş olan



2985 sayılı Toplu Konut Yasası vesilesi ile özel bir konut fonu oluşturulmuştur. 2985 Sayılı yasa ile kuruma özerk ve esnek hareket imkânı sağlanmıştır. Genel bütçe dışındaki Toplu Konut Fonu TOKİ'nin konut uygulamaları için sürekli ve yeterli kaynak sağlamıştır (Alodalı vd., 2014: 287). Burada tek amaç konut ihtiyacını çözmek değildir bir başka amaç da istihdam yaratılması ve işsizliğin azaltılmasıdır. 2985 sayılı yasanın amaç ve kapsamını ortaya koyan birinci maddesi aşağıdaki gibidir.

Madde 1 – Konut ihtiyacının karşılanması konut inşaatını yapanların tabi olacağı usul ve esasların düzenlenmesi, memleket şart ve malzemelerine uygun endüstriyel inşaat teknikleri ile araç ve gereçlerin geliştirilmesi ve Devletin yapacağı desteklemeler (...) (2) bu Kanun hükümlerine tabidir.

TOKİ genel idarenin dışında kurulmuş bir yapıdır ve dönemin konut politikasının karakteristiğini şekillendiren ana unsurlardan bir tanesidir. TOKİ'nin kurulmasıyla birlikte Türkiye'nin konut politikalarının daha kurumsal düzeyde uygulanabilir ve tartışılabilir hale geldiğini söyleyebiliriz. TOKİ'nin kuruluş tarihi Türkiye konut politikalarında bir kırılma kabul edilebilir (Alodalı, vd., 2014: 287).

Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, konut üretimini teşvik etmek ve artan konut talebini planlı bir şekilde giderme amacındadır. 2985 sayılı yasa ile özerklik ve esneklik kazanmış, mali yönden de genel bütçe dışı konut fonu ve idare konut fonu uygulamalarında kullanılmak maksadıyla kâfi bir bütçeye sahip olmuştur (TOKİ, 2018).

1990 yılında Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı idaresi iki ayrı işleyiş içerdiği içindönüşüme uğrayarak iki parçaya ayrılmıştır. Bunun sonucunda Toplu Konut İdaresi farklı bir oluşum haline gelmiştir. Gene 1990'da çıkarılan 414 ve 412 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameler ile Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı şeklindeki parçalı örgütlenme ile fonun gelirlerinde azalma olmuştur. Toplu Konut Fonu'nun 1993 yılı itibari ile Genel Bütçe kapsamına girmesi TOKİ'nin kaynaklarının azalmasına ve konut üretiminden uzaklaşmasına neden olmuştur. Bunun sonucunda dar gelirli ihtiyaç sahiplerinin konut ihtiyacı gereği gibi karşılanmasında sıkıntılar ortaya çıkmıştır. 1994 krizi ve 5 Nisan kararları da aynı şekilde konut sektörüne olumsuz etkiler getirmiştir (Alodalı vd., 2014: 288).

2004 yılından beri Başbakanlığa bağlı olarak faaliyetlerine devam eden TOKİ, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesi ile beraber Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na bağlanmıştır (TOKİ, 2019)

Kuruluşundan 2002 yılına kadar 41.145 konutun inşaatının tamamlandığı ve 950.000 konuta kredi ve finansman desteği verildiği belirtilmektedir (TOKİ, 2018). 2001 yılında 4684 sayılı yasa Toplu Konut Fonu'nu kaldırmış ancak TOKİ'nin finansman görevleri devam etmiştir. Ayrıca bu yasa ile TOKİ, Konut Müsteşarlığı'na bağlanmıştır.

TOKİ bağlı bulunduğu yasalardan süregelen bazı görev ve sorumluluklara sahiptir. Bu yasalardan bir tanesi olan 2985 sayılı Toplu Konut Yasası'nda aşağıdaki görevlere yer verilmiştir.

- Devlet garantili ve garantisiz iç ve dış tahviller ile her türlü menkul kıymetler çıkarmak;
- Yurt içi ve yurt dışından, Toplu Konut İdaresi'nce kullanma alanlarında yararlanmak üzere kredi almaya karar vermek;
- Konutların finansmanı için bankaların iştirakini sağlayacak tedbirleri almak, bu amaçla



gerektiğinde bankalara kredi vermek, bu hükmün uygulanmasına ilişkin usulleri tespit etmek;

d) Konut inşaatı ile ilgili sanayi veya bu alanlarda çalışanları desteklemek;

e) Özellikle kalkınmada öncelikli yörelerde bulunan konut inşaatıyla ilgili şirketlere iştirak etmek;

f) Gerektiğinde her çeşit araştırma, proje ve taahhüt işlemlerinin sözleşmeyle yaptırılmasını temin etmek;

g) Kanunlarla ve diğer mevzuatla verilen görevleri yapmak.

Kuruluşundan günümüze süregelen dönemde birçok değişiklik olması TOKİ için yeni ihtiyaçlar doğurmuş, konut sorununun çözümünde yetersiz kalınmış, daha kapsamlı faaliyet gösterebilmesi ihtiyacı neticesinde bazı değişikliklere ihtiyaç duyulmuştur. Adalet ve Kalkınma Partisi'nin yönetiminde olduğu 2003 yılında sorunun çözümü konusundaki çabanın göstergesi sayılabilecek 4966 sayılı yasa ile yeni değişiklikler ortaya çıkmıştır. Bu yasanın getirdiği değişiklikler sonucu yeni eklenen görevleri aşağıdaki gibidir.

Madde 4:

a) Konut sektörüyle ilgili şirketler kurmak veya kurulmuş şirketlere iştirak etmek;

b) Ferdi ve toplu konut kredisi vermek, köy mimarisinin geliştirilmesine, gecekondu alanlarının dönüşümüne, tarihi doku ve yöresel mimarinin korunup yenilenmesine yönelik projeleri kredilendirmek ve gerektiğinde tüm bu kredilerde faiz sübvansiyonu yapmak;

c) Yurt içi ve yurt dışında doğrudan veya iştirakleri aracılığıyla proje geliştirmek; konut, altyapı ve sosyal donatı uygulamaları yapmak veya yaptırmak;

d) İdareye kaynak sağlanmasını teminen kar amaçlı projelerle uygulamalar yapmak veya yaptırmak;

e) Doğal afet meydana gelen bölgelerde gerek görüldüğü takdirde konut ve sosyal donatıları, altyapıları ile birlikte inşaa etmek, teşvik etmek ve desteklemek.

TOKİ'nin günümüzde etkinlikleri eski TOKİ başkanı Erdoğan Bayraktar tarafından yedi başlık altında toplanmıştır. Bunlardan birincisi kurumun kendisine ait arsalarla konut yapmasıdır. Bu etkinlikte ihtiyaç sahibi kabul edilen, dar ve orta gelirliler, dullar ve yetimler, engelliler ve evi olmayan kamu personeli için konut yapımı gerçekleştirilmektedir. Gecekondu sorununa karşı belediyeler ile iş birliği yaparak kentsel dönüşüm projeleri üretmek bir diğer etkinliktir. Doğa olayları karşısında ihtiyaç sahibi duruma düşmüş yerlerde hayatın normalleşmesine dönük yapılan konutlar bir başka etkinlik olarak karşımıza çıkar. Anakent belediyeleri sınırları içindeki alanlarda TOKİ'nin arsaları üzerinde Prestij geliştirme ve Rant projeleri geliştirmek de önemli bir etkinliktir. Sona kalan üç etkinlik ise konut kredisi uygulamaları, alt yapısı hazır arsa üretimi, tarımköy uygulamaları ve göçmenler için konutlar yapmak şeklindedir. (Bayraktar, 2006:209-210).

2006 yılındaki verilere bakıldığında TOKİ'nin konut sahibi yaptıklarının %31'i işçiler, %30'u devlet memurları, %13 orta büyüklükte esnaf, %7 emekliler, geri kalan %19'luk grup ise değişik meslek gruplarından kişilerden oluşmaktadır (Bayraktar, 2007:213). 2003-2016 arası dönem konut seferberliğinin etkisi ile TOKİ açısından yoğun bir değişim ve faaliyet dönemi olmuştur. Bu dönemde 753.936 konutun



yapımının tamamlandığı ve teslim edildiği görülmektedir (Sayı 174:2016).

TOKİ, konut politikamızın asli aktörü olarak faaliyetlerini sürdürebilen bir kurum haline bakanlık seviyesinde güce ve hareket kabiliyetine sahip olmuştur. Türk konut politikasına baktığımızda Cumhuriyetin kuruluşundan günümüze kadar gelen süre içerisinde konut konusunda ziyadesiyle dikkat çeken bir kurum olmuştur.

Sonuç

Konut, insanın en temel ihtiyaçlarından biri olan barınma ihtiyacının karşılanması için ana unsurdur. Konut bir hak, bir ihtiyaç, ekonomik bir araç ve sosyo-kültürel etkileri olan bir araçtır. Konut, bir kesim için barınma ihtiyacının karşılanırken bir diğer kesim için bir yatırım ve birikim aracıdır. İnsanın özel ve mahrem eylemlerini gerçekleştirdiği dış dünyadan soyutlanabildiği, ailenin mahremiyetini ve kadının namusunu koruyucu bir unsur kabul edilir. Konutun kültür ile ilişkisi vardır. Bir sosyal statü ve tabaka göstergesi olarak toplumsal ayrışmada da rol oynar. Bireyin yaşadığı çevre kimliğinin de güçlü bir parçasıdır.

Konut hakkı, en düşük hak eşiği kabul edilir, insanlığın yaşar kalması için olmazsa olmaz temel bir insan hakkıdır. Yerleşme ve barınma özgürlüğünün ötesinde diğer birçok hakkın gereken bir unsurdur. Bu hakka büyük önem verilmiş uluslararası sözleşmeler, İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi, Avrupa Sosyal Şartı, Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı ve daha pek çok alanda kendine yer bulmuştur.

Konut politikası en önemli kamu politikası alanlarından biridir. Konut politikası, çok çeşitli etkileri olan bir alandır. Konut öncelikle sosyal politikanın bir unsurdur. Konut ayrıca inşaat sektörü bazında ele alındığında ekonomi politikasının da önemli bir parçasıdır. Konut politikası, kendi alanının ötesinde sağlık politikası, güvenlik politikası, sanayi politikası gibi pek çok farklı kamu politikası uygulaması ile doğrudan ve dolaylı birçok bağlantıya sahiptir. Her şeyden önce konut sosyal politikanın bir parçası ve bir hak olması sebebiyle önemlidir. Konut politikasının sağlık, güvenlik ve ekonomi politikasını da etkilediği ve konut kalitesinin sadece ilgili bölgeyi değil toplumun genelini de etkilediği unutulmamalıdır.

Konutun bir hak olması ve diğer hakların var olabilmesi için zaruri bir temel hak olmasının ötesinde ekonomik bir yanı olduğu da göz ardı edilemez. Doğrudan ve dolaylı şekillerde ekonomiyi etkilemektedir. İnşaat sektörü bazında bakıldığında bile bu sektörle bağlantılı pek çok sektör konut üretiminden etkilenmektedir. İnşaat tek başına konut değildir ancak konut sektörü inşaat sektörünün büyük bir kısmını oluşturmaktadır. Dünya ekonomisinin (GSMH) %8'inin tek başına bu sektöre dayandığı düşünüldüğünde önemi daha iyi anlaşılabilir. Konut politikası sanayi politikasını da etkiler. İnşaat sektörü ekonomik büyüme açısından, önemlidir, bankacılık sektörü bazında bakıldığında toplam krediler içinde en yüksek payı (genellikle mortgage vb.) konuta dayalı krediler alır. Ayrıca konut politikası ülkenin kalkınmışlık düzeyini de etkilemektedir. Dolayısı ile böyle önemli etkileri ve dışsallıkları olan bir konunun kamu politikaları içerisinde önemli bir yer arz etmesi kaçınılmazdır.

Konut politikasına müdahale ihtiyacı çeşitli sebeplere dayanmaktadır. Elbette ki bu müdahalelerin temelinde piyasa şartlarında konut edinecek güce sahip olmayanların barınma sorununun çözümü öne çıkmaktadır. Pek çok farklı konu bu müdahalenin sebeplerinden olabilir ancak bu konuda üç temel gerekçe öne çıkmaktadır. Bunlar, sosyal adaletin sağlanması, ekonomik sebepler ve piyasa



aksaklıklarının giderilmesi ve etkin bir konut piyasası sağlanması şeklinde karşımıza çıkar.

Türk konut politikası Osmanlı'nın son döneminden günümüze gelinceye kadar pek çok değişikliğe uğramıştır. Cumhuriyetin ilk yıllarından bu güne gelinceye kadar ortaya çıkan farklı ihtiyaçlar farklı çözümleri gerekli kılmış ve konut politikaları da bu ihtiyaçlar çerçevesinde oluşturulmaya çalışılmış, kimi zaman gereksinimleri karşılayan kimi zaman ise karşılamakta zorlanan bu politikalar çok çeşitlidir.

Tek parti iktidarı süresince kırdan ziyade kent yapısına odaklanan Türk konut politikası kırsal yerleşmeye pek müdahale etmemiştir. Bu dönemde benimsenen kapitalist sistem için alt yapı hazırlıkları öne çıkmaktadır. Dönemin bir diğer niteliği sanayi kapitalizminin temelini oluşturması arzulan devletçilik anlayışıdır. Ancak kayda değer bir burjuva gelişimi 1950'lere kadar görülmemiştir. Osmanlı'dan alınan kültürel mirasın etkisi ve diğer bazı gereksinimler merkeziyetçi bir yapının öne çıkmasına sebep olmuştur. 1950'li yıllarla beraber tarımda makineleşme ve sanayileşme sebebiyle kentleşme ve konut ihtiyacı öne çıkmıştır. Bu dönem öncesi görülen İkinci Dünya Savaşı, kırdan kente göç için gerekli şartların henüz yeterli olmaması, nüfusun kırdan yoğunlaşması gibi sebeplerle bu kentleşme görece düşük seviyede kalmıştır. Bu döneme kadar geçen süreçte kent dokusuna ayrılan kaynağın sınırlı olduğu kentleşmeden ziyade sanayileşmenin amaçlandığı görülmektedir.

Türk konut politikası açısından önemli olan bir diğer belirleyici mübadele olayıdır. Mübadele ve zorunlu göç, yeni konutlar yapılması ihtiyacını doğurmuştur. Aynı şekilde Doğu ve Güneydoğu'da ikamet eden vatandaşların homojenlik sağlanması amacı ile başka yerlerde iskâna yönlendirilmesi de konut politikasını etkilemiştir. Konut konusunda öne çıkan bir diğer unsur memur konutları olmuştur. Yeni kurulan devletin kurumsal örgütlenmesine paralel memur sayısı artmış bu artışa paralel bir barınma sorunu ortaya çıkmıştır.

İkinci Dünya Savaşı sonrasında kentlere göçün görece artması gecekonduların sorununun görülmeye başlanmasına sebep olmuştur. Kentleşmedeki hızlanma ve gecekonduların sayısının artması konut politikaları içinde gecekonduların sorunu ile mücadelenin öne çıkmasına sebep olmuştur. 1966 yılına kadar çıkarılan pek çok yasada gecekondular ile ilgili hükümler vardır. Bir diğer mücadele aracı olarak sosyal konutlara ağırlık verildiği görülmektedir.

1950'ler ile beraber ortaya çıkan liberal ekonomi politikaları konut politikasına da yansımıştır. Köyden kente işçi olmak amacı ile göçenlerin mesken sorunu öne çıkmaktadır. Konut sorunu ayrı ve kopuk kopuk ele alınmıştır. Kredi vererek, yerel yönetimlerin yetkileri arttırılarak, kiralarda düzenleme yapılarak konut edindirme yönünde çalışmalar yapılmıştır. 1961 Anayasası sonrasında konut politikası daha ziyade kalkınma planları bünyesinde ele alınmıştır. Kalkınma planlarında ana ilke olarak lüks konut yapımının önlenmesi onun yerine halk tipi konut üretimi benimsenmiştir. Bu uygulama daha ziyade krediler ve vergiler üzerinden yürütülmeye çalışılmıştır. Gecekondulara müsamaha gösterilmesi de dönemin bir diğer özelliğidir. Konut kooperatiflerinin ve toplu konutların desteklenmesine yönelik çalışmalar yapılmıştır.

1980 sonrasında dünya genelinde nüfusun kentlerde yoğunlaştığı, Türkiye'de de kentsel nüfusun büyük bir hızla arttığı görülmektedir. Bu dönem 24 Ocak Kararları ve neo-liberal dışa açık kapitalist politikalar ile anılmaktadır. 1980 Askeri müdahalesi pek çok politika ile beraber konut politikasını da etkilemiştir. 1982 Anayasası'nın konuta bakışı 1961 Anayasası'ndan farklı olmuştur. Konut başlı başına



bir hak olarak tanınmasına rağmen yoksuların korunması önceliği terkedilmiştir.

1980 sonrası liberal dönem olarak anılmaktadır. Bu dönem sanayinin kentleşmesi şeklinde tanımlanabilir. Devletin de teşvikiyle özel sektörün konut yatırımlarının arttığı bir dönem olmuştur. 1980'ler konuta dair yasal düzenlemeler ile öne çıkan bir dönemdir. Toplu konut yasaları bu dönemin öne çıkan yanlarındandır. Bu dönem aynı zamanda TOKİ'nin de faaliyete geçtiği dönemdir. TOKİ kredi vermek suretiyle kooperatif vb. oluşumların konut üretmesine katkıda bulunmuştur. Devam eden süreçte kooperatiflerin etkinliği azalmış ve TOKİ konut yapım sürecinde öne çıkmıştır. Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı (TOKİ) adını almıştır.

Adalet ve Kalkınma Partisi'nin iktidara gelmesi ile konut politikasında, kentsel dönüşüm ve TOKİ öne çıkmış ve konut politikasında TOKİ önemli bir kurum haline almıştır. 1 Ocak 2003'te kabul edilen kentleşme acil eylem planı ile yeni bir döneme girilmiştir. Ak Parti hedef olarak konut sorununu bir an önce çözülmesini benimsediğini belirtmiş ve TOKİ'nin kurumsal yapısında değişikliklere gidilerek yetkileri önemli ölçüde arttırılmış, başbakanlığa bağlı özerk bir nitelik kazanması sağlanmıştır. Bu dönemki hükümet önceliğinin sosyal konut olduğunu belirlemiş ve sosyal konut üretimine ağırlık verildiği ifade edilmiştir.

Anayasa madde 57 "Devlet, şehirlerin özelliklerini ve çevre şartlarını gözeterek bir planlama çerçevesinde, konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri alır, ayrıca toplu konut teşebbüslerini destekler." İfadesini içermektedir. Bu madde konutu bir hak olarak kabul etmiş ve devlete bir görev yüklemektedir. TOKİ'de bu amaca hizmet etmek için oluşturulmuş yapılardan bir tanesidir. Kurumun asli amacı dar gelirlinin konut sorununu çözmektir. 1984'den 2002 yılına kadar daha ziyade inşaat sektörünü kredilendiren bir kurum olan TOKİ'nin dikkat çeken yanı 2002 yılından sonra geçirdiği pek çok dönüşüm sonrasında yeni bir organizasyon yapısına kavuşmuş fiilen konut yapar ve yaptırır hale gelmiş olmasıdır. Aşağı yukarı yıllık 50.000'lik bir konut üretim ortalamasına sahiptir. Yapılan işlerin %55'i konut işlerinden oluşmaktadır. Türkiye'deki konut üretiminin yaklaşık %9-10'luk oranı TOKİ tarafından üretilmektedir. TOKİ'nin esas amacı sosyal konut üretmektir, ancak TOKİ yasasında inşaat sektörünü desteklemek ifadesi de yer almakta dolayısı ile bu konularda da faaliyet göstermektedir. TOKİ devam eden süreçte Türk konut politikasının en önemli belirleyicisi ve uygulayıcısı haline almıştır.

2003 sonrası dönemde konut politikasının öne çıkan kuruluşu olan TOKİ'nin merkezîyetçilik konusunda bazı eleştirilerle anıldığı görülmektedir (Ayhan ve Önder, 2017). Yeni kamu yönetimi yaklaşımında vatandaş odaklılık ve yerinden yönetim gibi kavramlarla öne çıktığı bilinmektedir (Kurt ve Uğurlu, 2007). Yeni kamu yönetimi anlayışında merkezîyetçiliğin yerini yerelliğe bırakması söz konusuysen (Özer, 2005: 23). TOKİ'nin taşra teşkilatının olmaması ve merkezi idareyi temsil eden bir kurum olarak algılanıyor olmasının eleştirildiği görülmektedir. Kurumun vereceği kararlarda yerel paydaşların katılımını sağlamaya özen göstererek bu paydaşların fikirlerini dikkate alması, başta sivil toplum kuruluşları ve yerel yönetimler olmak üzere paydaşların katılımını sağlayıcı tedbirler alması yararlı olacaktır.

Konut politikasını belirleyen en temel etmenlerden biri konut açığıdır. Bu açık konut ihtiyacı olanların, ihtiyaç duyduğu konut sayısı ile var olan konut birimleri sayısının örtüşmemesi, var olanın yeterli gelmemesi şeklinde ifade edilebilir (Keleş, 1980: 79). Türkiye konut politikasında da temel amacın bu açığı kapatmak olduğu görülmektedir. Ancak bu yapılırken nicelik önemli olsa da nitelik



yönü göz ardı edilmemelidir. Söz gelimi üretilen konutların hane halklarının ihtiyaçları ve alışkanlıkları da dikkate alınması gerekir. Ayrıca yapılan bazı kentsel dönüşüm projelerinde dönüşüme uğrayan bölgedeki vatandaşların ait hissettiği bölgeden uzaklaşmak durumunda kaldığı belirtilmektedir (Deneç, 2014). İmkânlar dâhilinde mümkün olduğunca yerinde dönüşüme ağırlık verilmesi yoluyla mahalle kültürünün ve aidiyet hislerinin kaybolmasını önleyici tedbirler alınması ve dönüşüm işlemleri yapılırken dönüşümden etkilenecek kişilerin yaşam tarzlarının dikkate alınması yerinde olacaktır.

TOKİ konutlarının mimari özellikleri yönünden eleştirildiği görülmektedir(Deneç, 2014) Yapılacak konutların mümkün olduğunca yapıldıkları bölgenin karakteristik özellikleri ve yerel mimariye uyumu dikkate alınmalı ve hem işlevsellik hem de ekonomi yönünden yerel malzemelerin tercih edilmesine çalışılmalıdır (Gür, 2012).

Dar gelirlilerin konut ihtiyacını giderirken bu kitleyi konut sahibi etme konusunda çaba gösterildiği görünmektedir. Ancak kiralama yolu ile de bu ihtiyacın giderilmesi mümkündür. Hollanda (Sarıoğlu, 2007) vb. pek çok Avrupa ülkesinde uygulandığı üzere kiralık sosyal konutlara da ağırlık verilmesi faydalı olacaktır.

TOKİ'nin görev yükünün oldukça fazla olduğu görülmektedir. Kurumun bazı yetki ve görevlerinin ilgili bakanlıklara devredilmesi suretiyle sorumluluğun yayılması işleyişin kolaylaşması açısından faydalı olabilir.

Etik Beyanı: *Bu çalışmanın tüm hazırlanma süreçlerinde etik kurallara uyulduğunu yazar beyan eder. Aksi bir durumun tespiti halinde KAYPOD Dergisinin hiçbir sorumluluğu olmayıp, tüm sorumluluk çalışmanın yazarına aittir.*

Yazar Katkıları: *Ali Ender Ulusoy, çalışmanın tüm bölümlerinde ve aşamalarında katkı sağlamıştır.*

Çıkar Beyanı: *Yazar ya da herhangi bir kurum/kuruluş arasında çıkar çatışması yoktur.*

Teşekkür: *Yayın sürecinde katkısı olan hakemler ile editör kuruluna teşekkür ederim.*

Ethics Statement: *The author declare that the ethical rules are followed in all preparation processes of this study. In the event of a contrary situation, KAYPOD Journal has no responsibility and all responsibility belongs to the author of the study.*

Author Contributions: *Ali Ender Ulusoy has contributed to all parts and stages of the study.*

Conflict of Interest: *There is no conflict of interest among the author and/or any institution.*

Acknowledgement: *I would like to thank the referees and the editorial board who contributed to the publication process.*

KAYNAKÇA

Adalet ve Kalkınma Partisi (2013). Toplu Konut İdaresi Başkanlığı 2002-2013. Ar-Gevizyon, Ak Parti Ar-Ge Başkanlığı, 18, 1-23.

Andrew, B., Faulkner, D., Paris, C., Clower, T. (2011). Housing Transitions Through The Life Course Aspiration Needs And Policy. Bristol: The Policy Press.

Arslan, H. (2014). Türkiye'nin Kentleşme Sürecinde Konut Politikalarının Evrimi. Akademik Bakış Dergisi. Sayı 40.



- Ataman, H. (2010). Avrupa Sosyal Şartı Ve Uygulaması. Ankara: İnsan Hakları Gündemi Derneği / Girişim Matbaası.
- Ayan, E. (2011). Konut Finansmanı Sistemi ve Türkiye’de TOKİ Uygulamalarının Analizi. Muhasebe ve Finansman Dergisi, Temmuz, 51, 139-156.
- Aydın, F., Sarmış, İ., Şahin O. (2014). Avrupa Sosyal Şartı. Ankara: T.C. Çalışma Ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı.
- Aydınlı, H. İ, Turan H. (2012). Kurumsal ve Yasal Çerçeve Türkiye’de Kentsel Dönüşüm. Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, (28), 61-70.
- Bakdur, A. (2003). Bankacılık Sektörünü Düzenleyen Kurumların Yapıları: Ülke Uygulamaları ve Türkiye İçin Öneri. Ankara: Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü Mali Piyasalar Dairesi Başkanlığı.
- Balaban, O. (2011). İnşaat Sektörü Neyin Lokomotifi. Birikim Dergisi, 270, 19-26
- Bayraktar, E. (2006). Gecekondu ve Kentsel Yenileme. Ankara: Ekonomik Araştırmalar Merkezi Yayınları.
- Bayraktar, E. (2007). Bir İnsanlık Hakkı Konut TOKİ’nin Planlı Kentleşme ve Konut Üretim Seferberliği. İstanbul: Boyut Kitapları.
- Beer, A., Faulken, D, Paris, C., Clower, T.(2011). Housing Transitions Through the Life Course. Bristol: The Polict Press.
- Boratav, K. (1990). İktisat Tarihi 1908-1980. İstanbul: Cem Yayınevi.
- Can, i., Çiçek, C. (2012). Gecekondulaşma, Kentsel Dönüşüm ve TOKİ Konutlarının Ticarileşmesi: Kars Örneği. Sosyal Bilimler Enstitü Dergisi, 9, 37-61
- Coşkun, Y. (2015). Türkiye’de Konut Finansmanı: Sorunlar Ve Çözüm Önerileri. İstanbul: Türkiye Bankalar Birliği.
- Conway, J. (2003). Housing Policy. London and New York: The Gildredge Press Ltd
- Cochran, C. L., Malone, E. F.(2014). Public Policy: Perspectives and Choices. USA: Lynne Rienner.
- Çakır, S. (2011). Türkiye’de Göç, Kentleşme/Gecekondu Sorunu ve Üretilen Politikalar. SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Dergisi, 23, 209-222.
- Çetin, N. (2010). 1914 Osmanlı-Yunan Nüfus Mübadelesi Girişimi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 24, 149-172.
- Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (2018). Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Tarihçesi, Erişim 01,07,2018 <http://www.csb.gov.tr/tarihcemiz-i-7012>
- Çoban, A. N.(2012). Cumhuriyetin İlanından Günümüze Konut Politikası, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, Cilt 67, 3, 75-108.
- De Schutter, O. (2010). Avrupa Sosyal Şartı: Avrupa İçin Yeni Bir Sosyal Anayasa. Ankara: Şen Matbaa.



- Demir, K., Çabuk, S. (2010). Türkiye’de Metropolen Kentlerin Nüfus Gelişimi. E. Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 28, 193-215.
- Devlet Planlama Teşkilatı (2001). Sosyal Hizmetler ve Yardımlar, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara: DPT Yayınları.
- Dobb, M. (1981). Kapitalizm Sosyalizm Az Gelişmiş Ülkeler Ve İktisadi Kalkınma(Çev. Melik, S.). Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.
- Doğan, T., Kuzu, İ., Güder, G., Torun, N., Şavlı, T., Karaağaç, A., Sayılanoğlu, M., Çalhan, M., (2012). Sosyal Politika Kavramları Sözlüğü. Ankara: Kalkınma Bakanlığı.
- Elsinga, M., Wassenberg, G. (2007). Social Housing in the Netherlands. London: LSE, London School of Economics,
- Erman, T. (2010), Kent, Konut ve Taşındığı Anlamlar: Bağlandırmış Bir Yaklaşım, TMMOB Dosya Dergisi, 20, 6-12.
- Ersöz, H. Y. (2003). Doğuştan Günümüze Sosyal Politika Anlayışı ve Sosyal Politika Kurumlarının Değişen Rolü. İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası, Cilt 53, Sayı 2, 119-144.
- Ersöz, H. Y. (2006). 5272 Sayılı Yasa Öncesinde Türkiye’de Belediyelerin Sosyal Politika Alanındaki Denetimleri. Sosyal Siyaset Konferansları, 50, 133-151.
- Friedrich Ebert Vakfı. (2013). Sosyal Demokrasi El Kitabı 3: Sosyal Devlet ve Sosyal Demokrasi. (Çev. R. Hallaç). İstanbul: Sena Ofset.
- Geray, C. (1992). Kooperatifçiliğin Dünyada ve Türkiye’de Nicel Gelişimi. Ankara Üniversitesi SBE Dergisi, 47, (1-2), 427-441.
- Goularas, G. B. (2012). 1923 Türk-Yunan Nüfus Mübadelesi Ve Günümüzde Mübadil Kimlik Ve Kültürlerinin Yaşatılması. Alternatif Politika, 4, (2), 129-146.
- Gökdemir, A. ve Demirel C. (2014). Güvenli ve Sağlıklı Konut Hakkı, 1. Ulusal Sağlık Hukuku Kongresi. Marmaris.
- Göker, Z. (2008). Kamusal Malların Tanımında Farklı Görüşler. Maliye Dergisi, 155, 108-118.
- Gülmez, M. (22-23 Ekim 2009), İnsan Hakları Olarak Sosyal Haklar Ve Sosyal Haksızlıklar. 1. Sosyal Haklar Uluslararası Sempozyumu, Akdeniz Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Çalışma Ekonomisi Ve Endüstri İlişkileri Bölümü, Antalya
- Heper, M. (2006), Türkiye’de Devlet Geleneği, Ankara: Doğu Batı Yayınları
- Hill, M. ve Varone, F. (2017). The Public Policy Process. London and New York: Routledge.
- Işık, S. (2005). Türkiye’de Kentleşme ve Kentleşme Modelleri. Ege Coğrafya Dergisi, 14, 57-71
- Jones, C., Murie, A. (2006). The Right to Buy (Analysis & Evaluation Of A Housing Policy). UK and USA: Blackwell Publishing.
- Kaboğlu, İ. (1996). Yerleşme Özgürlüğü ve Konut Hakkı (Temel Özgürlük Sosyal Hak Birleşmesi). TODAİE İnsan Hakları Yıllığı, 17-18.



- Kargı, V. ve Yüksel, C. (2010). Çevresel Dışsallıklarda Kamu Ekonomisi Çözümleri. Maliye Dergisi,130, 183-202.
- Karaman, K. (1998). Kentbilim Terimler Sözlüğü (2. Baskı). Ankara: İmge Yayınları
- Kaya, M. (1989). Gecekondu Sorunu ve Gecekondu Kanunu. Türkiye Barolar Birliği Dergisi. Cilt 6, 860-891.
- Kaya, V., Yalçınkaya, Ö., Hüseyini İ. (2013). Ekonomik Büyümede İnşaat Sektörünün Rolü: Türkiye Örneği. Anadolu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 27, 148-167.
- Keleş, R. (1998), Kentbilim Terimler Sözlüğü, Ankara: İmge Kitabevi.
- Keleş, R. (2012), Kentleşme Politikası, Ankara: İmge Kitabevi.
- Keleş, R. Ve Duru, B. (2008). Ankara'nın Ülke Kentleşmesindeki Etkilerine Tarihsel Bir Bakış, Mülkiye Dergisi, 261, 27-44.
- Kepenek, Y.,&Yentürk, N. (2004). Türkiye Ekonomisi. İstanbul: Remzi Kitapevi.
- Kılıç, S., Özel, M. (2006). Yerel Yönetimlerin Konut Politikaları Üzerine Bir İnceleme-Çeşitli Ülke Deneyimleri Ve Türkiye. Ç. Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 15, (1), 207-228.
- King, P. (1998). Housing: Individuals and The State: The Morality of Government Intervention. London and New York: Routledge
- Koç, H. (1998), Konut Politikaları ve Uygulamaları, Ege Mimarlık Dergisi, 28 (4), 31-33.
- Koçak, H.,Tolanlar, M. (2008). Kentsel Dönüşüm Uygulamaları (Aydın Ve Afyonkarahisar Örnekleri). Afyon Kocatepe Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi, Cilt 10, 2, 397-415.
- Köktürk, E., Köktürk E. (2007) Türkiye'de Kentsel Dönüşüm Ve Almanya Deneyimi. 11. Türkiye Harita Bilimsel Ve Teknik Kurultayı. TMMOB Harita Ve Kadastro Mühendisleri Odası, Ankara.
- Kömürlü, R., Önel, H. (2007). Türkiye'de Konut Üretimine Dair Kaynak Oluşturma Model Yaklaşımları. YTÜ Mimarlık Fakültesi Dergisi, 2, 89-107.
- Makal, A. (2002). Türkiye'nin Sanayileşme Sürecinde İşgücü Sorunu, Sosyal Politika ve İktisadi Devlet Teşekkülleri: 1930'lu ve 1940'lı Yıllar. Toplum ve Bilim, 92, 34-70.
- Mullins, D.,Murie, A. (2006). Housing Policy In The UK. New York: PalgraveMacmillan.
- Özçelik, M. (2010), İkinci Dünya Savaşı'nda Türk Dış Politikası. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,29, 253-269.
- Özçelik, P. K. (2012). 12 Eylül'ü Anlamak. Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 66-1. 73-93.
- Özdemir, V. (2014). Türkiye'de Planlı Kalkınma Deneyimleri. Erişim 21,06,2018
https://dumludag.files.wordpress.com/2013/09/ozdemir_planlama.pdf,
- Özerdem, F. (2010). Avrupa Birliği Sosyal Politikası Ve Türkiye'nin Uyumunu. Yardım Ve Dayanışma, Cilt 1,1, 17-27.
- Özorhon, B. (2012). Türkiye'de İnşaat Sektörü Ve Dünyadaki Yeri. İstanbul: İstanbul Ticaret Odası.



- Sağlam, D. (17.4.1981). Türkiye’de Devletçilik Fikri’nin Doğuşu ve Geçirdiği Aşamalar. Atatürk’ün Ekonomik Kalkınma Politikası ve Devlet İşletmeciliği Konferansı. İstanbul Üniversitesi Devlet İşletmeciliği Enstitüsü, İstanbul.
- Sayıştay, (2006). Kamu İşletmeleri 2016 Yılı Genel Raporu. Ankara: Sayıştay.
- Şengül, H. T. (2009). Türkiye’de Kentleşmenin İzlediği Yol Üzerine: Bir Dönemleme Girişimi. Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- Şengül, H. T. (2001). Kentsel Çelişki Ve Siyaset: Kapitalist Kentleşme Süreçleri Üzerine Yazılar. İstanbul: Demokrasi Kitaplığı.
- Taşçı, F. (2008). Sosyal Yardım Yapma(ma) Gerekçeleri Üzerine Yaklaşımlar. Kamu-İş, 9, (4)
- Taşar, O. Ve Çevik, S. (2009). Sosyal Konut ve Konut Sektöründe Devlet Müdahalesi: Avrupa Ülkeleri ve Türkiye. Aksaray Üniversitesi İİBF Dergisi, 1, (2), 133-163.
- TMMOB (2013). Elverişli Konut Hakkı Bir İnsan Hakkıdır. Ankara: TMMOB Mimarlar Odası Ankara Şubesi.
- Tekeli, İ. (1998). Cumhuriyet Döneminde Kentsel Gelişme ve Kent Planlaması, 75 Yılda Değişen Kent ve Mimarlık. İstanbul: Türk Tarih Vakfı.
- TOKİ (2018). TOKİ Kuruluş ve Tarihçe, Erişim 03.07.2018 <http://www.toki.gov.tr/kurulus-ve-tarihce>,
- Turan, M. (2010), İpotekli Dünya: Mali Sermaye ve Konut, TMMAOB Dosya Dergisi, 20, 26-29
- Sayıştay (2011). 2011 yılı TOKİ Raporu, <http://www.sayistay.gov.tr/rapor/kit/56Toki2011.pdf>, Erişim Tarihi:1.07.2018
- Sayıştay (2014). Kamu İşletmeleri 2014 Genel Raporu. Ankara: T.C. Sayıştay Başkanlığı.
- Stephens, M., Burns, N., MacKay, L. (2002). Social market or safety net? British social rented housing in a European context. UK: The Policy Press.
- Sunal, O. (2011), Sosyal Politika: Sosyal Adalet Açısından Bir Değerlendirme, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, 66, 283-305.
- Şahin, Y. (2005). Kira Denetimi Politikası Üzerine Bir Değerlendirme. Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, Cilt 60, 4, 213-237
- Uysal, H. T. (2012). Konut Yapı Kooperatiflerinde Yolsuzluk ve Usulsüzlük. Akademik Bakış Dergisi, 31, 1-17.
- Whitehead, C. M. E. (2006). The Economics of Social Housing, Housing Economics and Public Policy. Oxford: Blackwell Science
- Yavuziğit, M. H. (1999). 21. Yüzyıla Girerken Türkiye’de Devletçilik Ve Özelleştirme Sorunları. Sayıştay Dergisi, 34. 116-129.
- Yavuz, F., Keleş R., Geray, C. (1978). Şehircilik: Sorunlar Uygulama ve Politika. Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Fakültesi Yayınları.



- Yenice, M. S. (2014). Türkiye'nin Kentsel Dönüşüm Deneyiminin Tarihsel Analizi. BAÜ Fen Bilimleri Enstitüsü Dergisi, Cilt 16(1) 76-88.
- Yetgin, F. (2007). Avrupa Birliği ve Türkiye Konut Politikaları Üzerine Bir İnceleme. Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi. 23, (2), 311-330
- Yılmaz, L. (2010). Avrupa Birliği'nin Sosyo-Ekonomik Geleceği: Lizbon Stratejisi Ve Küreselleşme. Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı AB ve Dış İlişkiler Dairesi Bakanlığı.
- Yılmaz, M. (2015). Türkiye'de Kırsal Nüfusun Değişimi ve İllere Göre Dağılımı, Doğu Coğrafya Dergisi, 33, 161-188.



AMAÇ ve KAPSAM

Yirminci yüzyılda gelişen kamu politikaları alanı başta akademik araştırmacılardan başlayarak uygulamacılara doğru ilgi odağı halinde görünüyor. Bu kapsamda yayın hayatına atılan dergimizin amacı, Türkiye'de kamu yönetimi çalışmalarıyla ilgili bir bilgi merkezi olmak ve kamu politikaları disiplini odaklı bir yayın merkezi kurmaktır. Binaenaleyh, kamu yönetimi ve kamu politikaları başta olmak üzere, ilgili sosyal bilimlerin çalışmalarının alanyazına kazandırılması amaçlanmaktadır. Ek olarak bu dergi ile İktisadi ve İdari Bilimler, Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler vb. beşeri bilimlerin bünyesindeki farklı disiplinlerden ortak bir akademik platform oluşturulmak istenmektedir. Bilgi ve değer üretilmesine katkı vermek; akademik yayıncılıkta referans kaynağı olmak; kamu politikası, kamu yönetimi ve sosyal alanda sürdürülebilirliği incelemek derginin hedefidir. Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisi (KAYPOD) editör kurulu, yayın hayatına başladığı günden bu yana hedeflerin ancak ilkeli yayıncılık politikası, bilim ve ifade özgürlüğüne saygı, bilim ve araştırma etiği ilkelerine koşulsuz bağlılık ile gerçekleşeceğine inanmaktadır.

1. Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisi (KAYPOD), Mart, Temmuz ve Kasım ayları olmak üzere yılda üç kez yayınlanan uluslararası hakemli bilimsel bir dergidir. Dergi gerektiğinde özel sayılar çıkarabilecektir.
2. Yayınlanmak üzere gönderilen çalışmaların başka bir yerde yayınlanmamış veya yayınlanmak üzere gönderilmemiş olması gerekmektedir. Derginin yayım dili Türkçe, İngilizce, Almanca ve Rusça'dır.
3. Dergide, sosyal bilimlerin alanındaki tüm konu başlıklarına sahip bilimsel makaleler kabul edilmektedir. Dergimizde belirtilen sosyal bilim dallarında teorik ve deneye dayalı çalışmalar, kitap incelemeleri, açıklamalı bibliyografiler ve derleme makaleler de yer alabilecektir.
4. Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisi, açık erişim politikasını benimsemiş ve akademik özgürlüğü savunan bir yayım alanıdır. Yayın öncesinde, sürecinde ya da sonrasında yazarlardan ücret talep edilmez. Yazarlara bir telif ücreti ödenmez.
5. Yayınlanmak üzere dergiye gönderilen yazılar, yayım kurulu tarafından ilk değerlendirmesi yapıldıktan sonra hakemlere gönderilir. Yayım kurulu hakemlerden gelecek rapor doğrultusunda yazının basılmasına, yazardan makalesinde düzeltme istenmesine ya da basılmamasına karar verir. Yayım kararı yazar(lar)a bildirilir.
6. Yazarlar makalelerinin başlığını, ad, soyadı, unvan, bağlı oldukları kurum adı, posta adresi, telefon ve e-posta adreslerini ayrı bir kâğıda yazarak bir kapak sayfası hazırlayıp makaleleri ile birlikte göndermelidir. Hakemlere gönderilecek metinde makalenin başlığı, makale metni, Türkçe ve İngilizce özetler bulunmalı, kimlik bilgileri yer almamalıdır.
7. Sisteme yüklenen her bir makalenin iThenticate, Turnitin gibi intihal tarama programı aracılığı ile taranarak sisteme yüklenmesi gerekmektedir. Tarama sonucu %20'nin üzerinde olan makaleler RET edilmektedir. Makaleler en az iki hakem tarafından kör hakemlik uygulamasıyla değerlendirilmektedir.
8. Dergide yayımlanması istenilen metinlerin, word veya open office gibi döküman biçiminde ve DergiPark sistemi üzerinden (<http://dergipark.org.tr/tr/pub/kaypod>) başvurusu yapılmalıdır.
9. ULAKBİM/TR Dizin'in 2020 yılında zorunlu kıldığı "etik kurul kararı gerektiren klinik ve deneysel insan ve hayvanlar üzerindeki çalışmalar için ayrı ayrı etik kurul onayı alınmış olmalı, bu onay makalede belirtilmeli ve belgelendirilmelidir." kriteri çerçevesinde insan ve hayvan örnekleme olan nitel ve nicel saha araştırmaları için etik kurul onayı makaleye ek olarak verilmeli ve makalenin yöntem kısmında belge tarih ve sayısı belirtilerek etik kurallara uyulduğu ifade edilmelidir.
10. Dergiye gönderilen çalışmaların Araştırma ve Yayın Etiğine uygunluğuna dikkat edilmektedir. ICMJE (International Committee of Medical Journal Editors) tavsiyeleri ile COPE (Committee on Publication Ethics)'nin editör ve yazarlar için uluslararası standartlara uygunluk aranmaktadır.
11. Yazım ve biçim kurallarına uygun olmayan makaleler hakeme gönderilmez ve basılmaz.
12. Düzeltme metnini 30 gün içerisinde göndermeyen yazarların metinleri reddedilir.



ETİK İLKELER VE YAYIN POLİTİKASI

Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisi (KAYPOD) kamu yönetimi ve kamu politikaları başta olmak üzere, ilgili sosyal bilimler çalışmalarını yayımlamak amacıyla kurulmuştur. Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisinde yer alan etik görev ve sorumluluklar oluşturulurken açık erişim olarak Committee on Publication Ethics (COPE) tarafından yayınlanan rehberler ve politikalar dikkate alınmıştır. Aşağıda yazar, hakem ve editörlerin uyması gereken etik ilke ve kurallara yer verilmiştir.

Yazarlara İlişkin Etik İlke ve Kurallar

- Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisi'ne gönderilen makalelerin kamu yönetimi ve kamu politikaları başta olmak üzere ilgili sosyal bilimler alanlarında özgün çalışmalar olması gerekmektedir.
- Makalelerde yararlanılan tüm kaynaklara ilişkin doğru ve uygun bir şekilde kaynak gösterimi gerekmektedir.
- Dergiye gönderilen makalelerin başka bir dergiye gönderilmemiş olması ve KAYPOD Telif Hakkı Devir Formu doldurulması gerekmektedir.
- Makaleye fikren katkıda bulunmayan kişilere yazar olarak yer verilmemelidir.
- Gönderilen makaleye ilişkin çıkar çatışmaları belirtilerek nedeni açıklanmalıdır.
- Yazarların, hakem sürecindeyken çalışmalarına ilişkin ham verileri editörler kuruluna iletmesi istenebilir, bu durumda yazarların ham verilerini editörler kuruluyla paylaşmaları beklenebilir. Yazarlar, yayımlanan bir makaleye ilişkin verileri 5 yıl süreyle saklamakla yükümlüdürler.
- Yazarlar çalışmalarında bir hata tespit ettiklerinde editörü ve editörler kurulunu bilgilendirmelidir. Düzeltme veya geri çekme süreçlerini editörler ile işbirliği içerisinde gerçekleştirmelidirler.

Hakemlere İlişkin Etik İlke ve Kurallar

Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisi'ne gönderilen tüm makaleler çift taraflı kör hakemlik süreci ile değerlendirilmektedir. Çift taraflı kör hakemlik, yansız, nesnel ve bağımsız bir değerlendirme sürecinin sağlanabilmesi için yazarların hakemlerden, hakemlerin de yazarlardan gizli tutulması anlamına gelmektedir. Hakemlere makaleler değerlendirilmek üzere Dergipark sistemi üzerinden iletilmektedir. Hakemler, değerlendirdikleri makalenin KAYPOD'un temel yayın alanlarına katkısını ve makalenin yayımlanabilir olup olmadığına ilişkin kararlarını kendilerine sistem üzerinden iletilen formu doldurmak suretiyle gerçekleştirmektedirler. Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisi'nde hakem olarak görev yapan akademisyenlerin etik sorumlulukları şunlardır:

- Hakemlerin uzmanlık alanlarına ilişkin makalelere hakemlik yapmaya özen göstermeleri gerekmektedir.
- Hakemler çıkar çatışması olabilecek çalışmalarını değerlendiremeyeceklerini editörlere iletmelidirler.
- Hakemler makaleleri tarafsız olarak değerlendirmelidirler.
- Hakemlerin değerlendirdikleri makalelere ilişkin çevrimiçi Makale Değerlendirme Formunu doldurmaları gerekmektedir. Hakemler değerlendirdikleri makaleye ilişkin görüşlerini makale değerlendirme formunda gerekçeli olarak ifade etmelidirler.
- Hakemler makale değerlendirmelerinde yazarları rencide edecek bir dil kullanmaktan kaçınmalı, aksine önerilerinde kullandıkları üslubun bilimsel olması gerekmektedir. Olumsuz bir durum ile karşılaşılması halinde editörler hakem ile iletişime geçerek yorumlarını yeniden gözden geçirmeleri ve düzeltmelerini talep edebilirler.
- Hakemlerin kendilerine verilen süre içerisinde etik sorumluluklara uyarak değerlendirmelerini tamamlamaları gerekmektedir.

Editör(ler)e İlişkin Etik İlke ve Kurallar

- Editörlerin Committee on Publication Ethics (COPE) tarafından yayınlanan olduğu 'COPE Dergi Editörleri için Etik Davranışlar ve En İyi Uygulamalar Kılavuzu'nda yer alan etik sorumlulukları yerine getirmekle yükümlüdürler. Editörlerin etik görevleri ve sorumlulukları aşağıdaki gibidir:
- Editör derginin niteliğinin artırılması ve gelişimine katkıda bulunmak için çaba sarf etmekle yükümlüdür.
- Editörün, yazarların ifade özgürlüğünü desteklemesi gerekmektedir.



- Editörün, dergide hakem değerlendirmesinin gerekli olmadığı bölümlerin (editöre mektup, davetli yazılar, konferans duyuruları vb.) açıkça belirtildiğinden emin olması gerekmektedir.
- Editörün yayımlanan makalelerin dergi okuyucularının bilgi ve becerileriyle uyumlu olabilmesi için çaba sarfetmesi gerekmektedir.
- Editör, hakemlerin bilgi ve uzmanlıklarına uygun makaleleri değerlendirmelerini istemelidir. Böylece makalelerin alanında uzman kişilerce uygun bir şekilde değerlendirilmesi sağlanmalıdır.
- Editör, hakemlerin bir makaleyi değerlendirmeden önce makaleye ilişkin çıkar çatışmaları bulunmadığını belirtmelerini talep etmekte yükümlüdür.
- Editörün hakem değerlendirme sürecine ilişkin gerekli tüm bilgileri ve hakemlerden yapması beklenenleri hakemlere iletmeli gerekmektedir.
- Editör, hakem değerlendirme sürecinin çift taraflı kör hakemlik ile sürdürüldüğünden emin olmalı ve yazarlara hakemleri, hakemlere de yazarları ifşa etmemelidir.
- Editör, hakemleri zamanlama ve performanslarına göre değerlendirmelidir.
- Editör, hakemlere ilişkin bir veri tabanı oluşturmalı ve hakemlerin performansına göre veri tabanını güncellemelidir.
- Editör, kaba ve kırıncı yorumlarda bulunan ya da geç dönen hakemleri hakem listesinden çıkarmalıdır.
- Editör, hakem listesini hakemlerin uzmanlık alanlarına göre sürekli yenilemeli ve genişletmelidir.
- Editör, yazarlara kendilerinden ne beklediğine ilişkin yayım ve yazım kuralları ile örnek şablonu sürekli güncellemelidir.
- Editör dergiye gönderilen makaleleri dergi yazım kuralları, çalışmanın önemi, özgünlüğü açısından değerlendirmeli ve makaleyi ilk gönderim sürecinde reddetme kararı alırsa, yazarlara bunun nedenini açık ve yansız bir şekilde iletmelidir. Bu süreçte, makalenin dilbilgisi, noktalama ve/veya yazım kuralları (kenar boşlukları, uygun şekilde referans gösterme, vb.) açısından tekrar gözden geçirilmesi gerektiğine karar verilirse, yazarlar bu konuda bilgilendirilmeli ve gerekli düzeltmeleri yapabilmeleri için kendilerine zaman tanınmalıdır.
- Makalelerde gönderim ve yayıma kabul tarihleri yer almalıdır.
- Yazarların makalelerinin durumuna ilişkin bilgi talebi olduğunda çift taraflı kör hakemlik sürecini bozmayacak şekilde yazarlara makalelerinin durumuna ilişkin bilgi verilmelidir.
- Dergiye yayımlanmak üzere gönderilen makalelerde son karar editör kuruluna aittir. Editör kurulu objektif ve akademik kriterler dahilinde dergide yayınlanacak makaleleri belirlemekle yükümlüdür.
- Editör, editörler kurulu üyelerine yayım ve yazım kurallarını iletmeli ve kendilerinden beklenenleri açıklamalıdır.
- Editör, editörler kurulu üyelerine yayım ve yazım kurallarının en güncel halini iletmelidir.
- Editör, editörler kurulu üyelerini değerlendirmeli ve derginin gelişimine aktif olarak katılım gösterecek üyeleri editörler kuruluna seçmelidir.
- Editör, editörler kurulu üyelerini aşağıda yer alan rolleri ve sorumluluklarına ilişkin bilgilendirmelidir
 - Derginin gelişimini desteklemek
 - Kendilerinden istendiğinde uzmanlık alanlarına ilişkin derlemeler yazmak
 - Yayım ve yazım kurallarını gözden geçirmek ve iyileştirmek
 - Derginin işletiminde gerekli sorumlulukları yerine getirmek

İntihal ve Etik Dışı Davranışlar

Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisi'ne gönderilen tüm makaleler basılmadan önce herhangi bir intihal yazılım programı ile taranmaktadır. Benzerlik oranı %20 ve altında olan makaleler yayına kabul edilir. Bu oranı aşan makaleler ayrıntılı olarak incelenir ve gerekli görülürse gözden geçirilmesi ya da düzeltilmesi için yazarlara geri gönderilir, intihal ya da etik dışı davranışlar tespit edilirse yayımlanması reddedilir.

Aşağıda etik dışı bazı davranışlar listelenmiştir:

- Çalışmaya fıkren katkıda bulunmayan kişilerin yazar olarak belirtilmesi,
- Çalışmaya fıkren katkıda bulunan kişilerin yazar olarak belirtilmemesi,
- Makalenin yüksek lisans/doktora tezinden ya da bir projeden üretilmişse bunun belirtilmemesi,
- Dilimleme yapılması yani, tek bir çalışmadan birden fazla makale yayımlanması,
- Gönderilen makalelere ilişkin çıkar çatışmalarının bildirilmemesi,
- Çift taraflı kör hakemlik sürecinin deşifre edilmesi.



YAZIM KURALLARI

1. Her makalede, ana başlığın hemen altında, makalenin amacı ve önemini içeren biri Türkçe biri İngilizce olmak üzere 200 kelimeelik öz/abstract yer almalıdır. "Öz"lerin altında, beş kelimeyi aşmayan anahtar sözcükler/keywords bulunmalıdır. Kısacası makaleler, Ana Başlık, Öz, Anahtar Sözcükler, Abstract, Keywords, Makale Metni, Notlar ve Kaynakça sırası ile kaleme alınmış olmalıdırlar.

2. Makaleler 8.000 kelimeyi geçmemelidir.

3. Kamu Yönetimi ve Politikaları dergisine gönderilecek tüm makaleler makale şablonu kullanılarak hazırlanmalıdır. Bu şablon kullanılmadan gönderilmiş makaleler RED edilecektir. Makale şablonuna <https://dergipark.org.tr/tr/download/journal-file/18581> linkine tıklayarak ulaşabilirsiniz.

4. Ana metin Times New Roman yazı karakteri kullanılarak 11 punto ve iki yana yaslı olarak yazılmalıdır. Paragraf öncesi ve sonrası paragraf boşluğu bırakılmamalıdır. Paragrafların ilk satırları 1,25 cm içeriden başlamalıdır.

5. Makalenin ana başlık ve alt başlıkları iki yana yaslı, Times New Roman 13 punto, 1,25 cm paragraf girintili olarak yazılmalıdır ve 1., 1.1., 1.1.1 gibi ondalıklı şekilde, 1.GİRİŞ'ten başlayarak (Kaynakça Hariç) numaralandırılmalıdır. Giriş, Bulgular vs. bölüm başlıkları koyu ve büyük harflerle yazılmalıdır. Alt başlıklar ise koyu ve kelimelerin ilk harfleri büyük olacak şekilde yazılmalıdır.

6. Metin içinde kısa alıntılar çift tırnak içinde verilmeli, alıntının içinde tırnak işareti kullanılması gerekmesi durumunda ise tek tırnağa başvurulmalıdır. 40 sözcükten uzun alıntılar blok halinde, tırnaksız, paragrafların ilk satırı ile aynı hizada (soldan 1,25 cm girintili) ve tek satır aralık ile italik (Eğik) yazılmalıdır. Alıntı yaparken özgün eserden çıkarılan sözcük ve cümleler parantez içinde üç nokta ile (...) belirtilmelidir.

7. "Uzun alıntılar için Microsoft Word programında Giriş sekmesinin altında bulunan Stiller kısmından UzunAlıntı stili seçilmelidir. Kısa alıntılar çift tırnak içinde verilebilir."

8. Kitap, dergi, gazete, film ve program adları metin içinde italik yazılmalıdır. Sayılar metin içinde tutarlı olmak koşuluyla harf veya rakamla belirtilebilir. Türkçe metinlerde tarih belirtilirken önce gün, sonra ay yazılmalıdır.

1.1. Başlıklar

(Hazırlamış olduğunuz Diğer kısımları bu alanın tamamını silerek yapılandırabilirsiniz)

İkinci dereceden başlıklar Başlık 2 Seçilerek yapılmalıdır

1.1.1. Üçüncü ve Dördüncü Dereceden Başlıklar

Üçüncü dereceden başlıklar Başlık 3,

1.1.1.1.

Dördüncü dereceden başlıklar Başlık 4 seçilerek yapılmalıdır.

KAYNAKÇA

1- Kaynakça 1,25 cm aslı ve 1,25 soldan girintili olacaktır.

2- Dergiye gönderilen tüm yazıların metin içi referansları ve kaynakçaları APA sistemine uygun olarak düzenlenmeli, kaynak olarak Publication Manual of the American Psychological Association'ın altıncı baskısı kullanılmalıdır.

3- Metin içinde yapılan tüm göndermeler, yine metnin içinde, sırasıyla yazarın soyadı, tarih ve eğer alıntı yapılmışsa sayfa numarası yazılarak belirtilmelidir (Barthes, 1975, s. 104). Aynı kaynaklara yapılan diğer göndermelerde de aynı yöntem uygulanmalı, "age." gibi ibareler kullanılmamalıdır.

4- Gönderme yapılan eser iki yazarlı ise, her iki yazarın da soyadları belirtilmeli (Lipovetsky ve Charles, 2004); yazarlar ikiden fazlaysa, ilk yazarın soyadından sonra "ve diğerleri" anlamında "vd." ibaresi kullanılmalı (Jenkins vd., 2009); birden fazla kaynağa yapılan göndermeler ise noktalı virgülle ayrılmalıdır (Alemdar, 1999; Oskay, 1994).

5- Aynı yazarın aynı yılda yaptığı çalışmalar için "a, b, c" ibareleri kullanılmalı (Cassetti, 2011a) ve bu ibareler metin içinde ve kaynakçada aynı olmalıdır.

6- İkincil bir kaynak söz konusu ise metin içi referans, alıntı yapılan yazarın adının metinde geçip geçmemesine göre (aktaran Elsaesser, 2004, s. 82) veya (Musser'den aktaran Elsaesser, 2004, s. 82) şeklinde düzenlenmelidir.

7- Kaynakçada yalnızca metinde gönderme yapılan kaynaklara tam künyeleri ile yer verilmeli ve türleri dikkate alınmaksızın tüm kaynaklar yazar soyadı ve yıla göre düzenlenmelidir.

8- Çeşitli eserlerin kaynakçada nasıl gösterilmesi gerektiği ile ilgili örnekler aşağıda sunulmuştur:



KİTAP

Tek yazarlı kitap

Tekşen, Ö. (2014). Ertelenmiş Vergilerin İncelenmesi ve Muhasebeleştirilmesi 1 (1. baskı). Ankara: Detay Yayıncılık.

Tek yazarlı çeviri kitap

Wacquant, L. (2011). Kent Paryaları: İleri Marjinalliğin Karşılaştırmalı Sosyolojisi. (M. Doğan, Çev.). İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Yayınevi.

İki ve daha fazla yazarlı kitap

Eco, U. ve Dixon, R. (2012). Inventing the enemy and other occasional writings. Boston: Houghton Mifflin Harcourt.

Eco, U., Martini, C. M., Proctor, M. ve Cox, H. (2012). Belief or nonbelief? A confrontation. New York: Skyhorse Pub.

Derleme kitap

Bottomore, T. ve Nisbet R. (Ed.). (2002). Sosyolojik Çözümlemenin Tarihi. Ankara: Ayraç.

Kitapta bölüm/makale

Giddens, A. (2002). Pozitivizm ve Eleştiriciler. (L. Köker, Çev.). T. Bottomore ve R. Nisbet, (Ed.), Sosyolojik Çözümlemenin Tarihi içinde (243-291). Ankara: Ayraç.

MAKALE

Basılı dergide makale

Eco, U. ve Pezzini, I. (1982). La sémiologie des Mythologies. Communications, 36(1), 19-42.

Çevrimiçi dergide makale

Caoduro, E. ve Baschiera, S. (2015). Retro, Faux-vintage and Anachronism: When Cinema Looks Back. Necsus. Bahar 2015. Erişim 8 Mart 2016, <http://www.necsus-ejms.org/retro-faux-vintage-and-anachronism-when-cinema-looks-back/>

DİĞER KAYNAKLAR

Yayınlanmamış tez

Pinto, A. (2012). Lessalles de cinémad'art et essai: Sociologie d'un label culturel entremarché et politique publique. Yayınlanmamış doktora tezi, Picardi Jules Verne Üniversitesi.

Gazete yazısı

Charrel, M. (5 Mart 2016). L'Union européenne doit se repenser d'urgence. Le Monde. 4.

Çevrimiçi gazete yazısı

Charrel, M. (5 Mart 2016). L'Union européenne doit se repenser d'urgence. Le Monde. Erişim 7 Mart 2016, http://www.lemonde.fr/idees/article/2016/03/05/aveuglements-europeens_4877082_3232.html

Gazete haberi (yazar adı yoksa)

Réforme du code du travail: Manuel Valls promet des « améliorations ». (6 Mart 2016). Le Monde. Erişim 07 Mart 2016, http://www.lemonde.fr/politique/article/2016/03/06/loi-travail-manuel-valls-promet-des-ameliorations_4877336_823448.html

Web sitesi

Hacızade, N. (10 Eylül 2015). Yaşar Kemal'den, Sevmek, Sevinmek, İyi Şeyler Üstüne. Erişim 07 Mart 2016, <http://www.5harfililer.com/yasar-kemalden-sevmek-sevinmek-iyi-seyler-ustune/>

What we learned in Seoul with AlphaGo. Erişim 17 Mart 2016, <https://googleblog.blogspot.com/2016/03/what-we-learned-in-seoul-with-alphago.html>

Film

Anderson, W. (1999). Rushmore [Film].