

SPMJ

Strategic Public Management Journal



SPMJ

**STRATEGIC PUBLIC MANAGEMENT
JOURNAL**

Number 12
2020



ISSN 2149-9543

www.dergipark.gov.tr/spmj



Editorial Board/Editör Kurulu

Field Editors/Alan Editörleri

Doç. Dr. Burak Hamza Eryiğit (Marmara University, TR)

Prof. Dr. Miguel A. Rodrigues (Minho University, PT)

Governance and Local Government/Yönetişim ve Yerel Yönetimler

Prof. Dr. İdris Sarısoy (Marmara University, TR)

Dr. Öğretim Üyesi Recep Yücedoğru (Zonguldak B. Ecevit University, TR)

Public Economics/Kamu Ekonomisi

Prof. Dr. Alaeddin Yalçınkaya (Marmara University, TR)

Prof. Dr. Yusuf Arayıcı (Salford University, UK)

Dr. İmran Demir (Marmara University, TR)

International Relations/Uluslararası İlişkiler

Prof. Dr. Calin Hintea (University of Cluj, RO)

Prof. Dr. Yüksel Demirkaya (Marmara University, TR)

Prof. Dr. Adem Esen (İstanbul University, TR)

Strategic Public Management/Stratejik Kamu Yönetimi

Editor/Editör

Prof. Dr. Yüksel Demirkaya

Editor Asistants/Editör Asistanları

Muhammet Erdal Okutan, Murat Tüysüz

Journal Management/Dergi Yönetimi

Adem Sarıca (Technical and Editorial Office Assistant)



Yayıncı / Publisher

Prof. Dr. Yüksel DEMİRKAYA

Editör / Editor

Prof. Dr. Yüksel DEMİRKAYA (Marmara University, Istanbul)

Uluslararası Bilimsel Danışma Kurulu / International Scientific Advisory Board

Prof. Dr. Geert Bouckaert (KU Leuven University, BE)
Prof. Dr. Calin Hintea (University of Cluj, RO)
Prof. Dr. Constantin M. Profiroiu (Bucharest Un., RO)
Prof. Dr. Emil Turc (Aix-Marseille University, FR)
Prof. Dr. Hilde Bjorna (Tromso University, NO)
Prof. Dr. Miguel A. Rodrigues (Minho University, PT)
Prof. Dr. Riccardo Mussari (Siena University, IT)
Prof. Dr. Yusuf Arayıcı (Salford University)
Assoc. Prof. Dr. Jana Gasparikova (Bratislava, SV)

Bilim Kurulu / Scientific Board

Prof. Dr. Asuman Yalçın (Marmara University)
Prof. Dr. Ercan Gegez (Marmara University)
Prof. Dr. Hamza Ateş (İstanbul Medeniyet University)
Prof. Dr. Hüseyin Gül (Süleyman Demirel University)
Prof. Dr. Hamza AL (Sakarya University)
Prof. Dr. Önder Kutlu (Necmettin Erbakan University)
Prof. Dr. Kamil Ufuk Bilgin (TODAIE)
Prof. Dr. Mehmet Melemen (Marmara University)
Prof. Dr. Mert Uydacı (Marmara University)
Prof. Dr. Mustafa Arslan (Yıldız Teknik University)
Prof. Dr. Ömer Çaha (Yıldız Teknik University)
Prof. Dr. Ömer Faruk Gençkaya (Marmara University)
Prof. Dr. Recep Bozlağan (Marmara University)
Prof. Dr. Uğur Ömürgönülşen (Hacettepe University)
Prof. Dr. Hikmet Kavruk (Gazi University)
Prof. Dr. Sezai Dumanoglu (Marmara University)
Prof. Dr. Yakup Bulut (Mustafa Kemal University)
Prof. Dr. Veysel Eren (Mustafa Kemal University)
Prof. Dr. Adem Esen (İstanbul University)
Prof. Dr. Yüksel Demirkaya (Marmara University)
Prof. Dr. Kürşat Özdaşlı (Mehmet Akif Ersoy University)
Prof. Dr. Tarkan Oktay (İstanbul Medeniyet Un.)
Prof. Dr. Mustafa T. Karayigit (Marmara Un.)
Assoc. Prof. Dr. Uğur Sadioğlu (Hacettepe Un.)
Assoc. Prof. Dr. Özer Köseoğlu (Sakarya University)
Assoc. Prof. Dr. Zahid Sobacı (Uludağ University)
Prof. Dr. Nail Yılmaz (Marmara University)
Prof. Dr. Sadık Ünay (İstanbul University)
Prof. Dr. Yaşar Kabataş (Marmara University)
Prof. Dr. Nihal Ekin Erkan (Marmara University)
Assoc. Prof. Dr. Aynur Can (Marmara University)
Prof. Dr. Hüseyin Toros (İstanbul Teknik Un.)
Assoc. Prof. Dr. Mustafa Lamba (M. Akif Ersoy Un.)
Assoc. Prof. Dr. Nazım Kartal (Sinop University)
Assoc. Prof. Dr. İsmail Sevinç (Selçuk University)
Assoc. Prof. Dr. Fatih Kırışık (Dumlupınar University)
Asst. Prof. Dr. Ahmet Sarıtaş (Mehmet Akif Ersoy Un.)
Asst. Prof. Dr. İlke Bezen Aydoğdu (Firat University)
Asst. Prof. Dr. Salih Batal (Yalova University)
Asst. Prof. Dr. Mustafa Kocaoğlu (Ahi Evran University)
Asst. Prof. Dr. Ahmet Fidan (Ordu University)
Asst. Prof. Dr. Sezai Öztop (Mehmet Akif Ersoy University)



Strategic Public Management Journal (SPMJ) is an internationally reviewed (double-blind method), open-accessed, online journal that represents a collective effort initiated by an international group aimed at boosting the research in the field of public administration and strategic management. SPMJ represents a unique source of specialized analysis of the transition processes to democracy, of the reform of public administration, of the implementation of strategic public management and of comparative analysis of administrative systems.

The general topic covered by the articles in the Journal is administrative sciences. As a result of an interdisciplinary, modern approach, the articles cover the following specific themes: public management, strategic management, public policy, administrative law, public policy analysis, regional development, community development, public finances, urban planning, program evaluation in public administration, ethics, comparative administrative systems, etc. From the standpoint of the topic covered, SPMJ is lined up with the trends followed by other international journals in the field of public administration.

SPMJ does not charge any fee to process or publish the articles. SPMJ does not pay any fee to the authors for their articles.

Strategic Public Management Journal (SPMJ), kamu yönetimi ve stratejik yönetim alanındaki bilimsel çalışmalarını desteklemeyi hedefleyen, uluslararası bir grup tarafından başlatılan kolektif bir çabayı temsil eden uluslararası hakemli (çift-kör hakemli) ve açık erişimli bilimsel bir dergidir. SPMJ, demokrasiye geçiş süreçleri, kamu yönetimi reformları, stratejik kamu yönetimi uygulamaları ve yönetim sistemlerinin karşılaştırmalı analizi için sağlam bir kaynak olma hedefiyle yola çıkmıştır.

Dergideki makalelerin kapsadığı genel konu başlığı, yönetim bilimleridir. Çağdaş interdisipliner yaklaşımın sonucu olarak, makaleler kamu yönetimi, stratejik yönetim, kamu politikası, idare hukuku, kamu politikası analizi, bölgesel kalkınma, toplumsal gelişme, kamu maliyesi, kentsel planlama, program değerlendirme, etik, karşılaştırmalı idari sistemler gibi kamu yönetimindeki spesifik konuları kapsamaktadır. Kapsama alınan konu başlıkları itibariyle SPMJ, kamu yönetimi alanındaki diğer uluslararası dergilerce izlenen genel eğilimleri de dikkate almaktadır.

Strategic Public Management Journal (ISSN: 2149-9543) is an academic publication hosted by Turkish JournalPark (www.dergipark.gov.tr/spmj) and indexed by Directory of Open Access Journals (DOAJ), Directory of Research Journals Indexing (DRJI), Academic Resource Index (Research Bib).



CONTENTS

<i>Article</i>	<i>Pages</i>
1855-2020 Döneminde Türkiye’de Büyükşehir Belediye Yönetiminin Gelişimi DOI: 10.25069/spmj.788976 <i>Period 1855-2020 Development of the Municipality Management in Turkey</i> Tarkan OKTAY	1-41
Örgüte Güvenin Belediyeler ve Belediye İştiraklerinde Örgüte Bağlılığa Etkisi DOI: 10.25069/spmj.804355 <i>The Effect of Organizational Trust in Municipalities and Municipal Companies on Organizational Commitment</i> Murat TUYSUZ Mahmut DOĞAN Mustafa TUYSUZ	42-57
Kamu Çalışanlarının Atanmış ve Seçilmiş Yönetici Algıları DOI: 10.25069/spmj.735371 <i>Public Employees Perceptions of Appointed and Elected Managers</i> Ahmet GÜVEN	58-69
Türkiye’de Kamu Personel Rejiminin Sistemsel Sorunları DOI: 10.25069/spmj.826314 <i>Systemic Problems of The Public Personnel Regime in Turkey</i> Mustafa Lütfi ŞEN	70-85
Yerel Siyaset Açısından Ankara’da Demokrat Parti Dönemi (1950-1960) DOI: 10.25069/spmj.811515 <i>Democrat Party Period in Ankara in Terms of Local Politics (1950-1960)</i> Osman SERT	86-133
Afganistan Anayasası’nda İnsan Hakları DOI: 10.25069/spmj.730983 <i>Human Rights in The Afghanistan Constitution</i> Alaeddin YALÇINKAYA Yasir RASHİD	134-148
Doğu Asya’da Ortaya Çıkan Dijital Dönüşüm Kavramları Üzerine Bir Analiz DOI: 10.25069/spmj.701366 <i>An Analysis on Digital Transformation Concepts of East Asian Origin</i> Doğuş AYGÜN Zümrüt ECEVİT SATI	149-159



1855-2020 Döneminde Türkiye’de Büyükşehir Belediye Yönetiminin Gelişimi

Period 1855-2020 Development of the Municipality Management in Turkey

Tarkan OKTAY¹

Strategic Public Management Journal
Volume 6, Issue 12, pp. 01-41
December 2020
DOI: 10.25069/spmj.788976
Research Article/Araştırma Makalesi
Received: 01.09.2020
Accepted: 05.12.2020
© The Author(s) 2020
For reprints and permissions:
<http://dergipark.gov.tr/spmj>

Öz

Türkiye’de büyük ölçekli şehirlerin farklı bir belediye modeli ile yönetilmesi konusundaki arayış ve uygulamalar Osmanlı dönemine kadar gitmektedir. Osmanlı’da İstanbul’da uygulanan Şehremaneti belediye modeli, Cumhuriyet döneminde Ankara ile devam etti. 1950’den sonra kentleşmenin hızlanması sonucunda büyük şehirlerin daha da büyümesi yanında yeni büyük şehirlerin de ortaya çıktığı görülmektedir. 1960-1980 döneminde büyük şehirlerin yönetimi konusunda sonuca ulaşamayan önemli girişimler oldu. Bu çabalar anayasal sınırlılıklar nedeniyle daha çok belediye birliği modeli üzerinde yoğunlaştı. İki kademeli büyükşehir belediye modelinin uygulanması ancak 1984’de mümkün olabildi. 2000’li yıllardaki kamu yönetimi reformları kapsamında büyükşehir belediye modeli de çok yönlü geliştirildi. 2000-2014 döneminde büyükşehir belediyeleri konusunda coğrafi yetki alanının genişlemesi ve küçük ölçekli yerel yönetimlerin azaltılması düzenlemeleri öne çıkmaktadır. Bu süreç sonunda büyükşehir modeli bir il yerel yönetim modeli haline dönüştü. Bu çalışmada Türkiye’deki büyükşehirlerin yönetimi ile ilgili girişim ve uygulama modelleri Osmanlı’dan günümüze dönemler çerçevesinde analiz edilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Büyükşehir Belediyesi, Metropolitan Kent, Belediye Tarihi, Yerel Yönetim Reformu

Abstract

The search for and implementations of different municipality models for large scale cities in Turkey has dated back to the Ottoman period. The Şehremaneti municipality model implemented in Istanbul by Ottomans continued in Ankara in the Republican era. After 1950s due to increase in urbanization, along with the enlargement of already big cities, new big cities started to emerge. Between 1960 and 1980 there had been important but futile attempts about administration of large cities. These attempts focused mostly on municipality union model due to constitutional limitations. The implementation of two-level metropolitan municipality model became possible only in 1984. Metropolitan municipality model was improved during public administration reforms in 2000s. Between 2000 and 2014 regulations about extension of geographical authority space of metropolitan municipalities and reduction of small-scale local governments stood out. At the end of this process, metropolitan municipality model became a model for city local government. In this work, initiatives and implementation models about metropolitan municipalities in Turkey are analyzed from Ottomans to today in different periods.

Key Words: Metropolitan Municipality, Metropolitan City, Municipal History, Local Government Reform.

¹ Prof. Dr., İstanbul Medeniyet Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, tarkan.oktay@medeniyet.edu.tr, ORCID ID: orcid.org/0000-0002-7010-9373.

GİRİŞ

Günümüzde dünyadaki nüfusun yarısı kentlerde yaşamakta ve bu oran gittikçe artmaktadır. Kentleşme, imar, kalkınma, konut, çevre, sosyal hizmetler, altyapı, planlama vb. alanların büyüyen ve gelişen şehirlerde ihtiyaca cevap verebilecek biçimde yönetilebilmesi temel problem alanlarından birini oluşturmaktadır. Ülkeler, hızlı kentleşme sürecinde yeni şehir yönetim modeli arayışına girmekte ve mevcut yönetim yapılarını dönüştürerek geliştirmeye çalışmaktadır. Bu süreçte ülkedeki tarihi birikim, ekonomik, sosyal ve siyasi özellikler yanında reformları tasarlayan ve uygulayan kesimlerin yaklaşımları da etkili olmaktadır. Diğer taraftan benzer problemlerle karşı karşıya olan farklı ülkelerdeki model ve uygulamalar yeni yönetim arayışlarında önemli bir kaynak durumundadır.

Büyük ölçekli şehirler ekonomik, sosyal ve siyasal açıdan ülkeler için ayrı bir öneme sahiptir. Büyük şehirlerin her alanda dengeli biçimde gelişmesi ve yerel hizmetler alanında başarı sağlanması ülkelerin gelişmesi, kalkınması ve istikrarı konusunda yüksek etkiye sahiptir. Bu nedenle genelde büyük şehirlerin yönetim modelleri diğer şehirlerden farklılaşmaktadır. Metropol şehir yönetiminden metropol alan yönetimine doğru geniş bir yelpaze de değişen anlayışlar çerçevesinde her ülke kendi yönetim modelini etkin kılmaya çalışmaktadır. Nüfusun büyük ölçekli şehirlerde toplanması bu şehirlerin yönetimi konusundaki çalışmaların farklı yoğunluklarda sürekliliğini sağlamaktadır.

Türkiye’de büyük şehirlerin gelişimini genel olarak sanayileşme öncesi ve sanayileşme sonrası hızlı göç ile gelişen şehirler olarak iki dönemde incelemek mümkündür. Osmanlı döneminde 1855 gibi geç sayılmayan bir dönemde İstanbul’da modern büyük şehir yönetim modeli ile tanışan ülkede 1930’lara kadar bu model Ankara’nın da ilavesiyle yürürlükte kalmıştır. Büyük şehirlerin yönetimi konusunun esas gündeme taşınması ise 1950’li yıllarda başlayan göç dalgaları ile şehirlerin daha da büyümesi ve ortaya çıkan problemlerle olmuştur. 1960’lı yıllarda başlayan büyük ölçekli şehirler için model arayışları farklı dönemlerde farklı seyirler izlemiştir.

Türkiye’nin Osmanlı’dan günümüze büyük ölçekli şehirlerindeki belediye modellerinin tarihi bir süreklilik ve tamamlayıcılık içinde ele alınması bu çalışmanın temel amacını oluşturmaktadır. Özellikle bu konuda çalışma yapan lisansüstü araştırmacılar ve uzmanlar için kapsayıcı ve bütüncül bir kaynak sağlama amacı öne çıkmaktadır. Türkiye’de büyük şehirlerin yönetimi konusunda farklı zamanlarda yayımlanan değerli bilimsel çalışmalar bulunmakla birlikte, sürekli değişim karşısında ve kapsam tercihleri nedeniyle yönetim modellerinin öncesi ya da sonrası gelişmeleri içermeye noktasında eksiklikler ortaya çıkabilmektedir. Bu çalışmada Osmanlı Dönemi’nden çalışma tarihine kadar geçen süredeki yönetim modelleri sekiz dönem altında ele alınmaktadır. Dönem incelemeleri mümkün olduğunca dönemin özellikleri çerçevesinde benzer yoğunlukta ve detayda ele alınmaya çalışılmıştır. İncelenen dönemler, mevzuat ve ilgili çalışmalar çerçevesinde model çalışmaları, yetki ve görevler, sınırlar, organlar, yeni kurumlar, girişimler, değişiklikler ve problemler bakımından ele alınmaktadır.

1. TÜRKİYE’DE NÜFUSUN BÜYÜK ÖLÇEKLİ ŞEHİRLER BAĞLAMINDA GELİŞİMİ

Türkiye’de büyük ölçekli şehirlerin gelişmesi ve yönetim modelleri sürecini, tarihsel bütünlük içinde, Osmanlı Dönemi ve Cumhuriyet Dönemi ana başlıkları altında incelemek mümkündür. Kuşkusuz, Cumhuriyet dönemi kentleşme bakımından taşıdığı özellik, süreç ve gelişmeler bakımından daha ağırlıklı olarak ele alınan bir dönemi oluşturmaktadır. Türkiye’de büyük şehirlerin yönetiminin geçirdiği aşamaların dönemler bakımından ayrıntılı biçimde inceleneceği başlıklar öncesinde nüfusun kentlerdeki gelişimi konusunda genel bir çerçeve tarihsel süreklilik içinde yer almaktadır.

Osmanlı devletinin son döneminde İstanbul, Bursa, İzmir, Edirne, Bağdat gibi nispeten büyük ölçekli şehirler tarihsel süreç içinde yüzyıllara dayalı olarak gelişmişlerdi. Sanayi Devrimi öncesi özelliklere göre yapılanmış bu şehirler, 1800'lü yılların ortalarından itibaren dönemsel nedenlere bağlı olarak nüfuslarını daha da arttırarak büyüdüler. Örneğin; İstanbul 17. Yüzyılın sonundan itibaren 450 binlik nüfus miktarını 1850'lere kadar yaklaşık aynı seviyede korudu. 1856'da 526 bin ile yükselişe geçen nüfus 1885'de 873 bin 1914'de 977 bin oldu (Koç, 2010; 196). İzmir, 17. Yüzyıldan 19. Yüzyıl ortalarına kadar 50 bin ile 120 bin nüfus seviyesine sahip oldu. 1840'da hızlı bir artış ile 150 bin, 1890'da 200 bin ve 1914'de 300 bine çıktı (Goffman, 2003; 146).

Şehirlerin hızlı büyümesinin nedenlerin ilki, Sanayi Devrimi sonrasında dünyada ortaya çıkan uluslararası ticaret düzenine bir ölçüde entegre olmaları sonucu, söz konusu şehirlerin hinterlandlarındaki ve ülkenin diğer bölgelerindeki insanlar yanında ticaretle uğraşan yabancı devlet vatandaşları için de bir çekim merkezi olmalarıdır. 1838 yılında ve sonrasında Avrupalı devletler ile imzalanan ticaret anlaşmalarının çok yönlü etkileri bu süreci beslemiştir. İkinci ve daha etkili neden Osmanlı ülkesi içindeki ve yakın çevresindeki kitlesel göç hareketleridir. Özellikle, Balkanlar ve Kafkasya'da savaş, toprak kaybı, işgal vb. nedenlerle kitleler halinde göçe zorlanan insanlar, başta İstanbul olmak üzere şehirlerin nüfus artışını beraberinde getirmiştir. Osmanlı devletinde bazı şehirlerde nüfus artışı görülmekle birlikte, ülkenin Sanayi Devrimi konusundaki eksiklikleri nedeniyle kırsal alandan şehirlere doğru teknoloji kaynaklı çekici ve itici nedenlere bağlı önemli bir göç hareketi olmamıştır.

Cumhuriyet Dönemi'nde ekonomik ve teknolojik değişikliklerin sınırlı olması nedeniyle 1923 ile 1950 arasında göçe dayalı kentleşme hareketi görülmemektedir. Ülkedeki kentli nüfus oranı %23,5-%25 düzeyinde seyretmiştir. Kentlerin nüfus artışı genel nüfus artış oranları ile paraleldir. Bu tablo büyük şehirler bakımından da yeni bir durum ortaya çıkarmamıştır. Bu dönemde Ankara'nın başkent olması kentleşme bakımından önemli bir gelişme olarak sayılabilir.

1950 yılında tarım, sanayi ve ekonomi alanındaki gelişmelere bağlı olarak kırsal yerleşmelerden kentlere doğru başlayan göç dalgası, dönemler itibariyle farklı yoğunluklarda, etkisini 2020'lere kadar hissettirmiştir. Ülkedeki kentli nüfus oranı hızla artmış, 1950'de %25 düzeyinden artmaya başlayan oran, 1985'de kırsal nüfusu geçerek %53'e, 2000'de %64,9'a ve 2012'de %77'e ulaşmıştır. Kentli nüfus artış oranı 1950-1955 döneminde %32 ve 1980-1985 döneminde %37 ile en yüksek artışlara ulaşmıştır. Nüfusun 5'er yıllık izlenebildiği ve kentli nüfusun hızlı artış gösterdiği 1950-1990 arasındaki dönemler artış ortalaması %26'dır.

Tablo 1. Türkiye Nüfusunun İl ve İlçe Merkezi ile Belde ve Köyler Bakımından Dağılımı

Yıl	Türkiye Toplam Nüfusu (a)	İl ve İlçe Merkezleri (Kentsel Nüfus)			Belde ve Köyler (Kırsal Nüfus)	
		Miktar (b)	(%) (b/a)	Önceki Döneme Göre Artış (%)	Miktar (c)	(%) (c/a)
1927	13.648.270	3.305.879	24,2	-	10.342.391	75,8
1935	16.158.018	3.802.642	23,5	15,0	12.355.376	76,5
1940	17.820.950	4.346.249	24,4	14,3	13.474.701	75,6
1945	18.790.174	4.687.102	24,9	7,8	14.103.072	75,1
1950	20.947.188	5.244.337	25,0	11,9	15.702.851	75,0
1955	24.064.763	6.927.343	28,8	32,1	17.137.420	71,2
1960	27.754.820	8.859.731	31,9	27,9	18.895.089	68,1
1965	31.391.421	10.805.817	34,4	22,0	20.585.604	65,6

1970	35.605.176	13.691.101	38,5	26,7	21.914.075	61,5
1975	40.347.719	16.869.068	41,8	23,2	23.478.651	58,2
1980	44.736.957	19.645.007	43,9	16,5	25.091.950	56,1
1985	50.664.458	26.865.757	53,0	36,8	23.798.701	47,0
1990	56.473.035	33.326.351	59,0	24,0	23.146.684	41,0
2000	67.803.927	44.006.274	64,9	32,0*	23.797.653	35,1
2007	70.586.256	49.747.859	70,5	13,0*	20.838.397	29,5
2012	75.627.384	58.448.431	77,3	17,5	17.178.953	22,7
2017	80.810.525	74.761.132	92,5	27,9**	6.049.393	7,5
2019	83.154.997	77.151.280	92,8	3,2	6.003.717	7,2

Kaynak: TÜİK, ADNKS veri tabanı verilerinden yararlanarak hazırlanmıştır.

* 1990-2007 arasında 5’er yıllık nüfus verisinin olmaması nedeniyle 10 ve 7 yıllık dönemi yansıtmaktadır.

** Büyükşehir Belediyesi olan illerde köylerin kaldırılmasından kaynaklı yükselmedir.

Türkiye’nin nüfusu ağırlıklı Marmara, Ege ve Akdeniz bölgesindeki illerde toplanma eğiliminde olmuştur. Göç veren başlıca bölgeler Karadeniz, İç Anadolu, Doğu Anadolu ve Güneydoğu Anadolu olarak belirtilebilir. Türkiye’de kırsal alandan şehirlere yönelen göçe dayalı olarak büyük ölçekli şehirler daha da büyürken, orta büyüklükteki birçok şehir büyük ölçekli düzeye ulaştı. Buna karşın köylerin, göç veren küçük ve orta ölçekli yerleşimlerin nüfusu azaldı.

Göç dalgaları 1950’li yıllardan itibaren başta İstanbul, İzmir ve Ankara’ya yönelirken zaman içinde ve özellikle 1970’lerden itibaren Adana, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Gaziantep, Hatay, Kocaeli, Kahramanmaraş ve Van’a da yöneldi. Bu durum yeni büyük şehirlerin ortaya çıkmasını sağladı. Tabloda görüldüğü üzere, 1970’ler ve 1980’ler bu illerin nüfusunun artış hızında tepe noktalara ulaştığı dönemler oldu. 1990’ların ikinci yarısından itibaren bu illerin nüfus artış hızlarında azalma başladı.

Tablo 2. Türkiye’de Seçilmiş İllerin Nüfusunun Seyri

İl/Yıl	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2019
Adana	508.518	760.803	1.035.377	1.485.743	1.934.907	1.849.478	2.085.225	2.237.940
	-*	49,6	36,1	43,5	30,2	-4,4	12,7	7,3
Ankara	819.693	1.321.380	2.041.658	2.854.689	3.236.626	4.007.860	4.771.716	5.639.076
	-*	61,2	54,5	39,8	13,4	23,8	19,1	18,2
Antalya	311.442	416.130	577.334	748.706	1.132.211	1.719.751	1.978.333	2.511.700
	-*	33,6	38,7	29,7	51,2	51,9	15,0	27,0
Aydın	335.663	467.341	564.802	652.488	824.816	950.757	989.862	1.110.972
	-*	39,2	20,9	15,5	26,4	15,3	4,1	12,2
Bursa	545.909	693.894	847.884	1.148.492	1.603.137	2.125.140	2.605.495	3.056.120
	-*	27,1	22,2	35,5	39,6	32,6	22,6	17,3
Denizli	340.277	425.449	511.160	603.338	750.882	850.029	931.823	1.037.208
	-*	25,0	20,1	18,0	24,5	13,2	9,6	11,3
Diyarbakır	293.738	401.884	581.208	778.150	1.094.996	1.362.708	1.528.958	1.756.353
	-*	36,8	44,6	33,9	40,7	24,4	12,2	14,9
Erzurum	461.090	568.864	684.951	801.809	848.201	937.389	769.085	762.062
	-*	23,4	20,4	17,1	5,8	10,5	-18,0	-0,9
Gaziantep	328.343	434.579	606.540	808.697	1.140.594	1.285.249	1.700.763	2.069.364
	-*	32,4	39,6	33,3	41,0	12,7	32,3	21,7
Hatay	296.799	441.209	591.064	856.271	1.109.754	1.253.726	1.480.571	1.628.894
	-*	48,7	34,0	44,9	29,6	13,0	18,1	10,0
İstanbul	1.166.477	1.882.092	3.019.032	4.741.890	7.309.190	10.018.735	13.255.685	15.519.267
	-*	61,3	60,4	57,1	54,1	37,1	32,3	17,1

İzmir	768.411	1.063.490	1.427.173	1.976.763	2.694.770	3.370.866	3.948.848	4.367.251
	-*	38,4	34,2	38,5	36,3	25,1	17,1	10,6
K.maraş	288.843	389.857	528.982	738.032	892.952	1.002.384	1.044.816	1.154.102
	-*	35,0	35,7	39,5	21,0	12,3	4,2	10,5
Kayseri	403.861	480.387	598.693	778.383	943.484	1.060.432	1.234.651	1.407.409
	-*	18,9	24,6	30,0	21,2	12,4	16,4	14,0
Kocaeli	474.644	297.463	385.408	596.899	936.163	1.206.085	1.560.138	1.953.035
	-*	-37,3	29,6	54,9	56,8	28,8	29,4	25,2
Konya	741.026	982.422	1.280.239	1.562.139	1.750.303	2.192.166	2.013.845	2.232.374
	-*	32,6	30,3	22,0	12,0	25,2	-8,1	10,9
Mersin	317.929	444.523	590.943	843.931	1.266.995	1.651.400	1.647.899	1.840.425
	-*	39,8	32,9	42,8	50,1	30,3	-0,2	11,7
Sakarya	361.992	361.992	459.052	548.747	683.061	756.168	872.872	1.029.650
	-*	-	26,8	19,5	24,5	10,7	15,4	18,0
Şanlıurfa	298.394	401.919	538.131	602.736	1.001.455	1.443.422	1.663.371	2.073.614
	-*	34,7	33,9	12,0	66,2	44,1	15,2	24,7
Van	145.944	211.034	325.763	468.646	637.433	877.524	1.035.418	1.136.757
	-*	44,6	54,4	43,9	36,0	37,7	18,0	9,8

Kaynak: TÜİK nüfus sayımları verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

* Her il için ikinci satır, ilin nüfusunun önceki döneme göre artış oranını göstermektedir.

Göç veren bölgelerdeki Diyarbakır, Şanlıurfa, Van, Erzurum, Kayseri gibi bazı şehirlerin çekim merkezi olarak kendi bölgelerindeki nüfusun birikmesiyle büyükşehir ölçeğine ulaşmaları söz konusudur. Diğer taraftan büyük ölçekli şehirlere bağlı yakın coğrafyadaki şehirlerde de nüfus büyümesi görülmektedir. İstanbul'la birlikte Kocaeli, Çerkezköy ve Çorlu hattının nüfus çekmesi, İzmir'e bağlı olarak Manisa ve daha geri bölgede özel potansiyelini de değerlendiren Denizli'nin büyümesi, Adana Çevresinde birbirleri ile ilişkili olarak Mersin, Tarsus, İskenderun'un büyümesi bu kapsamda örnek verilebilir. 2010 yılına doğru nüfus artışı azalma trendi içine giren Aydın, Kahramanmaraş, Konya, Mersin ve Şanlıurfa'nın 2010 sonrasında tekrar nüfus artışında bir yükselme görülmektedir.

Nüfus gelişmesi konusunda dikkat çeken diğer bir konu, il merkezi nüfusundan daha fazla ilin diğer kısımlarındaki nüfusun artmasıdır. Muğla, Mardin, Hatay, Tekirdağ, Aydın, Ordu, Manisa, Balıkesir ve Şanlıurfa bu konuda önemli örnekleri oluşturmaktadır. İl merkezi kent yanında ilin toplam nüfusunun artması ve 500 bin ya da 1 milyon sınırını aşması son dönemlerdeki büyükşehir belediye modellerini temelden etkileyen sonuçları olan bir durum oldu.

Türkiye'de kırsal alanlardan ya da bazı bölgedeki her ölçekteki yerleşimlerden yönelen göç dalgaları ve kentte yaşayan nüfusun doğum yoluyla artması sonucunda kentli nüfus oranı %77 düzeyine kadar çıktı. Gelişmiş ülkelerde sanayi devrimi sonrasında 18. ve 19. yüzyılda görülen nüfus hareketleri Türkiye'de 1950'den sonra başladı ve oluşturduğu dalgalar sonrasında 2020'lerde belli bir durgunluğa ulaştı. Bu nüfus hareketleri sürecinde büyük ölçekli şehirlerin sayısı ve hacmi de arttı. Ancak, gelişmekte olan birçok ülkedeki nüfusun bir ya da iki kentte toplanması gibi bir dengesizlik daha az yaşandı. 1950-1970 döneminde daha dengesiz biçimde İstanbul, İzmir ve Ankara gibi şehirlerde birikim oluşturan nüfus hareketleri sonra daha dengeli biçimde yukarıda belirtilen diğer şehirlere de yayıldı. İlçelerin nüfusunun azalması ise göç veren şehirler yanında göç alan şehirlerde dahi bir problem alanı olarak trendini bölgelere göre farklı yoğunlukta devam ettirerek farklı bir dengesizlik noktası oluşturmaktadır.

Kentleşme sürecinin kent ve bölgeler düzeyinde iyi yönetilememesi; çarpık kentleşmenin ortaya çıkması ve sağlık, eğitim, güvenlik, ulaşım, imar, altyapı, konut vb. kentsel hizmetlerde açıkların oluşması ile sonuçlandı. Günümüzde büyük şehirlerde imar, kentsel dönüşüm, ulaşım, yeşil alan gibi konularda gündeme gelen çarpık

kentleşme kaynaklı problemlerin özünü 1950-2000 döneminde gerçekleşen kentleşmenin oluşturduğu şehir dokularının varlığı oluşturmaktadır.

2. OSMANLI DEVLETİ’NDE TANZİMAT SONRASI DÖNEMDE BÜYÜK ŞEHİRLERİN YÖNETİMİ

Türkiye’de büyükşehir belediye yönetiminin ilk örnekleri Osmanlı Dönemi’ne kadar gitmektedir. Modern dönemde büyük ölçekli şehirlerde ilk belediye örneği 1855’de İstanbul’da kurulan Şehremâneti ile başlamaktadır. Belediye alanında yaşanan olumsuzlukları mevcut belediye organizasyonundan farklı olarak Avrupa şehirlerindeki yapılara benzer şekilde aşmayı hedefleyen bir yaklaşım ile kurulan Şehremâneti, 1855-1858 arasında tek kademeli olarak şehir alanının tümünü kapsıyordu. Şehremâneti için kısa bir nizamname de çıkarıldı. Yürütme organı şehremini ve karar organı şehir meclisi, merkezi yönetimin ataması ile göreve gelirdi. Bu ilk dönemde Şehremâneti, şehirdeki yerel hizmetlerin sınırlı bir kısımdan sorumluydu. Esnafın denetimi, vergi toplanması, temizlik, şehir iâşesi başlıca görev alanıydı. Mali imkanları ise sınırlıydı.

Şehremâneti’nin belediye hizmetlerinde istenen gelişmeyi sağlayamaması üzerine 1856 yılında İstanbul için bir belediye modeli geliştirmek üzere “İntizam-ı Şehir Komisyonu” adıyla, belediye alanında bilgi sahibi kişilerden oluşan bir kurul oluşturuldu. Komisyon, yeni belediye modeli hakkında hazırladığı raporda, İstanbul’un, Şehremâneti yanında 14 belediye dairesine ayrılarak yönetilmesini önerdi. Kabul gören modelin ilk uygulaması Galata-Beyoğlu Bölgesi’nde 1858 yılında kurulan tüzel kişiliğe sahip belediye dairesi ile başladı. Bu yeni model Türkiye’de iki kademeli belediye yönetiminin de ilk örneği oldu. Şehremâneti, şehrin tümünden sorumlu olarak üst kademeyi, belediye dairesi ise şehrin belli bir bölgesinden sorumlu olarak alt kademeyi oluşturdu. Bu iki kademe arasında dikey bir koordinasyon henüz kurulmamıştı. Belediye dairesinin yürütme organı olan daire müdürü ile karar organı olan daire meclisi merkezi yönetim tarafından atanırdı.

Belediye dairesi uygulamasının başarılı olması sonrasında 1868 yılında 63 maddeden oluşan geniş kapsamlı bir kanun çıkarıldı. İstanbul için iki kademeli belediye modelini esas alan düzenlemede önemli yenilikler getirildi. Belediye görev ve yetkileri genişletildi. İstanbul, tüzel kişiliğe sahip 14 belediye dairesine ayrıldı. Şehremâneti’nin organları olan şehremini ve Şehremâneti meclisi üyelerinin göreve gelmesinde merkezi yönetimin ataması sürdürüldü. Belediye müdürleri merkezi yönetimce atanırken, belediye meclisi üyeleri için halkın seçimi ile göreve gelmesi usulü benimsendi. Bu seçim sisteminde, Osmanlı vatandaşı, 25 yaşında, 100 kuruş emlak vergisi veren erkekler oy kullanabiliyordu. Günümüzdeki büyükşehir belediye meclisine benzer bir yapı olan Cemiyet-i Belediye-i Umumiye ile iki kademe arasında dikey koordinasyon oluşturuldu. Cemiyetin, Şehremini, belediye dairesi başkanları ve meclislerden üyelerin katılımı ile oluşması öngörülmüştü (Oktay, 2011; 30-40).

I. Meşrutiyet’in ilanından hemen sonra İstanbul ve diğer vilayetler için iki ayrı belediye kanunu çıkarıldı. İstanbul için Dersaadet Belediye kanunu adıyla yapılan düzenleme, 1868 tarihli belediye kanununu esas alarak onu geliştiren bir niteliğe sahipti. İstanbul’da Şehremâneti, belediye daireleri ve Cemiyet-i Belediye-i Umumiye’den oluşan belediye modeli sürdürüldü. Belediyelerin görevleri imardan, düzenleyici görevlere, sosyal alandan, koruyucu sağlık uygulamalarına kadar geniş bir yelpazede düzenlendi. Üst kademe ile alt kademe arasındaki görev paylaşımında genel olarak, bir belediye dairesinin ölçeğini aşan hizmetler Şehremâneti’ne, belediye dairesi ölçeği ile sınırlı hizmetler ise belediye dairelerine verildi. İstanbul’da alt kademedeki belediye bölümlenmesi 14’ten 20’ye çıkarıldı. Belediye daire müdürlerinin seçilmiş meclis içinden merkezi yönetimce atanması yöntemi getirildi.

1877 tarihli belediye kanunu Osmanlı-Rus Savaşı’nın olumsuz etkileri nedeniyle tümüyle yürürlüğe giremedi. I. Meşrutiyet Dönemi’nde, 1880’den itibaren Şehremâneti ve 10 belediye dairesinden oluşan bir yapı ile

belediye hizmetleri yürütüldü. 1908’de II. Meşrutiyet’in ilanı sonrasında belediye kanunu tümüyle yürürlüğe girme imkânı buldu. 20 belediye dairesi, belediye seçimleri yapılarak kuruldu ve Cemiyet-i Belediye-i Umumiye de ilk defa toplanma imkânı buldu. 1912’de belediye gelirleri ile ilgili bir kanun çıkarılarak mali yapı daha düzenli hale getirildi ve gelir kaynakları arttırıldı (Oktay, 2008; 139-146).

1877’de çıkarılan diğer kanun İstanbul dışındaki yerleşimler için geçerli olan Vilayet Belediye Kanunu idi. Kanunda büyük ölçekli şehirler için ilave bir yapı getirilmişti. Buna göre, nüfusu 40 bini aşan yerlerde birden fazla belediye dairesi kurulacaktı. Tek kademeli bir modeli ifade eden bu hüküm çerçevesinde şehrin mevcut belediyesi yanında belli bölgesinde ikinci bir belediye daha kurulabiliyordu. Aynı şehirde farklı bölgeleri kapsayan, alt-üst kademe ilişkisi olmadan iki ayrı tüzel kişiliğe sahip belediye yapısı getirilmişti. Bu çerçevede şehrin gelişmiş ve eski merkezinde var olan belediye yanında, şehrin daha az gelişmiş ve özellikle göçlerle genişlemiş kısmında ikinci bir belediye kurulması biçiminde İzmir ve Bağdat’ta başarılı hizmetler ortaya koyamayan uygulama görülmektedir (Serçe, 1998; 65; Ortaylı, 2000; 182).

II. Meşrutiyet Dönemi’nin ilk yıllarında İstanbul’da şehremini ile belediye daire müdürleri (belediye başkanı) arasında yaşanan siyasi çekişmeler ve bu durumun belediye hizmetlerine olumsuz yansımaları sonrasında 1912’de çözüm olarak, alt kademeyi oluşturan belediye dairelerinin tüzel kişiliğine son verilerek Şehremâneti’ne bağlı şubeye dönüştürüldü. Her şubenin başında şehremini tarafından atanan bir sorumlu müdür bulunurdu. İstanbul’un yönetim yapısı iki kademeli yapıdan tek kademeli yapıya dönüştürüldü. Bununla birlikte şehrin Şehremâneti yapısı içinde 9 belediye şubesine ayrılması, her şubeye sorumlu bir müdür atanması iki kademeli yapıya benzer bir modelin tek kademe içinde sürdürülmeye çalışılması anlamına da gelmektedir.

Belediye dairelerinin dolayısı ile belediye meclislerinin olmadığı bu modelde, siyasal temsil ihtiyacının karşılanması için Cemiyet-i Belediye-i Umumiye’nin üyelik sisteminde değişiklik yapıldı. Cemiyet’in alt kademedeki belediye meclislerinden gelen üyeler yerine, her belediye şubesinden halk tarafından seçilen üyelere dönüşmesi benimsendi. Belediye meclisinin oluşum yöntemi, İstanbul için yeni bir uygulamaydı. Bu yapının kurulma gerekçeleri arasında belediye meclisleri üyelerinden meydana gelen önceki meclisin denetim işlevi bakımından eksiklikler içerdiği, belediye ile bağı bulunmayan ve doğrudan halktan seçilen üyelere dönüşmesi Şehremâneti’nin denetimi bakımından daha elverişli olduğu belirtilmektedir.

İstanbul’daki mülki işler Şehremâneti bünyesinde yürütülürdü. Ayrı bir valilik teşkilatı bulunmuyordu. İstanbul’da vilayet idaresi diğer şehirlerden geç bir tarihte 1909’da kuruldu. Bu tarihten sonra da ayrı bir vali atanmayarak, bu görev şehreminlerine vekaleten verildi (Oktay, 2011; 108). 1913’de çıkarılan İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı sonrasında diğer illerde olduğu gibi İstanbul’da da Vilayet Hususi İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı kuruldu ve Meclis-i Umumiye-i Vilayet (İl Genel Meclisi) açıldı. Şehremâneti bünyesindeki meclis olan Cemiyet-i Belediye-i Umumiye üyeleri Şehremâneti sınırları içinden, Meclis-i Umumiye-i Vilayet üyeleri ise İstanbul vilayetinin sınırları içinden seçilen üyelere dönüşüyordu (Oktay, 2015; 190).

Osmanlı dönemi, yeni bir kurum olan belediyenin kurulması ve gelişmesinin ilk aşamasını oluşturmaktadır. Dönemin kamu yönetimi reformu anlayışı ve yerel hizmetlerin teknolojik gelişmelerle değişmesinin bir sonucu olarak şehir yönetimi yapıları da önemli dönüşüme uğradı. Büyük ölçekli şehirlerin yönetiminde İstanbul ve taşra da farklı modeller benimsenerek uygulandı. İstanbul şehri, ölçek ve belediye uygulamalarının yoğunluğu ile öne çıkan bir örnek oldu. İki kademeli belediye yapısı en baştan itibaren ana model olarak gelişme gösterdi. 1912’den sonra tek kademeli yapıya geçilmekle birlikte, şehrin şubelere ayrılması iki kademeli yapının tek tüzel kişilik altında devam ettirilmeye çalışılmasını ifade etmektedir. Türkiye’deki belediyelerin gelişimi bakımından ilk uygulamaları oluşturmaları ve sonraki modelleri doğrudan etkilemeleri bakımından Osmanlı

uygulaması önem taşımaktadır. 1877’de çıkarılan belediye kanunları 1930’a kadar yürürlükte kaldı. İstanbul’da tek kademeli ve alt şubelere dayanan yapı ise bazı değişikliklerle birlikte 1984’e kadar geçerliliğini korudu.

3. 1923-1930 DÖNEMİ: OSMANLI MİRASI VE ANKARA UYGULAMASI

Cumhuriyet’in ilanı sonrasında belediyeler bakımından ilk dönemi oluşturan 1923-1930 arasında, genel olarak Osmanlı dönemindeki mevzuatın ve belediye modellerinin varlığını koruduğu görülmektedir. Osmanlı döneminde, İstanbul ve diğer vilayetler için çıkarılan belediye kanunları yanında imar, maliye ve diğer alanlardaki yasal altyapı da devam etti. Bununla birlikte belediyelerin gelirleri, imar yetkileri ve kentsel denetim konusunda ilave iyileştirmeler de yapıldı. İstanbul ve Ankara dışındaki büyük ölçekli şehirlerde 1877 tarihli Vilayet Belediye Kanunu hükümleri uygulanmaya devam etti.

Bu dönemde İstanbul’un yönetiminde bir değişiklik olmadı. Ancak, Osmanlı dönemindeki valilik görevinin şehreminlerine vekaleten verilmesinden vazgeçildi. Vali ile şehreminleri ayrı kişilerden atandı. Bunun iki istisnasını 1923’de vali olan Haydar Bey’in vekaleten şehreminliğini de yürütmesi ve 1928’de şehremini olan Muhittin Bey’in vekaleten valilik görevini de yürütmesi oluşturur (Oktay, 2015; 188).

1924 yılında Ankara’nın başkent olarak ilan edilmesi, dönemin en önemli gelişmesidir. Her ne kadar Ankara büyük ölçekli bir şehir olmamakla birlikte, başkent olması ve Cumhuriyet’in yeni kenti olarak geliştirilmesi vizyonu, burada ele alınmasını zorunlu kılmaktadır.

Ankara’nın başkent yapılmasından sonraki ilk adım belediye yapısında değişikliğe gidilmesi oldu. 1924’de çıkarılan 417 sayılı “Ankara Şehremâneti Kanunu” (Düstur, III/5, 633-634) ile İstanbul’daki yapıya benzer belediye yönetimi oluşturuldu. Ankara Şehremâneti Kanunu 14 maddeli kısa bir metindi. Ankara Şehremâneti’nin kapsadığı alan “kendisine tabi bağ, bahçe, tarla ve otlakları içeride kalmak üzere tepelerden geçirilecek sınıır” içinde kalan bölge olarak belirlendi. İstanbul Şehremâneti’nde uygulanan mevzuattan uygun olanlar Ankara için de geçerli kabul edildi. Ankara’da şehremini Dahiliye Vekâleti (İçişleri Bakanlığı) tarafından atanırdı. İstanbul’daki şehremininin görev ve yetkilerine sahipti. 1924-1930 döneminde Ankara valileri aynı zamanda şehreminiliği görevini de yürüttü. Bu uygulama sonraki dönemde de 1963’e kadar devam edecektir.

Ankara’nın küçük ölçekli bir yerleşim birimi olmasından dolayı, İstanbul’dan farklı olarak alt şubelere sahip değildi. Şehremâneti’nin diğer organı Cemiyet-i Umumiye-i Belediye, 24 üyeye sahipti. Cemiyet’in üye seçimleri 1877 tarihli Vilayet Belediye Kanunu hükümlerine göre yapılıyordu. Bununla birlikte, Ankara’daki seçimde, kanunda öngörülen belli bir emlak vergisi ödeme şartı kaldırıldı. Cemiyet-i Umumiye-i Belediye, şehremininin başkanlığında toplanırdı. İstanbul’daki cemiyetin yetkilerine sahipti.

İstanbul’da bütçe kabulü ve personel tayini Şehremâneti tarafından yapılabilirken, Ankara’da bu işlemlerin onayı Dahiliye Vekâleti’ne verildi (Oktay, 2008; 149). İstanbul’da olduğu gibi üçüncü bir organ olarak encümen oluşturuldu. Ankara Şehremâneti Encümeni, şehremini başkanlığında, fen, sağlık, hesap, yazı ve hukuk işleri müdürlerinden oluşurdu. Encümen, belediye meclislerinin görev ve yetkisine sahipti. İlk Olarak 1912’de İstanbul Şehremâneti’nde görülen encümen yapısı, 1924’de Ankara’da, 1930’dan sonra ise tüm ülkede geçerli bir belediye organı oldu. Ankara’da zabıta görevi de polise verildi (Düstur, III/5, 633-634). Ankara’daki Şehremâneti’nin İstanbul’daki yapıya göre daha merkeziyetçi biçimde tasarlandığı görülmektedir.

Ankara’nın başkent olmasından sonra, Avrupa’daki benzerleri gibi modern ve gelişmiş bir şehir düzeyine çıkarılması, hükümetin öncelikli hedefleri arasındaydı. Bu görev ilk önce Şehremâneti’ne yüklendi. Ancak, belediyenin teknik kadrosunun yetersiz kaldığı gerekçesiyle imar konusundaki görev ve yetki belediyenin elinden alınarak 1928’de Dahiliye Vekâleti’ne bağlı olarak kurulan “Ankara Şehri İmar Müdüriyeti’ne verildi

(Ankara Şehri..., 902, 1928). İmar müdüriyeti, müdür, idare heyeti ve diğer personelden oluşan, tüzel kişiliğe sahip bir kurumdur. Temel görev alanı “Ankara’nın imarı ile ilgili İcra Vekilleri Heyeti (Bakanlar Kurulu) kararı ile tevdi edilecek işler” olarak belirlenmişti. Bu çerçevede ilk işi şehrin haritasının hazırlanmasıydı. Sonra imar planı ve 5 yıllık uygulama programı hazırlanarak icra vekilleri heyetinin onayına sunulacaktı.

Ankara’nın imar planı uluslararası yarışma ile belirlendi. Şehirde yeni yerleşim alanları, konut siteleri oluşturuldu. Ankara’daki uygulamalardan elde edilen deneyim, ülkede belediyeler alanında ortaya konulacak adımlarda temel role sahipti. Osmanlı Dönemi’nde İstanbul’un modern belediye alanındaki öncü rolünü, Cumhuriyet Dönemi’nde Ankara üstlendi (50 Yılda İmar..., 1973; 45-47; Tekeli, 2009; 32-49).

1924’de çıkarılan Köy Kanunu’nun tasarısında Türkiye’deki mahalli idareler 4 grupta ele alınmakta ve her biri için ayrı kanunlar çıkarılacağı belirtilmektedir. Buna göre; nüfusu 3 binden aşağı olan yerler köy, 3 bin-20 bin arası yerler kasaba, 20 bin-300 bin arası yerler şehir ve 300 binden yukarı yerler büyük şehir olarak tanımlanmaktadır. Ancak, tasarıda bahsedilen tanımlama hayata geçmemiştir (Yavuz, 1966; 82).

1923-1930 döneminde büyük ölçekli şehirlerdeki belediyeleri ilgilendiren diğer önemli gelişme, yeni belediye kanunu çalışmasıdır. 1923 yılı Aralık ayında İstanbul Şehremâneti Cemiyet-i Umumiye-i Belediye üyelerinden oluşturulan bir komisyon tarafından belediye kanunu tasarısı hazırlanmış ve görüşülmek üzere Cemiyet’e sunulmuştu. Aynı tarihlerde tasarı Bakanlar Kurulu’na da sunuldu. Ancak, TBMM gündemine gelerek yasalaşma imkanı bulamadı. Bununla birlikte tasarı hakkındaki çalışmalar devam etti. 1926 yılında yeni bir tasarı metni bakanlar kuruluna sunuldu. Önceki tasarıda olduğu gibi TBMM gündemine gelemediği için yasalaşamadı (Şinik, Uçar, ve Dik, 2016; 1-27).

Tasarı gerekçesinde 1877 tarihli kanunların tercüme olduğu ve 50 yıl önceki ihtiyaca göre düzenlendiği, günün gerekleri çerçevesinde belediye ihtiyaçlarını karşılayacak, belediye kanunlarını birleştirecek bir çalışmaya ihtiyaç olduğu belirtilmektedir (Yeni Belediye Kanunu Layihası, 1926; 445-450). Kanun tasarısına göre, nüfusu 3 binden 20 bine kadar olan beldeler kasaba, 20 binden 80 bine kadar nüfusu olan beldeler şehir, 80 binden fazla nüfusa sahip yerlere ise büyük şehir olarak kabul ediliyordu. 3 binden az nüfuslu yerler köy olarak kabul edilmişti. Büyük şehirlerdeki belediyelerin, diğer belediyeler gibi, toplu ya da dağınık evler, beldeye ait bağ, tarla, çayır, kuru, zeytinlik vb. ile sayfiyeleri de kapsayan bir sınıra sahip olduğu belirtilmektedir (Yeni Belediye Kanunu Layihası, 1926; 519-542).

Kanun tasarısında, belediyelerin organları kasaba ve şehirlerde belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye reisi, büyük şehirlerde ise şehir meclisi, şehir encümeni ve şehremini olarak belirtilmişti. Şehir meclisi üyeleri 4 sene için seçilecekti. Şehir meclisi üye sayısı nüfusa göre değişiyordu. Ancak, belediyeye bağlı şubelere ayrılmış büyük şehirlerde üye sayısı 40 olarak belirlenmişti. Şube sınırları içinden şehir meclisine gidecek üye sayısı nüfusa göre belirleniyordu. Oy vermede eğitime göre derecelendirme yapılmıştı. Okuma yazma bilmeyenlerin oyu 1, okuma yazma bilenlerin 2, ortaokul bitirenlerin 3 ve daha yüksek seviye tahsili olanların oyu 5 sayılmıştı. Şehir encümeninin şehremini ve her yıl şehir meclisi tarafından kendi içinden seçilen 6 kişiden oluşması öngörülmüştü. Şehremininin atanması ya da görevden alınması konusunda Dahiliye Vekâleti’nin önerisi ve Cumhurbaşkanı’nın onayından oluşan bir yöntem benimsenmişti.

Belediyelerin görevlerinde kasaba, şehir ve büyük şehirler için bir ayırım yapılmamıştı. Belediyelerin görevleri; zabıta, itfaiye, temizlik ve sağlık, mali, bayındırlık, iktisadi işler ve sosyal yardım başlıklarından oluşuyordu. İktisadi işler, temizlik ve sağlık, bayındırlık ve sosyal yardım alanında hangi tür belediyenin hangi görevlerden sorumlu olduğu Dahiliye Vekâlet’inin talimatnamesine bırakılmıştı. Belediyelerin yetki ve imtiyazları da ayrıca belirtilmişti.

Büyük şehirlerdeki belediyelerin iç organizasyonunun şehremini emri altında, bir veya iki şehremini muavini ile yazı, hesap, iktisat, sağlık, fen, hukuk ve teftiş işlerinden sorumlu birimlerden oluşması öngörülmüştü (Yeni Belediye Kanunu Layihası, 1926; 519-542).

Belediye kanun tasarısının dikkat çekici noktaları; İstanbul ve Ankara’da uygulanan modeli bazı değişikliklerle nüfusu 80 bini geçen yerlere de yaygınlaştırması, belediye sınırlarının kentsel alan yanında bağlı kırsal alanları da kapsayacak biçimde geniş tutulması, tek kademeli modele sahip olmakla birlikte tüzel kişiliğe sahip olmayan belediye şubelerine imkân tanınması, şehremininin merkezi yönetim tarafından atanması olarak belirtilebilir. Ayrıca, 1930 Belediye Kanunu’nu etkileyen birçok maddesi bulunmaktadır.

1923-1930 Döneminin büyük ölçekli şehirler için son önemli gelişmesi 1926’da çıkarılan Sular Kanunu’dur (R.G., 368, 1926). Bu düzenleme ile vakıfların elinde bulunan su tesislerinin yönetimi belediyelere devredildi. Gerçek ya da tüzel kişilere ait olup, gelir getiren suların kamulaştırılması yetkisi de tanındı. Böylece, şehirdeki önemli altyapı hizmetlerinden su isalesi alanındaki ikili (vakıf-belediye) yapıya belediyeler lehine son verilmiş oldu.

4. 1930-1960 DÖNEMİ: VALİ-BELEDİYE BAŞKANI MODELİ

Cumhuriyet Dönemi belediyeçilik anlayışı, mevzuat, yeni kurumlar ve uygulama bakımından 1930 sonrası dönemde daha belirgin hale geldi. 1930’da çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunu (R.G., 1471, 1930), temel belge olarak dönemin başlangıcını oluşturmaktadır. Belediye Kanunu, Osmanlı belediye sisteminden Cumhuriyet’e devredilen mirası önemli ölçüde devam ettiren, 1923 ve 1926 yıllarında gündeme gelen belediye kanunu tasarısından etkilenen, 1884 tarihli Fransız Belediye Teşkilatı Hakkında Kanun’undan yararlanan bir metindi. Bu kanun ile 1877 tarihli Dersaâdet Belediye Kanunu, Vilayet Belediye Kanunu ve ekleri ile 1924 tarihli Ankara Şehremâneti Kanunu kaldırılarak belediyeler tek kanuna tabi hale getirildi.

İstanbul ve Ankara’nın yönetimi, Belediye Kanunu ile değiştirildi. İstanbul ve Ankara için getirilen düzenlemeler, kanunun ülkedeki belediyeleri eşit kabul etmesinin iki istisnası oldu. İstanbul’da 1855’den, Ankara’da ise 1924’den itibaren uygulanan Şehremâneti yapısına son verildi (Belediye Kanunu, 1930; 149-153). 1926 tarihli belediye kanunu tasarısında öngörülen nüfus büyüklüğüne göre belediyelerin kasaba, şehir ve büyük şehir biçiminde ayrılması ise yeni kanunda yer almadı.

İstanbul’da belediye ile il özel idaresi valilik bünyesinde birleştirildi. Bu kapsamda şehremini, encümen ve Cemiyet-i Umumiye-i Belediye kaldırıldı. İl özel idaresi yapısı içinde vilayet daimi encümeni ile vilayet umumi meclisi de kaldırıldı. İstanbul’da kaldırılan iki meclis yerine üyeleri seçimle gelen, karar organı konumuna sahip “İstanbul Umumi Meclisi” oluşturuldu. Meclis, belediye sınırları içinden seçilen üyeler ile vilayetin belediye sınırları dışında kalan yerlerinden seçilen üyelerin katılımı ile oluşuyordu. Umumi meclis hem belediye ile ilgili işlerde hem de il özel idaresinin görev alanına giren konularda karar alma yetkisine sahipti.

İstanbul Umumi Meclisi yanında bir encümen yapısı da getirildi. Encümen, Umumi Meclisi’nin kendi içinden seçtiği sekiz üyeden oluşuyordu. Üyelerin altısı belediye sınırları içinden, ikisi ise dışından seçiliyordu. Belediye teşkilatında yer alan fen, sağlık ve hesap işleri gibi birimlerin başında bulunan görevliler kendileri ile ilgili bir konunun görüşüldüğü encümen toplantısına, oy hakkına sahip olarak katılabiliyordu.

İstanbul’da belediye başkanlığı görevi valiye verildi. Vali, eskiden olduğu gibi il özel idaresi ile ilgili işlerin başı olmanın yanında aynı zamanda belediye başkanı görevini de üstlendi. Vali bu konumu ile belediye birimleri yanında yeni oluşturulan İstanbul Umumi Meclisi ve encümenin başkanlığını da yapıyordu.

İstanbul'da il özel idaresi ile belediyenin birleşmesi sadece üst organlarda gerçekleşti. Belediye ve il özel idaresi teşkilatları varlıklarını koruyarak ayrı ayrı faaliyetlerine devam etti. Yeni yapıya uygun olarak bütçe; il özel idaresi, belediye ve ortak işlerle ilgili üç bölümden oluşurdu.

İstanbul'un alt belediye yapısı da yeniden düzenlendi. 1912'de kurulan ve Şehremâneti bünyesinde bulunan dokuz belediye şubesi kaldırıldı. Yerine kaymakamların idaresinde on kaza (ilçe) yönetimi oluşturuldu. Kazalar 34 nahiyyeye, nahiyeler de 289 mahalleye bölündü. Kazalar ile aynı sınırlar içinde ve aynı adla tüzel kişiliğe sahip olmayan on belediye şubesi oluşturuldu. Kazanın mülki işlerini yürüten kaymakamlara, belediye şubelerinin müdürlüğü görevi de verildi. Eminönü, Fatih ve Beyoğlu kazalarındaki merkez nahiyelere ise ayrıca birer müdür atandı. Nahiye müdürleri, buldukları bölgede belediye işlerini ve zabitanın amirliği ile de sorumluydu (Oktay, 2015; 192).

İstanbul'dan farklı olarak, Ankara'da diğer yerleşim yerlerindeki gibi Belediye Kanunu'na göre yapılanan ayrı bir belediyenin varlığı kabul edildi. Fakat, belediye başkanının halkın veya belediye meclisinin seçimi ile değil, Dahiliye Vekâleti'nin önerisi üzerine Cumhurbaşkanı'nın onayıyla atanması kuralı getirildi (Belediye Kanunu, Md. 94). 1960 askeri darbesine kadar Ankara valileri aynı zamanda belediye başkanı olarak atandı. Ayrıca, İstanbul ve Ankara'da belediye başkan muavinleri, müdürler ve şube müdürleri belediye başkanının sunumu üzerine Dahiliye Vekâleti onayı ile atanırdı (Belediye Kanunu, Md. 95).

İstanbul ve Ankara dışındaki belediyelerde ise belediye meclisi tarafından kendi içinden ya da dışından seçilen belediye başkanı, ilçelerde vali ve illerde Dahiliye Vekâleti'nin onayı ile göreve başlardı. Bu dönemdeki diğer bir düzenleme ile Dahiliye Vekâleti'ne bağlı Ankara Şehri İmar Müdürlüğü 1937'de Ankara Belediyesine bağlandı. Üyelerinin eskiden olduğu gibi Bakanlar Kurulu tarafından seçilmesi uygulaması sürdürüldü (Ankara Şehri İmar..., 1937).

1930'lu yıllar Türkiye'de tek parti uygulamasının hakim olduğu bir dönemdi. İktidarda bulunan Cumhuriyet Halk Fırkası'nın 1931'deki büyük kongresinde kabul edilen "Altı Ok" ile simgeleşen yeni program, devletle bütünleşmiş "Tek Parti" anlayışını getirdi. Devlet ve parti bütünleşmesi bu dönemde İstanbul'un yönetimini de önemli derecede biçimlendirdi. Merkezi yönetimin İstanbul'daki atanmış görevlisi olan vali ve kaymakam, belediye başkanı olarak görevlendirildi. Ülke genelinde belediye meclisi kararlarının mülki amir onayı ile kesinleşmesi kuralı getirildi. Şehir halkının belediye işleri konusundaki katılım yolları sınırlandı. Böylece, devlet-parti bütünleşmesi İstanbul ve Ankara'da tam anlamı ile sağlandı. Şehrin kontrol altında tutulması ve merkezi yönetime bağlanması anlayışına dayanan bu düzenleme ile İstanbul'daki belediyenin idari ve mali özerkliği de oldukça azaldı. İstanbul ve Ankara'da belediye başkanlığının valilere verilmesi uygulaması Demokrat Parti döneminde de genel olarak devam etti.

1930 yılında belediye kanunu ile İstanbul'da oluşturulan birleşik yönetim yapısı yaklaşık 25 yıl uygulamada kaldı. Demokrat Parti'nin ikinci kez iktidara gelmesinden sonra 1954'de kabul edilen kanun (İstanbul Birleşik İdaresi..., 1954) sonucu Belediye Kanunu'nun İstanbul yönetimini düzenleyen maddeleri kaldırıldı. 1955'de mahalli idareler seçimleri yapıldı. İstanbul'da ayrı ayrı olarak il genel meclisi ve belediye meclisi üyeleri yeniden seçildi ve bu iki meclis çalışmalarına başladı. Böylece, 1930 yılında birleştirilen iki meclis 1955'de ayrılmış oldu.

1580 sayılı Kanuna göre belediye meclisinin belediye başkanını seçmesi gerekiyordu. Belediye meclisi, İstanbul valilerini belediye başkanı olarak seçmeye devam etti. Bu dönemde İstanbul valisi olan Fahrettin Kerim Gökay, Mümtaz Tarhan ve Ethem Yetkiner belediye başkanlığı yaptı. 14 Mayıs 1958 yılında İstanbul'un birleşik yönetimi; İl Özel İdaresi ve İstanbul Belediyesi olarak ayrıldı. 25 Aralık 1958'de belediye meclisinin o sıralar Ankara Valisi görevini yürüten Kemal Aygün'ü İstanbul belediye başkanlığına seçmesi ile valilik ile

belediye başkanlığının ayrılması hukuki düzen yanında fiilen de gerçekleşmiş oldu. İstanbul’da tek kademeli, fakat tüzel kişiliğe sahip olmayan şubelerin yer aldığı belediye modeli uygulanmaya devam etti.

Bu dönemde Belediye Kanunu’ndan sonra şekillenmeye başlayan Cumhuriyet belediyesinin inşası, yeni hukukî düzenlemelerle sürdürüldü. 1930 tarihli Umumi Hıfzıssıhha Kanunu (R.G., 1489, 1930) ile belediyelerin çevre sağlığı, sağlık kurumları ve sosyal yardım alanlarındaki fonksiyonları genişletildi. Cumhuriyet’in ilk yıllarından itibaren önemli bir problem alanı olan şehir planları ve imar uygulamalarını geliştirmek amacıyla 1933’de Belediye Yapı ve Yollar Kanunu (R.G., 2433, 1933) çıkarıldı. Belediyelerin yatırımlarını desteklemek üzere 1933 yılında Belediyeler Bankası kuruldu. Belediyelerin imar konusunda en önemli araçlarından biri olan kamulaştırma ile ilgili olarak 1934 yılında istimlak kanunu (Belediyece Yapılacak..., 1934) çıkarıldı. 1948’de mali bakımdan şehirleri güçlendirmek amacıyla Belediye Gelirleri Kanunu (R.G., 6953, 1948) kabul edildi.

Bu dönemde belediyelerle ilgili gözlemlenen diğer bir durum, şehirde imtiyaz yöntemiyle yürütülen ulaşım, su, elektrik, telefon gibi yerel hizmetlerin belediyelerin kontrolüne geçmesiydi. Yerel hizmetlerin belediyeleştirilmesi devlet yönetiminde geçerli olan devletçilik ilkesiyle paralellik içindeydi. İmtiyazlı şirketlerin belediyelerin eline geçmesi iki aşamada gerçekleşiyordu. İlk aşamada imtiyazlı şirket Nafia Vekaleti tarafından kamulaştırılıyor, ikinci aşamada ilgili belediyeye devrediliyordu. İstanbul’da 1932’de Avrupa yakası su işletmesi, 1934’de liman idaresi, 1936’da telefon işletmesi, 1938’de elektrik ve Anadolu yakası su işletmesi, 1939’da tünel ve tramvay işletmesi devletleştirildi. Su ile ilgili tesisler belediyeye bağlı İstanbul Sular İdaresi’ne devredildi. 1939’da İstanbul Elektrik, Tramvay ve Tünel İşletmeleri (İETT) kuruldu. Kent içi ulaşımı ve elektrik üretimini üstlendi.

1930-1960 döneminin başlangıcından itibaren ülkedeki tek siyasal partiye dayanan modelin merkezîyetçi etkisinin büyük şehirlerin yönetimini de biçimlendirdiği görülmektedir. Siyasal parti ile mülki yöneticilerin iç içe girmesi, mülki idarecilerin idari denetim yanında siyasal denetim işlevini de üstlenmeleri merkezîyetçi yaklaşım ve uygulamaların bir yansıması oldu. Bu çerçevede İstanbul ve Ankara’da merkezi yönetime eklenmiş bir belediye modeli ortaya çıktı. 1950’lere kadar kentleşme hızının düşüklüğünün de bir sonucu olarak, büyük şehirlerin yönetiminin gündeme gelmesi birkaç şehirle sınırlı kaldı. Cumhuriyet’in ilk yıllarında tasarı olarak geliştirilen farklı ölçekteki şehirlerin farklı belediye model ve kanunları ile yönetilmesi yaklaşımı kabul görmedi. 1950’den sonra ise, farklı siyasal parti iktidarı tecrübesi, büyük şehirlere yönelen göç dalgaları ve ekonomik gelişmeler önemli olayları oluşturmaktadır. Özellikle, hızlı kentleşme karşısında belediye modeli ve belediye hizmetlerindeki eksiklikler temel problemler olarak öne çıktı. Bu dönemde yeni model arayışlarından daha çok belediye hizmetlerinin özellikle büyük şehirlerde düzeyinin ve etkinliğinin artırılması konusundaki uygulamalar görülmektedir.

5. 1960-1980 DÖNEMİ: ŞEHİRLERİN NÜFUSUNUN ARTMASI, PROBLEMLER VE YENİ MODEL ARAYIŞLARI

Türkiye’de II. Dünya Savaşı’ndan sonra siyasal, ekonomik ve teknolojik nedenlere bağlı olarak kırsal alandan kentlere yönelen göçün artması, ilk kısımda açıklandığı gibi, kentlerin hızlı biçimde büyüme sürecini de başlattı. Büyük şehirlere ve özellikle İstanbul’a yönelen göç dalgaları mevcut yerleşim bölgelerinde nüfusun artması yanında, şehir çevresinde ağırlıklı gecekondu niteliğinde yeni yerleşimlerin ortaya çıkmasına yol açtı. Başta belediyeler olmak üzere kamu kurumlarının gerek kurumsal kapasite ve gerekse yönetim modeli bakımından yetersiz kalması sonucunda ulaşım, enerji, iletişim, temiz su, atık su vb. alanlarda altyapı noksanlıkları yaşandı. Planlama, imar denetimi, konut ve arsa üretimi, eğitim, güvenlik ve sağlık konusundaki hizmet açığı büyümeye bağladı. Şehrin çevresindeki kısımlar belediye hizmetlerinden yeterince yararlanamazken diğer taraftan bu hizmetlerin maliyetlerine de katılmıyorlardı. Bu problemler yumağı

karşısında yeni yönetim modelleri konusunda çeşitli çalışmalar yapıldı. Bu çalışmalar kronolojik biçimde aşağıda belirtilmektedir.

1961'de kabul edilen Anayasa, belediyeler için önemli düzenlemeler getirdi. 1924 Anayasası'nda yerel yönetimlerle ilgili hükümler yer almaz iken, 1961 Anayasası, yerel yönetim kurumunun geliştirilmesini sağlayacak bir çerçeve oluşturdu. Merkezden yönetim ilkesi yanında yerinden yönetim ilkesinin de kabul edilmesi, yerel yönetimlerin; halkın yerel ve ortak ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileri olarak tanımlanmaları ve yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetimin ancak yargı yolu ile olabileceği bu yöndeki anayasal hükümlerdi.

1963'de kanun değişikliği (Belediye Kanunu'nda Değişiklik..., 1963) yapılarak belediye başkanlarının doğrudan halk tarafından tek dereceli ve çoğunluk esasına göre seçilmesi yöntemi getirildi. 1961 Anayasası'nın 55'inci maddesinde seçimlerin serbest, eşit, gizli, açık sayım ve döküm özellikleri yanında tek dereceli olması yönünde düzenleme yapılmıştı. Önceki sistemde belediye meclisi tarafından seçilen belediye başkanı iki dereceli bir seçimle belirleniyordu. Anayasa'ya paralel olarak belediye başkanı doğrudan halk tarafından seçilmeye başladı. Belediye başkanının göreve başlaması konusunda, seçim sonucu belirlenen kişinin belediyenin ölçeğine göre vali, İçişleri Bakanlığı ya da Cumhurbaşkanı'nca onaylanması kuralı da kaldırıldı. Belediye başkanları gerek belediye meclisi ve gerekse merkezi yönetim karşısında daha özerk ve güçlü bir konuma getirilmiş oldu.

1960'da Devlet Planlama Teşkilatı'nın kurulması ile Türkiye'de planlı döneme geçildi. 1963'den itibaren kalkınma planları beş yıllık zaman dilimleri ile uygulamaya konuldu. 1963-1977 dönemini kapsayan ilk üç kalkınma planında büyük ölçekli şehirlerin problemleri ve çözüm önerileri de yer almaktadır. Planlarda bu kapsamda; hızlı şehirleşmenin süreceği, metropol şehirlerin planlamasının bölgesel planlama içinde ele alınması gerekliliği, yerel hizmetlerin geliştirilmesi ve su, yol, planlama gibi aksaklık yaşanan bazı hizmetlerde merkezi yönetimin rolünün artırılması, merkezi yönetim yatırımlarında metropol şehirlere öncelik verilmesi, kırsal kesimden büyük şehirlere yönelen göçün ülkede daha dengeli ve kademeli yerleşmesi amacıyla yatırımlarla yeni çekim merkezleri oluşturulması ve büyük şehirlerdeki yerel yönetim sisteminin geliştirilmesi konularına değinilmektedir (Kalkınma Planı, 1963; 420 ve 474; İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 268-270; Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, 663).

1958 yılında İmar ve İskân Bakanlığı'nın kurulması sonrasında büyük şehirlere yönelik Metropolen Planlama Daire Başkanlığı oluşturuldu. Dairenin temel görevleri; metropol özelliği kazanmış yerleşmelerin belirlenmesi, nazım imar planlarının belirlenecek ilke ve yöntemler çerçevesinde hazırlanması, gerekli yatırım programlarının hazırlanması ve ulaşım alanında özel planlama çalışmaları yapılması olarak belirlenmişti (Tekel, 2002; 48). Nazım plan hazırlanması için Bakanlığa bağlı İstanbul İmar ve Planlama Müdürlüğü kuruldu. 1960'daki askeri darbe sonrasında müdürlüğün faaliyetleri sona erdi. Turgut Cansever'in başını çektiği müdürlük içinde yer alan bir grup, belediye imkanları ile çalışmaya devam etti. Bu ekibe 1961-1968 yılları arasında faaliyette bulunan Marmara Bölge Planlama Dairesi de destek veriyordu (Aslan, 1974; 117). Bu ekipler, Milli Güvenlik Kurulu'nun 1963'deki talebi üzerine İstanbul Sanayi Nazım Planı'nı hazırlayarak 1965'de kurula sundu. Bu toplantıda İstanbul, İzmir ve Ankara için nazım plan yapılması için de karar alındı. Bakanlar kurulu kararı ile İmar ve İskân Bakanlığı'na bağlı olarak 1965'de İstanbul'da, 1968'de İzmir'de ve 1969'da Ankara'da Nazım Plan Büroları kuruldu (Altaban, 2002; 33). Daha sonra Bursa, Samsun, Erzurum, Çukurova ve Elâzığ gibi yerlerde kurulan planlama bürolarının sayısı 1980'e kadar 10'a çıktı (Keleş, 1985; 74).

Planlama büroları, merkezi yönetimin yerel yönetimlere doğrudan müdahalesi anlamına gelmektedir. Diğer yandan büyük şehirlerde belediyelerin planlama konusundaki eksikliğini, yerelde merkeze bağlı yapılarla aşmayı hedefleyen bir çabayı da ifade etmektedir. Merkezi yönetimin planlama ve imar konusunda belediyelere müdahalesi ile ilgili olarak daha önce 1966’da 710 sayılı Kanunla (İmar ve İskân Bakanlığı..., 1966) düzenleme yapılmıştı. Buna göre, belediyelerin imar ve fen ile ilgili birimlerinde çalışacak amir ve teknik personel, belediyenin önerisi üzerine İmar ve İskân Bakanlığı tarafından atanırdı. Ayrıca, İmar ve İskân Bakanlığı, belediyelerin imar ve fen alanına giren tüm işlem ve uygulamalarını denetleme yetkisine sahipti. 1972’de 6785 sayılı İmar Kanunu’nda değişiklik yapan 1605 sayılı Kanununda; İmar ve İskân Bakanlığına imar planları ile ilgili geniş yetkiler de verildi. Bakanlık, belediye kararı olmadan plan yapabildiği gibi 1956 yılında İmar Kanunu (R.G., 9359, 1956) ile getirilen belediye meclislerinin kabul ettiği planları değiştirerek onaylama veya geri gönderme yetkisine de sahipti (İmar Kanunu’nda Bazı..., 1972).

1979 tarihli Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda planlama büroları ile ilgili olarak; yerinde plan yapmakla birlikte, örgütsel yetersizlikleri, yetkilerinin kısıtlı oluşu ve plan üretememiş olmaları nedeniyle danışma birimleri durumuna dönüştükleri değerlendirildi yapılmaktadır. İlave olarak metropollerdeki sağlıksız ve hızlı gelişmelerin, planların uygulanabilirliğini kısa sürede ortadan kaldırdığı, kentin biçiminin belirlenmesinde gecekondulaşma ve sanayileşmenin belirleyici öğeler olduğu tespiti yapılmaktadır (Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1979; 82).

Döneminin önemli çalışmalarından 1966 tarihli Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Araştırması Raporu’nda; İstanbul ve Ankara gibi yerlerde imar planlamasının aksadığı örneği verilerek, büyük ölçekli yerleşimlerdeki belediyelerin görevlerinin şehircilik ve bölge plancılığı prensibine uygun olarak yeniden tayin edilmesi gerektiği belirtilmektedir (Yavuz, 1966; 31-33).

Metropol alanlarla ilgili model geliştirme çalışmaları devam ederken bazı belediyeler birlik kurma yoluna gitmiştir. 1971’de Zonguldak Belediyesi ile çevresindeki Kozlu, Kilimli ve Çatalağzı belediyeleri arasında “Metropolitan Zonguldak Belediyeler Birliği” adıyla bir birlik kuruldu. 1972 yılı başlarında İmar ve İskân Bakanlığı’nın isteği üzerine İstanbul Valiliğince İstanbul metropolündeki belediyelerin bir birlik haline gelmesi girişimi oldu. Ancak, İstanbul Belediye Meclisi’nin birliğe katılmama kararı alması üzerine, Avrupa yakasındaki 10 belediye ve özel idarenin katılımıyla “İstanbul Mahallî İdareler Birliği” ve Anadolu yakasında 8 belediye ve İl Özel İdaresi’nin katılımıyla da “Kartal Mahallî İdareler Birliği” adları ile iki ayrı hizmet birliği kuruldu (Aytaç, 1972; 11).

1972’de aralarında İstanbul’un da bulunduğu büyük şehirlerdeki imar konularında bütünlük sağlanması ve bu şehirlerin problemlerinin metropoliten kuruluşlar eliyle çözülmesi amacıyla “Bakanlıklar Arası İmar ve Koordinasyon Kurulu” oluşturuldu. Kurulun görevleri; İstanbul, Ankara, İzmir ve diğer metropol nitelikteki şehirlerin yerleşme, ulaştırma, doğal ve yapısal değerlerinin korunması, benzeri temel konularda yapılacak planlama, uygulama ve yatırımlara ilişkin koordinasyonun sağlanması, bu konularda ve metropoliten idareler kurulması için gerekli mevzuat çalışmalarının yapılması olarak belirlenmişti. Kurul; İmar ve İskân Bakanı’nın başkanlığında İçişleri, Bayındırlık, Sağlık ve Sosyal Yardım, Ulaştırma, Sanayi ve Teknoloji, Enerji ve Tabii Kaynaklar ile Turizm ve Tanıtma bakanlarının katılımı ile oluşuyordu (Bakanlar Kurulu Kararnamesi, 1972). 1978’de kurulan Yerel Yönetim Bakanlığı da kurul üyeleri arasına katıldı.

1972’de idarenin yeniden düzenlenmesinde izlenecek yol, örgütlenme, uyulacak ilkeler ve kamu İktisadî teşebbüsleriyle uyum sağlama konularını kapsayan “İdari Reform Danışma Kurulu Raporu” hazırlandı. Raporla, metropol alanlarla ilgili olarak; nüfus artışının neden olduğu kamu hizmeti ihtiyacının mali ve personel imkanları artmadığı için mevcut yerel yönetimlerce karşılanamadığı belirtilmektedir. Metropol alanların birbiri ile ilişkisiz çok sayıda yerel yönetim birimi arasında bölündüğü, bu durumun önemli idari

sorunlara yol açtığı tespiti yapılmaktadır. Bu çerçevede belediyelerin kasaba, şehir ve büyükşehir olarak gruplandırılması, metropol alanlarda ihtiyaca cevap verebilecek metropol idarelerin kurulması önerilmektedir (İdarenin Yeniden Düzenlenmesi..., 2, 148 ve 152).

1971’de İçişleri Bakanlığı bünyesinde yürütülen İç-Düzen Projesi çerçevesinde mahalli idarelerin yeniden düzenlenmesi ile ilgili olarak 12 adet Kanun Tasarısı hazırlandı. Aralarında belediye, il özel idaresi, köy kanunu tasarılarının da olduğu bu çalışmadan birisi de “Metropolitan Hizmet Birliği Yasa Tasarısı”dır (Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1977; 164-167).

Bu tasarı öncesinde büyük şehirlere yönelik; metropol alanlarda zorunlu katılıma dayalı belediye birliği kurulması, her metropol şehir için ayrı kanun yapılması veya metropol şehirler için tek bir kanun yapılması yönünde görüşler bulunuyordu. Ayrıca, metropol alanlar için kanun ile farklı bir yönetim modelinin getirilebilmesi için, mahalli idareleri il, belediye ve köy olarak tanımlayan 1961 Anayasası’nın 116’ncı maddesinin değişmesi gerektiğini ileri sürenler de vardı. Yasa tasarısında, anayasaya aykırılık ihtimali nedeniyle belediye birliği görüşü tercih edildi (Aytaç, 1972; 12-16).

Yasa tasarısı; İstanbul ve İzmir yanında nüfusu 100 binin üzerinde olup etrafında onlara bağlı birçok yerleşim bulunan büyük şehirlerde, Metropolitan Hizmet Birliği kurulmasını öngörüyordu. İstanbul ve İzmir dışında birlik kurulacak şehirler, İmar ve İskân Bakanlığı’nın görüşü, İçişleri Bakanlığı’nın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu’na kararlaştırılacaktı. Metropol alan olarak Bakanlar Kurulu tarafından ilan edilen sınırlar içindeki belediyelerin birliğe katılması zorunluydu. Birliğin temel görevleri nazım imar planı, içme suyu, kanalizasyon, ana arter yolların yapım ve bakımı, toplu taşıma, itfaiye hizmetleri, çevre koruma gibi bir ilçe belediyesinin ölçeğini aşan hizmetler olarak belirlenmişti. Birliğin organları meclis, encümen, danışma kurulu ve başkandan oluşacaktı. Meclis, il genel meclisi ve belediye meclislerinden gelen üyelerden oluşan bir yapıya sahipti. Birlik başkanı vali olarak tanımlanmıştı. Birliğin gelirleri merkezi yönetimden alınan paylar ve üye belediyelerden devredilen gelirlerle yapılandırılmıştı (Aytaç, 1972; 17-19).

Metropolitan Hizmet Birliği Kanun Tasarısı, yasalaşma imkânı bulamadı. Bu tasarı, İçişleri ve İmar ve İskân Bakanlıkları arasındaki ortak çalışma sonucunda bazı değişikliklere uğradıktan sonra “İstanbul Metropolitan Hizmet Birliği Kanun Tasarısı” olarak 1976 yılı haziran ayı içinde Başbakanlığa sunuldu (Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1977, 164-167). TBMM’ye de sunulan tasarı önceki tasarıdan farklı olarak sadece İstanbul için hazırlanmıştı.

Yeni tasarıda metropoliten birlik kurulmasının gerekçesi olarak; hızlı kentleşme karşısında yaşanan idari yetersizlikler, çekirdek kent ile çevre belediyeler arasındaki kopukluk ve uyumsuzluklar belirtilmektedir. İstanbul’daki uygulama sonuçlarına göre birlik modelinin yaygınlaştırılması hedeflenmişti. İstanbul’daki birliğin Bakanlar Kurulu kararı ile kurulması ve birliğe katılımın zorunlu tutulması kabul edilmişti. Birliğin başkanlığı valiye verilirken, birlik bünyesinde birlik meclisi ve birlik encümeni yanında genel sekreter ve denetim kurulu yapısı da getirilmişti. Birlik meclisi, il genel meclisinden 3 üye, belediye başkanları, muhtarlar ve belediyelerden nüfusa göre seçilecek üyelerin katılımıyla oluşacaktı. Genel sekreterin meclisin belirlediği liste içinden başkanın önerisi ve İçişleri ile İmar ve İskân Bakanlıklarının ortak kararı ile atanması düzenlenmişti. Birliğin görevleri önceki tasarıdakilerle aynı kapsamda belirlenmişti. Tasarı, önceki çalışmalar gibi yasalaşma imkânı bulamadı (Eke, 1982; 170-172).

1976’da Senatör Şerif Tüten tarafından hazırlanan “Metropolitan Alanlar Hizmet Birliği Kanunu Tasarısı” ele alınabilecek diğer önemli girişimdir. Önceki iki tasarı ile aynı kapsama sahip çalışma, İstanbul, Ankara ve İzmir’de birlik kurulmasını öngörmektedir. Önceki tasarılarından farklı olarak birlik başkanlığı vali yerine il

merkezindeki belediye başkanına verilmektedir. Bu açıdan daha demokratik bir niteliğe sahiptir (Eke, 1982; 173).

Büyük şehirlerin yönetimi ile ilgili farklı bir kanun girişimi özel amaçlı bir örgüt kurulması konusunda oldu. 1975’de İmar ve İskân Bakanlığı tarafından “İstanbul Bölgesel Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kanun Tasarısı” hazırlandı. Dünya Bankası’nın kredi verme şartı olarak hizmetten sorumlu tek bir idarenin kurulmasını istemesi, tasarının hazırlanmasında etkili oldu. TBMM’ye sunulamayan tasarı sonra 1976’da “Büyük İstanbul Bölgesi Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı” haline getirilerek hükümete sunuldu. Tasarı, su ve kanalizasyon hizmetlerinin her belediyece ayrı ayrı yürütülmesinin planlama ve projelendirme imkanını ortadan kaldırdığı, kaynak israfına yol açtığı, hizmet maliyetlerini arttırırken, verimliliği olumsuz yönde etkilediği gerekçesi ile İstanbul kenti ve çevresindeki yerleşme yerlerinin su ihtiyacının tek otorite eli ile karşılanmasının zorunlu olduğu görüşünden hareket edilerek hazırlanmıştı. TBMM’ye de sunulan tasarı yasalasma imkânı bulamadı (Güler, 1987; 128 ve 129).

Büyük şehirlerle ilgili dönemin son kanun çalışmaları 1978 yılında İmar ve İskân Bakanlığı tarafından ve 1980 yılında İçişleri ile İmar ve İskân Bakanlıklarınca ortaklaşa hazırlanan "Büyük Kent Birliği Kanun Tasarısı" adını taşıyan iki kanun tasarısı oldu. Önceki tasarılar ile benzer içeriğe sahip bu çalışmalar da diğerleri gibi kanunlaşma fırsatı bulamadı (Metropolitan Yönetim..., 1987, 182-184). 1978 tarihli tasarıda; Büyük kent birliğinin bakanlığın belirleyeceği kriterlere göre büyük şehir özelliği gösteren alanlarda kurulması öngörülmüştü. Önceki tasarılardan farklı olarak birlik kurulması yerel yönetimlerin isteği ile gerçekleşebilecekti. Tasarıdaki ikinci birlik kurma yöntemi ise, İmar ve İskân ile Yerel Yönetimler Bakanlıklarının belli bir alanda birlik kurulmasına karar vermeleriyle gerçekleşiyordu. İlgili yerel yönetimler arasında birlik kurulması konusunda anlaşmazlık durumunda halk oylaması öngörülmüştü. Birliğin görev ve yetkilerinin belirlenmesi Bakanlar Kurulu’na bırakılmıştı. Birliğin organlarını; birlik meclisi, birlik encümeni ve birlik başkanı oluşturuyordu. Başkan, meclis üyeleri arasından ya da tek dereceli seçim ile seçilecekti. Tasarı, örgütsel yapıda kurulması zorunlu birimler olarak; birlik genel sekreterliği, birlik denetleme kurulu ve önceki tasarılarda yer almayan birlik planlama kurulu ile birlik eşgüdüm kurulunu saymıştır (Güler, 1987; 127 ve 128).

1979’da Bakanlar Kurulu kararı ile bölgelerde Planlama ve Uygulama Eşgüdüm Kurulu kuruldu. Kurulun amacı; bölge ölçeğinde yürütülen fiziki planlama çalışmalarının uygulamasında bütünlük sağlanması amacıyla planlama, yatırım, karar ve önlemlere ilişkin eşgüdümü sağlamak olarak belirlenmişti. Bakanlıklar Arası İmar ve Koordinasyon Kurulu’ndan farklı olarak bölge düzeyinde yapılandırılmıştı. Kurul üyeleri; İmar ve İskân Bakanlığı Bölge Kuruluşu temsilcisinin başkanlığında Bayındırlık, Ulaştırma, Gıda, Tarım ve Hayvancılık, Sanayi ve Teknoloji, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Turizm ve Tanıtma, Köy İşleri ve Kooperatifler, Orman ve Yerel Yönetim Bakanlıklarının bölge kuruluşları temsilcileri ile Devlet Planlama Teşkilâtı uzmanlarından oluşuyordu (Bakanlar Kurulu Kararı, 1973; Planlama ve Uygulama..., 1979).

1960-1980 döneminin büyük şehirler bakımından genel özelliği; hızlı kentleşmenin getirdiği problemlere yeni yönetim modelleri bağlamında çözüm arayışları oluşturmaktadır. Bu çerçevede araştırma raporları, öneriler, merkezi yönetime bağlı birimler ve yeni belediye modelleri konusunda çalışma ve uygulamalar öne çıkmaktadır. 1961 Anayasası’nın yerel yönetimleri düzenleyen maddesindeki sınırlılıklar nedeniyle yeni model arayışları ağırlıklı olarak belediye birliği üzerinden devam etmiştir. Aslında, model önerilerinin birlik adı altında yeni bir metropol idare tarzı niteliğinde olduğu söylenebilir. Birlik kavramının anayasadaki sınırlı kapsamı aşmak için kullanıldığı, genel olarak iki kademeli bir yapının tasarılarında ele alındığı görülmektedir.

Çok sayıda tasarı hazırlanmasına rağmen dönemin ekonomik ve siyasi istikrarsızlıkları yanında merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki siyasal iktidar farklılıkları bu çalışmaların kanunlaşmasını engelleyen

başlıca faktör oldu. Metropol alanların daha iyi yönetilmesi ile ilgili çok sayıda çabaya rağmen tek kademeli il belediyesi sistemi değişikliğe uğramadan devam etti. Merkezi yapılara dayalı planlama çabaları ise uygulama süreçlerinin ve yerel yönetimlerle iş birliğinin iyi kurulamaması nedeniyle istenen sonuçları üretmedi. Yerel yönetimlerin maliye, yönetim ve hukuki altyapı alanında yaşadığı problemlerin çözülmesi için misyon yüklenen Yerel Yönetim Bakanlığı kısa süreli bir girişim olarak çözüm getiremedi. Hızlı ve çarpık kentleşme yanında çözüm bekleyen kentsel problemler yoğunluğunu arttırdı. 1970'li yıllardaki girişimler başarısız olmakla birlikte, büyük ölçekli şehirlerin ayrı bir yönetim modeline sahip olması gerekliliği anlayışının yerleşmesi ve bilgi birikimi konusunda yararlı oldu. Geliştirilen fikir, yaklaşım ve modeller sonraki dönemde ortaya çıkan büyükşehir belediyeleri için bir ön hazırlık ve altlık sağladı.

6. 1980-1984 DÖNEMİ: ASKERİ MÜDAHALE ALTINDA GENİŞLEYEN BÜYÜK ŞEHİRLER

1960'ta olduğu gibi, 12 Eylül 1980 askeri müdahalesi sonrasındaki ilk adım, belediye başkanlarının görevden alınması ve belediye meclislerinin feshedilmesi oldu. 25 Eylül 1980'de kabul edilen 2303 sayılı Kanunla (Belediye Kanununa Ek..., 1980) belediye meclisinin görevleri belediye daire amirlerinden oluşan belediye encümenlerine verildi. Belediye başkanları yerine sıkıyönetim komutanlıklarının taleplerine uygun olarak il merkezlerinde İçişleri Bakanlığı ve il merkezi olmayan yerlerde valiler tarafında atama yapıldı. Atama ile göreve gelen başkanlar 1984'e kadar görev yaptı.

1984'e kadar olan dönemin büyük ölçekli şehirlerle ilgili ikinci gelişmesi Milli Güvenlik Konseyi'nin 11 Aralık 1980 tarihli 34 numaralı kararıdır (R.G., 17187, 1980). İl sıkıyönetim komutanlıklarına yetki veren karar ile büyük şehirlerin etrafındaki belediyelerin il belediyesine bağlanması öngörüldü. Bu kararın gerekçesi; hızlı nüfus artışı ve köylerden kentlere göç sonucu büyük şehirlerin yakınlarında kurulmuş belediyelerin aydınlatma, su, kanalizasyon ve ulaştırma gibi hizmetleri yeterli düzeyde sunamaması ve bu durumun oluşturduğu denetim problemleri olarak belirtilmektedir.

34 numaralı karar kapsamında Aralık 1981'e kadar 26 ilde (Adana, Adıyaman, Antalya, Bolu, Bursa, Elâzığ, Erzincan, Erzurum, Eskişehir, Gaziantep, Hatay, İçel, İstanbul, İzmir, Kars, Kayseri, Kocaeli, Konya, Malatya, Manisa, K. Maraş, Muğla, Nevşehir, Niğde, Sakarya, Samsun ve Trabzon) 147 belediye ve 176 köyün tüzelkişiliği kaldırıldı. Bu yerleşmeler, 52 il ve ilçe merkezi belediyeye, belediye şubesi ya da mahalle olarak bağlandı. Tüzelkişiliği kaldırılan belediyelerin 3/4'ü belediye şubesine, 1/4'i mahalleye dönüştürüldü. Daha sonra farklı zamanlarda yayınlanan çeşitli bildirimler ile bunlardan 93 belediye ve 99 köyün tüzelkişilikleri geri verildi (Güler, 1987; 131).

Büyük şehirlerin yakınlarındaki belediyelerin merkez belediyeye bağlanması konusunda askeri otoriteler farklı farklı uygulamalar içindeydi. 4 Aralık 1981 tarihli 2561 sayılı Kanun (Büyük Şehirlerin..., 1981) ile çevre yerleşimlerin merkez belediyeye katılması konusunda standart ve yasal bir çerçeve getirildi. Nüfusu 300 bini aşan il belediyelerinin çevresinde bulunan belediye ve köylerin, İçişleri Bakanlığı ile İmar ve İskân Bakanlığı'nın görüşü alınarak tüzel kişiliklerinin kaldırılması ve il belediyesine bağlanması konusunda Bakanlar Kurulu'na yetki verildi. Kanunun amacı; enerji, içme ve kullanma suyu, kanalizasyon, ulaşım, toplu taşıma ve imar gibi temel belediye hizmetlerinin birbirleriyle uyumlu ve bütünleştirici bir planlama içinde yeterli ölçüde ve verimli bir biçimde yerine getirilmesini sağlamak olarak belirtilmişti.

Kanun gerekçesinde; kırsal kesimden göçle gelenlerin, ucuz olması ve uyum kolaylığı nedeniyle şehirlerin etrafındaki alanlara yöneldiği, buralarda gecekondu alanlarının ortaya çıktığı ve küçük belediyelerin kurulduğu belirtilmektedir. Bu şekilde İstanbul'da 25, İzmir'de 9 ve Adana'da 4 belediyenin kurulduğu örnek verilmektedir. Belediyelerin il merkezindeki belediye ile irtibatlarının olmadığı, kurumsal kapasitelerinin

zayıflığı sonucu hizmetlerin aksadığı, belediyeler arası siyasi çekişmeler nedeniyle hizmetlerle ilgili iş birliği yapılamadığı vb. problemler ifade edilmektedir (Büyük Şehirlerin Yakın... Raporu, 1981, 1 ve 2).

300 bin nüfus şartının bir sonucu olarak 2561 sayılı Kanun kapsamındaki iller; İstanbul, Ankara, İzmir, Bursa, Adana, Konya, Eskişehir ve Gaziantep olarak belirlenmişti. Kanunun çıkarılmasından önce Sıkıyönetim Komutanlıklarının bu yöndeki karar ve uygulamaları geçerli kabul edildi. Ancak, kanun hükümlerine göre yeniden gözden geçirilmesi öngörüldü. 1982’de İstanbul Belediyesi, 2561 sayılı Kanunun 11’inci maddesi ile verilen yetkiye dayanarak belediye sınırları içindeki şube müdürlüklerinin görev, yetki ve çalışma esaslarını düzenleyen bir yönetmelik de çıkardı (İstanbul Belediye Şube..., 1982).

1970’li yıllarda tasarı aşamasında kalan İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi (İSKİ), 1981’de 2560 sayılı Kanun ile kuruldu. Özel amaçlı metropoliten bir yapı niteliğine sahip İSKİ, özerk bütçeli kamu tüzel kişisi olarak yapılandırıldı. İSKİ’nin görev alanı İstanbul belediyesinin görev alanı ile sınırlı tutulmuştu. Ancak, su kaynakları ile ilgili konularda belediye sınırları dışında da yetki sahibi idi. Kanun gerekçesinde; metropol alandaki çok sayıda belediyenin su ile ilgili hizmetlerde ihtiyaçlarını tek başına çözmesinin mümkün olmadığı, kapasite eksikliğinden bu hizmetlerin genelde il belediyesine kaldığı, bunun ise mali konular, hizmetlerin koordinasyonu ve iş birliği bakımından yetersiz bir model olduğu belirtilmektedir. İSKİ’nin genel kurul ve yönetim kurulu olarak iki temel organı vardı. Genel kurul, valilik, belediye ve merkezi yönetimdeki ilgili kuruluşların üyelerinden oluşurdu. Vali genel kurulun başkanıydı. İSKİ, belediye yerine idari vesayet makamı olan vali ile irtibatlandırılmıştı. Valinin denetim ve gözetimi altında belediye ile koordineli olarak çalışması öngörülmüştü (İstanbul Su ..., 1981; Milli Güvenlik Konseyi... Raporu, 1981, 1 ve 2).

Bu dönemin büyük şehirlerin yönetimi konusundaki en önemli değişikliği ise anayasada yapıldı. 1982 Anayasası’nın yerel yönetimleri düzenleyen 127’inci maddesinde “Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir” ifadesi düzenlendi. Böylece, 1970’li yıllarda büyük şehirlerin yönetimi konusundaki çalışmalarda gündeme gelen ve yeni modellerin anayasa aykırı olabileceği noktasında yaşanan sınırlılık kaldırılmış oldu. Anayasa metninde kullanılan “yönetim biçimleri” ifadesi oldukça esnektir. Bu ifadeye göre büyük şehirlerin her biri için ayrı ayrı belediye modeli oluşturmak da mümkündür. Bu değişikliğin sonucu olarak sadece belediye birliği biçimi ile sınırlı kalan model arayışlarının kapsamı genişledi.

Dönemin sonlarına doğru Milli Güvelik Konseyi Sekreterliği bünyesinde büyük şehirlerin yönetimi konusunda bir çalışma grubu oluşturuldu. Bu kurulu daha sonra TODAİE bünyesindeki kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi ile ilgili komisyon çalışmaları izledi (Eke, 1985; 52). Somut bir sonuç üretemeyen bu çalışmalar önceki çalışmalar gibi metropol belediye fikrinin yaygınlaşmasında yararlı oldu. 1982’de 2680 sayılı Kanunla (Kamu Kurum ve ..., 1982) Bakanlar Kurulu’na KHK ile kamu yönetimini düzenleme yetkisi verildi (Karaer, 1987; 47-51). Bunun üzerine TODAİE Genel Müdürünün yönetiminde “Kamu Yönetimi Komisyonu” oluşturuldu. Komisyon tarafından merkezi kamu yönetimi yanında belediye, il özel idaresi, anakent, köy ve mahalle için ayrı ayrı KHK taslağı hazırlandı (Güler, 1987; 136).

Anakent yönetimi adlı KHK tasarısı 13 maddeden oluşan kısa bir metindi. Bu çalışmada anakent; nüfusu 500 bini geçen yerler olarak tanımlanmıştı. Anakent belediyesi, ildeki mevcut belediye ve köy yapısının üstünde ikinci bir kademe biçiminde tasarlanmıştı. Yetki, görev ve mali kaynaklar konusu Bakanlar Kurulu kararına bırakılmıştı. Organlarla ilgili ilave bir öneri getirilmemişti. Anakent belediyesi mali kaynağı olarak; genel bütçe vergi gelirleri payından belli bir oranın ayrılması ve İçişleri Bakanlığı bütçesine konulacak özel ödenekler belirlenmişti.

1983’te İstanbul’un tarihi ve doğal güzellikleri bakımından özel nitelikteki Boğaziçi bölgesi için kanun çıkarılarak ayrı bir imar düzeni oluşturuldu. Boğaziçi Kanunu’nun (R.G., 18229, 1983) temel amacı, Boğaziçi

alanının kültürel ve tarihî değerlerini ve doğal güzelliklerini kamu yararını gözeterek korumak ve bu alandaki nüfus yoğunluğunu artıracak yapılanmayı sınırlamaktı. Boğaziçi, “sahil şeridi”, “ön görünüm bölgesi”, “geri görünüm bölgesi” ve “etkilenme bölgesi” olarak ayrılarak, farklı yerleşim standartları getirildi. Sahil şeridi ve ön görünüm bölgesinde yapılaşma yasağı getirilirken, geri görünüm ve etkilenme bölgesinde sınırlı yapılaşmaya imkan tanındı. Kanun hükümlerinin uygulanması için ayrı tüzel kişiliğe sahip Boğaziçi İmar Müdürlüğü kuruldu. Kanunda, Boğaziçi İmar Yüksek Koordinasyon Kurulu ve Boğaziçi İmar İdare Heyeti gibi yönetim yapıları da öngörülmekle birlikte bunlar oluşturulamadı. Ayrıca, 1983’te çıkarılan Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu ile İstanbul’da yedi adet Koruma Bölge Kurulu ve bir adet Yenileme Alanlarını Koruma Bölge Kurulu oluşturuldu.

1980’deki askeri müdahale 1970’li yıllardaki büyük şehirlerin yönetimi ile ilgili çalışmaları ilk başta aksatmıştır. Fakat, kentsel problemlerin büyüklüğü ve oluşturduğu güvenlik riskleri karşısında askeri yönetim bu konuya duyarsız kalamayarak çalışmaları yeniden başlattı ve bu ara dönemde bazı somut uygulama adımları atmak zorunda kaldı. Sonuç olarak 1980-1984 döneminde, metropol alanların belediyeler tarafından bütüncül bir anlayışla kapsanması ve yönetilmesi yaklaşımına uygun olarak, belediye sınırları yakınında bulunan, günlük yaşam ve mekân olarak ana belediye ile bütünleşmiş yerlerin, belediye sınırları içine katılması sağlandı. Nüfusu 300 bini geçen il belediyeleri, model değişikliği olmadan sınır değişikliği ile metropol alanları daha fazla kapsar hale geldi. Sınır değişikliği ile tüzel kişiliğin kaldırılması, genel model değişikliği ihtiyacı olmadan hızlı bir çözüm olarak hayata geçirildi.

Diğer taraftan su ve kanalizasyon hizmetleri alanında özel amaçlı örgüt kurulması, hizmetin birden fazla belediye sınırını aşan ve merkezi bir koordinasyona ihtiyaç duyan niteliği gereği önemli bir gelişmedir. Bu dönemde yeni anayasada büyük yerleşim yerleri konusundaki düzenleme, sonraki dönemin kapılarını çok daha geniş bir bakış açısı ile açabilmeye imkân tanınması ve büyükşehir belediye yönetiminin kurulması bakımından önemli oldu.

7. 1984-2004 DÖNEMİ: BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN KURULMASI VE GELİŞİMİ

Türkiye’de kırsal alandan kentlere yönelen göçün oluşturduğu problemlerin çözülmesi ve büyük şehirlerin daha etkili bir yönetim modeline kavuşturulması konusunda 1960 yılların ortalarından itibaren başlayan çabalar, 1970’lerde daha da yoğunlaşmış, 1980’den sonra da bazı somut adımlarla metropol belediye modeline doğru geçiş başlamıştı. Askeri darbe sonrasında ilk defa yapılan genel seçimler ile Aralık 1983’de hükümet kuruldu. Yeni hükümetin ilk gündemlerinden biri yerel yönetim seçimleri ve büyük şehirlerin yeni yönetim modeline kavuşturulması oldu.

Ocak 1984’de mahalli idareler seçimini düzenleyen 2972 sayılı Kanunda (Mahalli İdareler ile ..., 1984), o gün için henüz kurulmayan büyükşehir belediyelerinin başkan ve belediye meclisi üyelerinin nasıl seçileceği ve seçim çevresi konusunda düzenleme yapıldı. Kanunun geçici 5’inci maddesinde ise büyükşehir yönetiminin hukuki statüsünün 25 Mart’ta yapılacak mahalli idareler seçimi öncesi kanun hükmünde kararname ile düzenleneceği belirtildi. Büyükşehir belediye modelinin kurulmadan önce seçim kanununda yer almasının sebebi, mahalli idareler seçimleri sürecini bir an önce başlatmaktı. Askeri darbeden sonra seçim yapılmadığı için atanmış yetkililer mahalli idarelerde görev yapıyordu. 23 Mart 1984’de Bakanlar Kurulu’nun 195 sayılı 25 maddelik Kanun Hükmünde Kararnamesi ile İstanbul, İzmir ve Ankara’da büyükşehir belediye yönetimi kuruldu.

Büyükşehir belediyelerini kuran 195 sayılı kararname gerekçesinde (Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi..., 1984); düzenlemelerin oluşturulmasında belediyelerin demokratik özellikleri, mahallilik ve hemşehrilik esasları ile birlikte, koordinasyon ve idarî etkinlik gibi unsurlar dikkate alındığı belirtilmektedir. Büyük

yerleşim merkezlerinde hızlı, plansız ve kontrolsüz şehirleşme ve yerel hizmetler alanındaki yetersizlikler karşısında mevcut yapının ihtiyaçlara cevap veremediği, anayasanın da geniş çerçevesinden yararlanılarak yeni model önerisinin geliştirildiği ifade edilmektedir.

Mahalli idareler seçim sürecinde büyükşehir belediyelerinin kurulmasını sağlayan kanun hükmünde kararnamedeki hükümler, Temmuz 1984’de TBMM’de 3030 sayılı “Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun” (R.G., 18453, 1984) adıyla yasaya dönüştürüldü. 3030 sayılı yasanın uygulanmasına ilişkin yönetmelik ise Aralık 1984’te yürürlüğe girdi (R.G., 18603, 1984). Büyükşehir belediyeleri 3030 sayılı Kanunla getirilen model içinde kendilerine verilen görev ve yetkileri kullanmanın yanında, 1580 sayılı Belediye Kanunu ve diğer mevzuatın belediyelere tanıdığı bütün hak, yetki ve imtiyazlara da sahipti.

1984’de getirilen büyükşehir belediyeleri sistemi, 20 yıllık birikimden yararlanmakla birlikte, anayasanın sağladığı geniş esneklik sonucu belediye birliği modeli yerine tüzel kişiliğe sahip iki ayrı kademe olarak tasarlandı. Alt kademeyi büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan ilçe belediyeleri, üst kademeyi büyükşehir belediyesi oluşturuyordu. İstanbul’da 1858-1912 arasında uygulanan iki kademeli yapı tekrar uygulamaya konulmuş oldu.

Kanunda büyükşehir belediyeleri; belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan şehirler, ilçe belediyesi; büyük şehir belediye sınırları içinde kalan ilçeler olarak tanımlanmıştı. Büyükşehir belediyesi sınırları, ismini aldıkları şehrin belediye sınırları olarak kabul edildi. İlçe belediyelerinin ise büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan kısmı dahil edildi. Kanun metropol bir yönetim modeli getirmekle birlikte sınır genişlemesi öngörmemişti. İlin sınırlı bir kısmında sorumlu büyükşehir belediyesinin bir sonucu olarak il özel idarelerinin devamını içeren bir model niteliğine sahipti.

Büyükşehir belediyesi kurulduğunda İstanbul’un 15, Ankara’nın 5, İzmir’in 3 metropoliten ilçesi bulunmaktaydı. İstanbul’daki ilçeler; Adalar, Bakırköy, Beşiktaş, Beykoz, Beyoğlu, Eminönü, Eyüp, Fatih, Gaziosmanpaşa, Kadıköy, Kartal, Sarıyer, Şişli, Üsküdar ve Zeytinburnu idi. Ankara’daki ilçeler; Altındağ, Çankaya, Keçiören, Mamak ve Yenimahalle olarak belirlenmişti. İzmir’de ise Merkez, Bornova ve Karşıyaka ilçeleri büyükşehir sınırları içindeki belediyeleri oluşturuyordu.

3030 sayılı Kanunda sadece büyükşehir belediyelerinin görevleri sayılı idi. İlçe belediyelerinin görevleri; büyükşehire ait olanların dışında belediyelere verilen görevler olarak tanımlandı. 3030 sayılı Kanunun görevler konusundaki temel yaklaşımı, bir ilçenin sınırlarını ve kapasitesini aşan ve kent bütününe hitap eden hizmetlerin üst kademe, ilçe sınırlarını aşmayan hizmetlerin de ilçe belediyesi tarafından üstlenilmesine dayanıyordu. Bu kapsamda; nazım imar planı, ulaşım terminalleri, toplu taşıma, itfaiye, mezarlık, toptancı hali, su, kanalizasyon ve gaz hizmetleri, katı atık depolama tesisleri, ana yol ve meydanlar ve gıda laboratuvarları gibi hizmetler büyükşehir belediyesinin sorumluluğuna verildi.

Kentin bütününe özgü büyük ölçekli hizmetlerin kurumsal kapasitesi daha güçlü bir yapı ile tek elden koordine edilerek yürütülmesi düzenlemesi, 1970’li yıllardan itibaren Türkiye’de büyük yerleşimlerin yönetimi konusunda benimsenen reform yaklaşımının da bir yansıması olarak görülebilir. Bununla birlikte çevre, yeşil alanlar, kültür, spor ve sosyal hizmetler gibi görev tanımlamaları ilçe belediyeleri ile ortak görev başlıklarını oluşturuyordu. İlçelerin görevlerinin ayrı sayılmaması ve ortak görev alanlarının varlığı büyükşehir ile ilçeler arasında uygulamada görev çakışma ve anlaşmazlıklar da oluşturdu.

İlçe belediyelerine ait görevlerden bir veya birkaçının; ilçe belediye meclisi kararı ile talepte bulunulması, mali külfetin karşılanması ve büyükşehir belediye meclisince talebin uygun bulunması hallerinde ortaklaşa veya bizzat büyükşehir belediyesince yapılabilmesine imkan tanındı. Ayrıca, büyükşehir belediyesi meclisin kabul

etmesi durumunda, ilçe belediyelerine belli kriterler çerçevesinde hibe ya da kredi biçiminde mali yardımda bulunabiliyordu.

Büyükşehir belediyesinin organları başkan, meclis ve encümen olarak belirlenmişti. Başkan mahalli idareler seçiminde doğrudan çoğunluk yöntemi ile 5 yıl için seçilirken, meclis üyeleri için doğrudan seçim yerine kademeli bir yöntem kabul edildi. Büyükşehir belediye meclisi ilçe belediye başkanları ile ilçe belediye meclisi üyelerinin 1/5'inden oluşuyordu. Kademeler arası dikey koordinasyonu amaçlayan meclis, ilçelerin bir üst kurulu niteliğine sahipti. Meclis olağan toplantıları kasım, mart ve temmuz ayları başında yapılırdı.

Belediye encümeni diğer belediye encümenlerinden farklı olarak seçilmiş meclis üyeleri yerine, belediye amirlerinden oluşan üye yapısına sahipti. Profesyonel yönetici olarak konumlandırılan genel sekretere paralel olarak encümen de yöneticilerden oluşturuldu. Belediye başkanının başkanlığında genel sekreter, imar, fen, hukuk, hesap ve yazı işleri ile personel işleri birim amirleri encümen üyesi olarak belirlendi. Encümenin diğer belediyelerdeki seçilmiş üyelerden farklı olarak atanmış üyelerden oluşturulması ve seçilmiş meclis üyelerinin yürütme sürecinden dışlanması demokratik bakımdan eleştirilmektedir.

Büyükşehir modelinde belediye başkanı, ilçe belediyeleri arasında hizmetlerin yürütülmesinde birlik ve beraberliği sağlamakla da görevliydi. Bu çerçevede büyükşehir belediye meclisi yanında ilçe belediye meclisi kararları da büyükşehir belediye başkanına gönderilirdi. Belediye başkanı gerekli gördüğü kararların ilgili mecliste yeniden görüşülmesini isteyebilirdi. Meclisin 2/3 çoğunlukla ısrar etmesi durumunda karar kesinleşirdi. Burada belediye başkanının mülki amirler yanında yeni bir denetim makamı olarak konumlandırıldığı görülmektedir. Ayrıca, 3030 sayılı Kanunun uygulanması için çıkarılan yönetmelikte belediye başkanına kanunda bulunmamasına rağmen meclis kararlarını değiştirerek tasdik yetkisi de verilmiş ise de Danıştay'ın kararı ile bu hüküm iptal edilmiştir (Danıştay, E. 1996/469, K. 1996/5824).

Bu duruma benzer düzenlemeler meclisler arasındaki ilişkide de görülmektedir. İlçe belediyesinin bütçesi kendi meclisinden sonra büyükşehir belediye meclisinde de kabul ediliyordu. İlçe belediyelerinin nazım plana uygun olarak hazırlayacakları tatbikat imar planlarını onaylamak büyükşehir meclisinin görevi olarak düzenlenmişti. İlçe belediyelerinin kendi aralarında veya büyükşehir ile ihtilaf yaşaması durumunda büyükşehir meclisi problemin çözümünde yetki sahibiydi. Üst kademenin güçlü yapılandırıldığı iki kademeli bir yapıda koordinasyonu sağlamak amacı taşıyan bu düzenlemeler modelin doğal sonucuydu. Diğer taraftan büyükşehir meclisinin ilçelerden gelen üyelerden oluşması dikey koordinasyon oluşturarak büyükşehirin sahip olduğu denetim yetkilerini dengeleyici bir etki yapmakta ve denetimi yumuşatmaktaydı.

Büyükşehir belediye teşkilatı diğer belediyelerden farklı olarak genel sekreter, genel sekreter yardımcısı, daire başkanı ve müdürden oluşan bir yapıya sahipti. Amerika belediyelerindeki profesyonel yönetici modelinden esinlenen ve 1976'daki "İstanbul Metropolitan Hizmet Birliği Kanun Tasarısı"nda da yer alan genel sekreter önerisi, büyükşehir belediye modelindeki önemli yeniliklerden birisi oldu. 1976'daki tasarıya benzer şekilde genel sekreterin merkezi yönetim içinde İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile göreve gelmesi yöntemi benimsendi. Genel sekreter yardımcıları ve diğer personel ise belediye başkanı tarafından atanırdı. Seçilmiş belediye başkanının altında idari ve mali özerkliğe sahip bir kamu kurumunda çalışan genel sekreterin merkezi yönetimin onayı ile atanması anlamlı olmayan ve ağır bir idari vesayet uygulaması olarak görülebilir. Bu düzenlemenin kökenini merkezîyetçi bir anlayışla hazırlanan ve 3030 sayılı Kanun hazırlandığından yürürlükte olan 1930 tarihli Belediye Kanunu'nun 95 ve 96'ncı maddesinde görmek mümkündür. Buna göre, İstanbul ve Ankara belediye başkan yardımcılarının ve belediyenin birim amirlerinin belediye başkanının önerisi üzerine Dahiliye Vekaleti tarafından atanması öngörülmüştü.

Büyükşehir belediyelerinin başlıca gelirleri genel bütçe vergi gelirleri payı, elektrik ve havagazı vergisi, aydınlatma harcı, ilan reklam vergisi, su ve kanalizasyon katılım payı, borçlanma ve bağışlar olarak belirlenmişti. Bu gelirler içinde genel bütçe vergi gelirleri payı büyükşehir belediyelerinin temel gelirini oluşturuyordu. Gelir potansiyeli yüksek öz gelirlere sahip ilçe belediyelerine göre büyükşehir belediyeleri daha fazla oranda merkezi yönetimin aktardığı gelirlere bağlı tasarlanmıştı.

3030 sayılı Kanunda getirilen değişikliklerden bazıları şu şekildedir: Belediye yanında çeşitli hizmet alanlarında çok sayıda aktörün yetkili olduğu büyük şehirlerde koordinasyonu sağlamak üzere Ulaşım Koordinasyon Merkezi (UKOME) ve Alt Yapı Koordinasyon Merkezi (AYKOME) kuruldu. İstanbul, İzmir ve Ankara’da nazım plan büroları kaldırılarak bu illerdeki büyükşehir belediyelerine devredildi. Böylece metropol alanda imar planı hazırlanması ve ilçelerin uygulama imar planlarını denetleme yetkisi büyükşehir belediyelerinin yetkisine geçti. Büyükşehir belediyelerinin hizmet alanlarına giren konularda belediye başkanlığına istişari nitelikte görüş bildirmek üzere üye sayısı 10’u geçmeyen danışma kurulu kurulmasına imkân tanındı. Büyükşehir belediyelerinin belediye şubesi kurması kaldırıldı. İstanbul’da il belediyesine bağlı Havagazı Genel Müdürlüğü, İETT’ye devredildi.

İlk önce İstanbul, İzmir ve Ankara’da kurulan büyükşehir belediye modeli, ilerleyen dönemde yeni illerin katılması ile etki alanını genişletti. 1986’da Adana büyükşehir yapıldı. 854 bin nüfusa sahip Adana’da merkez ilçenin adı Seyhan olarak değiştirildi ve yeni Yüreğir ilçesi kuruldu. 1989’daki mahalli idareler seçimine kadar mevcut belediye meclisi, encümeni ve başkanına büyükşehir kanunundaki yetki ve görevler verildi. Bu yetkilendirme yöntemi sonra büyükşehir olan illerde de uygulandı.

1987’de Bursa, Gaziantep ve Konya’da büyükşehir belediyesi kuruldu. Merkez nüfusu yaklaşık 613 bin olan Bursa il merkezinde Osmangazi, Yıldırım ve Nilüfer adıyla üç ilçe oluşturuldu. 479 bin merkez nüfusa sahip Gaziantep’te Şehitkamil ve Şahinbey adıyla iki ilçe kuruldu. Merkez nüfusu 440 bin nüfusa sahip Konya’da Karatay, Selçuklu ve Meram adıyla üç ilçe oluşturuldu. 1988’de merkez nüfusu 378 bin olan Kayseri’de büyükşehir belediyesi kuruldu. Kayseri il merkezinde Kocasinan ve Melikgazi adıyla iki ilçe oluşturuldu.

Tablo 3. Türkiye’de 1984-2004 Döneminde Kurulan Büyükşehir Belediyeleri

Yıl	İl	İlgili Mevzuat
1984	İstanbul, Ankara, İzmir	3030 Sayılı Kanun
1986	Adana	3306 Sayılı Kanun
1987	Bursa	3391 Sayılı Kanun
1987	Gaziantep	3398 Sayılı Kanun
1987	Konya	3399 Sayılı Kanun
1988	Kayseri	3508 sayılı Kanun
1993	Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit (Kocaeli), Mersin, Samsun	504 sayılı KHK
2000	Adapazarı (Sakarya)	593 sayılı KHK

1988’de 3030 sayılı Kanunda yapılan değişiklik (R.G. 19897, 1988) yapılarak büyükşehir belediye sınırları içinde belde belediyesi kurulmasına imkan tanındı. Bu düzenleme sonrasında 1993’de yedi ilde büyükşehir belediyesi kurulurken 504 numaralı KHK’de (Yedi İlde Büyükşehir..., 1993) ilçe bulunması şartı aranmayarak alt kademe belediyesi olarak adlandırılan belde belediyeleri yeterli görüldü. Hangi belde belediyelerinin kurulacağı, isimleri ve sınırları Bakanlar Kurulu kararına bırakıldı.

Tablo 4. 1993’de büyükşehir Belediyesi Kurulan İllerin Nüfus Bilgileri ve Alt Kademe Belediyeleri

Belediye	1990 Nüfusu	Büyükşehir Alanındaki Alt Kademe Belediyeleri
Antalya	378.208	Muratpaşa, Kepez, Konyaaltı
Diyarbakır	381.144	Bağlar, Sur, Yenişehir
Erzurum	242.391	Dadaşkent, Kazımkarabekir, Yakutiye, Yenişehir
Eskişehir	413.082	Odunpazarı, Tepebaşı
İçel	422.357	Akdeniz, Toroslar, Yenişehir
Kocaeli	256.882	Bekirpaşa, Saraybahçe
Samsun	303.979	Atakum, Canik, Gazi, İlkadım

Kaynak: TÜİK Verilerinden yararlanarak hazırlanmıştır.

İl merkez nüfusları 422 bin ile 256 bin arasında değişen yedi il merkezinde ilçe kurulmasının maliyeti, nüfus miktarının nispeten az oluşu ve diğer taraftan büyükşehir modelinin olumlu faydaları nedeniyle uygulamayı yaygınlaştırma eğilimi, ilçe kurulmadan büyükşehir belediyesi kurulmasında etkili oldu.

2000 yılında Sakarya’da Adapazarı adıyla büyükşehir belediyesi kuruldu. Büyükşehir belediyesi oluşturulurken Ferizli ve Söğütli ilçeleri ile 10 kadar alt kademe belediyesi de kapsama dahil edildi.

İstanbul’da büyükşehir belediyesi kurulmasından sonra 1984’de 3009 sayılı Kanun ile İSKİ’nin valilikle irtibatı kesilerek büyükşehir belediyesine bağlı ve bağımsız bütçeli bir kurum haline getirildi. 1986 yılında 3305 sayılı Kanun ile İSKİ modelinin diğer büyükşehir belediyelerinde de kurulması yönünde düzenleme yapıldı.

1984-2004 döneminde dört farklı yıllık kalkınma planı hazırlandı. Büyük ölçekli şehirler ve belediyeleri ile ilgili olarak planlarda dönemlerini yansıtan önemli tespit ve öneriler bulunmaktadır. 1985-1989 dönemini kapsayan beşinci kalkınma planında; ağırlıklı olarak şehirleşmenin dengeli biçimde dağılımının sağlanması ve nüfusun büyük şehirlere akışının azaltılması üzerinde durulmaktadır. Bu amaçla orta büyüklükteki şehirlerin ekonomik açıdan geliştirilmesi konusunda öneriler yer almaktadır. Ayrıca, büyük şehirlerde merkez bölgelerdeki yoğunluğun çevreye doğru aktarılması önerilmektedir. Büyük şehirlerdeki sağlık, eğitim, altyapı, gecekondular ve konut gibi alanlardaki problemlere vurgu yapılarak çözümler önerilmektedir. Büyük şehirlerde belediye sayısının artırılması yerine merkez belediyenin şubeleşmesi verimlilik açısından tavsiye edilmektedir (Devlet Planlama..., 1985; 162, 169). 1990-1994 dönemini kapsayan altıncı kalkınma planında; Ülkedeki şehirleşmenin kademelenmesinin dengeli biçimde gelişmesi ve metropol şehirlere yönelen nüfus ve sanayii için metropol altı şehirler, orta büyüklükteki merkezler ve az gelişmiş bölgelerin merkezi niteliğindeki şehirlerin geliştirilmesi hedef olarak kabul edilmektedir. Metropol alanlarda nüfus artışının devam edeceği, bu alanlarda fiziki plan, arsa, altyapı, ulaşım, istihdam, konut, eğitim, sağlık gibi alanlarda problemlerin ağırlaşacağı tespiti yapılmaktadır. Metropol alanların planlaması için metropoliten alan idarelerinin oluşturulması ve nüfusu 100 bini geçen illerde su ve kanalizasyon idaresi kurulması önerilmektedir (Devlet Planlama..., 1990; 315, 317, 358).

1996-2000 dönemini kapsayan yedinci kalkınma planında, öncekilerde olduğu gibi ülkedeki şehirleşmenin dengeli dağılımı üzerinde durulmaktadır. Metropoliten karşı karşıya olduğu problemler konusunda tespitler yanında, metropollerin ülke ekonomisi ve uluslararası ilişkiler bakımından sahip olduğu potansiyel konusunda hedeflere de yer verilmiştir. Metropol belediyelerin yakınlarındaki taşlık hazine arazilerinin kadastroya alınmaması sonucunda, işgal edildiği, özel mülkiyete konu olduğu ve gecekondulaştığı tespiti yapılmaktadır. Büyükşehir belediye kanununun iyileştirilmesi, büyükşehir ile ilçe belediyesi arasındaki koordinasyonun ve ilişkilerin geliştirilmesi ve belediyeler arası kaynak paylaşımının yeniden düzenlenmesi, büyükşehirlerdeki

hizmetlerin niteliğinin yükseltilmesi diğer önerileri oluşturmaktadır (Devlet Planlama..., 1996; 15, 32, 126, 157, 172, 187).

2001-2005 dönemini kapsayan sekizinci kalkınma planında; büyükşehir belediyeleri ve metropol alanlardaki ilçe belediyelerinin kaynak yetersizliği, kaynakların etkili kullanılamaması, uzun dönemli hedef yokluğu, nitelikli personel eksikliği ve eşgüdümsüzlük nedeniyle yerel hizmetlerde problemlerle karşı karşıya olduğu tespiti yapılmaktadır. Metropol kentlerin merkez bölgelerindeki sağlıklı yapılaşma ve yol açtığı sıkıntıların varlığını koruduğu belirtilmektedir. Metropol alanların, çevre illeri de içine alan bir bölge planlama anlayışı ile ele alınması önerilmektedir. Metropol şehirlerin yönetimi konusunda çağdaş ve etkili bir yönetim şeklinin uygulanacağı hedefi de yer almaktadır (Devlet Planlama..., 2005; 197-200).

1984-2004 dönemi genel olarak değerlendirildiğinde; 1982 Anayasası’nın büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebileceği yönündeki esnekliğine dayanılarak 1960’lardan itibaren elde edilen birikim üzerine kurulan büyükşehir belediyeleri, söz konusu şehirlerin problemlerinin merkezi yönetim bünyesindeki yapılar ile değil, yerel yönetim yapıları ile çözümü noktasında önemli bir adım olduğu söylenebilir. İl merkezindeki belediyenin yetki ve sorumluluk alanının genişletilmesi ve alt kademede yeni belediyeler oluşturulmasına dayanan iki kademeli model başarılı uygulamalarla meşruiyetini geliştirerek yaygınlaştı. Hatta birçok il, büyükşehir statüsüne sahip olmak için girişimde bulundu. Metropol niteliğindeki şehirler için gündeme gelen model orta ölçekli birçok şehirde uygulama alanı buldu. Merkezi yönetime bağlı planlama ile su ve kanalizasyon hizmetleri büyük şehir belediyelerine bırakıldı. Diğer taraftan, büyükşehir belediyeleri yerel siyaset alanının, yerel üstü siyaset alanı karşısında genişlemesi ve etkinliğinin artmasında önemli işlevler üstlendi. Bu dönemde belediye gelirlerini artırıcı düzenlemeler belediye uygulamalarını destekledi.

Büyükşehir belediyeleri, Türkiye’deki yerel yönetim sistemindeki önemli reformların sonrasında değil, mevcut yapı içinde doğdu. Merkezi yönetimin katı vesayeti, yetki ve görev alanının sınırlılığı ve yerel hizmetlerin bir kısmının merkezi yönetim yapılarının sorumluluğunda olması gibi konular büyükşehir belediyeleri için de olumsuzluk oluşturdu. Diğer taraftan büyükşehir belediyelerinin sınırları, il merkezindeki yerleşim alanlarını kapsayacak biçimde dar tutuldu. Zaman zaman sınır genişletmeleri yaşanmakla birlikte, özellikle metropol kentlerde potansiyel gelişme alanları sınırların dışında kaldı. Bu durum büyükşehir belediyelerinin sınırlarının hemen yanında ve özellikle hazineye ait alanlarda denetimsiz yerleşimlerin gelişmesine ve 1970’lerde yaşanan tabloların tekrar etmesine yol açtı. Model konusundaki kararlı adımların yetki alanı konusunda atılamaması, büyükşehir belediye modelinden beklenen faydaların azalması sonucunu doğurdu.

8. 2004-2012 DÖNEMİ: REFORM, SINIRLARIN GENİŞLEMESİ VE PARÇALI YAPIYI AZALTMA ÇABALARI

Türkiye’de 2000’li yılların başından itibaren kamu yönetimi alanında önemli reform adımları uygulamaya konuldu. Merkezi yönetim, personel yönetimi, mali yönetim, şeffaflık ve hesap verebilirlik, bürokratik süreçler, e-devlet, katılımcılık, etkinlik, verimlilik gibi alanları hedefleyen reform çalışmalarının yoğunlaştığı diğer önemli bir alan yerel yönetimler oldu. Bu süreçte yerel yönetimlerle ilgili yasal çerçeveyi oluşturan Belediye Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu ve Belediye Birlikleri Kanunu yanında 2004’de 5216 sayılı yeni bir Büyükşehir Belediyesi Kanunu (R.G., 25531, 2004) çıkarıldı. 1984’de getirilen büyükşehir yönetim modelini esas alan 2004 düzenlemesi, büyükşehir sistemini geliştiren bir niteliğe sahipti.

5216 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyesi tanımında değişiklik yapıldı. Büyükşehir belediye sınırları daha fazla ilçe ve belde belediyesini kapsayacak biçimde genişletildi. 3030 sayılı önceki kanunda sadece büyükşehir belediyesinin görevleri sayılmıştı. Yeni kanunda büyükşehir yanında ilçe belediyesinin de görevleri sayıldı. Büyükşehir belediyesinin görevleri genişletildi. Görevler daha genel nitelikte sayılarak uygulamada esneklik

sağladığı gibi, coğrafi bilgi sistemi, stratejik planlama, kentsel dönüşüm, eğitim, trafik planlaması, kültür, sağlık ve sosyal hizmetler alanında yeni görevler tanımlandı. Büyükşehir belediyelerine, imar düzenine aykırı durumlarda ilçe belediyelerini uyarma ve 3 ay sonunda ilçe yerine geçerek aykırılık durumunu giderme yetkisi verildi. Ayrıca, 2005’de çıkarılan 5594 sayılı Kanunla büyükşehir sınırları içine katılan belediyelerin sahip olduğu ve yeni dönemde büyükşehirle ait görevlerle ilgili tesis ve teçhizatların büyükşehirle devri düzenlendi.

Belediye meclisinin yılda 3 kere toplanma usulü kaldırılarak bir aylık tatil dışında her ay toplanması yöntemi getirildi. Bu düzenleme, belediyedeki organlar arası ilişkilerde meclisin etkinliğini arttıran bir etki yaptı. Büyükşehir sınırları içindeki belde belediyelerinin büyük şehir meclisine kendi meclislerinin %10’u kadar üye ile katılması kuralı getirildi. Bu oran ilçe belediye meclisleri için %20 olarak uygulanmaya devam etti. Oranın azaltılmasına rağmen sayı olarak ağırlığa sahip belde belediyeleri, birçok büyükşehir meclisinde, sahip oldukları nüfus oranının çok üzerinde ve temsil adaletsizliği oluşturacak sayıda üye ile temsil edilmeye başladı. 2005’de 5335 sayılı Kanun (R.G., 25798, 2005) ile ilk kademe belediyelerinin de ilçeler gibi %20 üye ile temsil edilmesi kuralı getirildi. Bu temsil adaletsizliğini daha da arttırdı.

3030 sayılı Kanunda encümen sadece atanmış birim amirlerinden oluşuyordu. Yeni kanun ile atanmış üyeler yanında meclisten üyeler de encümende yer aldı. Önceki dönemde demokratik bakımdan eleştirilen (Özgür, Hüseyin ve Yavuzçehre, 2016; 914) encümen yapısı iyileştirildi. Meclis kararlarının kesinleşebilmesi için valinin onayının gerektiği ağır vesayetçi yöntem terk edildi. Meclis kararlarının belediye yapısı içinde kesinleştiği ve kararların bilgi için valiye gönderildiği bir model getirildi. Başkanların belirli sayıda ve şartlar altında danışman istihdam edebilmesine imkân tanındı. Büyükşehir belediyesinin ilçe ve ilk kademe belediyelerini imar konusunda denetleyebilme yetkisi artırıldı. Norm kadro uygulaması, mecliste denetim komisyonu kurulması, katılımcı mekanizmalar ve stratejik yönetim süreçleri getirilmesi 5216 sayılı Kanundaki diğer önemli yenilikler olarak belirtilebilir.

5126 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyesi “en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesi (belde belediyesi)”ni kapsayan il belediyesi olarak tanımlandı. Bu çerçevede, belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10 bin metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusu 750 binden fazla olan il belediyeleri, kanunla büyükşehir belediyesi statüsüne sahip olabiliyordu.

3030 sayılı önceki düzenlemede, büyükşehir kurulması için il merkezinde “birden fazla ilçe” bulunması şartı vardı. 1993’de KHK ile ilçe şartı yerine belde belediyesi büyükşehir kurulması için yeterli görülmüştü. 2004’de kanun koyucu, tercihini nüfus düzeyi ve yoğunluğu daha yüksek ve güçlü büyükşehir yapıları yönünde kullandı. Sadece ilçe şartının bulunduğu tanımlamaya göre nüfusa dayalı şart, çok daha somut bir kriterdi ve büyükşehir kurulmasını zorlaştıran bir niteliğe sahipti. İller arasında yaşanan büyükşehir olma yarışı da böylece sınırlandırıldı. Türkiye’de o dönemdeki il merkezlerinin nüfusları dikkate alındığında 750 bin nüfus şartı çok yüksek veya düşük olmayan dengede bir seviyeyi ifade etmektedir (Oktay, 2016; 75).

Büyükşehir belediyelerinin sınırlarının genişletilmesi 5216 sayılı Kanundan önce 2003 yılında 5019 sayılı Kanun (Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi..., 2003) ile gündeme geldi. Bu düzenlemede; 5 milyonun üzerinde nüfusa sahip büyükşehir belediyesinin sınırının il sınırına, 2-5 milyon nüfusta 50 Km, 1-2 milyon nüfusta 30 Km ve 1 milyondan aşağı nüfuslu yerlerde 25 Km’lik yarıçaplı sınır genişlemesi öngörüldü. Kanunun gerekçesinde büyükşehir belediye sınırlarına yakın ilçe ve belde belediyelerinin imarı denetleyemedikleri, hizmet sürekliliği sağlanamadığı, tek elden planlama zorlukları yaşandığı ve çarpık kentleşmenin bu alanlarda sürdüğü belirtilmektedir (İstanbul Milletvekili Mustafa Baş’ın..., 2003). 5019 sayılı Kanun dönemin Cumhurbaşkanı tarafından veto edilerek TBMM’ye geri gönderildi ve sonrasında yürürlüğe girmedi. 2003’de belediye sınırının genişletilmesi ile ilgili tek ili ilgilendiren girişim 5026 sayılı kanunla (Bazı

Belediye ve Köylerin ..., 2003) oldu. Bu düzenleme ile büyükşehir olmayan Denizli il belediyesinin çevresindeki küçük belediye ve köylerin tüzel kişiliğinin kaldırılarak il belediyesine katılması öngörülmüştü. Bu düzenleme de Cumhurbaşkanı tarafından veto edilerek TBMM’ye geri gönderildi ve daha sonra tekrar gündeme gelmedi.

5216 sayılı Kanunun geçici 2’inci maddesi ile İstanbul ve Kocaeli’nde büyükşehir belediye sınırları il mülki sınırına genişletildi. İkinci olarak; İstanbul ve Kocaeli dışında büyükşehir olan illerde, mevcut valilik binası merkez kabul edilmek ve il mülki sınırları içinde kalmak şartıyla, nüfusu 1 milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı 20 kilometre, nüfusu 1 milyondan 2 milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı 30 kilometre, nüfusu 2 milyondan fazla olan büyükşehirlerde yarıçapı 50 kilometre olan dairenin sınırı büyükşehir belediyesinin sınırı olarak kabul edildi. Yarıçap uygulaması literatürde pergel uygulaması olarak da adlandırılmaktadır. Büyükşehirlerin sınırlarının genişletilmesi ile İstanbul ve Kocaeli’nde ilçe ve belde belediyelerinin tümü, diğer büyükşehir olan illerde ise genişletilen sınırlar içinde kalan ilçe ve belde belediyeleri kapsama dahil oldu. 5216 sayılı Kanun öncesinde büyükşehir belediyeleri sınırları içinde 58 ilçe belediyesi ve 31 ilk kademe belediyesi vardı. Kanun sonrasında ilçe belediyesi sayısı 101’e ve ilk kademe belediyesi sayısı da 283’e ulaştı.

Tablo 5. 2004-2014 Döneminde Büyükşehir Belediyeleri ve Sınır Kategorileri

Büyükşehir Belediyesi	Sınır Kriteri	Büyükşehir Belediyesi	Sınır Kriteri
İstanbul	İl Sınırı	Diyarbakır	20 Km Yarıçap
İzmit (Kocaeli)	İl Sınırı	Erzurum	20 Km Yarıçap
Ankara	50 Km Yarıçap	Eskişehir	20 Km Yarıçap
İzmir	50 Km Yarıçap	Gaziantep	20 Km Yarıçap
Adana	30 Km Yarıçap	Kayseri	20 Km Yarıçap
Bursa	30 Km Yarıçap	Konya	20 Km Yarıçap
Adapazarı (Sakarya)	20 Km Yarıçap	Mersin	20 Km Yarıçap
Antalya	20 Km Yarıçap	Samsun	20 Km Yarıçap

Pergel yöntemine göre çizilen büyükşehir belediyesinin sınırları arazideki uygulamada yerleşim yerlerinin ve mahallelerin ortasından geçebiliyordu. 2005 yılında 5390 sayılı Kanun (Büyükşehir Belediyesi Kanununda Değişiklik..., 2005) ile yarıçapa dayalı genişlemenin oluşturduğu sınır problemleri giderilmeye çalışıldı. Mutlak daire biçimindeki sınır yerine yerleşme yerlerinin niteliğine göre kapsamı genişleyerek zikzaklı şekil alan bir anlayışla sınırlar daha gerçekçi hale getirildi (Özgür, 2010; 351).

1984’de kurulan modelde büyükşehir belediye sınırları, il belediyesi sistemi anlayışına göre yapılandırılmıştı. Bu çerçevede belediye sınırı metropol alanın tümünü değil, ağırlıklı olarak il merkezindeki bütünleşmiş yerleşim alanlarını kapsıyordu. Şehirlerin etrafındaki gelişme alanlarını kapsamadığından, yeni veya mevcut yerleşimlerin gelişmesi büyükşehir belediyelerinin planlaması, denetimi ve hizmetlerinin dışında kalıyordu. 5216 sayılı Kanun ile yapılan sınır genişletmesi, önceki dönemde büyükşehirler bakımından boşluk oluşturan dar kapsamlı sınır anlayışı yerine, metropol alanın daha geniş olarak kapsanmasına ve bu alanlardaki küçük ölçekli belediyelerde kapasite yetersizlikleri nedeniyle oluşan denetim ve hizmet boşluklarını da azaltmaya dönük bir düzenleme olarak değerlendirilebilir. Sınır genişletmesi ile Türkiye’de metropol şehir yönetiminden metropol alan yönetimine doğru geçiş sağlandı.

İstanbul ve Kocaeli’de daha ileri bir adımla büyükşehir belediye sınırının il sınırına çıkarılması, ilerleyen dönemlerde reform adımları ile getirilecek sistemin pilot uygulaması oldu. İl ölçeğinde yetkili büyükşehir modeli yerel hizmetlerin organizasyonu konusunda nispeten başarılı sonuçlar verdi. İki ilde de planlama, su ve

kanalizasyon, katı atık ve ulaşım hizmetleri daha etkin sonuç alınan alanlar oldu. 2004’de yetki ve görev alanının il sınırına genişletilmesine rağmen gelir konusunda ilave bir artış sağlanmaması İstanbul ve Kocaeli için temel olumsuzluğu oluşturdu (Oktaç, 2016; 78).

Büyükşehir belediye sınırlarının il bütünü ya da yarıçap uygulaması ile genişlemesi, ilçe ve özellikle ilk kademelerden oluşan çok parçalı bir yönetim yapısı ortaya çıkardı. Örneğin İstanbul’da 32 ilçe belediyesi ve 41 ilk kademe belediyesi, Kocaeli’nde 6 ilçe belediyesi ve 38 ilk kademe belediyesi, Bursa’da 7 ilçe belediyesi ve 18 ilk kademe belediyesi vardı. Bu parçalı yapı bir yandan büyükşehir alanında yerel hizmetlerin koordinasyonu, diğer yandan büyükşehir belediye meclisindeki siyasal temsil adaletsizlikleri gibi problemlere yol açtı (Arıkboğa, 2007; 34; Arıkboğa, Oktaç ve Yılmaz, 2007; 25). Parçalı yapının ağırlıklı belde belediyelerinden oluşması ve bu belediyelerin kurumsal, gelir ve hizmet alanındaki kapasite eksiklikleri hizmet ve denetim boşlukları oluşturdu.

Küçük ölçekli belediyelerin azaltılması ile ilgili ilk girişim 2003’de yapılmıştı. İl ve ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediye sınırları içinde kalan belediyeler hariç olmak üzere, nüfusu 2 binin altında olan belediyelerin tüzel kişiliklerinin kaldırılarak köye dönüştürülmesini öngören 5025 sayılı Kanun (Bazı Belediyelerin Kaldırılması..., 2003) dönemin Cumhurbaşkanı tarafından veto edildikten sonra tekrar gündeme gelmedi.

5216 sayılı Kanun ile sınırların genişlemesinden sonra büyükşehirlerde ortaya çıkan çok parçalı yapının oluşturduğu problemleri azaltmak ve genel olarak Türkiye genelindeki küçük ölçekli belediyeleri azaltmak amacıyla 2008 yılında 5747 sayılı Kanun çıkarıldı (Büyükşehir Belediyesi Sınırları..., 2008). Bu düzenleme büyükşehirlerde ilk kademe olarak adlandırılan belde belediyelerinin kaldırılarak ilçe ya da mahalleye dönüştürülmesini, Türkiye genelinde ise nüfusu 2 binin altında kalan belde belediyelerinin kaldırılarak köye dönüştürülmesini öngörüyordu.

5747 sayılı Kanunun uygulanması kapsamında ilk kademe belediyelerinin bir kısmı birleştirilerek yeni ilçeler kuruldu ya da mahalleye dönüştürülerek mevcut bir ilçeye bağlandı. Büyükşehirlerde bulunan toplam 283 ilk kademe belediyesinden 240’ı mahalle, 34’ü ilçe yapıldı. 9 ilk kademe belediyesinin 8’i tüzel kişiliğini koruyarak büyükşehir belediyesi dışına çıkarıldı ve 1’i ise köye dönüştürüldü. İlave olarak kurulan 8 ilçe ile toplam 43 yeni ilçe kurulmuş oldu. Ayrıca, Eminönü İlçesi’nin ve Eminönü Belediyesi’nin tüzel kişiliği kaldırılarak Fatih Belediyesi’ne katıldı. Büyükşehirlerde ilk kademe belediyesi olarak adlandırılan belde belediyesi kalmadı (Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde.... Raporu, 2012; 7). Büyükşehir ilçe belediyesi sayısı 101’den 143’e çıktı (Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, 2007; 25; Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, 2009; 8).

Kanun gerekçesinde ilk kademe belediyelerinin kaldırılması ile ilgili olarak; bu belediyelerin yüksek borç yüküne sahip olması, başta imar ve ruhsatlandırma olmak üzere yerel hizmetlerde aksama yaşanması, planlama ve imar alanında büyükşehir sınırları içinde bütünlük sağlanamaması gibi konular belirtilmektedir (Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde.... Raporu, 2012; 1 ve 2). 5747 sayılı Kanunun Türkiye’de 2 binin altında nüfusa sahip belde belediyelerinin kaldırılması ile ilgili düzenlemesi, Anayasa Mahkemesi’nin bazı hükümleri iptal etmesi (Anayasa Mahkemesi, E. 2008/34, K. 2008/153) ve diğer idari yargı süreçleri dolayısıyla 2014 mahalli idareler seçimine yetişmemesi neticesinde uygulanamadı (Çınar, 2009; 125-136).

Tablo 6. 1984-2008 Döneminde Büyükşehirlerde Alt Kademedeki Belediye Tür ve Sayıları

Dönem	1984-2004	2004-2008	2008
Yasal Düzenleme	3030 Sayılı Kanun’a Göre	5216 Sayılı Kanun’a Göre	5747 Sayılı Kanun’a Göre

Belediye Türü	İlçe Bel. Adedi	İlk Kademe Bel. Adedi	İlçe Bel. Adedi	İl Kademe Bel. Adedi	İlçe bel. Adedi
Belediyeler					
Adana	2	-	3	17	5
Ankara	8	-	15	21	16
Antalya	-	3	-	14	5
Bursa	3	-	7	18	7
Diyarbakır	-	3	-	6	4
Erzurum	-	4	1	6	3
Eskişehir	-	2	-	5	2
Gaziantep	2	-	3	5	3
İstanbul	27	-	32	41	39
İzmir	9	-	19	38	21
Kayseri	2	-	5	19	5
Kocaeli	-	2	6	38	12
Konya	3	-	3	4	3
Mersin	-	3	-	22	4
Sakarya	2	10	6	15	10
Samsun	-	4	1	14	4
Toplam	58	31	101	283	143

Kaynak: TÜİK verilerinden ve (Akıllı, 2010; 23)’den yararlanılarak hazırlanmıştır.

2004-2012 dönemi Büyükşehir Belediye Kanunu’nun yenilenmesi ile başladı. Ayrıntılarına yukarıda değinilen kanun ile büyükşehir sistemindeki belediyeler önemli düzeyde iyileştirildi. Diğer taraftan bu dönemde Türkiye’deki kamu yönetimi ve uyumlu olarak yerel yönetimlerle ilgili reform düzenlemelerinin belediye sistemini genel olarak daha üst seviyelere taşıması, büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyeleri için ilave fayda ve fırsatlar da sundu. Özellikle 1960’lı yıllardan itibaren tartışılan büyükşehir belediye sınırları ve küçük belediyeler konusunda önemli adımlar atıldı.

1984’de büyükşehir belediyelerinin kurulduğu sırada sınırların dar tutulması, 1984-2004 arasındaki nüfus hareketleri sonucunda çarpık kentleşmenin büyük şehirlerin çevrelerindeki alanlarda hızla sürmesine yol açtı. Yaşanan bu olumsuz tecrübenin bir etkisi olarak 2004-2012 döneminde büyükşehir belediyeleri için en önemli reform alanı, sınırların genişletilerek metropol alan yönetimine geçilmesi ve metropol alandaki çok parçalı belediye yapısının azaltılması yönünde oldu. Gerek sınırların genişletilmesi ve gerekse İstanbul ve Kocaeli’de il bütünündeki olumlu tecrübe, sonraki dönem reformları için bir altyapı sağladı. Gelişmekte olan Türkiye’de, metropol alanlardaki yerel hizmet etkinliğinde ve kalkınma alanında güçlü kapasiteleri ile büyükşehir belediyelerinin rolü artmaya başladı.

9. 2012 SONRASI DÖNEM: BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN İL YEREL YÖNETİMİNE DÖNÜŞMESİ

2004’den sonra başlayan süreçte büyükşehir belediye sisteminin zaman içinde geliştirilmesi ve yaygınlaştırılmasının yeni bir aşaması 2012’de 6360 sayılı Kanun (On Üç İlde..., 2012) ile gerçekleştirildi. Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Belediye Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu, mahalli idareler seçim kanunu, Belediye Gelirleri Kanunu, Mahalli İdare Birlikleri Kanunu başta olmak üzere birçok düzenlemede

değişiklikler içeren 37 maddeli paket, büyükşehir modeli yanında Türkiye'deki yerel yönetim sisteminde önemli etkiler yaptı.

6360 sayılı Kanun ile getirilen yeni yönetim modeli, ekonomik, siyasal, kentsel ve idari pek çok unsura dayanan bir reform adımdır. Reformu hazırlayan konuların başta gelenleri şu şekilde değerlendirilebilir; Türkiye'deki büyükşehir modelinin geliştirilme ihtiyacı, küçük belediyelerin kapasite yetersizliklerinden kaynaklanan problemler, il özel idarelerinin önemli iyileştirmelere rağmen il ölçeğinde etkin bir yerel yönetim birimi olamaması, illerde bulunan dört ayrı yerel yönetim yapısı arasındaki koordinasyon ve işbirliği yetersizlikleri, illerin bir bütün olarak kalkınması noktasında kalkınma ajansı ve il özel idarelerinin etkin rol üstlenememesi, belediye birliği yönteminin ortak hizmet üretme konusundaki kapasitelerinin sınırlı düzeyde kalması, büyükşehir belediyesi yönteminin kavram ve uygulama olarak halk nezdindeki itibar düzeyinin yüksekliği, yeni kamu yönetimi ve yeni bölgecilik olarak adlandırılan yaklaşımların Türkiye'deki kamu yönetimi reformlarında nispeten kabul görmesi (Oktay, 2016; 121).

6360 sayılı Kanunun gerekçesi incelendiğinde öncelikli olarak 2000'li yıllardaki reformun temel eksenlerinden biri olan yeni kamu yönetimi anlayışına geçilmesi ve bu çerçevede verimli, etkin, vatandaş odaklı, katılımcı, şeffaf ve hesap verebilir bir belediye yönetimi oluşturulması ifade edilmektedir. Gerekçedeki ikinci ve daha açıklayıcı bilgiye göre; büyükşehirlerde çok sayıda ve küçük ölçekli yerel yönetimin varlığı sonucunda; imar planlamasında bütüncül yaklaşım eksikliği, kamu kaynaklarının etkin kullanılmaması, yerel hizmetlerde koordinasyonsuzluk ve ölçek ekonomisinden yararlanamama gibi problemlerin tespiti yapılmaktadır. Bu meselelerin il ölçeğinde optimal olarak örgütlenmiş, daha güçlü kurumsal yapılar tarafından çözülebileceği, bu şekilde belediyelerin teknolojik yeniliklerle donatılabileceği, uzmanlaşma, daha nitelikli teknik eleman çalıştırılması, kaynakların etkin ve verimli kullanımı, planlama ve imar konularında bütünlük sağlanması gibi yararlar oluşacağı belirtilmektedir.

6360 sayılı Kanundaki temel düzenleme başlıkları; 13 yeni büyükşehir belediyesi ve yeni ilçeler kurulması, büyükşehir olma kriterinin değiştirilmesi, büyükşehir olan illerde il özel idaresinin ve belde belediyelerinin kaldırılması, köylerin mahalleye dönüştürülmesi, büyükşehir sistemindeki belediyelerin yetki ve sorumluluk sınırlarının mülki sınıra eşitlenmesi, Türkiye genelinde nüfusu 2 binin altında kalan belde belediyelerinin kaldırılması, il özel idaresi kaldırılan illerde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları kurulması olarak belirtilebilir. 6360 sayılı Kanunda yer alan düzenlemeler 2012'den sonra aşama aşama ve 2014 yılında, düzenlemeyi takip eden ilk mahalli idareler seçiminden sonra tümüyle yürürlüğe girdi.

Büyükşehir belediyesi kurulması konusunda 2004 tarihli 5216 sayılı Kanun da şart olarak getirilen il belediyesi nüfusunun 750 bin olması ve belediye sınırları içinde en az 3 ilçe belediyesi olma şartı yerine ilin toplam nüfusunun 750 bin olması yeterli görüldü. Yeni sistemde il toplam nüfusunun kriter olarak kabul edilmesi, büyükşehir belediyesi kurulmasını eski yonteme göre kolaylaştırdı. Bu koşulları sağlayan 13 ilde yeni büyükşehir belediyesi kuruldu. Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van yeni büyükşehir belediyeleri oldu. 6360 sayılı Kanunun çıkmasında 4 ay sonra 750 bin nüfus kriterini sağladığı gerekçesi ile TBMM'de kabul edilen 6447 sayılı Kanun (On Üç İlde ..., 2013) ile büyükşehir belediyelerine Ordu ili de ilave edilerek sayı 14'e çıkarıldı. Türkiye'deki büyükşehir belediye sayısı 30'a ulaştı. Yeni büyükşehir olan illerde diğerlerinde olduğu gibi su ve kanalizasyon idaresi kuruldu.

Tablo 7. 6360 Sayılı Kanun Sonrasında Büyükşehir Olan İller ve Kurulan İlçeler

Büyükşehir Belediyesi	İlçe Belediyesi	Büyükşehir Belediyesi	İlçe Belediyesi
Aydın	Efeler	Mardin	Artuklu

Balıkesir	Karesi	Muğla	Menteşe
	Altıeylül		Seydikemer
Denizli	Merkezefendi	Ordu	Altınordu
Hatay	Antakya	Tekirdağ	Süleymanpaşa
	Defne		Kapaklı
	Arsuz		Ergene
	Payas	Trabzon	Ortahisar
Malatya	-	Şanlıurfa	Eyyübiye
Manisa	Şehzadeler		Haliliye
	Yunusemre		Karaköprü
Kahramanmaraş	Dulkadiroğlu	Van	Tuşba
	Onikişubat		İpekyolu

Büyükşehir olan illerde büyükşehir belediyesinin sınırı ilin mülki sınırının tümünü ve ilçe belediyelerinin sınırı da ilçe mülki sınırlarının tümünü kapsayacak şekilde genişletildi. 2005 yılında İstanbul ve Kocaeli’nde pilot olarak uygulanan il ölçeğinde sorumlu büyükşehir modeli elde edilen olumlu sonuçlar nedeniyle diğer büyükşehirlere de yaygınlaştırılmış oldu. İlin tümü, büyükşehir belediyesi sınırlarına dahil olduğundan ilde yer alan tüm ilçeler büyükşehir ilçe belediyesi statüsüne kavuştu.

Büyükşehir olan illerde kaldırılan il özel idarelerinin belediyelerin alanına giren görevleri büyük ölçüde büyükşehir belediyelerine devredildi. Maden ruhsatı, maden tesisleri, jeotermal ve mineralli sular ruhsatı gibi görevlere dair yetkiler valiliğe verildi. İl özel idareleri yerel yönetim birimi olmasına rağmen yapısı gereği ve yürütme organı olan vali üzerinden merkezi yönetimin taşra teşkilatı gibi konuma sahipti. Özellikle merkezi yönetimin bazı yatırımları koşullu transferle il özel idareleri tarafından yapılırdı. İl özel idaresi yerine boşluğu doldurmak için Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kuruldu. İlk kurulduğunda tüzel kişiliğe sahip olmayan başkanlık, 2016’da tüzel kişilik kazandı. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı’nın fonksiyonları; kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu, acil çağrı, afet ve acil yardım hizmetlerinin koordinasyonu ve yürütülmesi, ilin tanıtımı, merkezi idarenin ilde yapacağı yatırımların gerçekleştirilmesi ve koordinesi, temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerinin yürütülmesi, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesi olarak düzenlendi.

Yolcu ve yük terminalleri, otopark yapımı ve işletmesi, mezarlıklar, defin hizmetleri, toptancı halleri, mezbahalar ve temizlik hizmetleri konusunda büyükşehir belediyelerinin görevlerini ilçe belediyelerine devredebilme esnekliği sağlandı. Büyükşehir belediyelerinin görevleri arasına tarım ve hayvancılık eklendi. Büyükşehir belediyelerinin yurt içi ve dışındaki kamu sektörü, özel sektör ve sivil toplum örgütleriyle görev alanları içinde ortak hizmet sunma ve proje yürütme konusunda harcama yapabilmesine izin verildi. Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri veya ilçe belediyelerinin kendi aralarında hizmetlerin yürütülmesiyle ilgili ihtilaf çıkması durumunda, büyükşehir belediye meclisine yönlendirici ve düzenleyici kararlar alma yetkisi tanındı.

Ulaşım koordinasyon Merkezi (UKOME) toplantılarına Türkiye Şoförler ve Otomobilciler Federasyonu’nun görevlendireceği ilgili oda temsilcisinin katılımı öngörüldü. Büyükşehir belediyelerinin amatör spor kulüplerine aynı yardım yanında nakdi yardım yapabilmesi, dereceye giren sporcular yanında teknik yönetici, antrenör ve öğrencilere de ödül verebilmesi düzenlendi. Mabetler, bakım, onarım ve malzeme desteği sağlanan yerler kapsamına alındı. Ayrıca, belediyelerin mabetlere ücretsiz su temin edilebilmesi imkânı getirildi.

Büyükşehir belediyesinin afet riski taşıyan veya tehlike oluşturan binalar konusunda ilçe belediyelerinin talepleri çerçevesinde destek verebilmesi sağlandı.

Köyler, mahalleye dönüşmekle birlikte mera, yaylak ve kışlak alanları konusundaki hakları korundu. Mahalleye dönüşen köylerde emlak vergisi ile Belediye Gelirleri Kanunu uyarınca alınması gereken vergi, harç ve katılım payları beş yıl süreyle ertelendi. Bu mahallelerde içme ve kullanma suları için alınacak ücretin beş yıl süreyle en düşük tarifenin %25'ini geçmeyecek şekilde belirlenmesi şartı getirildi.

Türkiye'deki belediyelerin ilgili kanunlar kapsamındaki haberleşme tesisleri için kent ve yapı estetiği ile yer seçim belgesi vermesi yetkisi verildi. Büyükşehir belediye başkanları il ve ilçe belediye başkanları gibi hususi damgalı (Yeşil) pasaport alma hakkına sahipti. 5682 sayılı Pasaport Kanunu'nun 13'üncü maddesinde yapılan değişiklikle vali ve büyükşehir belediye başkanlarına diplomatik pasaport verilmesi imkanı tanındı.

Merkezi yönetimin vergi gelirlerinden aktardığı paylar yeniden düzenlendi. 6360 sayılı Kanun öncesinde yerel yönetimlere genel bütçe vergi gelirlerinden %6,5 pay veriliyordu. Bu payın %2,85'i büyükşehir dışındaki belediyelere, %2,5'u büyükşehir ilçe belediyelerine ve %1,15'i il özel idarelerine dağıtılabırdı. Yeni düzenlemede %6,5'luk yerel yönetimler payının %1,5'i büyükşehir dışındaki belediyelere, %4,5'i büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyelerine ve kalan %0,5'i de il özel idarelerine ayrıldı. Büyükşehir belediyelerinin sınırları içinden tahsil edilen genel bütçe vergi gelirleri toplamından büyükşehir belediyelerine ayrılan %5'lik pay %6'ya yükseltildi. Pay oranında artış yapılmakla birlikte, payın hesaplanmasında esas alınan vergi geliri havuzundan 4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanunu'nda belirtilen akaryakıtla ilgili vergi gelirleri çıkarıldı. Ayrıca, ilçe belediyelerinin imar mevzuatı gereği tahsil ettiği otopark gelirlerinin büyükşehir belediyelerine aktarılması düzenlendi.

6360 sayılı Kanun ile getirilen reform paketi, belli nüfusun üstündeki illerde büyükşehir modelini temel alarak il yerel yönetim organizasyonunun yeniden yapılandırılması ana amacına sahiptir. 2005'deki önemli reform adımları sayesinde ilk yıllarda gelişme gösteren ama sonraki yıllarda gelişmesi ve il düzeyindeki hizmetlerdeki etkinliği sınırlı düzeyde kalan il özel idareleri ile ilgili problemler, il bütününde 5 ayrı yerel yönetim türü arasında yaşanan koordinasyonsuzluk ve işbirliği problemleri, ilçe düzeyinde yerel hizmetlerde oluşan boşluklar, bölgesel kalkınma yaklaşımlarının güç kazandığı süreçte il bütününde kalkınmanın organizasyonu ve koordinasyonu alanında yaşanan yetersizlikler reformun çözüm için odaklandığı temel noktaları oluşturmaktadır. Büyükşehir niteliği taşımayan ama il toplam nüfusu yüksek olan ve yerel hizmet boşlukları oluşan illerde, büyükşehir belediye modeli üzerinden problemleri azaltarak bu illeri geliştirme diğer önemli amacı oluşturmaktadır.

6360 sayılı Kanunun diğer boyutunu küçük ölçekli belediyelerden kaynaklanan hizmet yetersizliklerini azaltmak oluşturmaktadır. Küçük belediyelere dair problemler 1960'lı yıllardan itibaren reform çalışmalarında yer almıştır. Zaman içinde; 1981'de nüfusu 300 bini geçen il belediyelerinin etrafındaki belediye ve köylerin il belediyesine katılması, 1984'de büyükşehir modeline geçiş, 2004'de 5216 sayılı Kanun ile İstanbul ve Kocaeli'de büyükşehir belediyesi sınırlarının il sınırına genişletilmesi, diğer büyükşehirlerde 20 km, 30 km ve 50 km'lik yarıçap uygulaması ve 2008'de 5747 sayılı Kanun ile ilk kademe belediyelerinin kaldırılması bu alandaki temel adımlar oldu. 6360 ile büyükşehir ve ilçe esaslı daha güçlü kurumsal kapasiteye sahip belediye yapılarına dayalı bir model benimsendi.

İl özel idaresi ve belediyelerden farklı olarak köy tüzel kişilikleri, büyükşehir belediyesi ile koordinasyon ve hizmet sunma konusunda en az çatışma yaşayacak birimlerdi. Köy yönetimleri sahip olduğu sınırlı fonksiyonları ve kurumsal kapasitelerinden daha çok sosyal ve kültürel yönü daha önde olan yerleşim yerleridir. Diğer taraftan sayıca fazla olmalarına karşın küçük ölçekli yerel hizmet ihtiyacına sahip köylerde yerel bir

teşkilatın varlığı, ilçe ya da büyükşehir belediyesinin hizmetin ölçüğü gereği maliyet ve organizasyon noktasında sıkıntı yaşayabileceği yangın söndürme, temizlik, mezarlık yönetimi, mera yönetimi vb. hizmetler bakımından yerelde bir kısmı gönüllülüğe dayanan kapasite de oluşturmaktadır (Oktay, 2016; 107). Diğer taraftan şehirlere özgü belediye standartları ve kurallarının köyden mahalleye dönüşen yerleşimler için de geçerli kabul edilmesi zabıta denetimi, işyeri ruhsatı, yerel vergiler ve ücretler, imar düzeni vb. alanlarda kırsal alanla uyumlu olmayan bir durum oluşturarak belediye ve yerel halkın uygulamada zorlandığı bir ortam oluşturdu.

6360 sayılı Kanun yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasında görev, yetki ve mali kaynak paylaşımında önemli bir değişiklik getirmedi. Valinin yürütme organı konumu ve koşullu transferler başta olmak üzere merkezi yönetimin taşradaki hizmet araçlarından biri niteliğine sahip olan il özel idarelerinin görev ve yetkileri ile mali kaynağının büyükşehir belediyelerine geçmesi bir yerelleşme adımı olarak değerlendirilebilir.

6360 sayılı Kanun ile ildeki küçük ölçekli parçalı yapıyı azaltmak ve büyük ölçekli güçlü yönetim yapısı kurma ana amacına sahip değişiklikler sonucu ildeki belediyelerin ölçükleri değişti. Tüzel kişiliği kaldırılan yönetimlere ait yetki, görev ve mali kaynaklar ilçe ve büyükşehir belediyesine aktarılırken, tüzel kişiliği kaldırılmayan ilçelerden de benzer şekilde büyükşehir belediyesine birçok konuda görev, yetki ve mali kaynak aktarıldı. Yerel alanının siyasi, idari ve mali bakımdan daralması söz konusu oldu. Bu daralma yerele ait olanın merkezi yönetime aktarılması biçiminde değil alt kademedeki yerel yönetimden üst kademeye aktarılması biçiminde gerçekleşti. Yeni modelde büyükşehirlerde önemli düzeyde güç toplanmakla birlikte, ilçelerin varlığı daha dengeli bir güç dağılımını sağlamaktadır. Böylece tüm yetki büyükşehir belediyesinde toplanmamaktadır. İlçe belediyeleri ile büyükşehir arasında meclis üzerinden sağlanan dikey koordinasyon ilçelerin büyükşehir belediyesini dengeleyebilmesine de imkan tanımaktadır (Oktay, 2016; 113).

1984’den itibaren büyükşehir ile ilçe belediyeleri arasında nispeten dengeli bir yetki ve görev dağılımı 6360 sayılı Kanunla da sürdürüldü. Ancak, metropol kentler için tasarlanan bu paylaşım modeli, sınır il ölçüğüne genişlediğinde bazı dezavantajlara yol açtı. İlçe ölçüğündeki numerataj, otopark, temizlik hizmetleri, mezarlık ve defin hizmetleri, mezbaha, hal, otogar yapım ve işletmesi gibi hizmetler gerek ölçek ve gerek hizmet organizasyonu bakımından büyükşehir değil ilçe belediyeleri için daha uygun alanlardır. 5216 sayılı Kanunda bu hizmetlerden birçoğunun ilçeye devredilebileceği yönünde esnek hüküm olmakla birlikte uygulamada bu esneklik etkin kullanılmamaktadır.

Tablo 8. 6360 Sayılı Kanun Öncesinde ve Sonrasında Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Sayısal Durumu

Türü	2013 Yılı (6360 Öncesi Durum)	2014 Yılı (6360 Sonrası Durum)	Değişim Adedi	Değişim Oranı (%)
İl Özel İdaresi	81	51	-30	-37,0
Köy	34.283	18.143	-16.140	-47,1
Belediye	2.950	1.397	-1.553	-52,6
Büyükşehir Belediyesi	16	30	14	87,5
Büyükşehir İlçe Belediyesi	143	519	376	262,9
İl Belediyesi	65	51	-14	-21,5
İlçe Belediyesi	749	400	-349	-46,6
Belde Belediyesi	1.977	397	-1.580	-79,9

Kaynak: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2015, 13.

Sonuç olarak 6360 sayılı Kanun sonrasında büyükşehirler belediyesi olan illerde belde belediyeleri ve köyler kaldırıldı. Türkiye genelinde, nüfusu 2 binin altında olan belde belediyelerinin tüzel kişilikleri ilk mahalli idareler genel seçiminden (2014) geçerli olmak üzere kaldırılarak köye dönüştürüldü. Belediye sayısı %52

azaldı. Büyükşehir ilçe belediyesi sayısı 519'a ulaştı. Büyükşehir belediyeleri ülkedeki nüfusun %77'sini kapsar hale geldi.

2020 yılında yapılan değişiklikle şehir niteliğindeki yerleşimler ile aynı statüye sahip köyden dönüşen mahalle alanlarındaki problemleri azaltmak için 6360 sayılı kanunda değişiklik yapılarak (R.G., 31276, 2020) "Kırsal yerleşim" ayrımı getirildi. Mahallenin bütünüyle ya da mahallenin 10 bin metrekareden az olmayan bir kısmının kırsal yerleşim özelliği taşıdığına tespiti, sosyo-ekonomik durum, şehir merkezine uzaklık, belediye hizmetlerine erişebilirlik, mevcut yapılaşma vb. kriterlere bağlandı. İlçe belediye meclisinin bu yöndeki kararı ve teklifi üzerine büyükşehir belediye meclisinin en geç 90 gün içinde alacağı kararla kırsal yerleşimler belirlenmektedir. Kırsal mahalle olarak tanımlanan yerlerde sanayi, ticaret ve turizm faaliyetinde kullanılan bina, arsa ve arazi için %50 ve diğerleri için tümüyle emlak vergisinden muafiyet getirildi. İmar ve inşaatla ilgili harçlar konusunda da muafiyet tanındı. Diğer harç ve ücretlerde indirim öngörüldü. Bu yerlerde içme ve kullanma suları için alınacak ücretin en düşük tarifinin işyerleri için %50'sini, konutlar için %25'ini geçmeyecek şekilde belirlenmesi kabul edildi. Böylece, 6360 sayılı kanun ile köyden mahalleye dönüşen yerleşimler için geçici olarak getirilen bazı indirim ve muafiyetler sürekli hale gelmiş oldu. Büyükşehir alanındaki kırsal yerleşimlerin kategorize edilmesi şehirlerdeki standart ve mükellefiyetler bakımından ayırım yapmayı kolaylaştırarak daha esnek bir düzen getirdi.

SONUÇ

Türkiye'de büyük ölçekli şehirlerin belediye modeli konusundaki arayışlar ve uygulamanın geliştirilmesi konusundaki çabalar, Tanzimat Sonrası döneme kadar gitmektedir. Avrupa'dan alınan model ve mevzuat çerçevesinde 1855'de İstanbul'da iki kademeli olarak uygulanmaya başlayan belediye yönetimi yapısı ve uygulama tecrübesi Cumhuriyet'e intikal etti. Cumhuriyet'in 1950'lere kadar olan döneminde kentleşme düzeyinin önemli bir artış göstermemesi iki kademeli modelin 1930'lara kadar Ankara'daki ilave düzenleme ile birlikte ulaşmasını sağladı. 1930'da tüm yerleşmelerde tek kademeli bir belediye modelinin uygulamaya geçmesi sonrasında 1960'lara kadar büyük ölçekli şehirlerin yönetimi konusunda yeni bir model arayışı gündeme gelmedi.

1950'lerde sanayileşme ve tarımda modernleşme ile başlayan yoğun göç dalgalarının mevcut şehirleri daha da büyütmesi ve yeni büyük şehirler ortaya çıkarması 1960'lardan sonra bu şehirlerin yönetimi konusunu gündeme taşıdı. 1960'larda konu daha çok bir şehir planlaması problemi olarak ele alındı. Belediyelerin bu alanda yetersiz kalması üzerine merkezi planlama yapıları oluşturuldu. 1970'lerden sonra şehirlerin kontrolsüz daha da büyümesi, yerel hizmetler alanındaki problemlerin artması ve merkezi şehir planlamasının etkin sonuçlar üretememesi sonucunda, metropol şehirdeki hizmetlerin ölçeği ile uyumlu, tüm şehre hitap eden ikinci kademe yapılar üzerinde yoğunlaşıldı. 1980'e kadar geçen dönemde geliştirilen modeller, 1961 Anayasası'nın sınırlılıkları çerçevesinde daha çok belediye birliği özelliğine sahipti. Dönemin siyasi ve ekonomik buhranları arasında geliştirilen modellerin hayata geçememesi dönemin temel özelliği oldu. Bununla birlikte büyük şehir yönetimi konusunda Türkiye'de bir birikim oluşturdu.

1980 sonrasında büyük şehirlerin etrafındaki yerleşimlerin il belediyesine katılması uygulaması bir model değişikliği olmadan temel sorunlardan birisi olan il belediyesinin metropol alanın dar bir kısmında yetkili olma problemini iyileştirme amacını taşıyordu. Ancak, modeli bir bütün olarak ele alan bir özelliğe sahip değildi. Bu nedenle etkisi sınırlı oldu.

1982 Anayasası'nın sağladığı esneklikle 1984'de büyükşehir belediye modeline geçilmesi önemli bir dönüm noktasıdır. Türkiye'de Osmanlı Dönemi'nden sonra ikinci kez büyük ölçekli şehirlerde iki kademeli bir yapıya geçilmiş oldu. Modelin uygulamada nispeten başarılı olması, ülkedeki büyük ölçekli diğer şehirlere de

yaygınlaşmasını sağladı. Bununla birlikte, merkeziyetçilik ve yerel yönetim sisteminin genel problemleri konusunda önemli bir iyileşme sağlanamaması ve büyükşehir belediyelerinin metropol alanın hala şehrsel özellik gösteren sınırlı bir bölgesinde yetki sahibi olması modelin etkinliğini azalttı. 1990’lar boyunca çarpık kentleşme sonucu yeni eklenilen alanlarla şehirler büyüme devam etti.

2004’de yeni Büyükşehir Belediye Kanunu ile başlayan dönem, genel kamu yönetimi ve yerel yönetim reformu içinde hayat buldu. Yerel yönetim sisteminin bütüncül bir bakış açısıyla genel olarak iyileştirilmesi büyükşehir belediyelerini de olumlu etkiledi. Metropol alanda büyükşehir belediyesinin kapsadığı alanın genişletilmesi en önemli düzenleme oldu. 2004’de başlayan yerel yönetim reformu, sonraki on yılda büyükşehir belediyeleri için sürekli olarak sınırların genişlediği bir süreci de başlattı. Sınırların genişletilmesinin temelinde, büyükşehir belediyelerinin mevcut kentsel alanla birlikte potansiyel kentsel gelişme alanlarını da kapsamaları hedefi bulunmaktadır. Ancak, küçük belediyeler probleminin yönetim reformlarında ele alınmaması büyükşehir alanlarında çok parçalı yapıyı arttırdı. 2008’deki değişikliklerle belde belediyelerinin kaldırılması küçük ölçekli düşük kapasiteye sahip belediyelerin, dolayısı ile parçalı yapının büyükşehirlerde azalmasını sağladı. Ancak, bu reform çabaları hiçbir zaman, alt kademedeki belediyelerin tümüyle kaldırılması yoluyla metropol alanın bütünleştirilmesi ve sonuçta tek kademeli bir belediye yapısı kurma çabasına yönelmedi. Bütünleştirme yerine parçalı yapının azaltılması ve alt kademe ölçeklerinin daha optimal düzeye kavuşturulması amacı ile daha dengeli bir yöntem benimsendi.

Tablo 10. Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerinin Gelişimiyle İlgili Önemli Adımlar

Yıl	Konu
1855	İstanbul’da Şehremâneti kuruldu.
1858	Beyoğlu’nda belediye dairesi kurularak iki kademeli yapıya geçildi.
1868	Dersâadet İdare-i Belediye Nizamnamesi ile iki kademeli belediye modeli geliştirildi.
1877	Dersâadet ve Vilayet Belediye Kanunları çıkarıldı.
1912	İstanbul’da alt kademe belediyeler şubeye dönüştürüldü.
1924	Ankara’da Şehremâneti kuruldu.
1930	Belediye kanunu ile İstanbul’da belediye valiye bağlandı.
1958	İmar ve İskân Bakanlığı Metropolitan Planlama Daire Başkanlığı oluşturuldu.
1965-1969	İstanbul, İzmir ve Ankara’da Nazım Plan Büroları kuruldu.
1972	Bakanlıklar Arası Koordinasyon Kurulu kuruldu.
1972	Metropolitan Hizmet Birliği Kanun Tasarısı hazırlandı.
1976	İstanbul Metropolitan Hizmet Birliği Kanun Tasarısı hazırlandı.
1976	Metropolitan Alanlar Hizmet Birliği Kanunu Tasarısı hazırlandı.
1976	İstanbul Bölgesel Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kanun Tasarısı.
1979	Planlama ve koordinasyon kurulu kuruldu.
1979	Büyük Kent Birliği Kanun Tasarısı hazırlandı.
1980	Milli Güvenlik Konseyi’nin Kararı ile büyük şehirlerin etrafındaki belediyelerin il belediyesine bağlanması. (1981’de 2561 sayılı Kanunla düzenlendi).
1981	2560 sayılı Kanun ile İstanbul’da Su ve Kanalizasyon İdaresi kuruldu.

1982	Anayasa’da “Büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir” düzenlemesi yapıldı.
1984	Bakanlar Kurulu’nun 195 sayılı KHK ile İstanbul, İzmir ve Ankara’da büyükşehir belediye yönetimi kuruldu.
1984	3030 Sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun çıkarıldı.
2003	Yasalaşma imkânı bulamayan 5019 Sayılı kanun ile sınırların genişletilmesi girişimi oldu.
2004	5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu çıkarıldı.
2005	5390 sayılı Kanun ile büyükşehir belediye sınırları düzenlendi.
2008	5747 sayılı Kanun ile büyükşehir belediye sınırlarındaki ilk kademe belediyeleri kaldırıldı.
2012	6360 sayılı Kanunla Büyükşehir Belediye modeli mülki sınırlara genişletildi ve yaygınlaştırıldı.
2014	6360 Sayılı Kanun bütünüyle uygulamaya konuldu.
2020	Büyükşehir alanlarında kırsal yerleşim ayrımı getirildi.

6360 sayılı Kanun sadece büyükşehir belediye modelini geliştirmeyi amaçlayan bir değişikliğin ötesine geçerek ildeki yerel yönetim organizasyonunu önemli ölçüde değiştirdi. Meseleyi daha bütüncül ele alması ve değişik alanları da kapsamı bakımından önceki reform adımlarından farklılaşmaktadır. Yeni büyükşehir belediye modeli, il ölçeğinde birbiri ile koordinasyonu bulunmayan dört yerel yönetim yapısı yerine, dikey koordinasyona dayalı iki kademeli yapıyı getirdi. 1980’den itibaren çeşitli adımlarla büyükşehir belediyelerinin sınırlarının genişletilmesi süreci mülki sınırlara genişletme ile tamamlanmış oldu. 2004 sonrasındaki reform adımlarına rağmen merkezi yönetime dayalı yapısıyla il ölçeğinde etkili bir yerel yönetim yapısı olmayan il özel idarelerinin dolduramadığı boşluk, büyükşehir belediyeleri tarafından doldurulmaya çalışıldı.

1960’lardan itibaren problemleri tartışılan, 1980 ve 2008 sonrasında çeşitli adımlar ile sayıları azaltılan küçük belediyeler, 6360 sayılı Kanun ile önemli ölçüde azaltılarak bu alandaki reform süreci de belli bir düzeye ulaşmış oldu. 6360 sayılı Kanun sonrasında büyükşehir belediyeleri kapsadıkları nüfus ve kurumsal kapasite bakımından Türkiye’deki yerel yönetim sisteminin ana aktörleri durumuna geldi. Yeni modelin temel zayıf noktasını il ölçeğinde düşünüldüğünde ilçe belediyelerinin yapabileceği bazı hizmetlerin büyükşehir belediyelerinin sorumluluğunda bırakılması ve ilçelerin mali bakımdan daha az güçlü yapılandırılması oluşturmaktadır. Ölçek ve hizmetin ekonomik gerekleri çerçevesinde büyükşehir belediyesine aktarılan görev ve mali kaynak, hizmetin etkinliği bakımından olumlu değerlendirilebilirken, bu kriterler ile uyumsuz biçimde büyükşehir belediyesine aktarılan görev ve kaynakların verimsizlik ve merkezileşme oluşturduğu söylenebilir.

6360 Sayılı kanunun öngördüğü modelin etkin işleminin anahtar noktalarından birisi yetki ve mali imkanlar bakımından güçlü büyükşehir belediyesi yanında kendisine bırakılan alanda güçlü ilçe belediyesi modeli oluşturmaktadır. Diğer taraftan, büyükşehir olan illerdeki düşük kurumsal kapasiteye sahip çok sayıda ilçe belediyeleri modelin etkinliğini de sınırlamaktadır.

Tablo 10. Türkiye’de Büyük Şehirlerin Belediye Modelinin Gelişimi

Dönem	Kademe Yapısı	Belediye Modeli	Belediye Sınırı Ölçeği
1855-1858	Tek Kademeli	Şehremâneti	Şehir Ölçeğinde
1858-1913	İki Kademeli	1- Şehremâneti 2- Belediye Daireleri	Şehir Ölçeğinde

1913-1930	Tek Kademeli	Şehremâneti + Belediye Şubeleri	Şehir Ölçeğinde
1930-1955	Tek Kademeli	1- İstanbul’da belediye ve İl Özel İdaresi Vali Yönetiminde birleştirildi. 2- Diğer büyük şehirlerde İl Belediyesi.	1-İl Ölçeğinde 2-Şehir Ölçeğinde
1957-1984	Tek Kademeli	İl Belediyesi + Belediye Şubeleri	Şehir Ölçeğinde
1984-2004	İki Kademeli	1- Büyükşehir Belediyesi 2- İlçe Belediyesi	Şehir Ölçeğinde
2004-2008	İki Kademeli	1- Büyükşehir Belediyesi 2- İlçe Belediyesi + İlk Kademe (Belde) Belediyesi	1-İstanbul ve Kocaeli il ölçeğinde, Diğer büyükşehir belediyeleri genişletilmiş şehir ve yakın çevresinden oluşan ölçekte. 2-İlçe ve belde belediyeleri şehir ölçeğinde. İl merkezindeki bazı ilçeler ilçe ölçeğinde.
2008-2014	İki Kademeli	1- Büyükşehir Belediyesi 2- İlçe Belediyesi	1-İstanbul ve Kocaeli il ölçeğinde Diğer büyükşehir belediyeleri genişletilmiş şehir ve yakın çevresinden oluşan ölçekte. 2-İlçe belediyeleri şehir ölçeğinde. İl merkezindeki bazı ilçeler ilçe ölçeğinde.
2014 -	İki Kademeli	1- Büyükşehir Belediyesi 2- İlçe Belediyesi	1-İl Ölçeğinde 2-İlçe ölçeğinde

Türkiye’deki büyükşehir belediyelerinin özellikle 1980’lerden itibaren gelişimine baktığımızda temel olarak altı özellik öne çıkmaktadır:

Birincisi; büyükşehir ve ilçe belediyesinden oluşan iki kademeli, dikey koordinasyona dayanan ve İSKİ gibi özel amaçlı örgütlerle desteklenen model kabul görmüş ve gelişme göstermiştir. Bütüncül bir yaklaşımla planlamaya imkân tanınması, büyük ölçekli yerel hizmetlerde koordinasyonu kolaylaştırması, nispeten yüksek bir kurumsal kapasite sağlaması ve ölçek ekonomisinden istifade edilebilmesi büyükşehir sisteminin avantajları olarak öne çıkmıştır. Bu modelin bütünüyle değişmesi konusunda kayda değer bir tartışma da bulunmamaktadır. Bu durum, sistemin bazı problemlerine rağmen yerleştiğini ve meşruiyetini arttırdığını göstermektedir.

İkincisi; büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında ölçeklere göre nispeten dengeli bir görev, yetki ve mali kaynak paylaşımı görülmektedir. Büyükşehir belediyesinin ya da ilçe belediyesinin mutlak üstünlüğü bulunmamaktadır. Büyükşehir belediye meclisinin oluşumu ve sağlanan dikey koordinasyon bu dengeyi daha da arttırmaktadır. Yukarıda belirtildiği gibi düşük kapasiteli ilçe belediyelerinin varlığı bu dengeyi zayıflatmaktadır. Bununla birlikte üst kademe ile alt kademe arasındaki görev ve mali kaynak paylaşımında bazı problemler de bulunmaktadır.

Üçüncüsü; büyükşehir belediyesi kurulması konusunda en baştan itibaren çeşitli kriterlerin varlığıdır. Zaman içinde değişen kriterlerin gelişimi aşağıda belirtilmiştir:

Tablo 11. Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Kurulma Kriterlerinin Gelişimi

Dönem	Yasal Düzenleme	Kriter
1984-1993	195 Sayılı KHK ve 3030 Sayılı Kanun	İl belediyesi sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan şehirler
1993-2004	504 Numaralı Kanun Hükmünde Kararname	İl merkezinde birden fazla ilçe kurulma şartı kaldırıldı. Belde belediyesi kurulması yeterli görüldü.

2004-2012	5216 Sayılı Kanun	En az üç ilçe veya ilk kademe belediyesi (belde belediyesi)'ni kapsayan il belediyesi. Bu çerçevede, belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10 bin metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusu 750 binden fazla olan il belediyeleri.
2012 -	6360 sayılı Kanun	Toplam nüfusu 750 bini geçen iller.

Dördüncüsü; Tablo 10'da belirtildiği gibi, büyükşehir belediyelerinin fiziki yetki ve görev alanı dönemsel olarak farklı yoğunluklarda olmak birlikte, özellikle 2004'den itibaren genişleme trendi içinde olmuştur.

Beşincisi; ilk olarak 1980 sonrasında ve sonraki adımları 2008 ve 2012'de atılan küçük ölçekli belediyelerin ve dolayısı ile parçalı yapının azaltılması eğiliminin varlığıdır. 1980 öncesinde ise önemli raporlarda bu konuda tavsiye ve öneriler bulunmaktadır.

Altıncısı; Türkiye'deki yerel yönetim sistemindeki gerek merkezi yönetim kaynaklı gerekse belediyeler kaynaklı iyileşme ve gelişmeler, büyükşehir modelini de beslemekte ve daha ileriye taşımaktadır. Bunun tersine işleyen bir durum olarak, yerel yönetim sisteminde kurumsal kapasite, mali kaynak, yerel demokrasi, hizmet kalitesi başta olmak üzere var olan problemler büyükşehir belediyelerini de zayıflatmaktadır.

Türkiye'deki büyükşehir belediye modelinin belli bir olgunluğa, uygulama birikimi ve genişliğe ulaşması sonucunda, gelecek dönemdeki reform adımlarının model değişikliğinden daha çok mevcut sistemin zayıf ve aksayan yönlerini iyileştirmeye odaklanacağını öngörmek mümkündür. Bu noktada merkezîyetçiliğin azaltılması yanında belediyelerin kendilerini kurumsal kapasite, finansal yönetim, hizmet kalitesi, yönetim mekanizmaları, yerel kalkınma, küresel trendlere uyum sağlama konusunda geliştirmeleri önem kazanmaktadır. Diğer taraftan, Türkiye'de büyükşehir belediye modelinin büyük ölçekli metropol niteliğe sahip şehirler yanında yüksek nüfuslu illerin yerel yönetim modeli haline dönüşmesi ve sağlanan gelişme neticesinde, gelecekte bu modelin diğer illerde de mevcut model yerine bazı farklılaştırmalarla uygulanmasını gündeme taşıyabilir. Özellikle bu illerde su ve kanalizasyon idarelerinin kurulması birçok kalkınma planında da yer alan öncelikli bir konudur.

Büyükşehir belediyelerinin il bütününe hitap eden konuları, klasik yerel hizmetlerin seviyesinin yükseltilerek yaşam kalitesinin artırılması yanında yerel problemler ve fırsatlar konusunda ilgili kamu ve sivil aktörleri bir araya getiren, onlara öncülük ve moderatörlük yapan rollerinin öne çıkmasını da beraberinde getirmektedir. Kamu, sivil toplum ve özel sektör iş birlikleri yanında vatandaşların bireysel olarak siyasal alanın daha önemli aktörü haline gelmesi, ilçe belediyeleri yanında büyükşehir kademesinde de katılımcı ve yönetişime dayalı mekanizmaların iyileştirilmesi ve yenilerinin kurulmasını zorunlu kılmaktadır. Diğer taraftan akıllı şehir, döngüsel ekonomi, sosyal kapsayıcılık, inovasyon, erişilebilirlik, düşük karbon ayak izi, dirençli kentler vb. küresel trend ve yeni uygulamalara uyum sağlanması yoluyla yaşam kalitesinin artırılması da büyükşehir belediyelerinin gelecekteki temel uğraş alanlarında bazıları olarak belirtilebilir.

KAYNAKÇA

- 1351 sayılı Ankara Şehri İmar Müdüriyeti Teşkiline ve Vezaifine Dair Kanun, *Resmî Gazete*, 902, 30/05/1928.
- 1580 Sayılı Belediye Kanunu ile 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'da Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname, *Resmî Gazete*, 19897, 12/08/1988.
- 1580 sayılı Belediye Kanunu, *Resmî Gazete*, 1471, 14/04/1930.
- 1593 sayılı Umumî Hıfzıssıhha Kanunu, *Resmî Gazete*, 1489, 06/05/1930.
- 2290 sayılı Belediye Yapı ve Yollar Kanunu, *Resmî Gazete*, 2433, 21/06/1933.
- 2303 Sayılı 3.4.1930 Tarih ve 1580 Sayılı Belediye Kanununa Ek Kanun, *Resmî Gazete*, 17120, 29/09/1980.
- 2497 Sayılı Belediyece Yapılacak İstimlâk Hakkında Kanun, *Resmî Gazete*, 2722, 09/06/1934.
- 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun, *Resmî Gazete*, 17523, 23/11/1981;
- 2561 sayılı Büyük Şehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Anabelediyelere Bağlanmaları Hakkında Kanun, *Resmî Gazete*, 17538, 08/12/1981.
- 2680 Sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Kuruluş, Görev ve Yetkilerinin Düzenlenmesi ile ilgili Yetki Kanunu, *Resmî Gazete*, 17729, 19/06/1982.
- 2960 sayılı Boğaziçi Kanunu, *Resmî Gazete*, 18229, 22/11/1983.
- 2972 Sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun, *Resmî Gazete*, 18285, 18/18/1984.
- 3030 Sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, *Resmî Gazete*, 18453, 09/07/1984.
- 307 Sayılı Belediye Kanunu’nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, *Resmî Gazete*, 11465, 27/07/1963.
- 3196 Sayılı Ankara Şehri İmar Müdürlüğünün Ankara Belediyesine Bağlanması Hakkında Kanun, *Resmî Gazete*, 3623, 05/06/1937.
- 417 Sayılı Ankara Şehremâneti Kanunu, 16 Şubat 1924, Düstur, III/5: 633-634.
- 50 Yılda İmar ve Yerleşme (1973), Ankara: İmar ve İskân Bakanlığı.
- 5019 Sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun, TBMM kabul Tarihi: 11/12/2003.
- 5025 Sayılı Bazı Belediyelerin Kaldırılması Hakkında Kanun, Kabul Tarihi: 21/12/2003.
- 5026 Sayılı Bazı Belediye ve Köylerin Denizli Belediyesine Katılmasına İlişkin Kanun, Kabul Tarihi: 21/12/2003.
- 5126 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, *Resmî Gazete*, 25531, 23/07/2004.
- 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, *Resmî Gazete*, 6953, 09/07/1948.
- 5335 Sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, *Resmî Gazete*, 25798, 27/04/2005.
- 5390 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, *Resmî Gazete*, 25874, 13/07/2005.
- 5747 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, *Resmî Gazete*, 26824 (Mükerrer), 22/03/2008.
- 6349 Sayılı İstanbul Birleşik İdaresinin Ayrılması Hakkında Kanun, *Resmî Gazete*, 8661, 18/03/1954.
- 6360 Sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, *Resmî Gazete*, 28489, 06/12/2012.

- 6447 Sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, *Resmî Gazete*, 28595, 22/03/2013.
- 6785 Sayılı İmar Kanunu'nda Bazı Değişiklikler Yapılması Hakkında Kanun, *Resmî Gazete*, 14251, 20/07/1972.
- 7/17638 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, *Resmî Gazete*, 16685, 03/07/1973.
- 7/4345 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararnamesi, *Resmî Gazete*, 14182, 09/05/1972.
- 710 Sayılı İmar ve İskân Bakanlığı Kuruluş ve Vazifeleri hakkındaki Kanunun 12'nci maddesinin değiştirilmesine ve bu kanuna bazı maddeler eklenmesine dair Kanun, *Resmî Gazete*, 12213, 29/01/1966.
- 831 Sayılı Sular Hakkında Kanun, *Resmî Gazete*, 368, 10/05/1926, Düstur, III/7: 887-888.
- 7254 Sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, *Resmî Gazete*, 31276 (Mükerrer), 15/10/1920.
- Akıllı, Hüsniye (2010), Türkiye'deki Yerel Yönetim Sistemindeki Dönüşümün Sayısal Sonuçları: Antalya Örneği, *Türk İdare Dergisi*, (469), ss. 20-30.
- Altaban, Özcan (2002), Ankara Metropolitan Alan Planlama Deneyimi: 1970-1984, *Planlama Dergisi*, 4, ss. 32-45.
- Anayasa Mahkemesi, E. 2008/34, K. 2008/153 sayılı Karar.
- Arikboğa, Erbay (2007), Büyükşehirlerde Kararları Kim Alıyor? Büyükşehir Belediye Meclislerinde Temsil Sorunu ve Çözüm Önerileri, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 16 (1), ss. 31-54.
- Arikboğa, Erbay; Oktay, Tarkan ve Yılmaz, Nail (2007), *Yeniden Yapılanma Sonrasında Belediye Meclisleri: İstanbul Örneği*, İstanbul: Beta Yayınları.
- Aslan, Rıfki (1974), İstanbul'da Kentleşme Sürecinde Yapısal değişme, *1974 Yılı Sosyoloji Konferansları*, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi yayını, ss. 101-123.
- Aytaç, Fethi (1972), Metropolitan İdare Kurulması Üzerinde Yapılan Çalışmalar, *Türk İdare Dergisi*, 43 (337), ss. 1-23.
- Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında 3030 Sayılı Kanunun Uygulanması ile İlgili Yönetmelik, *Resmî Gazete*, 18603, 12/12/1984.
- Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ve İçişleri; Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları*, 23/03/1984, (1/469), <https://www.tbmm.gov.tr/> adresinden temin edilmiştir.
- Büyük Şehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Anabelediyelere Bağlanması Hakkında Kanun Tasarısı ve İhtisas Komisyonu Milli Güvenlik Konseyi Raporu*, 13 Ocak 1981, 1/129, <https://www.tbmm.gov.tr/> adresinden temin edilmiştir.
- Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı ve İçişleri Komisyonu Raporu*, (2012), (1/529), <https://www.tbmm.gov.tr/> adresinden temin edilmiştir.
- Çınar, Tayfun; Çiner, Can Umut ve Zengin, Ozan (2009), *Büyükşehir Yönetimi Bütünleştirme Süreci*, TODAİE Yayınları, Ankara.
- Danıştay 6. Dairesi. 17.12.1996 tarih ve E. 1996/469, K. 1996/5824 sayılı Karar.
- Devlet Planlama Teşkilatı (1963), Kalkınma Planı: Birinci Beş Yıl, 1963-1967, Ankara.
- Devlet Planlama Teşkilatı (1968), İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1968-1972, Ankara.
- Devlet Planlama Teşkilatı (1973), Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1973-1977, Ankara.
- Devlet Planlama Teşkilatı (1979), Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1979-1983, Ankara.
- Devlet Planlama Teşkilatı (1985), Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1985-1989, Ankara.
- Devlet Planlama Teşkilatı (1990), Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1990-1994, Ankara.

- Devlet Planlama Teşkilatı (1996), Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1996-2000, Ankara.
- Devlet Planlama Teşkilatı (2001), Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2001-2005, Ankara.
- Eke, Ali Erkan (1982), *Anakent Yönetimi: Yönetimlerarası İlişkiler*, Ankara, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.
- Eke, Ali Erkan (1985), Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler: Batı Deneyimi ve Türkiye, *Amme İdare Dergisi*, (18) 4, ss. 41-62.
- Goffman, Daniel (2003), İzmir: Köyden Kolonyal Liman Kentine, Eldem, Edhem, Goffman, Daniel ve Masters, Bruce, (ed.), *Doğu ile Batı Arasında Osmanlı Kenti*, İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları, ss. 88-151.
- Güler, Birgül Ayman (1987), Büyük Kentler İçin Yönetim Arayışları, *Türk İdare Dergisi*, Mart, 374, ss. 117-147.
- İstanbul Belediye Şube Müdürlüklerinin Kuruluş, Görev, Yetki ve Çalışma Yönetmeliği, *Resmî Gazete*, 17660, 10/04/1982.
- İstanbul Milletvekili Mustafa Baş'ın; 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bazı Geçici Maddelerin İlave-sine Ait Kanun Teklifi ve İçişleri Komisyonu Raporu*, 2/210, <https://www.tbmm.gov.tr/> adresinden temin edilmiştir.
- Karaer, Tacettin (1987), 12 Eylül ve Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi, *Amme İdaresi Dergisi*, 20 (3), 1987, ss. 29-54.
- Keleş, Ruşen (1985), Türkiye’de Anakent Yönetimi, *Amme İdare Dergisi*, 18 (2), ss. 69-82.
- Koç, Yunus (2010), Osmanlı Dönemi İstanbul Nüfus Tarihi, *Türkiye Araştırmaları Literatür Dergisi*, 8 (16), ss. 171-199.
- Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (2007), 2006 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu.
- Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (2009), 2008 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu.
- Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (2015), 2014 Yılı Faaliyet Raporu.
- Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği (1987), *Metropolitan Yönetim: Dünyada ve Türkiye’de*, İstanbul.
- Milli Güvenlik Konseyi, İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı ve İçişleri Komisyonu Raporu*, 21 Eylül 1981, 1/243, <https://www.tbmm.gov.tr/> adresinden temin edilmiştir.
- Milli Güvenlik Konseyi’nin 34 Numaralı Kararı, *Resmî Gazete*, 17187, 11/12/1980.
- Oktay, Tarkan (2008), Belediye Kurumunun Tarihsel Gelişimi, Bozlağan, Recep ve Demirkaya, Yüksel (ed.), *Türkiye’de Yerel Yönetimler*, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, ss. 119-156.
- Oktay, Tarkan (2011), *Osmanlı’da Büyükşehir Belediye Yönetimi: İstanbul Şehremaneti*, İstanbul: Yeditepe Yayınları.
- Oktay, Tarkan (2015), *Tanzimat’tan 21. Yüzyılda İstanbul’un Yönetimi*, Yılmaz Çoşkun (ed.), *Antik Çağ’dan XXI. Yüzyıla Büyük İstanbul Tarihi: Siyaset ve Yönetim 2*. İstanbul: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Kültür A.Ş., ss. 134-217.
- Oktay, Tarkan (2016), 6360 Sayılı Kanun’a Dayalı Büyükşehir Belediye Reformunu Anlama ve Anlamlandırma, *İstanbul Medeniyet Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi (İSMUS)*, 1 (1), ss. 71-131.
- Ortaylı, İlber (2000), *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri*, Ankara: Türk Tarih Kurumu.
- Özgür, Hüseyin (2010), Metropolitan Alanların Yönetimi Deneyimi: Büyükşehir Modelinin Uygunluğu, Parlak, Bekir (ed.), *Yerel Yönetimler, Yerel Siyaset ve Kentsel Politikalar*, Bursa: Dora yayıncılık, ss. 334-358.

- Özgür, Hüseyin ve Yavuzçehre, Pınar Savaş (2016), Türkiye'nin Büyükşehir Belediyesi Sistemi:1982-2015, *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 7 (1), ss. 903-926.
- Planlama ve Uygulama Eşgüdüm Kurullarının Çalışma Yöntemlerine İlişkin Genelge, *Resmî Gazete*, 16828, 03/12/1979.
- Serçe, Erkan (1998), *Tanzimat'tan Cumhuriyet'e İzmir'de Belediye (1868-1945)*, İzmir: Dokuz Eylül Yayınları.
- Şinik, Bilal; Uçar, Aslı Yılmaz ve Dik, Esra (2016), *1924 ve 1926 Tarihli Belediye Kanunu Layihaları: Cumhuriyet Belediyecilik Anlayışının Kurucu Adımları*, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 25 (2), ss. 1-27.
- Tekel, Ayşe (2002), Metropolitan Planlamanın Önemi ve Gerekliliği Üzerine, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 11 (1), ss. 42-55.
- Tekeli, İlhan (2009), *Cumhuriyet'in Belediyecilik Öyküsü (1923-1990)*, İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Tekeli, İlhan ve Ortaylı, İlber (1978), *Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi: Belediyecilik Araştırma Projesi*, Ankara: Türk İdareciler Derneği Bilimsel Araştırmalar Dizisi Birinci Kitap.
- Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (1972), *İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler, İdari Reform Danışma Kurulu Raporu*, Ankara.
- Yavuz, Fehmi (1966), *Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerine bir Araştırma*, Ankara: Ankara Üniversitesi.
- Yedi İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, *Resmî Gazete*, 21693, 09/09/1993.
- Yeni Belediye Kanunu Layihası, (1926), İstanbul Şehremâneti Mecmuası, Sene 2 (23), Temmuz.



The Effect of Organizational Trust in Municipalities and Municipal Companies on Organizational Commitment*
Örgüte Güvenin Belediyeler ve Belediye İştiraklerinde Örgüte Bağlılığa Etkisi

Murat TUYSUZ¹
Mahmut DOĞAN²
Mustafa TUYSUZ³

Strategic Public Management Journal
Volume 6, Issue 12, pp. 42-57
December 2020
DOI: 10.25069/spmj.804355
Research Article/Araştırma Makalesi
Received: 02.10.2020
Accepted: 05.12.2020
© The Author(s) 2020
For reprints and permissions:
<http://dergipark.gov.tr/spmj>

Abstract

In this study, the effect of organizational trust and organizational commitment in municipalities and municipal companies in Istanbul is examined. A survey in which 272 employees participated including demographic questions was used in the study as well as the scales addressing the dimensions of organizational trust and commitment. As a result of the study, it was determined that among the dimensions of organizational trust, trust in organization and trust in manager have an effect on affective and normative commitment while trust in supervisor also has an effect on continuance commitment. In the study, a relationship was found between trust in supervisor and trust in organization, and continuance commitment and normative commitment, as well as trust in organization and continuance commitment. In addition, it was also examined whether there is a difference according to some demographic characteristics of the employees on organizational trust and commitment. According to the results of the study, significant differences were found between male and female participants in all variables except for the continuance commitment. A significant difference was found in affective commitment between married and single employees. In addition, differences were determined in terms of organizational trust and commitment according to the working status, age, gender, marital status, education level and experience level of participants.

Key Words: Organizational Trust, Organizational Commitment, Municipalities, Municipal Companies

Öz

Bu çalışmada İstanbul'da bulunan belediyelerde ve belediye iştiraklerinde, örgüte güvenin örgütsel bağlılık üzerindeki etkisi incelenmiştir. 272 çalışanın katıldığı araştırmada örgütsel güven ve bağlılığın boyutlarını ele alan ölçeklerin yanı sıra demografik soruların yer aldığı bir anket kullanılmıştır. Çalışma sonucunda, örgüte güvenin boyutlarından kuruma güven ve yöneticiye güvenin duygusal ve normatif bağlılık üzerinde etkisi olduğu, ayrıca yöneticiye güvenin ise devam bağlılığına da etkisi olduğu tespit edilmiştir. Çalışmada yöneticiye güven ve kuruma güven ve devam bağlılığı ve normatif bağlılık arasında, bunun yanı sıra örgüte güven ve

* This article is a developed version of the paper presented at the V. Strategic Public Management Symposium.

¹ PhD, Marmara University, Vocational School of Social Sciences, Local Governments Program, murat.tuysuz@marmara.edu.tr, ORCID ID: orcid.org/0000-0001-5321-0413

² Assoc. Prof. Dr., Marmara University, Faculty of Political Science, Department of Political Science and Public Administration, mahmutdogan@marmara.edu.tr, ORCID ID: orcid.org/0000-0002-1432-3682

³ Marmara University, mustafa.tuysuz@marmara.edu.tr, ORCID ID: orcid.org/0000-0002-8166-193X

devam bağlılığı arasında ilişki tespit edilmiştir. Ayrıca alıŐanların bazı demografik özelliklerine göre örgüte güven ve bağlılık anlamında farklılık olup olmadığı da incelenmiştir. Araştırma sonucuna göre kadın ve erkekler arasında devam bağlılığı dışında tüm deęiŐkenlerde anlamlı farklılıklar tespit edilmiştir. Evli ve bekar çalışanlar arasında ise duygusal bağlılıkta anlamlı bir farklılık tespit edilmiştir. Ayrıca katılımcıların eğitim durumuna, yaŐlarına, çalışma statülerine ve tecrübe seviyelerine göre örgüte güven ve örgütsel bağlılık anlamında farklılıklar tespit edilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Örgüte Güven, rgte Bağlılık, Belediyeler, Belediye İŐtirakleri

INTRODUCTION

Organizational trust and commitment are still getting a lot of attention because in order to keep up with the experienced changes and transformations, organizations today have to retain qualified employees to continue their operations effectively. This issue is important for the municipalities and the municipal companies considering that municipal companies own high amount of the municipal budget and numbers of personnel especially in the metropolitan municipalities. Trusting an organization provides positive thoughts, feelings and behaviors for the employees while distrusting creates negative thoughts, feelings and behaviors so that their commitment levels might have been affected badly. For the employees, knowing that they are in an environment of trust with their colleagues, managers and organizations will enable them to internalize the vision, mission, goals and objectives of the organization and increase their commitment to the organization. However, in the opposite case, organizations may be faced with consequences such as leaving the organization and absenteeism that reduce productivity. Organizations that provide organizational trust will not only get the maximum return from the knowledge and skills of their employees, but will also be more advantageous in creating organizational commitment (Demirel, 2008: 180). In this study, firstly, the dimensions of organizational trust, secondly, commitment and then the results of the research were discussed.

1. TRUST IN ORGANIZATION

Lexical meaning of trust is believing and feeling of attachment without hesitation, fear, and doubt (TDK). The morally legitimate behavior of an individual, group or organization is expected from other individuals, groups or organizations (Tuysuz, 2017: 51). This concept also includes expressions of vulnerability, uncertainty and risk. Therefore, they can remain vulnerable in their behaviors against the expectations of the trusting parties without needing for the control (Mayer et al., 1995: 712). Nowadays, our country as the whole world have experienced technological economical, sociological, demographical and ecological changes differentiating citizen-state, employee-employer relations forcing the not only private but also public sector to change itself in order to increase its productivity. Especially with the impact of the COVID-19 pandemic that may be caused due to various reasons listed above, the issue of trust has come to the fore again in private and public sector. Many employees have forced to leave for short-time working allowance/pays or leave without pay in private and public sectors and in municipalities and especially in municipal firms. Therefore they started to distrust their management, and then their managers, and finally their colleagues. This environment of distrust confronts management, managers and employees and negatively affects performance of survivors and the all employees as a whole (İslamoğlu et al., 2007: 21). So, in this context, it is important to study the issue of trust.

Organizational trust can be classified as trust in organization, trust in supervisor and trust in co-worker. Trust in organization expresses the belief that corporate leaders or managers will remain keeping their promises within an organization regarding employee's expectations on corporate relations and behaviors (İslamoğlu et al., 2007: 25). It is involved in the relations within the entire organization, horizontally and vertically (Demircan and Ceylan, 2003: 142). Employees within an organization with a punitive style of management have a sense

of losing their jobs. There is an organizational climate in which ideas cannot be freely expressed. If there is an excessive resistance to organizational change efforts and a bureaucratic organizational structure is observed in this environment and it is understood that the trust level in this organization is low (İslamoğlu et al., 2007: 27). At this point, the issue of organizational commitment comes to the fore and it is important for organizations to retain its human resources that they may lose in this environment. In some researches, a relationship between trust in supervisor and trust in organization, a relationship between organizational commitment and trust in organization, and a negative relationship with the turnover rate were found (Tan and Tan, 2000: 255).

Another type of organizational trust is trust in supervisor. Managers act as a bridge between the organization and the employees, and convey the goals, objectives, expectations and demands of the organization to the employees. Since the employees are aware of this situation, they identify the behavior of the managers with the organization and therefore an organizational perception is formed. However, in some cases, employees trust their managers but not the organization (Tan and Tan, 2000: 253). When there is a short-time working allowance/pays or leave without pay in the municipalities and municipal firms, this situation affects all of the employees working in these organizations. At this point, in order to provide environment of trust, managers should be honest, open, consistent, respectful and fair towards employees (İslamoğlu et al., 2007: 31).

Trust in co-worker can be identified as the belief that employees develop against their colleagues at the same level that they will not abuse each other, hide information from each other and harm each other physically or affectively (İslamoğlu et al., 2007: 37). In an environment where employees trust each other, it has been determined in many studies that there are positive returns to the organization on the issues of individual and organizational effectiveness, and organizational development. As a result of the trust in co-worker and trust in supervisor, the intention to leave decreases, the team work becomes stronger, the job engagement and the organizational commitment increases (İslamoğlu et al., 2007: 38).

2. ORGANIZATIONAL COMMITMENT

When the literature on organizational commitment is examined, it is seen that there is no consensus yet in regarding to the definition of the concept. It is seen that the concept has been considered by many authors with different variables and therefore different definitions have emerged (Leong et al., 1996: 1345-1363, Allen and Meyer, 1996: 252-276, İnce and Gül, 2005: 1-103, Meyer et al., 1993: 538-551). In general, in these definitions, it is stated that the employees should have a strong desire for membership of the organization by adopting the goals and values of the organization, ensuring the identity integration with the organization and to reach them putting more effort than expected (Bakan, 2011: 2). When the organization's goals and objectives are compatible with the goals and objectives of the employees, the commitment rate will increase. In addition to these definitions discussed in the literature, one issue that researchers agree is that this concept is multidimensional. Early studies on the subject state that the concept of commitment consists of two dimensions: affective, attitudinal and behavioral commitment (Mowday et al., 1982: 26). In the following studies, the dimensions of commitment which were accepted in the literature mostly on the concept of commitment as affective, continuance and normative commitment determined by Allen and Meyer came to the forefront and accepted (Allen and Meyer, 1996: 252-276). These dimensions complement organizational commitment as a whole. However, in terms of commitment, every employee can have different degrees in different dimensions. While some of the employees have a high level of affective commitment, others may have a high level of continuance or normative commitment. Therefore, employees' desire to stay in the organization may differ from each other in terms of their commitment levels or dimensions.

Having employees with a high level of organizational commitment can be considered as one of the main factors for organizations to reach their goals and objectives (Denizli, 2018: 62). Compared to those have a low level of organizational commitment, these employees have a lower rate of absenteeism, quitting their jobs, and being late to work, thus providing competitive advantage to the organization (Uygur, 2009: 14). However, one point is that arises in here is employees only perform what they expect from and may have a high level of absenteeism rate and a low level of motivation rate in continuance commitment dimension (Çetin, 2004: 62). However, it is seen that employees with a high level of affective commitment contribute to the organization in the opposite way. Therefore, it can be thought that employees with a high level of affective commitment contribute to organizations more than others. Organizational commitment has a strong relationship especially with perceived management support and empowerment (Zeffane and Al Zarooni, 2008: 196). At the same time, the success of managers depends on the degree of employee commitment in achieving the organization's goals and objectives (Hill and Huq, 2004: 1030). Therefore, organizational commitment has a connection with trust in organization. Organizational commitment is connected to the several demographic variables such as age, gender, marital status, experience level etc. of the employees. In a research conducted on municipalities, it was found that when the experience level increased, employees' commitment increased simultaneously (Kaplan and Güven 2017: 50).

The first dimension of organizational commitment is the affective commitment. It can be defined as employees identifying themselves with the organization to establish an affective bond to internalize and accept the goals and values of the organization, making a significant effort for it and continuing membership in that organization while have a strong desire to continue working in there (Swales, 2002: 159). Unlike behavioral commitment, sharing the goals and values of the organization for the employees has different meanings than the cost of leaving the organization in the dimension of affective commitment. In behavioral commitment employees establish a relationship based on mutual interests with the organization and demonstrate certain behaviors in order to stay in the organization, but in affective commitment, these behaviors are exhibited as a result of an attitude. Therefore, affective commitment can be seen as a precursor of a certain behavior. Some employees associate their identities with the organization and develop an affective or psychological commitment to the employees. This type of employees, who are generally preferred by managers, make more efforts to achieve goals beyond their formal job descriptions. Affective commitment which positively affects job performance also increases organizational citizenship behavior more than other commitment dimensions (Sabuncuoğlu and Tüz, 2013: 71). As a result of various studies, it is revealed that the affective commitment is related to positive experiences such as autonomy, justice and organizational support and so that employees would be more productive than before (Wasti, 2009: 18).

The second dimension of organizational commitment, continuance commitment, is a cost-oriented commitment, and it is the situation of commitment taking into account the costs that employees will experience as a result of leaving the organization (Swales, 2002: 158). In this dimension of commitment, the idea employees have that they will lose any financial, psychological or physical opportunity when they leave the organization increases the continuance commitment. They realize that they will lose them if they leave by evaluating the investments they have made for the organization and agree to give up these investments. Therefore, if the loss is bigger than they bear, they may remain to work there. In addition, if the employees have the opportunity to find jobs alternatively outside the organization, their continuance commitment level will be low. In a study conducted on the issue, 80% of municipal employees do not plan to leave the municipality because of the low job opportunities they can find outside of the municipality (Yilmazer, 2012: 329). In another study, this rate was found almost 50% (Kaplan and Güven 2017: 49). As can be seen from the results of these researches, it is obvious that the economic conditions affect this situation. However, such

situations will not have an effect on continuance commitment depending on whether the employees are aware of these situations or not (Meyer and Allen, 1997: 58). Thinking that older employees invest more in their organization than younger employees can be considered as a factor that prevents them from leaving the organization. Employees who are in this situation do not go beyond their job descriptions in order not to lose their current job, they only perform job-related duties and they perform very little for unrelated ones (Uygur, 2009: 19). The strong fit between organizational objectives and values and employees' objectives and values causes employees to perceive continuing to work in that organization as a necessity.

In normative commitment which is the third dimension of organizational commitment employees perceive staying in the organization as a sense of duty, a moral imperative or a relationship based on self-interest as in continuance commitment. Employees are influenced by the factors such as family, society etc. and develop a belief that they have to be loyal to their organizations (Uygur, 2009: 20). Therefore, it is possible to say that society has an impact on this behavior. Employees with stronger normative commitment find it morally appropriate to stay in the organization (Meyer and Allen, 1991: 77). This kind of belief and moral issues affects the employees' intention to stay in the organization and this is also perceived as an obligation (Martín, 2008: 591). In addition to the social impact, organizational investments in employees also affects the employees' stay in organizations and as a result of them, commitment to the organization is seen as a sense of gratitude and as a moral responsibility. Studies have found a positive relationship between continuance and normative commitment but not between affective and continuance commitment (Allen and Meyer, 1990: 9). In a study conducted between public and private sector public relations titled employees, it was found that the normative commitment level of public sector employees was lower than private sector counterparts (Duğan, 2017: 368).

3. METHOD

The method of the study can be expressed as a "descriptive research" which is used to define the relationships between variables and to make predictions between them. In this context, the sample of this research is the 272 municipal employees who work in different type of local government institutions such as İstanbul Metropolitan Municipality, district municipalities and municipal corporations in İstanbul province. Convenience sampling method was used for the study with a questionnaire consisting three parts. First part is the organizational trust scale developed by İslamoğlu et al. (2007) and later designed by Tuysuz (2017). The scale measuring three dimensions of trust; trust in organization, trust in supervisor and trust in co-worker has 29 items designed according to the 6-point Likert-type. The second part of the scale is also 6-point Likert-type and it has developed by Meyer et al., and translated to Turkish language by Denizli (2018) measuring commitment by three components; affective, continuance and normative commitment has 18 items. SPSS 20 data analysis program was used for the analyzing data. According to factor analyses, KMOs of the sampling are, respectively, 0,945 and 0,905 indicates that sample of the research is adequate for the study. Cronbach alphas for the trust in organization, trust in supervisor and trust in co-worker are, respectively, 0,910, 0,945, and 0,977 and for the affective, the continuance, and the normative are 0,931, 0,729 and 0,888 respectively indicate that they have sufficient reliability. The main purpose of the study is to determine whether organizational trust has an effect on commitment. In this direction, the effects of organizational trust dimensions on affective, continuance and normative commitment, which are dimensions of organizational commitment, were examined separately. The research question of the study can be expressed as determining whether these variables differ according to some demographic specifications of employees such as working status, age, gender, marital status, education level and experience level. Therefore, the hypotheses and the research questions of the study are listed below:

H1: Organizational trust significantly effects affective commitment.



H2: Organizational trust significantly effects continuance commitment.

H3: Organizational trust significantly effects normative commitment.

Research Questions: What is the correlation level between these variables? Are there any organizational trust or organizational commitment perception differences between employees according to their working status, age, gender, marital status, education level and experience level?

3.1. Findings

Table 1. Results of Descriptive Statistics of The Sample

Variables	Groups	n	Percentage (%)
Employment Status	Civil Servant	134	49,3
	Contracted Personnel	32	11,8
	Municipal Company Worker	96	35,3
	Public Worker	10	3,7
	Total	272	100,0
Age	Below 30 Years Old	48	17,6
	31-40 Years Old	124	45,6
	41-50 Years Old	88	32,4
	Over 51 Years Old	12	4,4
	Total	272	100,0
Gender	Male	174	64,0
	Female	98	36,0
	Total	272	100,0
Marital Status	Married	204	75,0
	Single	68	25,0
	Total	272	100,0
Education Level	High School and Lower	20	7,4
	Associate	38	14,0
	Undergraduate	122	44,9
	Graduate	92	33,8
	Total	272	100,0
Experience Level	Below 5 Years	38	14,0
	5-10 Years	48	17,6
	Over 10 Years	186	68,4

	Total	272	100,0
--	-------	-----	-------

As can be seen in Table 1, the rate of civil servants in the study is close to 50% as expected. A substantial proportion of the participants in the study consists of municipal company workers 35,3%. When we look at the age rates, it is seen that the majority are between the ages of 31-40. It can be stated that municipalities have employees from the younger generation relatively. It is observed that the majority of the participants are males 64%. It is seen that the majority of the participants are married 75%. Considering the education level, it can be stated that the municipalities consist of employees with undergraduate and graduate level almost 80%. Finally, it is seen that over 10 years experienced municipal employees is 68%. This is also one of an expected results, considering that most of the employees are civil servants in the municipalities in Turkey.

Table 2. Descriptive Statistics

	N	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation
Trust in Organization	272	10,00	52,00	35,5735	9,67183
Trust in Supervisor	272	10,00	60,00	41,9338	13,81384
Trust in Co-worker	272	11,00	54,00	38,1838	9,12416
Affective Commitment	272	6,00	36,00	24,6985	7,60396
Continuance Commitment	272	11,00	34,00	24,7794	5,47209
Normative Commitment	272	7,00	36,00	23,0662	6,98253

Considering the variables examined in the study, the means of the responses of 272 employees; the mean of trust in organization is 35,5, trust in supervisor is 41,9, the trust in co-worker is 38,1 and the affective commitment is 24,6, the continuance commitment is 24,7, the normative commitment is 23. According to the data, it has been determined that the highest mean in the dimension of trust in organization is the trust in supervisor and lowest is the trust in organization. In the context of the organizational commitment, continuance commitment is the highest, normative commitment is the lowest. Therefore, they trust in their managers but not their organizations. They stay in their organizations as a necessity. This result is consistent with the study of (Yilmazer, 2012: 329) and (Kaplan and Güven 2017: 49) even if the mean is so close to the mean of affective commitment.

Table 3. Correlations

	Variables	1	2	3	4	5	6
1	Trust in Organization	1					
2	Trust in Supervisor	0,712**	1				
3	Trust in Co-worker	0,662**	0,695**	1			
4	Affective Commitment	0,106	0,101	0,169**	1		
5	Continuance Commitment	0,726**	0,569**	0,596**	0,276**	1	



6	Normative Commitment	0,674**	0,578**	0,590**	0,391**	0,851**	1
---	----------------------	---------	---------	---------	---------	---------	---

** . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Correlation analysis was conducted to determine the relationships between variables within the scope of the research in terms of our research questions. According to the analysis, there is a significant positive relationship between the dimensions of trust and organizational commitment. The most prominent among them are between trust in supervisor and trust in organization (r=0,712) and continuance and normative commitment (r=0,851) which is consistent with Meyer et al. (1990). There is no significant relationship between affective commitment and trust in organization and trust in supervisor but there is a weak, positive relationship with trust in co-worker (r=0.169).

Table 4. The Effect of Organizational Trust on the Organizational Commitment

		B	Beta	t	Sig.	R	R Square	Adjusted R Square	Sig. F Change	Durbin-Watson
Model 1	(Constant)	3,295		2,394	,017	,742 ^a	,551	,546	,000	1,543
	Trust in Organization	,458	,583	9,421	,000					
	Trust in Co-worker	,014	,017	,260	,795					
	Trust in Supervisor	,109	,198	3,286	,001					
Model 2	(Constant)	22,324		15,341	,000	,171 ^a	,029	,018	,047	1,861
	Trust in Organization	,003	,005	,051	,959					
	Trust in Co-worker	-,021	-,035	-,370	,712					
	Trust in Supervisor	,075	,190	2,147	,033					
Model 3	(Constant)	3,740		2,794	,006	,704 ^a	,496	,490	,000	1,712
	Trust in Organization	,331	,459	7,007	,000					
	Trust in Co-worker	,078	,101	1,485	,139					
	Trust in Supervisor	,109	,216	3,377	,001					

a. Predictors: (Constant), Trust in Supervisor ,Trust in Organization, Trust in Co-worker

b. b. Dependent Variables: Model-1 Affective Commitment, Model-2 Continuance Commitment, Model-3 Normative Commitment

The main purpose of the study is to determine the effect of organizational trust on organizational commitment. According to the multiple linear regression analysis, the effect of three dimensions of organizational trust on commitment was examined. The coefficients and regression analysis of the variables are presented in the Table 4 show that adjusted R^2 is 0,546 indicating that the model 1 explained almost 55% of the total variance and the model is significant ($F=109,443$, $p<0,05$). When we look at the coefficients result, affective commitment influenced by trust in organization ($\beta=0,583$, $p<0,05$) and trust in supervisor ($\beta=0,198$, $p<0,05$). However, trust in co-worker did not significantly affect the affective commitment ($\beta=0,017$, $p>0,05$). Besides that Durbin-Watson (DW) statistic was 1.543 in the model 1. Therefore, it confirms that there is no autocorrelation. H1 can be partially accepted as affective commitment is influenced by trust in organization and trust in supervisor. These results are consistent with the study of Demirel (2008) who did his study in private sector. He found that organizational trust is effective on the affective commitment of employees in tourism sector (Demirel, 2008: 179). Model 2 examines the effect of organizational trust on continuance commitment. As seen in the table, the model 2 is significant ($F=2,686$, $p<0,05$) but explained only 18% percent of the total variance. Of the dimensions of organizational trust, only trust in supervisor effects continuance commitment ($\beta=0,190$, $p<0,05$) and there is no autocorrelation ($DW=1,861$). Subsequently, H2 also can be partially accepted as continuance commitment is influenced by only trust in supervisor. In the last model, model 3, the effect of organizational trust on normative commitment was examined. As a result of regression analysis, the model 3 is significant ($F=87,765$, $p<0,05$) and the model explained 49% of the total variance. Normative commitment was affected by the trust in organization ($\beta=0,459$, $p<0,05$) and the trust in supervisor ($\beta=0,216$, $p<0,05$) and there is no autocorrelation ($DW=1,712$). Consequently, H3 also can be partially accepted as normative commitment is influenced by trust in organization and trust in supervisor.

3.1.1. Difference Tests

Within the framework of the research questions, difference tests are conducted to see the differences of the organizational trust and organizational commitment among employees according to their working status, age, gender, marital status, education level and experience level in terms of our research questions. In order to determine how the organizational trust and the organizational commitment differ between genders and marital status of participants, independent samples “t” test was conducted. T test was made in line with the Levene test results, significant differences were found between males ($n=174$) and females ($n=98$) in trust in organization (males: $\bar{x}=34,2$, females: $\bar{x}=37,9$, $p<0,05$), trust in co-worker (males: $\bar{x}=36,9$, females: $\bar{x}=40,3$, $p<0,05$), trust in supervisor (males : $\bar{x}=40,2$, females: $\bar{x}=44,9$, $p<0,05$), affective commitment (males : $\bar{x}=23,8$, females: $\bar{x}=26,1$, $p<0,05$) and normative commitment (males : $\bar{x}=22,3$, females: $\bar{x}=24,3$, $p<0,05$). According to t test, there is no significant difference found on continuance commitment ($p> 0.005$) between males and females. In order to test the mean differences of the employees on marital status in line with the Levene test results, independent samples t test also conducted. According to the t test results, significant differences were found only in affective commitment ($p<0,05$) between married ($n=204$, $\bar{x}=25,2$) and single participants ($n=68$, $\bar{x}=22,9$).



Table 5. Tukey Test Results For Affective Commitment, Normative Commitment and Trust in Organization Among Groups

	Groups		Mean Difference (I-J)	Std. Error	Sig.
Affective Commitment	Education Level - High School and Lower	Associate	6,24737*	2,04620	,013
		Undergraduate	5,00492*	1,78685	,028
		Graduate	7,34348*	1,82743	,000
Normative Commitment	Education Level - High School and Lower	Associate	6,31053*	1,85841	,004
		Undergraduate	5,52623*	1,62287	,004
		Graduate	7,90435*	1,65972	,000
	Age - 41-50 Years Old	Below 30 Years Old	4,64394*	1,22322	,001
		31-40 Years Old	2,58211*	,95019	,035
Trust in Organization	Experience Level - Below 5 Years	5-10 Years	8,83333*	1,97044	,000
	Experience Level - Over 10 Years	5-10 Years	-9,02688*	1,46912	,000

*. The mean difference is significant at the 0.05 level.

In addition t-test, one-way analysis of variance (ANOVA) was conducted to test the mean differences of organizational trust and organizational commitment dimensions according to working status, age, education level and experience level of participants in terms of our research questions. To determine the equality of group variances, Levene test was conducted. According to the Levene test, on some variables in the table above, affective commitment ($p=0,106$), normative commitment ($p=0,089$, $p=0,066$) and trust in organization's ($p=0,962$) variances were homogenous. According to the Anova results, there is a significant difference between the perceptions of participants on affective commitment ($F=5,869$, $p<0,05$), normative commitment ($F=5,439$, $p<0,05$, $F=7,987$, $p<0,05$) and trust in organization ($F=19,423$, $p<0,05$) in terms of different education, age and experience levels. In order to understand which groups differ from each other, Tukey test are conducted (Table 5). Accordingly, there is a significant differences between employees with different education levels and experience levels. For example, in the affective commitment, employees have high school and lower education diploma ($n=20$, $\bar{x}=44,4$, $p<0,05$) and employees with associate ($n=38$, $\bar{x}=32,5$, $p<0,05$), undergraduate ($n=122$, $\bar{x}=36,4$, $p<0,05$) and graduate degrees ($n=92$, $\bar{x}=33,6$, $p<0,05$) significantly different than each other. There is also a significant difference in the normative commitment between employees with different education levels as well. Employees have high school and lower education diploma ($n=20$, $\bar{x}=29,1$, $p<0,05$) and employees with associate ($n=38$, $\bar{x}=22,7$, $p<0,05$), undergraduate ($n=122$, $\bar{x}=23,5$, $p<0,05$) and graduate degrees ($n=92$, $\bar{x}=21,1$, $p<0,05$) significantly different than each other. There is again a significant difference between those with 41-50 years old ($n=88$, $\bar{x}=25,2$, $p<0,05$), and employees with below 30 years old ($n=48$, $\bar{x}=20,5$, $p<0,05$) and 31-40 years old ($n=124$, $\bar{x}=22,6$, $p<0,05$). Lastly, on the trust in organization there is a significant difference between those with 5-10 years of experience ($n=48$,

$\bar{x}=28,1$, $p<0,05$) and those under five years ($n=38$, $\bar{x}=37$, $p<0,05$) and more than 10 years ($n=186$, $\bar{x}=37,1$, $p<0,05$).

Table 6. Tamhane Test Results For Affective Commitment, Continuance Commitment, Normative Commitment and Trust in Organization, Trust in Co-worker and Trust in Supervisor Among Groups

	Groups		Mean Difference (I-J)	Std. Error	Sig.
Affective Commitment	Age- <i>Below 30 Years Old</i>	41-50	-6,20833*	1,35664	,000
	Age- <i>41-50 Years Old</i>	31-40	2,87903*	,96560	,019
	Experience Level - <i>Over 10 Years</i>	Below 5 Years	4,74703*	1,53096	,010
		5-10 Years	6,35887*	1,12036	,000
Continuance Commitment	Employment Status - <i>Civil Servant</i>	Public Worker	-4,74925*	1,23045	,012
Normative Commitment	Experience Level - <i>Over 10 Years</i>	5-10 Years	6,26613*	1,02069	,000
Trust in Organization	Employment Status - <i>Civil Servant</i>	Municipal Company Worker	3,86039*	1,31726	,023
	Education Level - <i>High School and Lower</i>	Associate	11,87368*	2,08545	,000
		Undergraduate	7,90820*	1,19431	,000
		Graduate	10,70435*	1,25498	,000
Trust in Co-worker	Education Level - <i>High School and Lower</i>	Associate	9,37368*	1,88965	,000
		Undergraduate	6,04754*	1,42476	,001
		Graduate	7,96522*	1,44995	,000
	Experience Level - <i>Over 10 Years</i>	5-10 Years	6,27151*	1,53766	,000
Trust in Supervisor	Education Level - <i>High School and Lower</i>	Associate	14,57895*	3,51494	,001
		Graduate	10,52174*	2,63063	,002
		Associate	9,07075*	2,95612	,021



<i>Education Level - Undergraduate</i>	Graduate	5,01354*	1,81771	,038
<i>Experience Level -Below 5 Years</i>	5-10 Years	10,19298*	3,20406	,006
<i>Experience Level -Over 10 Years</i>	5-10 Years	11,95699*	2,28533	,000

*. The mean difference is significant at the 0.05 level.

Since the variances of the some variables were not homogeneous in some groups, the prerequisite of the ANOVA test could not be met, so the alternative of the F test, the Welch (W) and Brown Forsythe (BF) tests, were applied to determine the differences between the participants. According to the analysis, it is decided that the affective commitment on age ($W=7,449, p<0,05, BF=6,543, p<0,05$) and experience level ($W=19,592 p<0,05, BF=15,703, p<0,05$), continuance commitment on employment status ($W=5,562, p<0,05, BF=4,264, p<0,05$), normative commitment on experience level ($W=19,033, p<0,05, BF=15,255, p<0,05$), trust in organization on employment status ($W=4,111, p<0,05, BF=4,134, p<0,05$) and education level ($W=29,591, p<0,05, BF=10,085, p<0,05$), trust in co-worker on education level ($W=12,269, p<0,05, BF=6,970, p<0,05$) and experience level ($W=8,803, p<0,05, BF=8,241, p<0,05$), trust in supervisor on education level ($W=8,352, p<0,05, BF=7,828, p<0,05$) and experience level ($W=13,560, p<0,05, BF=13,223 p<0,05$) differ significantly between the groups. These results on affective and normative commitment, consistent with those of Kaplan and Güven (2017), was found that when the experience level increased, employees' commitment increased simultaneously. Accordingly, Tamhane test was conducted to determine which group was differed (Table 6).

According to the Tamhane test, it was determined that there are significant differences on age level between below 30 years old ($n=48, \bar{x}=21,04 p<0,05$) and 41-50 years old ($n=88, \bar{x}=27,2 p<0,05$) and between 41-50 years old and 31-40 years old ($n=124, \bar{x}=24,3 p<0,05$) employees. Besides, there is a significant difference on experience level between over 10 years ($n=186, \bar{x}=26,4, p<0,05$) and below 5 years ($n=38, \bar{x}=21,7, p<0,05$) and 5-10 years ($n=48, \bar{x}=20,1, p<0,05$) for the affective commitment. On continuance commitment, civil servants ($n=134, \bar{x}=23,8, p<0,05$) and public workers ($n=10, \bar{x}=28,6, p<0,05$) status employees differ. On normative commitment, over 10 year ($n=186, \bar{x}=24,5, p<0,05$) experienced and 5-10 year ($n=48, \bar{x}=18,2, p<0,05$) experienced employees differ. On trust in organization, civil servant ($n=134, \bar{x}=37, p<0,05$) and municipal company worker ($n=96, \bar{x}=33,2, p<0,05$) differ and also there is a significant difference between high school and lower ($n=20, \bar{x}=44,4, p<0,05$) employees and associate ($n=38, \bar{x}=32,5, p<0,05$), undergraduate ($n=122, \bar{x}=36,4, p<0,05$) and graduate ($n=92, \bar{x}=33,6, p<0,05$) employees. On trust in co-worker, there is a significant difference between high school and lower ($n=20, \bar{x}=44,9, p<0,05$) and associate ($n=38, \bar{x}=35,5, p<0,05$), undergraduate ($n=122, \bar{x}=38,8 p<0,05$) and graduate ($n=92, \bar{x}=36,9 p<0,05$) level employees. On trust in supervisor, there is a significant difference between high school and lower ($n=20, \bar{x}=50, p<0,05$) and associate ($n=38, \bar{x}=35,4, p<0,05$) and graduate ($n=92, \bar{x}=39,4 p<0,05$) level employees and also between undergraduate ($n=122, \bar{x}=44,4 p<0,05$) and associate ($n=38, \bar{x}=35,4, p<0,05$) and graduate ($n=92, \bar{x}=39,4 p<0,05$) level employees. On experience level in same variable, there is a significant difference between below 5 years ($n=38, \bar{x}=42,5, p<0,05$) and 5-10 years ($n=48, \bar{x}=32,3, p<0,05$)

and also over 10 years ($n=186$, $\bar{x}=44,2$, $p<0,05$) and 5-10 years ($n=48$, $\bar{x}=32,3$, $p<0,05$) experienced employees.

CONCLUSION

The issue of the trust in organization and organizational commitment has been addressed by many researchers for years in the national and the international literature with different variables. As a result of the rapid changes and transformations experienced today, the issue becomes more critical both for the private sector companies, municipalities and municipal companies as public institutions. Providing effective, efficient and uninterrupted services to their citizens at the local level is particularly important for the elected municipalities. In order to achieve this, the issue of organizational trust and commitment comes to the fore in today's environment. It is thought that this study will shed light on these issues. In this study conducted in municipalities and their affiliates, a strong relationship was found between trust in supervisor and trust in organization but it was found that employees did not trust the organization as much as they trusted their managers and colleagues. In addition, although the mean of affective commitment is very close to continuance commitment, there was no significant relationship between trust in organization and affective commitment. In the study, we also found a strong relationship between continuance commitment and the trust in organization. In this context, it can be said that employees are more likely to continue to stay in their organizations in terms of continuance commitment. It can be thought of as a necessity, a thought related to not being able to find a job outside. It can be stated that this situation is not a much desired situation for organizations. Because staying in the organization as a necessity may cause a poor performance. In the study, it was determined that organizational trust affects organizational commitment with some dimensions. It has been determined that trust in organization and supervisor effect affective commitment. Therefore, in addition to the other factors, employees should trust in their organizations and managers in order to identify with the organization's goals and objectives to continue to stay in their organizations and to show a superior performance. In the study, it was also determined that among the dimensions of organizational trust, only trust in supervisor affects the continuance commitment. Therefore, it can be said that employees' continuing to stay in the organization in order not to lose their financial gains generally depends on their managers' attitudes towards employees. Another result revealed from the study is that trust in organization and supervisor affect normative commitment. So, it can be said that the thought of staying in an organization as a result of the strong relations of the employees with their organizations and managers is a moral obligation. Thus among other factors, organizations are losing their talented employees because of their managers' attitude of developing positive and fair relations with their employees. In the study, it was also examined whether there is a difference in terms of organizational trust and commitment according to some demographic characteristics of the employees. According to the analyses, a significant difference was found between males and females in all variables except for the continuance commitment. It has been determined that female employees trust their organizations, colleagues and managers more than males. In addition to this, it was found that the mean of affective and normative commitment of female employees was higher than males. According to the analysis made according to marital status, it was found that the mean of affective commitment of married employees is higher than singles. Another result obtained from the study is that there is a significant difference between employees with high school and lower education level and all other education levels on the affective commitment. Here, the highest mean of the affective commitment belongs to this group, and the lowest belongs to associate degree graduates. The situation in the normative commitment again belongs to the high school and lower education level but the lowest belongs to the graduate level employees. It can be stated that employees have graduate degree do not feel staying in the

organization as a social and a moral obligation more than others. It can be said that as the education level increases, this group thinks that they can find jobs more easily than others. In addition, when the age groups were examined, it was found that the mean of affective and normative commitment of older employees was higher than younger ones. It has also been determined that employees with more than 10 years of experience have higher levels of normative commitment than those with 5-10 years of experience. Considering that the older employees may have accepted and internalized the vision, mission and values of the organization more than others when organization have invested in them more. Hence the older employees may find staying in the organization morally and affectively more appropriate than younger ones. However, it is an important fact that should not be forgotten here is the opportunity to find a job decreases as the age increases. Consistent with the previous studies, it appears as a logical result, considering that the affective and normative commitment level is high in this age group where the average experience level is the highest. Also, in the study, a significant difference was found between public workers and civil servants in terms of continuance commitment. In terms of the trust in organization, significant differences were found between the employees. It is seen that employees with more than 10 years of experience trust the organization more than others. Besides, it is observed that civil servants trust the organization more than municipal company workers. This can be explained by the job security that civil servants have more than municipal company workers. Trust in organization also varies according to the employees' education level. It has been found that employees with the lowest level of education trust their organizations, managers and colleagues more than others. It has been determined that employees with more than 10 years of experience are the group that trusts their managers more than others. Consequently, one of the limitations of the study can be expressed as the use of convenience sampling method in the research. Although the results cannot be generalized, they are important in terms of creating a prediction for the future studies on the subject.

REFERENCES

- ALLEN, N. J. & MEYER, J. P. 1990. "The Measurement and Antecedents of Affective, Continuance and Normative Commitment to The Organization", *Journal of Occupational Psychology*, 63, 1-18.
- ALLEN, N. J. & MEYER, J. P. 1996. "Affective, Continuance, and Normative Commitment to The Organization: An Examination of Construct Validity", *Journal of Vocational Behavior*, 49, 252-276.
- BAKAN, İ. 2011. *Örgütsel Stratejilerin Temeli Örgütsel Bağlılık: Kavram, Kuram, Sebep ve Sonuçlar*. Ankara: Gazi.
- ÇETİN, M. Ö. 2004. *Örgüt Kültürü ve Örgütsel Bağlılık*, Nobel Yayın Dağıtım.
- DEMİRCAN, N. & CEYLAN, A. 2003. "Örgütsel Güven Kavramı: Nedenleri ve Sonuçları", *Yönetim ve Ekonomi: Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 10, 139-150.
- DEMİREL, Y. 2008. "Örgütsel Güvenin Örgütsel Bağlılık Üzerine Etkisi: Tekstil Sektörü Çalışanlarına Yönelik Bir Araştırma", *Yönetim ve Ekonomi: Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 15, 179-194.
- DENİZLİ, A. 2018. "İnsan Kaynakları Geliştirme İkliminin, Çalışanların İşe Adanmışlıklarına Etkisinde Örgüte Bağlılığın Rolü ve Bir Araştırma", *Yayımlanmamış Doktora Tezi*, İstanbul Üniversitesi.

- DUĞAN, Ö. 2017. “Kamuda ve Özel Sektörde Halkla İlişkiler Çalışanlarının Örgütsel Bağlılık Düzeylerinin Belirlenmesi Üzerine Bir Araştırma”, *Journal of Communication Theory & Research/İletişim Kuram ve Araştırma Dergisi*.
- HILL, F. & HUQ, R. 2004. “Employee Empowerment: Conceptualizations, Aims and Outcomes”, *Total Quality Management & Business Excellence*, 15, 1025-1041.
- İNCE, M. & GÜL, H. 2005. Yönetimde Yeni Bir Paradigma: Örgütsel Bağlılık. *Konya: Çizgi Kitabevi*.
- İSLAMOĞLU, G., BİRSEL, BÖRÜ, M. D. 2007. *Kurum İçinde Güven: Yöneticiye, İş Arkadaşlarına ve Kuruma Yönelik Güven Ölçümü: (Alan Araştırması ve Sonuçlar)*, İnkılap Kitabevi.
- KAPLAN, Ç. & GÜVEN, A. 2017. “Yerel Yönetimlerde Örgütsel Bağlılık ve Whistleblowing”. *TURAN-SAM Uluslararası Bilimsel Hakemli Dergisi*, Yıl: 2017; Cilt: 9/SONBAHAR, Sayı: 36.
- LEONG, C. S., FURNHAM, A. & COOPER, C. L. 1996. “The Moderating Effect of Organizational Commitment on The Occupational Stress Outcome Relationship”, *Human Relations*, 49, 1345-1363.
- MARTÍN, S. S. 2008. “Relational and Economic Antecedents of Organisational Commitment”, *Personnel Review*, 37, 589-608.
- MAYER, R. C., DAVIS, J. H. & SCHOORMAN, F. D. 1995. “An Integrative Model of Organizational Trust”, *Academy of Management Review*, 20, 709-734.
- MEYER, J. P. & ALLEN, N. J. 1991. “A Three-Component Conceptualization of Organizational Commitment”, *Human Resource Management Review*, 1, 61-89.
- MEYER, J. P. & ALLEN, N. J. 1997. *Commitment in The Workplace: Theory, Research, and Application*, Sage.
- MEYER, J. P., ALLEN, N. J. & SMITH, C. A. 1993. “Commitment to Organizations and Occupations: Extension and Test of A Three-Component Conceptualization”, *Journal of Applied Psychology*, 78, 538.
- MOWDAY, R. T., PORTER, L. W. & STEERS, R. M. 1982. *Employee—Organization Linkages: The Psychology of Commitment, Absenteeism, and Turnover*, Academic Press.
- SABUNCUOĞLU, Z. & TÜZ, M. V. 2013. *Örgütsel Davranış*, Aktüel Yayınları.
- SWAILES, S. 2002. “Organizational Commitment: A Critique of The Construct and Measures”, *International Journal of Management Reviews*, 4, 155-178.
- TAN, H. H. & TAN, C. S. 2000. “Toward The Differentiation of Trust In Supervisor and Trust In Organization”, *Genetic, Social, And General Psychology Monographs*, 126, 241.
- TUYSUZ, M. 2017. “Algılanan Kurum İçi Güvenin Çalışanların Motivasyonları Üzerindeki Etkisi: Bir Zincir Mağaza Uygulaması”, *İş 'te Davranış Dergisi*, 2, 46-62.
- UYGUR, A. 2009. Örgütsel Bağlılık ve İşe Bağlılık. *Ankara: Barış Platin Kitabevi*.
- WASTİ, A. 2009. Örgütsel Bağlılık Kavramı, Odakları, Öncül ve Sonuçları. *Editörler: KESER, A., G. Yılmaz ve S. Yürür, Çalışma Yaşamında Davranış Güncel Yaklaşımlar, Umuttepe Yayınları, İzmit*.



- YILMAZER, A. 2012. “Yerel Yönetimlerde Kurumsal Bağlılığın Bireysel Performansa Etkisine İlişkin Bir Araştırma: Sakarya Büyükşehir Belediyesi Örneği”, *Akademik İncelemeler Dergisi (AID)*, 7, 313-336.
- ZEFFANE, R. & AL ZAROONI, H. A. M. 2008. “The Influence of Empowerment, Commitment, Job Satisfaction and Trust on Perceived Managers’ Performance”, *International Journal Of Business Excellence*, 1, 193-209.



**Kamu Çalışanlarının Atanmış
ve Seçilmiş Yönetici Algıları***
Public Employees Perceptions
of Appointed and Elected Managers

Ahmet GÜVEN¹

Strategic Public Management Journal
Volume 6, Issue 12, pp. 58-69
December 2020
DOI: 10.25069/spmj.735371
Research Article/Araştırma Makalesi
Received: 10.05.2020
Accepted: 22.10.2020
© The Author(s) 2020
For reprints and permissions:
<http://dergipark.gov.tr/spmj>

Öz

Kamu kurumlarının temel görevi kamu yararı kapsamında kamusal mal ve hizmet sunmaktır. Bu görevi kurumlarının başında bulunan atama ya da seçim sonucu iş başına gelen yöneticiler önderliğinde kamu çalışanlarıyla gerçekleştirmektedirler. Kamu yöneticilerinin atama ya da seçimle belirlenmesi kurum çalışanlarının örgütsel ve bireysel başarıları üzerinde önemli bir etken olarak algılanmaktadır. Özellikle örgütsel bağlılık konusunda yöneticisiyle iyi ilişkiler geliştiren, yönetime katılım imkanları daha fazla olan kurum çalışanlarının hem örgütsel bağlılıklarının hem de kurumsal performanslarının daha yüksek olacağı beklenmektedir. Hazırlanan bu çalışmada atamayla ve seçimle iş başına gelen kamu yöneticilerinin kurumlarında sergiledikleri davranışlarının çalışanlarının performansına ve örgütsel bağlılığı üzerine etkisini çalışanların algularından hareketle tespit etmek amaçlanmaktadır. Bu amaç doğrultusunda Adana/Kozan ilçesinde görev yapan belediye ve kaymakamlık personelinin kurum amirlerinin davranış kalıplarını değerlendirmesi ve çalışanların bu davranış kalıplarından dolayı örgütsel bağlılık ve performansları üzerinde ne gibi etkiler ortaya çıkardığı gerçekleştirilen bir alan araştırmasıyla saptanmaya çalışılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Atanmış yönetici, Seçilmiş yönetici, Belediye, Kaymakamlık, Kamu personeli

Abstract

The main task of public institutions is to provide public goods and services within the public interest. This task is carried out by public employees under the leadership of the managers who come to work as a result of the appointment or election at the head of their institutions. The determination of public institution managers by appointment or election is perceived as an important factor on organizational and individual achievements of corporate employees. Especially in organizational commitment, it is expected that the employees of the institution, who develop good relations with their managers and who have more opportunities to participate in management, will have higher organizational commitment and corporate performance. In this study, it is aimed to determine the effect of public administrators who come to work by appointment and election on their employees performance and organizational commitment. In line with this purpose, it is tried to be determined by a field study conducted by Adana and Kozan district municipalities and district governorship staff who

* Bu çalışma, yazarın 15-17 Mart 2019 tarihinde, Malatya da düzenlenen **II. ULUSLARARASI BATTALGAZİ MULTİDİSİPLİNER ÇALIŞMALAR Kongresi'nde** sözlü sunumu yapılan “Atanmış ve Seçilmiş Yönetici Davranışlarının Çalışanlara Etkisi: Kozan Belediyesi ve Kozan Kaymakamlığı Üzerine Bir Uygulama” konu başlıklı bildirisinin gözden geçirilmiş ve genişletilmiş halidir.

¹ Doç. Dr., Tokat Gaziosmanpaşa Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü, ahmetguven@gmail.com, ORCID ID: orcid.org/0000-0002-5073-6345.

evaluate the behavioral patterns of their supervisors and what effects the employees have on organizational commitment and performance.

Key words: *Assigned administrator, Elected manager, Municipality, District governor, Public staff*

GİRİŞ

Kamu yönetiminin idari işleyişinin önemli bir unsurunu, insan kaynağı oluşturmaktadır. Bu kaynak gerek yönetici olarak emir verme görevini üstlenirken gerekse aldığı emirleri kurallar çerçevesinde yerine getirmeye çalışan farklı niteliklerde personeller vasıtasıyla gerçekleştirilir. Kamu çalışanları arasında yönetici pozisyonunda olan personel ile idari işleri emir alarak yerine getiren personel arasındaki ilişki, kurumsal amaç ve hedeflerin gerçekleşmesinde oldukça önemlidir. Kurumsal amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesi kamu çalışanlarının kuruma olan bağlılığı yanında bireysel performansıyla da yakından ilgilidir. Bu nedenle kurum çalışanlarının amirleriyle olan ilişkileri, idari personelin kurumsal amaç ve hedeflere uygun faaliyetler göstermesinde oldukça etkili olmaktadır.

Kurum amirinin kişiliği ve göreviyle ilgili davranışlarından kaynaklanan farklılıklar çalışanları üzerinde farklı etkiler meydana getirebilmektedir. Bu durum amir konumunda bulunan kişinin kişisel özelliklerinden kaynaklanabileceği gibi, bu pozisyona gelmesinde izlenen atama ya da seçimle göreve gelmesinden ötürü de farklı olabilmektedir. Yetkiyi kanundan alan atanmış yöneticiler ile yetkiyi seçim kazanarak ele alan yöneticilerin idari personelle olan ilişkilerinin incelenmesi kurumsal hedef ve amaçların gerçekleştirilmesinde idari personel üzerindeki etkisinin saptanması açısından önemlidir.

Hazırlanan bu çalışmayla, atamayla veya seçimle iş başına gelen kamu yöneticilerinin kurumlarında sergiledikleri davranışlarının çalışanlarının performansına ve örgütsel bağlılığına etkisini tespit etmek amaçlanmaktadır. Bu amaç doğrultusunda Adana/Kozan ilçesinde görev yapan belediye ve kaymakamlık personelinin kurum amirlerinin davranış kalıplarını değerlendirmesi ve çalışanların bu davranış kalıplarından dolayı örgütsel bağlılık ve performansları üzerinde ne gibi etkiler ortaya çıkardığını saptaması istenmiştir.

1. TEORİK VE KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Yönetim, tarihin her döneminde, her alanda önemli bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Yönetim kavramının önemli unsurları arasında gösterilen yönetici ve yönetilen unsurları yönetim sürecinin ilk ortaya çıktığı günden günümüze dek uzanan önemli iki olguyu oluşturmaktadır. Bu iki unsur arasında yaşanan olaylar yönetim biliminin konusunu oluşturmaktadır. Günümüzde yönetilen ve yöneten ilişkisi, başta bu unsurlar olmak üzere örgüt ve bireyler üzerinde son derece önemli bir konu haline gelmiştir. Bu çerçevede konuyla alakalı, literatürde etkili bir yönetim sürecinin varlığı için yöneten ve yönetilen ve örgüt ilişkisini kapsayan çok sayıda çalışmaya rastlanılmaktadır. Bu çalışmalardan bir kısmı tek başına yöneticiyi ve yönetilenleri ele alırken (Öztürk vd, 2010: 57; Tümkaya, 2017: 243; Özcan vd, 2016: 537; Bulut ve Bakan, 2005: 62; Güven, 2013:1). Bazıları doğrudan örgütü konu aldığı görülmektedir (Gökmen, 2010: 11; Ece ve Gültekin, 2018: 82; Demirhan vd, 2014: 285; Zeydan ve Akın, 2011:155).

Yönetim üzerine yürütülen tüm çalışmaların ortak noktasını oluşturan yönetsel sürecin etkinliği konusu ağırlıklı olarak yöneten, yönetilen ve örgüt unsurlarının etkinliği üzerinde durmaktadır. Bu üç unsur arasında etkin bir yapı oluşturma konusunda yöneticilere büyük görevler düşmektedir. Bu süreç içinde örgütün lideri olarak sevk ve idaresinde hayati kararlar alan yöneticinin davranışları çalışanlarını (yönetilenleri) ve örgütü diğer unsurlardan daha fazla etkileyeceği kaçınılmazdır.

Yönetim ve yönetici kavramlarının, bir başkasına iş gördürme, başkaları aracılığı ile iş başarma ve örgütsel hedeflere ulaşmanın söz konusu olduğu süreçleri anlatmak için kullanılan kavramlar olduğu düşünüldüğünde (Koçel, 1998: 11-12). Yöneticinin temel görevinin bu süreç içinde örgüt amaçlarının gerçekleştirilmesi için iş gören davranışlarını örgütleyen ve yönlendiren önemli bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır (Çelik, 2004:188).

Yönetim, “örgüt amaçlarının etkili ve verimli olarak gerçekleştirilmesi amacıyla; planlama, örgütleme, yürütme, koordinasyon ve kontrol fonksiyonlarına ilişkin kavram, ilke, teori, model ve tekniklerin, sistematik ve bilinçli bir biçimde maharetle uygulanması ile ilgili faaliyetlerin tümüdür” (Genç, 2004: 17). Yönetimin asli unsuru olan yöneticiler yönetsel iş ve eylemlerin merkezinde yer alırlar. Her yönetici eylem ve işlemleriyle örgütün varlığına, amacına, yenileşmesine, verimliliğine ve daha birçok özelliğine hükmeder (Uğurlu, 2012: 202). Yöneticiler, örgütü amaçlarına ulaştırmak için personelleriyle iş birliği yapmak zorundadır. Yönetsel etkinliğin gerçekleştirilmesi çalışanlarını harekete geçirebilen bir yönetim etkinliğini zorunlu kılmaktadır (Kaya vd, 2014: 81).

Yönetsel etkililik adı verilen örgütsel amaçlara ulaşma süreci yöneticinin davranışları sonucu ortaya çıkan bir etkililik şeklidir (Karatepe, 2005: 310). Yönetim konusunda önemli bir yere sahip olan yönetsel etkililik, yöneticinin örgütsel hedef ve amaçlar doğrultusunda çalışanları üzerinde sergilediği davranışları sonucu ortaya çıkan bir durumdur (Kaya vd, 2014: 80). Yöneticinin davranışlarından beslenen bu süreç yöneticinin niteliğine, liderlik vasfı taşımasına, yönetilenler tarafından kabulü gibi pek çok unsurdan etkilenmektedir. Bu sürecin muhatabı olan çalışanlar (yönetilenler), yöneticilerinin davranışlarından olumlu / olumsuz yönde etki altında kalmaktadırlar. Yöneticinin bu vasıfları yöneticinin iş başına gelme şekliyle de yakından ilgilidir. Atama usulüyle göreve gelen temel görevi kendine yasalarla verilen yöneticilerin asli görevi yönetimin fonksiyonlarını oluşturan planlama, örgütleme, koordinasyon, yürütme ve denetim fonksiyonlarının icrasından ibarettir. Yasal mevzuatın dışına çıkmadan kendine verilen görevleri yerine getiren yöneticiler klasik yönetim anlayışının adeta birer robotları gibidirler. Bunun yanında seçimle iş başına gelen yöneticilere bakıldığında klasik olarak görevleri yönetimin fonksiyonları olmakla beraber uygulamla ve iş başına gelme sürecinde kişisel liderlik vasıflarının etkisinin daha fazla olacağı beklenmektedir. Seçimle iş başına gelen yöneticilerin tekrar seçilebilmeleri seçim çevrelerinin istek ve taleplerine uygun davranışları sergilemelerine bağlı iken atamayla iş başına gelen yöneticilerin öncelikli hesap verecekleri çevre kendilerini atayan makam ve kendilerine verilen yasal yetkinin çerçevesidir. Bu nedenle atama ve seçimle işbaşına gelen yöneticilerin yönetim faaliyetleri ve yönetilenlerle olan ilişkileri aynı değildir. Her iki grubunda ortak gerçekleştirdiği yönetim faaliyeti farklılık arz etmektedir. Bu farklılığı kurum içinde birçok noktada görmek mümkündür.

Örneğin örgütsel başarı çalışanların bireysel ve kurumsal performansıyla yakından ilgili bir konudur. Bu başarının şekillenmesinde örgüt yöneticisinin tutum ve davranışları hayati öneme sahiptir. Çalışanların bireysel performans yönetiminde, öncelikle yöneticinin kurumsal, takım ve bireysel performans sorumluluğu bulunmaktadır. Bu açıdan kurum insan kaynaklarını cesaretlendirme, özendirme ve bilgilendirme yoluyla buldukları kurumsal konumdan, daha iyi bir konuma gelmelerine rehberlik etme görevi yöneticiye düşmektedir (Akçay ve Bilgin, 2016:155). Çalışanların performans düzeyi ne kadar yüksek olursa örgütlerin de verimliliği o kadar yükselmekte, boş geçen süreler en aza inmekte ve kalite düzeyi de o ölçüde artmaktadır (Doğan, 2018: 27). Örgütsel başarı üzerinde yöneticinin çalışanların performansını artırıcı tedbirler alması motivasyon araçları kullanması davranışlarını bu yönde belirlemesi önemlidir. Örgütsel başarıda yönetici tarafından çalışanlara uygulanan maddi ve manevi motivasyon araçları çalışanların örgüte olan bağlılıklarında anahtar rol oynamaktadır. Çalışanların işyerine bağlılık dereceleri işgücü verimliliğine yansımakta; yöneticilerin tutum ve davranışları bu çerçevede çalışanlar üzerinde oldukça etkili olmaktadır (Selvi ve Ağca,

2015: 2). Yöneticinin atama ya da seçimle belirlenmesi, hesap verdiği makam ve gelecek beklentisi kurumsal ve personel başarısının sağlanmasında önemli bir etkidir.

Özellikle günümüzde artan rekabet ve örgütsel değişim; ürün, iş süreçleri yönetsel süreçlerin geliştirilmesi ve sürdürülmesi konusunda, gönüllülüğe ve bağlılığa dayalı olarak, gözle görünür biçimde çaba gösteren yönetici ve örgüt çalışanların varlığını gerekli kıldığı görülmektedir (Janssen, 2004: 56). Küreselleşme ve bununla beraber ortaya çıkan rekabet ortamında, insan faktörünün rolü, çalışanların katılım düzeyleri ve örgüte olan bağlılık giderek daha da önem kazanan konular arasında yer almaktadır (Sürücü ve Maşlakçı, 2018: 51-52). Bu sürecin yönetimde etkin şekilde yer bulması yöneticilerinin çalışanlarına yönelik davranışlarının daha samimi, açık ve çalışanlarına yakın ilişkiler geliştiren yöneticilerin varlığına bağlıdır. Bu tip ilişkilerin geliştiği örgütlerde çalışan personel ve örgüt arasında çalışanların kendi değer ve hedefleri ile örgütün hedefleri arasında uyum sağlayan bir örgütsel bağlılık ağı oluşturacaktır (Çarıkçı ve Küçükeşmen, 2018: 20). Örgütsel bağlılık ağının oluşması bireyin örgüt içinde kalma isteğini, örgütün belirlemiş olduğu amaç ve hedefleri benimsemesini ve örgütsel hedeflere ulaşma düzeyini artıran bir unsur haline getirecektir. Örgütsel bağlılığı yüksek olan çalışanlar örgütün amaç ve hedeflerini benimseyecek, örgüt için yararlı davranışlar göstermelerini sağlayacak ve bireyin örgütle bütünleşmesini kolaylaştıracaktır (Kılıçaslan ve Kaya, 2018: 60-61). Tüm bu sürecin oluşmasında yöneticinin aktif görevi söz konusudur. Yöneticiyle çalışanlar arasındaki bu etkileşim süreci örgütsel başarının sağlanmasında çalışanların örgütsel faaliyetlere uyum içinde bağlı olarak görev almalarına yardımcı olacaktır. Yönetici çalışan etkileşimi örgüt içerisinde çalışanlara doğrudan etkisi olacağı gibi, örgütün geleceğini de etkileyeceği unutulmamalıdır (Bulut ve Meydan, 2018: 224). Bu nedenle özellikle liderlik vasfı taşıyan seçimle iş başına gelen yöneticilerin atamayla klasik yönetim fonksiyonlarından ibaret görev tanımı ve davranış kalıpları sergileyen yöneticilere göre kurumlarında daha önemli görevlere ve yere sahip olduğu düşünülmektedir.

Bu durumun saptanması amacıyla atama ve seçimle iş başına gelen yönetici grupları arasında beklenen farklılığın olup olmadığını tespit etmek amacıyla kaymakamlık ve belediye çalışanlarının yönetici grupları hakkında davranışlarından kaynaklanan farklılıkları ve bu farklılığın çalışanlar açısından örgütsel bağlılığa ve performanslarının gelişimine etkisi olup olmadığını tespit etmek amacıyla Adana-Kozan ilçesi özelinde bir alan araştırılması yapılmıştır. Yapılan araştırma zaman ve mali kısıtlar nedeniyle dar ölçekli tutulmuştur. Çalışma tüm ülkeyi kapsamamakla birlikte araştırma konusuyla alakalı fikir vermesi açısından önemlidir. Yine elde edilen sonuçların yönetimle çalışan personel arasında psikolojik olarak korku, kaygı, yönetime şirin gözükmeme gibi nedenlerden dolayı kısmen taraflı yapıldığı ihtimalide göz önünde de bulundurulmalıdır. Bu kısıtlara rağmen elde edilen sonuçların literatüre katkı sağlayacağı düşünülmektedir. Çalışmanın bundan sonraki bölümünde önce literatürde yöneticilerin davranışlarını konu alan çalışmalara kısaca yer verilecek, ardından atanmış ve seçilmiş yöneticilerin davranışlarının çalışanlar üzerindeki etkisini ortaya koyan uygulama bölümüne değinilecektir.

2. LİTERATÜR TARAMASI

Literatürde yöneticileri konu alan çok sayıda çalışmaya rastlanmaktadır. Özellikle kamu yöneticilerinin davranışlarını konu alındığı çalışmaları kısaca şu şekilde sırlamak mümkündür; Marshal ve Sproats, (2000) demokratik ve katılıma açık bir yönetim sistemi için yöneticilerin yönetime fırsat veren stratejiler geliştirmeleri gerektiğini yerel idare yöneticileri üzerinde yürüttüğü bir alan araştırmasına konu yapmaktadır. Bulut ve Bakan (2005) tarafından yürütülen bir diğer çalışmada, yöneticilerin yönetici ve yöneticilik konusundaki düşünceleri araştırılmıştır. Türetgen ve Cesur (2010) tarafından yürütülen bir çalışmada, yönetici liderliği ve siyasi liderliğin özelliklerini ve aralarındaki farkları ortaya koymayı amaçlayan bir alan

araştırmasına yer verilmiştir. Toor (2011) liderlik ve yöneticilik ayrımından hareketle kurum yöneticilerinin davranışlarını incelemeye çalışmaktadır. Arslan ve Göksoy (2017) tarafından gerçekleştirilen bir çalışmada yöneticilerin beklenen ve gerçekleşen davranışlarının değerlendirilmesine yönelik bir alan araştırması yapılmıştır. Uzun ve Erdem (2017) çalışmalarında, kamu çalışanlarının iyi ve kötü yönetici algısını inceledikleri bir alan araştırmasına yer vermişlerdir. Köylü ve Önder (2017) çalışmasında Türkiye’de 2017 yılında başkanlık hükümet sistemine geçişle birlikte yerel yöneticilerin seçimle iş başına gelmeleri yanında, seçilmişler tarafından atanan profesyonel yöneticiliğinde bir alternatif olduğunu ele aldığı görülmektedir. Minarova (2018) yöneticilerin yerel çalışanlarının motivasyonunu ve tatmin düzeyini göz önüne alan stratejiler geliştirmesi gereken özelliğine vurgu yapmaktadır. Hessami (2018) atanmış ve seçilmiş yöneticilerin kamu kurumlarında etkinliğini konu alan bir alan araştırması gerçekleştirmiştir. Ece (2018) Kamu çalışanlarının yönetici desteği alması ve örgütsel bağlılık ilişkisine yönelik bir çalışma yapmıştır. Korkut (2019) Akademisyen yöneticiler üzerinde yöneticilerin liderlik davranışlarını tespit etmeye yönelik bir alan araştırmasına yer vermiştir. Reddick vd. (2020) kent yöneticilerinin niteliklerini belirlemeye yönelik bir alan araştırması gerçekleştirmiştir. Görüleceği üzere literatürde birçok çalışmada yöneticilerin davranışları ve bu davranışların olası etkileri araştırma konusu yapılmıştır.

3. UYGULAMA

3.1. Araştırmanın Amacı

Bu çalışmada amaç; Türkiye’de ilçe yönetimi içinde atamayla iş başına gelen kaymakamlık teşkilatı ve seçimle iş başına gelen ilçe belediyelerinde çalışan personelin kurum yöneticilerinin davranışlarını nasıl algıladıklarını ortaya koymaktır.

3.2. Araştırmanın Kapsamı ve Sınırlılıkları

Araştırma, zaman ve maliyet kısıtları gözönüne alınarak, Adana il sınırları içinde, Kozan ilçesinde görev yapan kaymakamlık ve belediye çalışanları üzerinde 2018 yılı içerisinde gerçekleştirilmiştir. Araştırmanın evrenini Adana/Kozan İlçesinde kaymakamlık ve belediyede çalışan kamu çalışanları oluşturmaktadır. Bu kapsamda ilgili birimdeki tüm çalışanlara anket dağıtılmıştır. Geri dönen 176 anketten, sağlıklı olarak 123 tanesi değerlendirmeye alınmıştır.

3.3. Veri Toplama Aracı

Alan araştırmasına dayalı çalışmada veriler, anket yöntemi kullanılarak elde edilmiştir. Anket soruları, açık uçlu sorulara cevap verme eğimindeki isteksizlik göz önünde bulundurularak, kapalı uçlu sorulardan oluşturulmuştur. Anket yazar tarafından literatür taraması yapılarak geliştirilmiştir.

Araştırmada kullanılan anket formu, iki ana bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde katılımcıların demografik özelliklerine, ikinci bölümde ise atanmış ve seçilmiş yöneticilerin kişisel ve davranışsal eğilimlerini içeren davranış kalıplarına yer veren ifadeler yer almıştır.

3.4. Ana Kütle-Örneklem ve Verilerin Değerlendirilmesi

Araştırma evreni, Adana İli, Kozan ilçe merkezinde görev yapan belediye ve kaymakamlık çalışanlarıdır. Bu kapsamda belediye ve kaymakamlık çalışanlarının tamamına elden anket dağıtılmış ve sağlıklı bir şekilde geri gelen 123 adet anket analize tabi tutulmuştur. Verilerin değerlendirilmesinde SPSS 16 istatistik paket programı kullanılmıştır. 36 sorudan oluşan 5’li likert soruların güvenilirlik analizine bakılmış olup, Cronbach Alpha değeri %98,3 çıkmıştır. Altunışık vd. de ifade ettiği gibi, anket çalışmalarında alpha değeri 0 ile 1 arası değerler

alması ve kabul edilebilir bir değerin en az 0.7 olması arzulanmaktadır (Altunışık vd., 2010: 124). Çıkan alpha değeri anketin yüksek derecede güvenilir olduğunu göstermektedir.

3.5. Araştırma Bulguları

3.5.1. Demografik Bulgular

Tablo 1-Görev Yeri ve Yöneticinin Pozisyonu

Görev	Kişi sayısı	%	Görev	Kişi sayısı	%
Kaymakamlık	36	29,3	Alt düzey yönetici	52	42,3
Belediye	87	70,7	Orta düzey yönetici	51	41,5
Toplam	123	100	Üst düzey yönetici	20	16,3
			Toplam	123	100

Tablo1 de yer alan demografik veriler incelendiğinde ankete yanıt veren 123 kişiden %29,3'ünün Kaymakamlık çalışanı %70,7'sinin belediye personeli olduğu görülmektedir. Yine ankete yanıt veren 123 kişiden %42,3'ünün Alt düzey yöneticileri, %41,5'nin orta düzey yöneticileri ve %16,3'ünün ise üst düzey yöneticiler üzerinden değerlendirmede buldukları görülmüştür.

Tablo 2-Cinsiyet –Yaş ve Öğrenin Durumu Dağılımı

Cinsiyet	Kişi sayısı	%	Yaş	Kişi sayısı	%	Öğrenim Durumu	Kişi sayısı	%
Erkek	93	75,6	0-25	10	8,1	İlköğretim	4	3,3
Kadın	30	24,4	26-35	52	42,3	Lise	55	44,7
Toplam	123	100	36-45	41	33,3	Üniversite	60	48,8
			46 ve +	20	16,3	Lisansüstü	4	3,3
			Toplam	123	100	Toplam	123	100

Tablo 2 de yer alan demografik veriler incelendiğinde ankete yanıt veren 123 kişiden %75,6'sının erkek %24,4'nün ise kadın katılımcılardan oluştuğu görülürken, ankete yanıt veren 123 kişiden %8,1'nin 0-25 yaş aralığında %42,3'nün 26-35 yaş aralığında %22,2'nün 36-45 yaş aralığında ve %16,3'nün ise 46+ yaş aralığında görev yaptıkları görülmektedir. Yine ankete yanıt veren 123 kişiden %3,3'ü ilköğretim %44,7'si lise %48,8'i üniversite ve %3,3'ü lisansüstü öğrenime sahip olduğu sonucuna ulaşmıştır.

3.5.2.Yapılan Testlere Bağlı Bulgular

Tablo 3- Yöneticinin Kişisel Özelliklerini Yansıtan İfadelerin Faktör Dağılımı

YÖNETİCİNİN KİŞİSEL ÖZELLİKLERİNE YÖNELİK İFADELER	HIÇBİR ZAMAN		NADİREN		ARA SIRA		SİK SİK		HER ZAMAN	
	BL	KY	BL	KY	BL	KY	BL	KY	BL	KY
Düzeni sağlar	2,3	0	9,2	0	13,8	0	12,6	22,2	62,1	77,8
Karar alırken riske girmekten kaçınmaz	9,2	0	6,9	0	28,7	22,2	11,5	30,6	43,7	36,1
Kimin neden sorumlu olduğunu her zaman bilir	2,3	0	11,5	0	6,9	0	18,4	13,9	60,9	86,1
Yeni fikirleri teşvik eder	2,3	0	9,2	5,6	12,6	19,4	23,0	22,2	52,9	52,8
Tutarlıdır	9,2	0	2,3	8,3	4,6	27,8	33,3	16,7	50,6	47,2
Eleştirilere açıktır	4,6	5,6	11,5	11,1	10,3	19,4	11,5	27,8	62,1	36,1
Kurallara uymaya önem verir	0	5,6	6,9	0	4,6	5,6	20,7	33,3	67,8	55,6
Gelecek hakkında planlar yapar	4,6	0	9,2	5,6	14,9	30,6	18,4	27,8	52,9	36,1
Amaçları belirgindir	2,3	0	18,4	5,6	14,9	18,4	14,9	16,7	49,4	50,0
Yeni projeler üretir	6,9	0	6,9	5,6	12,6	22,2	25,3	11,1	48,3	61,1
İşin denetiminde titizdir	4,6	0	9,2	5,6	9,2	11,1	28,7	50,0	52,9	33,3
Gerektiğinde çabuk karar alır	0	0	9,2	5,6	11,5	16,7	36,8	16,7	42,5	61,1

Tablo 3'te ankete katılan kaymakamlık ve belediye çalışanlarının yöneticilerinin kişisel özelliklerini kurumlarında yansıtmaya düzeylerini belirlemeye yönelik ifadelerle verdikleri yanıtların frekans analizine yer verilmiştir. Tabloda da görüleceği üzere “Karar alırken riske girmekten kaçınmaz” ifadesi belediye çalışanları tarafından %43,7 oranında her zaman gerçekleştirildiği düşünülürken aynı ifade kaymakamlık çalışanları açısından %36,1 seviyesinde karşılandığı görülmektedir. Yine “Kimin neden sorumlu olduğunu her zaman bilir” ifadesi belediye çalışanları tarafından %60,9 oranında her zaman gerçekleştirildiği düşünülürken aynı ifade kaymakamlık çalışanları açısından %86,1 seviyesinde karşılandığı görülmektedir. Başka bir ifade olan “Eleştirilere açıktır” ifadesi belediye çalışanları tarafından %62,1 oranında her zaman gerçekleştirildiği düşünülürken aynı ifade kaymakamlık çalışanları açısından %36,1 seviyesinde karşılandığı görülmektedir. Yine “Kurallara uymaya önem verir” ifadesinin belediye çalışanları tarafından %67,8 oranında her zaman

gerçekleştirildiği düşünülürken aynı ifade kaymakamlık çalışanları açısından %55,6 seviyesinde karşılandığı görülmektedir. “Gerektiğinde çabuk karar alır.” ifadesi belediye çalışanları tarafından %42,5 oranında her zaman gerçekleştirildiği düşünülürken aynı ifade kaymakamlık çalışanları açısından %61,1 seviyesinde karşılandığı görülmektedir.

Tablo genel olarak değerlendirildiğinde her iki kurumda da yönetici gruplarının kişisel özelliklerini yansıtan davranış kalıplarını yüksek olduğu görülmektedir. Belediye yönetiminin kaymakamlık yönetimine göre kişisel özelliklerinin çalışanlarca biraz daha olumlu algılandığı görülmektedir.

Tablo 4- Yöneticinin Davranışsal Özelliklerini Yansıtan İfadelerin Faktör Dağılımı

YÖNETİCİNİN DAVRANIŞSAL ÖZELLİKLERİ	HIÇBİR ZAMAN		NADİREN		ARA SIRA		SİK SİK		HER ZAMAN	
	BL	KY	BL	KY	BL	KY	BL	KY	BL	KY
Arkadaşçadır	2,3	0	2,3	5,6	21,8	33,3	12,6	0	60,9	61,1
Astlarına güvenir	2,3	0	6,9	0	9,2	13,9	26,4	0	55,2	86,1
Açık ve dürüst bir yönetimi vardır	2,3	0	2,3	5,6	23,0	5,6	10,3	0	62,1	88,9
Güven vericidir	9,2	0	0	5,6	20,7	16,7	10,3	27,8	59,8	50,0
Birimlerin sonuçları hakkında bilgi verir	2,3	16,7	9,2	11,1	16,1	0	24,1	25,0	48,3	47,2
İyi çalışmaları takdir eder.	2,3	11,1	16,1	5,6	11,5	0	19,5	11,1	50,6	72,2
Diğerlerinin düşüncelerine önem verir	4,6	11,1	0	13,9	25,3	0	19,5	33,3	50,6	41,7
Astlarını savunur	2,3	11,1	11,5	5,6	5,7	25,0	16,1	16,7	64,4	41,7
Yeniliklere açıktır	2,3	0	4,6	5,6	11,5	0	17,2	5,6	64,4	88,9
Astlarına adil davranır	2,3	11,1	11,5	11,1	2,3	16,7	19,5	0	64,4	61,1
Karar verirken astlarına söz hakkı verir	2,3	0	2,3	5,6	9,2	13,9	35,6	16,7	50,6	63,9
Astlarına bir birey olarak saygı gösterir	4,6	0	9,2	16,7	2,3	0	14,9	11,1	69,0	72,2

Tablo 4’te ankete katılan kaymakamlık ve belediye çalışanlarının yöneticilerinin çalışanlar üzerinde sergiledikleri davranışsal özelliklerini kurumlarında yansıtmaya düzeylerini belirlemeye yönelik ifadelere verdikleri yanıtların frekans analizine yer verilmiştir. Tabloda da görüleceği üzere “Astlarına güvenir” ifadesi belediye çalışanları tarafından %55,2 oranında her zaman gerçekleştirildiği düşünülürken aynı ifade kaymakamlık çalışanları açısından %86,1 seviyesinde karşılandığı görülmektedir. Yine “Açık ve dürüst bir

yönetimi vardır” ifadesi belediye çalışanları tarafından %62,1 oranında her zaman gerçekleştirildiği düşünülürken aynı ifade kaymakamlık çalışanları açısından %88,9 seviyesinde karşılandığı görülmektedir. Başka bir ifade olan “İyi çalışmaları takdir eder.” ifadesi belediye çalışanları tarafından %50,6 oranında her zaman gerçekleştirildiği düşünülürken aynı ifade kaymakamlık çalışanları açısından %72,2 seviyesinde karşılandığı görülmektedir. Yine “Astlarını savunur” ifadesinin belediye çalışanları tarafından %64,4 oranında her zaman gerçekleştirildiği düşünülürken aynı ifade kaymakamlık çalışanları açısından %41,7 seviyesinde karşılandığı görülmektedir. “Yeniliklere açıktır.” ifadesi belediye çalışanları tarafından %64,4 oranında her zaman gerçekleştirildiği düşünülürken aynı ifade kaymakamlık çalışanları açısından %88,9 seviyesinde karşılandığı görülmektedir.

Tablo genel olarak değerlendirildiğinde her iki kurumda da yönetici gruplarının kişisel özelliklerini yansıtan davranış kalıplarını yüksek oranda olumlu algılandığı görülmektedir. Kaymakamlık yönetiminin belediye yönetimine göre çalışanları etkileyen olumlu davranış kalıplarını daha fazla sergiledikleri görülmektedir.

Frekans analizleri dışında araştırmaya katılan belediye ve kaymakamlık çalışanlarının seçilmiş ve atanmış yöneticilerin davranışlarının örgütsel bağlılık ve performansları üzerinde etkisini saptamak amacıyla yaş, cinsiyet, görev, görev yeri ve hizmet süresi gibi değişkenler açısından bir farklılık ortaya çıkarıp çıkarmadığını test etmeye yönelik T testi ve Anova analizleri yapılmıştır.

Atanmış yöneticilerin görev yaptığı kaymakamlık ile seçimle iş başına gelen yöneticilerin ağırlıklı görev yaptığı belediye çalışanlarından elde edilen bilgilere dayanılarak yapılan t testinde 0.05 anlamlılık düzeyinde, (0,046) her iki kurumda çalışan yöneticilerin kişisel özelliklerinden kaynaklanan davranışlar arasında anlamlı bir farklılığa rastlanırken; her iki kurum açısından yöneticilerin davranışsal açıdan davranışlarının algılanması konusunda anlamlı bir farklılık bulunmadığı sonucuna ulaşılmıştır. Bu sonuca göre kaymakamlıkta çalışan atanmış yöneticiler, belediyede çalışan seçilmiş yöneticilere göre çalışanları tarafından daha olumlu kişisel özelliklerden kaynaklanan davranış kalıplarına sahip olduğunu ifade ettikleri sonucuna ulaşılmıştır. Davranışsal açıdan her iki kurum yöneticileri açısından herhangi bir fark söz konusu değildir.

Bu sonuçlara bağlı olarak her iki kurum içinde yöneticiler arasında anlamlı bir farklılık olup olmadığını test etmek amacıyla gerçekleştirilen Anova analizine göre 0.05 anlamlılık düzeyinde (,016) düzeyinde yöneticinin kişisel özellikleri içinde yer alan ifadelerin orta düzey yöneticilerle alt ve üst düzey yöneticilere göre anlamlı bir farklılığa sahip olduğu görülmektedir.

Bu sonuca göre alt ve üst düzey çalışanlar orta düzey çalışanlara göre daha az kişisel davranış kalıplarından örgütsel bağlılık ve performans konusunda olumlu etkilendikleri sonucuna ulaşılmıştır.

Yine yapılan bir diğer Anova analizi sonucunda, eğitim unsuru ile kurum yöneticilerinin kişisel ve davranışsal tavırlarının her iki davranış grubu için anlamlı bir farklılık taşıdığı sonucuna ulaşılmıştır.

Bu kapsamda her iki kurum çalışanlarının eğitim seviyeleri arttıkça yöneticilerinin davranışlarını daha olumlu algıladıkları sonucuna ulaşılmıştır. 0.05 anlamlılık düzeyinde kişisel davranışları içeren algı (,000) iken çalışanları ilgilendiren davranışsal algı (,007) olarak saptanmıştır.

Yine her iki kurum çalışanın alt-orta ve üst düzey yöneticisini değerlendirdiği ankette gerçekleştirilen Anova analizine göre yöneticilerin kişisel davranışları alt düzey yöneticilere göre orta düzey yöneticiler açısından (0,007) anlamlı bir farklılık taşırken, davranışsal açıdan benzer bir durumun üst düzey ve alt düzey yöneticiler açısından söz konusu olduğu sonucuna ulaşılmıştır. 0.05 anlamlılık düzeyinde (0,013).

Bu kapsamda üst düzey yöneticilerin alt düzey yöneticilere göre daha olumlu davranış sergiledikleri çalışanlar tarafından kabul görmektedir. Yapılan bu analizlerin dışında cinsiyet, görev, hizmet süresi vb. konularda anlamlı ve farklılık ortaya koyan başka bir sonuca ulaşılmamıştır.

SONUÇ

Kamu kurumlarının etkin ve verimli işlemesi sorunsalı, her ülkenin öncelikli meseleleri arasında gelmektedir. Kurumsal etkinliğin kaynağı olarak örgüt çalışanları ve yöneticilerin performansı önemli bir etken olarak ele alınmaktadır. Bu etkinliğin gerçekleşmesi de çalışanların performansı yanında örgütsel bağlılık düzeylerinin yüksek olmasına bağlı olduğu düşünülmektedir. Kamu çalışanlarının ve dolayısıyla örgütün başarısı ve etkinliği iyi işleyen bir yönetim yapısına ihtiyaç duymaktadır. Kamu idarelerini yöneten yöneticilerin göreve gelme şeklinden kişisel özelliklerine kadar birçok unsur çalışanların ve dolayısıyla örgütün başarısında önemli rol oynamaktadır.

Yöneticilerin çalışanları üzerinde sergiledikleri yönetsel davranışlar, amirin kişiliği başta olmak üzere kendine verilen yetki ve psiko-sosyal etkenlere bağlı olarak farklılık sergilememektedir. Özellikle çalışanlarıyla iyi iletişim kurabilen, yönetimde çalışanlarına söz hakkı tanıyan, çalışanlarıyla yönetim içinde örgütü yöneten idarecilerin olduğu örgütlerde bireysel ve kurumsal başarının yüksek olması beklenmektedir. Buna karşılık klasik anlamda idareci olan sadece kendine verilen yetkiler çerçevesinde görev alan yöneticiler, kurum içinde sorumluluk almaktan kaçınmakta, karşılaştıkları psiko-sosyal etkenler karşısında pasif kalabilmektedirler. Bu iki grup yönetici unsurunun kaynağı olarak yönetici görülse dahi, yöneticinin liderlik vasfı taşıması, emek harcayarak yönetime gelmesi, hesabı kendini seçen ve çalıştığı personeline veren kişiler olmasında, atama ve seçim unsuru önemli bir ayırım kaynağı olarak görülmektedir. Bu kapsamda gerçekleştirilen alan araştırmaları bu konuyu desteklerken, Türk kamu yönetiminde seçilmiş ve atanmış yönetici ayırımının net olmaması kurum içinde seçilmiş dahi olsalar üst yönetime öncelikle hesap veriyor olmaları, kamu yönetiminin yönetsel kültürü gibi birçok etken her iki grup yönetici tipi arasındaki farkın net anlaşılmasını engellemektedir.

Örneğin, Adana Kozan İlçesi özelinde yürütülen seçilmiş ve atanmış yöneticilerin çalışanlar üzerindeki etkisini ve farklılığını ortaya koyan çalışmamızda çok net bir farklılıkla karşılaşmamıştır. Fark yöneticilerin davranışlarından ziyade kişisel özelliklerinden kaynaklanan davranışlarda gözlenmektedir.

Bunun yanında çalışanların eğitim seviyesindeki artışa paralel olarak çalışanlar açısından yöneticilerin seçilmiş idarecileri, atanmış idarecilere göre çalışanlarla olan ilişkilerinin daha pozitif olduğunu ve çalışanların örgütsel bağlılık ve performansına olumlu yansıdığını ifade ettikleri sonucuna ulaşılmıştır.

İki grup yönetici açısından açık bir farklılığın olmaması, seçilen alanın küçük olması yanında örgüt çalışanlarının psikolojik olarak amirlerine daha şirin gözükmek istemeleri, korkuları vb. nedenlerle, verilen yanıtların taraflı bir şekilde ifade edilme olasılığını da göz önüne alınması gereken bir durumdur. Elde edilen sonuç ne olursa olsun kamu çalışanlarının örgütsel bağlılığı ve bireysel ve kurumsal performansı üzerinde örgüt yöneticisinin çok büyük rolü bulunmaktadır.

Yöneticilerle kurum çalışanları arasında iletişim ne düzeyde yüksekse, kararlara katılım konusunda çalışanlara söz hakkı veriliyorsa, örgüt içinde aile ortamı oluşturuluyorsa, sorumluluk ve hesap verebilirlik konusunda yöneticiler ne düzeyde aktifse, örgütsel başarının o oranda artacağı açıktır. Bu koşullara sahip kurumlarda çalışan personelin kurumsal bağlılığı ve başarısının yüksek olması, Türk kamu yönetiminin üzerinde durduğu örgütsel etkinlik ve verimlilik sorununun çözümünde önemli rol oynayacaktır.

KAYNAKÇA

- Akçay, V. ve Bilgin, K. (2016). Kamu Performans Yönetimine Etkisi Açısından Psikolojik Sermaye. Kastamonu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 12 (2), 154-174.
- Altunışık, R., Coşkun, R., Bayraktaroğlu, S. ve Yıldırım, E. (2010), Sosyal Bilimlerde Araştırma Yöntemleri, (Adapazarı: Sakarya Kitabevi).
- Arslan, H. ve Göksoy, S. (2017). Hedef Kuramı Kapsamında Beklenen ve Gerçekleşen Yönetici Davranışları. Abant İzzet Baysal Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi, 17 (1), 0-0 . Doi: 10.17240/Aibuefd.2017.17.28551-304619
- Bulut, H. ve Meydan, C. (2018). Liderlik Tarzlarının Çalışanların Ses Verme Davranışına Etkisi: Kamuda Bir Araştırma. Ankara Üniversitesi Sbf Dergisi, 73 (1), 223-244.
- Bulut, Y. ve Bakan, I. (2005). Yönetici ve Yöneticilik Üzerine Kahramanmaraş Kentinde Bir Araştırma. Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi, 5 (9), 62-89.
- Çarıkçı, I. ve Küçükeşmen, E. (2018). Örgütsel Adalet Algisi ve Örgütsel Bağlılığa Etkisi: Kamu Çalışanları Üzerine Bir Araştırma. Uluslararası İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 4 (1), 24-44.
- Çelik, V. (2004). Liderlik, Eğitim ve Okul Yöneticiliği El Kitabı. Ankara, Pegem A Yayıncılık.
- Demirhan, D., Demirhan, Y., Kula, D. ve Karagöz, G. (2014). İş Memnuniyeti ve Yönetici Desteğinin Memurların Performansına Etkisi: Diyarbakır Özel Harekat Polis Birimi Örneği. Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 19 (1), 285-297.
- Doğan, H. (2018). Örgütsel Adalet Algisi İle İş Performansı Arasındaki İlişki. Kastamonu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 20 (2), 26-46.
- Ece, S. ve Gültekin, S. (2018). Yönetici Desteği ve Örgütsel Bağlılık: Kamu Sektöründe Bir Uygulama. Akademik Bakış Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler Dergisi, (66), 82-93.
- Genç, N. (2004), Yönetim Ve Organizasyon, Çağdaş Sistemler Ve Yaklaşımlar, Seçkin Kitabevi, Ankara.
- Gökmen, A. (2015). Yönetici Değişiminin İşletme Performansına Etkisi. Organizasyon ve Yönetim Bilimleri Dergisi, 2 (2), 11-17.
- Güven, A. (2013). The Effects of Manager Behavior on Motivation of The Workers: An Application on Teachers Working in The National Education Department. The Journal of International Management, Educational and Economics Perspectives, 1 (1), 1-20.
- Hessami, Z. (2018). Accountability and Incentives of Appointed and Elected Public Officials. Review of Economics and Statistics, 100(1), 51-64.

- Janssen, O. (2004). The Barrier Effect of Conflict With Superiors In The Relationship Between Employee Empowerment And Organizational Commitment, *Work&Stress*, January/March2004, Vol. 18, No.1,56/65
- Karatepe, S. (2005). Yönetmel Etkililik: Okul Yönetiminde Yönetmel Etkililiğın Astlarla İlişkiler Boyutu. Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 10 (2), 307-326.
- Kaya, A. Balay, R. ve Tinaz, S. (2015). Yönetici ve Öğretmenlerin Yönetmel Etkililik ve Örgütsel Bağlılık Algıları Arasındaki İlişki. Ahi Evran Üniversitesi Kırşehir Eğitim Fakültesi Dergisi, 15 (2), 79-97.
- Kiliçaslan, S. ve Kaya, A. (2018). Personel Güçlendirme İle Örgütsel Bağlılık Arasındaki İlişkinin İncelenmesi: Kamu Kurumu Çalışanları Örneği. *Organizasyon ve Yönetim Bilimleri Dergisi*, 10 (1), 57-71.
- Koçel, T. (1998). İşletme Yöneticiliği. İstanbul, Beta Yayınları.
- Korkut, H. (2019). Üniversite Akademik Yöneticilerinin Liderlik Davranışları. *Ankara University Journal Of Faculty Of Educational Sciences (Jfes)* , 25 (1) , 93-111 . Doi: 10.1501/Egifak_0000000636
- Köylü, M. ve Önder, M. (2017). Başkanlık Sistemi ve Türk Kamu Yönetiminde Profesyonel Kent Yöneticiliğinin Uygulanabilirliği. *Strategic Public Management Journal*, 3 Özel Sayı, 83-100 . Doi: 10.25069/Spmj.342352
- Marshall, N. and Sproats, K. (2000). Using Strategic Management Practices To Promote Participatory Democracy in Australian Local Government. *Urban Policy Aand Research*, 18(4), 495-514.
- Mınárová, S. (2018). Engagement, Loyalty, Organizational Commitment, Job Satisfaction And Motivation Of Public Administrations Managers. *Social & Economic Revue*, 16(1).
- Özalp Türetgen, I. ve Cesur, S. (2010). İş Yaşamındaki Yönetici Liderliğe ve Siyasi Liderliğe Yönelik Örtük Lidelik Teorilerinin Karşılaştırılması. İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi İşletme İktisadi Enstitüsü Yönetim Dergisi, 21 (67), 52-66.
- Özan, M., Gündüzalp, S., Yaraş, Z., Polat, H., ve Şener, G. (2016). Kadınların Yönetici Olma İsteğinde Personel Güçlendirme Uygulamalarının Etkisi. Ahi Evran Üniversitesi Kırşehir Eğitim Fakültesi Dergisi, 17 (3), 537-558.
- Öztürk, H., Yılmaz, F. ve Demir, N. (2010). Hastanelerde Çalışan Yönetici Hemşirelerin Sorunları. *Anadolu Hemşirelik ve Sağlık Bilimleri Dergisi*, 12 (2), 57-65.
- Reddick, C. G., Demir, T. and Streib, G. (2020). The Professional Mind-Set of City Managers: Implications For Public Administration. *Administration & Society*, 52(2), 207-232.
- Selvi, M. ve Ağca, N. (2015). Okul Yönetici Davranışlarının Öğretmenlerin Örgütsel Bağlılığına Etkisi. *International Anatolia Academic Online Journal / Sosyal Bilimler Dergisi*, 3 (2), 20-38.

- Sürücü, L. ve Maşlakçi, A. (2018). Örgütsel Bağlılık Üzerine Kavramsal İnceleme. *International Journal Of Management And Administration*, 2 (3), 49-65. Doi: 10.29064/Ijma.397853
- Toor, S. R. (2011). Differentiating Leadership From Management: An Empirical Investigation Of Leaders And Managers. *Leadership and Management In Engineering*, 11(4), 310-320.
- Tümkiye, S. ve Asar, Ç. (2016). İlkokul Yöneticilerinin İletişim Becerilerine İlişkin Yönetici ve Öğretmenlerin Görüşlerinin İncelenmesi. *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 26 (1), 243-258.
- Uğurlu, C. (2011). İlköğretim Okulu Öğretmenlerinin Yönetici Etik Liderlik Davranışına İlişkin Algıları. *Cumhuriyet Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 36 (2), 203-213.
- Uzun, Z. ve Erdem, S. (2017). Çalışanların “İyi Yönetici” ve “Kötü Yöneticiye” Dair Metaforik Algılarının İncelenmesi: Kamu Kurumunda Bir Araştırma. *Akademik Bakış Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler Dergisi*, (61), 274-294.
- Zeydan, M. ve Akin, A. (2011). İşletme Yaşam Çevrimi Bağlamında Yönetici-Liderlik Matriksi. *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 24 (4), 155-173.



Türkiye’de Kamu Personel Rejiminin Sistemsel Sorunları
Systemic Problems of The Public Personnel Regime in
Turkey

Mustafa Lütfi ŞEN¹

Strategic Public Management Journal
Volume 6, Issue 12, pp. 70-85
December 2020
DOI: 10.25069/spmj.826314
Research Article/Araştırma Makalesi
Received: 15.11.2020
Accepted: 05.12.2020
© The Author(s) 2020
For reprints and permissions:
<http://dergipark.gov.tr/spmj>

Öz

Türk kamu personel rejiminin yıllardan beri süregelen ve giderek kronik bir hal alan ve kemikleşen bir çok sorunu bulunmaktadır. Kamu personel rejiminin temelini oluşturan Devlet Memurları Kanunu’nda zaman içerisinde yapılan çelişkili düzenlemeler sonucunda, Kanunun özgün biçimini yitirdiği ve karmaşık ve içinden çıkılmaz bir görünüm aldığı ifade edilmektedir. Kanunda yapılan değişiklikler, temel bir anlayış ve kavramsal bir değerlendirmeden yoksun olarak, bütüncül bir perspektif yerine, çoğu zaman güncel dürtülerle yapılmıştır. Bu bakış açısıyla kamu personel rejiminin kronikleşen sorunlarını çözmek mümkün görünmemektedir. Bu çalışmada sorunların büyük bir kısmının sistemsel olduğu göz önüne alınarak, sözü edilen sorunlara Devlet Memurları Kanunu’nun ve dolayısıyla kamu personel rejiminin de temel ilkeleri olan kariyer ve liyakat ilkeleri açısından yaklaşılması amaçlanmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Personel Rejimi, Kariyer Sistemleri, Liyakat Sistemi

Abstract

The public personnel regime in Turkey has many problems that have been ongoing for years and gradually become chronic and rooted. It is stated that as a result of the contradictory regulations made over time in the Civil Servants Law, which forms the basis of the public personnel regime, the law has lost its original form and has become complex and grift. Amendments to the law were often made with daily impulses rather than an integrative perspective, lacking a fundamental understanding and conceptual insight. From this point of view, it does not seem possible to solve the chronic problems of the public personnel regime. Considering that most of the problems in the personnel regime are systemic, this study aims to examine the before mentioned problems in terms of career and merit principles, which are the basic tenets of the Civil Servants Law and therefore the public personnel regime.

Key Words: Public Personnel Regime, Career Systems, Merit System

¹ Doç. Dr., Sakarya Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi, msen@sakarya.edu.tr, ORCID ID: orcid.org/0000-0001-8763-7909.

GİRİŞ

Günümüzde özel sektörde ortaya çıkan ve klasik “personel yönetimi” düşüncesine bir çok yeni fonksiyon katan “insan kaynakları yönetimi” anlayışı kamu kesiminde de ilgi görmektedir. Akademik literatürde “kamu personel yönetimi” yerine “kamuda insan kaynakları yönetimi” kavramı kullanılmaya başlanmış, uygulamada eskiden “personel” müdürlüğü/daire başkanlığı/genel müdürlüğü olan birimlerin adı “insan kaynakları” ya da “insan kaynakları ve eğitim” olarak değiştirilmiştir. Ancak her iki kesim arasındaki önemli farklılıklar insan kaynakları yönetimi yaklaşımının kamu kesiminde bütün yönleriyle uygulanmasını önemli ölçüde engellemektedir. Kamu kesimi özel sektörden farklı olarak siyasal sistem içerisinde faaliyet göstermektedir. Yöneticiler özel sektördeki gibi serbest/esnek karar alma ve uygulama imkanına sahip değildir. Siyasi müdahaleler, önceden belirlenmiş katı kurallar, kayırmacılık olgusu, kamunun ömür boyu garantili bir istihdam alanı olarak görülmesi, “kâr” elde etme gibi bir motivasyon kaynağının olmayışı vb. bir çok etken kamu kesiminde etkili bir insan kaynakları yönetiminin önündeki başlıca engellerdir.

Devletin gerek merkezi ve gerekse yerel düzeyde etkili ve verimli bir hizmet sunabilmesi için şüphesiz nitelikli, işinde uzman, motivasyonu yüksek ve mesleki etik değerlere bağlı kamu görevlileri gereklidir. Söz konusu özelliklere sahip insan kaynağını temin etme ve yönetmede ise “kamu personel rejimi” olarak ifade edilen hukuki ve örgütsel altyapının önemi büyüktür.

Kamu personel rejimimizin yıllardan beri süregelen ve giderek kronik bir hal alan ve kemikleşen bir çok sorunu bulunmaktadır. Liyakat ilkesinin göz ardı edilmesi sonucunda işe giriş ve yükselmelerde yaşanan kayırmacılık, kadrolara ilişkin somut görev tanımlarının yapılamamış ve görev gereklerinin belirlenmemiş olması, memur ve işçi statülerinin aşırı güvenceli olması nedeniyle yaşanan performans düşüklüğü, yetersiz sınıflandırma sistemimizin sonucu olarak eşit işe eşit ücret ilkesinin hayata geçirilememesi ve ortaya çıkan ücret adaletsizliği, personelin gerçek anlamda değerlendirilememesi, devletin iş kapısı olarak görülmesi ve dolayısıyla ihtiyaçtan fazla personel istihdam edilmesi, verimsizlik, çalışanları motive edecek araçların yeterli olmayışı, personelin geliştirilmesinde yaşanan sıkıntılar, personel rejimine ilişkin yapılan düzenlemelerin bütüncül bir yaklaşımla yapılamaması bu sorunlardan bazılarıdır.

Çalışmada sözü edilen sorunlara Devlet Memurları Kanunu’nun ve dolayısıyla kamu personel rejimimizin de temel ilkeleri olan kariyer ve liyakat ilkeleri açısından yaklaşılması amaçlanmaktadır. Bilindiği gibi, kamu personel rejimimizle ilgili sorunları çözebilmek amacıyla geçmiş yıllarda yerli ve yabancı uzmanlara çeşitli raporlar hazırlanmıştır. Hazırlanan raporların odak noktasını personel aylık ve ücretleri oluşturmaktadır (Öktem, 1992: 88-90). Ortaya konulan sorunlar neticesinde kamu personel rejimimizin temelini oluşturan Devlet Memurları Kanunu’nda yapılan çelişkili düzenlemeler (Öktem, 1992: 86) sonucunda kanunun “yamalı bohça”ya (Özkal Sayan, 2016: 670) döndüğü, özgün biçimini yitirdiği (Öktem, 1992: 96) ve karmaşık ve içinden çıkılmaz bir görünüm aldığı (Canman, 1992: 3; Yılmazöz, 2009: 300-301) ifade edilmektedir. Kanunda yapılan değişiklikler, temel bir anlayış ve kavramsal bir değerlendirmeden yoksun olarak (Yılmazöz, 2009: 301), bütüncül bir perspektif yerine, çoğu zaman güncel dürtülerle yapılmıştır. Yapılan düzenlemeler kategoriler arası yarışmanın bir sonucu olarak mali ve sosyal haklara indirgenmiştir (Tutum, 1990: 37). Günümüzde yapılan tartışmalar da (3600 ek gösterge vb.) benzer eksende devam etmektedir. Bu bakış açısıyla kamu personel rejimimizin kronikleşen sorunlarını çözmek mümkün görünmemektedir. 1980 ve 1990’larda literatürde yer verilen sorunlar ve reform beklentileri (örnek olarak bkz. Tutum, 1980; Canman, 1992: 3) artarak günümüzde de devam etmektedir. Bu nedenle sorunların büyük bir kısmının sistemseldiği göz ardı edilmemeli, güncel tartışmalardan sıyrılarak sorunun temelini inilmelidir.

Çalışma, kamu personel rejimimizin tüm sorunlarını ele alma iddiasında değildir. Burada daha çok yukarıda sözü edilen kariyer ve liyakat ilkeleri bağlamındaki sistemsel sorunların tartışılması amaçlanmaktadır. Bu bağlamda çalışmada öncelikle kamu personel rejimimizin temelini oluşturan kişiye yönelmiş kariyer sistemi ele alınacak ve sistem nedeniyle yaşanan sorunlar irdelenecektir. İkinci kısımda ise liyakat sisteminin tam olarak hayata geçirilememesi nedeniyle yaşanan sorunlar üzerinde durulacaktır.

1. SORUNLARIN TEMELİ: KİŞİYE YÖNELMİŞ KARIYER SİSTEMİ

Kamu personel rejimimizin kronikleşen sorunlarının önemli bir kısmının temelinde ülkemizde uygulanan kariyer – personel sistemi yatmaktadır. Bilindiği gibi kamu kesiminde uygulanan iki farklı kariyer – personel sistemi bulunmaktadır (Stahl, 1956: 169-174; Tutum, 1979: 24-31; Tortop, 1986: 35-38; Canman, 2000: 20-25; Eryılmaz, 2018: 335-336): Birincisi Kadro – Pozisyon Sistemi ya da Açık Sistem olarak da adlandırılan ve halk arasında “işe göre adam” sistemi olarak bilinen “İşe Yönelmiş Kariyer Sistemi”dir. İkincisi ise ülkemizde de uygulanan Rütbe Sistemi ya da Kapalı Sistem olarak isimlendirilen ve yine halk arasında “adama göre iş” sistemi olarak nitelendirilen “Kişiye Yönelmiş Kariyer Sistemi”dir.

Daha çok ABD ve Kanada’da ortaya çıkan ve gelişen işe yönelmiş kariyer sisteminin temeli, iş ve görevdir. Görevle onu yerine getirecek kişi birbirinden ayrılabilir. Kadro ya da pozisyon, kişiden bağımsız soyut bir tanımlamadır. Örgütler, belli ödev, yetki ve sorumlulukların önceden tanımlandığı kadro/pozisyonlardan meydana gelmektedir. İşler – görevler arasında güçlük ve sorumluluk itibarıyla var olan ayrılıklar (farklılıklar) gerçeğe yakın biçimde belirlenebilir. Özel ve kamu kesimi arasında geçişlere imkân veren sistemde, belirli bir kadroya atanabilmek için, o kadro için belirlenmiş iş gereklerine uygun bir uzmanlık eğitime, özel bilgi, deneyim ve yeteneğe sahip olmak gereklidir. Yükselmelerde başarı ve performans en önemli ölçüttür. Benzer veya aynı işi yapanlar aynı ücreti alırlar, yani “eşit işe eşit ücret” ilkesi egemendir. Kadro sisteminde, istihdam gerçek ihtiyaçlara dayanmaktadır. Yapılacak işler/görevler ayrıntılı olarak tanımlandığından, örgüt içerisinde hangi birime, hangi niteliklerde ve sayıda eleman alınacağı önceden belirlenebilmektedir.

Kişiye yönelmiş kariyer sisteminde ise görevden çok, o görevi yerine getiren kişinin özellikleri (daha çok diploma) önem kazanmaktadır. Sistem, kişinin geniş bir hizmet yelpazesinde görev yapabileceği varsayımına dayanmaktadır. Kişi, memuriyete genç yaşta girer, hizmet içinde yetişir ve kademeli olarak yükselerek görevini sürdürür. Bu sistemde, memurluk “meslek” haline gelmektedir. Genç yaşta kamu hizmetine giren kişi, kıdemine, eğitim düzeyine ve genel yeteneklerine göre bir “rütbe” kazanır. Hizmete giriş düzeyini kişinin öğrenim düzeyi (diploma) belirler. Uzmanlık eğitiminden çok genel eğitimin önem kazandığı sistemde, genellikle işin gerektirdiği bilgi ve becerilerin hizmet içinde kazanılacağı varsayılmıştır. Yükselmelerde kıdem en belirleyici ölçüttür. Ücret, performans ve başarıdan çok diploma ve kıdeme göre belirlenmektedir. Aynı işi yaptıkları halde, öğrenim düzeyi ve kıdemi farklı olanlar farklı ücret alabilirler. Personelin rütbesiyle (unvanı ve kadro derecesi) üstlendiği görev arasında (fiili çalışma unvanı) doğrudan bir ilişki yoktur; yani kişi, aynı rütbede çok değişik görevleri yerine getirmeye yeterli sayılmaktadır. Sisteminin dayandığı anlayışa göre örgüt, öz olarak insanlardan oluşur. Örgütün yapısı, örgüte verilen görevlere ve bireylerin yeteneklerine göre biçimlenir. Görevle görevi yerine getirecek kişi arasında sıkı bir ilişki vardır. Görevi kişiden ayrı düşünmek ve önceden ayrıntılı olarak saptamak olanaksızdır.

Yukarıda kısaca özetlenen iki sistemin şüphesiz kendi içerisinde olumlu ve olumsuz yönleri bulunmaktadır. Her ülke devlet anlayışına, sosyal yapı ve gelenekleri ile pratik gereksinimlerine göre (Tutum, 1979: 23) kendine en uygun olan sistemi tercih edebilmektedir. İş yönelmiş kariyer sistemi daha çok Anglosakson geleneğine, kişiye yönelmiş kariyer sistemi ise Kıta Avrupası’na dayanmaktadır. Ülkemizde uygulanan personel rejiminin, klasik rütbe sisteminin (Aslan, 2005: 283) yozlaşmış bir hali (Tutum, 1980: 105) olduğu

söylenbilir. Bu haliyle sistemin bir çok olumsuzluğu bünyesinde barındırdığını söylemek yanlış olmaz. Aşağıda bazı açılardan sistemin olumsuzlukları ortaya konulacak ve söz konusu olumsuzluğun neden olduğu sorunlar irdelenecektir.

1.1. Sistemin Görev Tanımlarına ve Görev Gereklarine Dayanmaması

Günümüzde insan kaynağı planlaması kapsamında yürütülen örgüt ve iş analizi çalışmaları, insan kaynakları yönetiminin temelini teşkil etmektedir (Kalkandelen, 1993; Bilgin, 2004; Ersan, 1975: 51-52). Çalışmalar sonucunda oluşturulan görev tanımları ve görev gerekleri, işe almadan hizmet içi eğitime, ücretlendirmeden personelin değerlendirilmesine kadar insan kaynakları yönetiminin tüm fonksiyonlarında kullanılmaktadır. Ülkemizde uygulanan kişiye yönelmiş kariyer sistemi yukarıda açıklandığı üzere görev tanımlarına dayanmadığı için kamu kurumlarında iş analizi çalışmaları da yapılmamaktadır.²

Kamu personel rejimimiz iş analizi çalışmalarına ve dolayısı ile görev tanımlarına, görev gereklerine ve iş ölçümlerine dayanmadığı için, kurumlarda ve birimlerde çalışması gereken personelin sayı ve niteliği objektif olarak belirlenememekte (Ersan, 1975: 53), bazı kurum ve birimlerde personel yığılması yaşanırken, bazı kurum ve birimlerde personel sıkıntısı çekilebilmektedir.

Bu sistemde, kurumların ve birimlerin personel talepleri gerçek ihtiyaca da dayanmamaktadır (Tutum, 1980: 102). Uygulamada, birim yöneticileri, emrindeki personelden tam kapasite ile yararlanmak, performansı yetersiz olanlarla özel olarak ilgilenip performanslarını artırmaya çalışmak yerine, daha kolay bir yolu tercih ederek personel yetersizliği gerekçesi ile yeni personel talep etmekte, yetersiz personelin de başka birimlere gönderilmesini istemektedir. Böylece birimlerde gereğinden fazla personel bulunmakta, sonuçta performans düşmekte ve işler belli personelin üzerine kalabilmektedir. Bu sorunun çözümü, yukarıda bahsedilen iş analizi ve iş ölçümü çalışmalarının yapılması ve belli aralıklarla güncellenmesi ile mümkündür.

1.2. Sistemin Aşırı Güvenli İstihdam Biçimlerini Zorunlu Kılması

Kişiye yönelmiş kariyer sisteminde iş güvenliği oldukça fazladır. Bu sistemde iş güvencesi iş/görevle sınırlı değildir; iş/görev ortadan kalksa bile (örneğin kurum özelleştirilse) çalışan başka kurumlarda görevine devam edebilmektedir. İşe girişle ilgili bir şartı taşımadığının anlaşılması ya da bu şartlardan birisini sonradan kaybetmesi veya memurluktan çıkarılmayı gerektiren bir disiplin suçu işlemediği sürece, memurun görevine son vermek mümkün değildir.³ Sistemde “ehliyetsizlik” ya da “yetersizlik” nedeniyle görevine son verilen memura pek rastlanmaz (Tutum, 1980: 98).

Güvenliğin aşırı olmasının birinci nedeni, kamu görevlilerini siyasal etkilerden korumak, ikinci nedeni ise personelin kamu hizmetinden ayrılmasını önlemektir. Kişiye yönelmiş kariyer sisteminin ana personel kaynağı yeni mezunlardır. Sistemde genel yeteneklerine ve diplomalarına göre hizmete alınan kişiler hizmet içi eğitimle yetiştirilmekte ve zamanla tecrübe kazanmaktadırlar. Sistemde kişilere “emekli” oluncaya kadar iş güvencesi

² Örgüt ve iş analizi çalışmaları, ülkemizde kamu kesiminde “norm kadro” olarak kavramlaştırılmaktadır ve reorganizasyon çalışmaları kapsamında ilk olarak 1970’li yıllarda KİT’lerde gündeme gelmiştir. 2000 yılında alınan bir kararla tüm kamu kurum ve kuruluşlarında norm kadro çalışmalarının yapılmaya başlanmasına karar verilmiş ve 2001-2003 yılları arasında belirlenen takvime göre tamamlanması planlanmıştır (Timur, 2004: 202). Ancak zaten tam olarak tamamlanamayan (Ömürganülşen ve Ökten, 2004: 253-254) çalışmalar 2003 yılında durdurulmuş ve böylece bazı kurumlarca tamamlanan çalışmalar hayata geçme imkanı bulamamıştır. Daha sonra yerel yönetimler ve bazı kurumların (örneğin MEB’e bağlı okullar gibi) norm kadroları yönetmelikle düzenlenmiştir; ancak bu düzenlemeler iş analizi ve iş ölçümü çalışmalarına dayanmadığı için bu bağlamda bir anlam ifade etmemektedir.

³ Sicil sisteminin varlığını sürdürdüğü 2011 öncesinde üç yıllık bir süreç sonunda “olumsuz sicil” nedeniyle memurluktan ilişik kesme söz konusu idi. Ancak bu kuralın çeşitli nedenlerle çok nadir işletildiğini söylemek yanlış olmaz.

sunulmakta ve kurumdan ayrılması istenmemektedir. Bunun nedeni, kurumdan ayrılan çalışanın yerine, yeniden genç ve tecrübesiz bir yeni mezunun işe alınacak olmasıdır. Yeni personelin yetiştirilmesi için harcanacak zaman ve para göz önüne alındığında bu düşüncenin doğru olduğu ileri sürülebilir. Gerçekten de ömür boyu istihdam güvencesi ve buna paralel gelişen “Allah’tan sağlık, devletten aylık” anlayışı ve “akmasa da damlıyor” düşüncesi, özel sektör tarafından kendilerine daha iyi sosyal ve mali haklar sunulsa bile, çalışanların kamudan ayrılmasını engellemektedir.

Açıklanan nedenlerle kişiye yönelmiş kariyer sisteminin temel istihdam biçimi genç yaşta girilen ve emekli oluncaya kadar kalınan “güvenli” ve “sürekli” memur ve işçi statüsüdür. Bu nedenle anayasa ve DMK, asli ve sürekli nitelikteki kamu hizmetlerinin memurlar eliyle görülmesini emretmektedir. Memura göre göreceli olarak iş güvencesi az olan ve geçici nitelikteki “sözleşmeli personel” statüsü ise işe yönelmiş kariyer sisteminin istihdam biçimidir (Öktem, 1992: 99) ve bu sistemde istisnai olarak başvurulması gerekir. Nitekim DMK’nın ilk halinde istisnai haller için öngörülen ve sınırlı durumlarda kullanılabilen sözleşmeli personel statüsü zamanla genişletilmiştir (Serim, 1988: 135; Tutum, 1990: 38; Canman, 1992: 4; Özkal Sayan, 2016: 680-681; Aslan, 2005: 281; Kayar, 2013: 53-54). Keza yakın zamanda kaldırılan “geçici personel” statüsü, DMK’da yer almamasına rağmen uzun süre fiilen var olan “geçici işçi” statüsü ve hizmet alımı yöntemi de kamuda yaygın olarak kullanılmıştır (Aslan, 2005: 306-307).

Kamuda sürekli ve aşırı güvenceli memur ve işçi statüleri yerine, geçici ve güvencesi az sözleşmeli personel ve geçici personel statülerinin tercih edilmesi, hatta çoğu zaman hizmet alımı yöntemine başvurulması ya da kurulan şirketler üzerinden personel istihdam edilmesi sadece kayırmacılık olgusuyla açıklanamaz. Sözü edilen yönelimi, geleneksel kamu yönetimi anlayışından yeni kamu yönetimi anlayışına geçiş sürecinde yaşanan değişimle açıklamak daha doğru olacaktır. Son yıllarda kamu yönetiminde yaşanan piyasa temelli değişim ve dönüşüm, istihdam politikalarına da yansımıştır. Statü hukukuna dayalı ve aşırı güvenceli istihdam biçimleri yerini, piyasa koşullarına ve dolayısıyla da özel hukuk hükümlerine göre yürüyen yeni ve esnek bir çalışma rejimine bırakmaktadır (Aslan, 2005; Acar, 2012: 36; Çamur, 2020: 11).

Aşırı iş güvencesinin memur ve işçilerin performans ve verimliliklerini olumsuz yönde etkilemesi, çoğu zaman personel tarafından kötüye kullanılan aşırı iş güvencesinin çalışanın kendisini sürekli geliştirmesini ve yaratıcılığını ön plana çıkarmasını engellemesi (Çamur, 2020: 11), sözü edilen personeli başarı ve performans gösterme konusunda motive etmenin son derece güç olması; buna karşılık daha az güvenceli statüdekilerin işlerini kaybetmemek adına göreceli olarak daha iyi çalışmaları, kamu kurumlarının, özellikle de belediyelerin, memur ve işçi personel istihdam etmek yerine, kayırmacılığa da imkan vermesi nedeniyle, sözleşmeli personel çalıştırmayı, hizmet alımı yöntemini kullanmayı ve kurdukları şirketler üzerinden personel alımını tercih etmelerinde önemli bir etkidir.

Yukarıda belirtildiği üzere gerçekten de son yıllarda sözleşmeli personel statüsü oldukça genişletilmiştir. 657 sayılı Kanunun 4/B maddesindeki istisnaların artırılmasının yanı sıra, reform niteliğinde bir düzenleme yapılarak, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 49. maddesiyle belediyelerin memur statüsünde personel temin etmekte zorlandıkları belli alanlarda sözleşmeli personel istihdam etmelerine imkan tanınmıştır.

Yine belirtmek gerekir ki son yıllarda hizmet alımı (ihale/sözleşme/contracting out) yöntemiyle çalıştırılan ve “taşeron” olarak kavramlaştırılan kişilerin de sayısı giderek artmıştır (Koç, 2016: 78-79; Aslan, 2005: 308). İş Hukuku’nda “alt işverenlik” olarak kavramlaştırılan yöntemin yoğun bir uygulama alanı bulduğu ve yukarıda vurgulanan gerekçelerle bir nevi “istihdam biçimine” dönüştüğü ifade edilmektedir (Koç, 2016: 66). Gerek merkezi ve gerekse yerel yönetimlerde giderek daha fazla kamu hizmeti (temizlik, güvenlik, sağlık, teknik, bilişim vb.) hizmet alımı yöntemiyle yerine getirilmeye başlanmıştır. Kamuda hizmet alımı yöntemiyle

personel çalıştırılmasının temel nedenini, işgücü maliyetlerini düşürerek “ucuz işgücü” yaratmak ve kadrolu kamu personeli sayısını azaltmaya çalışmak olarak açıklamak (Özkal Sayan, 2016: 682) yeterli değildir. İhale/sözleşme yöntemi 1980’lerde ortaya çıkan özelleştirme politikalarının bir aracı ve alternatif bir hizmet yöntemi olarak ortaya çıkmıştır (Eryılmaz, 1989). Burada temel amaç, devletin küçültülmesi ve kamu hizmetlerinin piyasa mekanizmasının rekabetçi ortamından yararlanarak daha kaliteli ve daha ucuza sunulmak istenmesi, özellikle sağlık, bilişim, mühendislik vb. alanlarda giderek artan uzman personel ihtiyacının karşılanması ve personel giderlerinin düşürülmeye çalışılmasıdır (Eryılmaz, 1989; Koç, 2016: 80-81). Yukarıda tartışıldığı üzere aşırı güvenceye sahip personelden yeterince verim alınamaması daha fazla personel alımına yol açmakta, bu durum personel giderlerinin bütçedeki yükünü artırmaktadır. İhale/sözleşme yönteminin doğru uygulanması durumunda kamu harcamalarının azaldığı ve hizmet kalitesinin arttığı kuşkusuzdur (Eryılmaz, 1989: 36-40). Ancak son yıllarda ihale/sözleşme yönteminin yozlaşması ve kayırmacılık aracı olarak görülmesi sonucunda beklenen faydaların gerçekleşmediğini söylemek de yanlış olmaz.

Aslında güvenli ve kişiyi esas alan memur ve işçi statüleri yerine, iş/görevi ve uzmanlığı esas alan ve geçici nitelikteki sözleşmeli personel statüsü ile hizmet alımı yönteminin yaygınlaştırılmasını öngören bu istihdam politikası, adı konmamış olsa da, işe yönelmiş kariyer sistemine geçiş çabaları olarak değerlendirilebilir. Ancak sözü edilen politikada da süreklilik sağlanamamış, yoğunlaşan kadro talepleri üzerine, önce 2007 yılında geçici işçiler sürekli işçi ve sözleşmeli personel kadrolarına geçirilmiş, ardından 2011 yılında yapılan iki düzenleme ile sözleşmeli personel memur kadrolarına aktarılmış (Özkal Sayan, 2016: 681), son olarak da hizmet alımı yöntemiyle çalıştırılan personelin ücret, kıdem tazminatı, yıllık izin gibi özlük haklarına ilişkin zaman içerisinde ortaya çıkan sorunlar (Özkal Sayan, 2016: 683-684; Koç, 2016: 66, 86) öne sürülerek ve yine yoğun talepler sonrasında 2017 yılında yapılan bir düzenleme ile hizmet alımı yöntemiyle çalıştırılan personelin, merkezi yönetimde sürekli işçi kadrolarına, yerel yönetimlerde ise belediye şirketlerine geçmeleri sağlanmıştır.

İstihdam biçimleriyle ilgili diğer bir sorun, spesifik görev tanımları olmadığı için yapılacak işin ağırlıklı olarak zihinsel çaba mı bedensel çaba mı gerektirdiğinin tam olarak saptanamaması, dolayısıyla uygulamada özellikle belediyelerde “işçi” statüsünde olanların zihinsel çaba gerektiren masa başı işlerde çalıştırılabilmesidir. Yine işçilerin “grev” haklarının olması nedeniyle toplu pazarlık sisteminden daha iyi yararlanmaları, sosyal ve mali imkanlar bakımından işçi ve memurlar arasında işçiler lehine bir fark oluşturmaktadır.

Sonuç olarak istihdam biçimleri bakımından yaşanan bu karmaşa, aynı birimde aynı görevi yapan farklı statülerde ve farklı sosyal ve mali haklara sahip çalışanları ortaya çıkarmakta, bu durum çalışma barışını olumsuz yönde etkilemektedir.

Güvenli istihdam biçimleri aynı zamanda iş hayatına yeni katılanların öncelikli olarak kamu kesiminde çalışmayı tercih etmesine neden olmaktadır. Buna bir de ülkedeki yaygın işsizlik nedeniyle devlet kadrolarının işsizliği hafifletme aracı olarak görülmesi (Tutum, 1980: 102; Tutum, 1990: 36, 38) eklenince kamu hizmetine girişte yığılmalar yaşanmakta, farklı eğitim kurumlarından mezun olanlar devletten kadro talebinde bulunabilmektedir.

1.3. Sistemin Kıdeme Aşırı Önem Vermesi

Kişiyi yönelmiş kariyer sisteminde, genç yaşta kamu hizmetine girilmekte, kariyer basamaklarında düzenli olarak yükselme söz konusu olmaktadır. Bu sistemde işte geçirilen süre (kıdem) son derece önemlidir. Belli süreler geçmeden kişinin bir üst basamağa yükselmesi mümkün değildir. Yükselmelerde başarı ve performans yerine kıdemin belirleyici bir rol oynaması, yetenekli ve performansı yüksek kişilerin hızlı bir şekilde yükselmesini engellemekte (Tutum, 1979: 30), dolayısıyla motivasyonlarını olumsuz yönde etkilemektedir.

Ayrıca düzenli yükselme anlayışı, yeteneklilerle birlikte yeteneksizlerin de üst basamaklara tırmanmasına imkan sağlamaktadır.

1.4. Sistemde Uzmanlaşmanın Tam Olarak Gerçekleştirilememesi

Kişiyeye yönelmiş kariyer sisteminde okuldan yeni mezun olan ve belli bir uzmanlığa sahip olmayan kişiler “diploma”larına ve “genel yetenek”lerine göre işe alınmakta, hizmet içi eğitime tabi tutularak kurum içerisinde birbirinden farklı birçok alanda çalıştırılabilmektedir. Bu durumun temel nedeni, yukarıda belirtildiği üzere kişiyeye yönelmiş kariyer sisteminin, kişinin geniş bir hizmet yelpazesinde görev yapabileceği varsayımına dayanmasıdır. Kişiler, işe yönelmiş kariyer sistemindeki gibi belli bir kadro/pozisyon için istihdam edilmedikleri için kariyerleri boyunca, bilgi sahibi olmadıkları bir çok görevi yerine getirmek durumunda kalabilmektedirler.

Örneğin belediyede yeni göreve başlayan bir memur, ilk olarak yazı işlerinde, belli bir süre sonra emlak vergilerinin tahakkuk ve tahsilatında, daha sonra meclis ve encümen işlerinde, imar kaleminde, evlendirme memurluğunda, mali işlerde, sosyal yardımların organizasyonunda, kültür işlerinde vb. görevlendirilebilmektedir. Her seferinde yeni atandığı görevi yerine getirebilmek için hizmet içi eğitime tabi tutulan ve belli bir uyum süresi geçiren memurun belli bir alanda tam anlamıyla uzmanlaşması mümkün olamamaktadır (Tutum, 1979: 30).

1.5. Sistemin Eşit İşe Eşit Ücret Ödemeye İmkan Vermemesi

Ülkemizde gerek aynı kurumun farklı birimlerinde, gerekse farklı kamu kurumlarında çalışan personel, aynı veya çok benzer niteliklerde işleri/görevleri yapmalarına karşın farklı ücretler alabilmektedirler (Öztürk, 2002: 141). Hatta bazen aynı serviste çalışan ve aynı işi yapan personelin aldığı ücretler de farklı olabilmektedir. Bu durumun da temelinde personel sistemimiz yatmaktadır.

Kamu personel rejiminin en önemli konularından birisi görevin değeri olan ücreti saptamadır. İyi bir ücret politikasının temeli, görev değerlendirmesine dayalı bir ücret sisteminin oluşturulmasıdır (Ersan, 1975: 44). İşe yönelmiş kariyer sisteminde iş/görev tanımları yapıldığı, yetki ve sorumluluklar, işin güçlük düzeyi, iş riski vb. hususlar ayrıntılı olarak belirlendiği için birbirinin aynı ya da benzeri işler gruplandırılarak eşit işe eşit ücret verme imkanı bulunmaktadır. Kişiyeye yönelmiş kariyer sisteminde ise ücret yapılan işten daha çok diplomaya ve kıdeme (Tutum, 1990: 35-36) göre belirlendiği ve sınıflandırmada iş/görevden çok rütbelere esas alındığı için aynı işi yaptıkları halde farklı ücretler alan çalışanlar ortaya çıkmaktadır.

Her ne kadar personel rejimimizi düzenleyen 657 sayılı yasanın 3. maddesinde “sınıflandırma ilkesi”ne yer verilse de, rütbe sistemine uygun olarak yasada belirlenen 12 sınıf, kariyerlerin geliştirilmesini sağlayacak nitelikte değildir (Tutum, 1980: 103) ve “eşit işe eşit ücret” ilkesini hayata geçirmekten uzak kalmıştır.

Öte yandan zaman içinde DMK’da yapılan düzenlemelerle, diploma ve kıdeme göre yapılması gereken ödeme rejimi de bozulmuş, sistemin ruhuna aykırı olarak “ek ödemeler” icat edilmiş ve ücret rejiminin dengeleri bozulmuştur (Tutum, 1980: 104). Memurun enflasyon karşısında korunamaması ve reel ücretlerde yaşanan kayıplar da ücret rejimiyle ilgili ayrı bir sorundur (Tutum, 1990: 38-39).

1.6. Sistemin Özel Kesimle Eleman Alış Verişine İmkan Vermemesi

İşe yönelmiş kariyer sistemi, hizmetin her aşamasında özel sektörle eleman alış verişine imkan vermektedir. Bu özelliği nedeni ile işe yönelmiş kariyer sistemine “açık sistem” de denilmektedir. Kapalı sistem olarak da

adlandırılan kişiye yönelmiş kariyer sisteminde ise hizmete genç yaşta girilir ve emekli oluncaya kadar da kamu kesiminde çalışılır (Tutum, 1980: 97). Bazı istisnalar dışında belli bir süre özel sektörde çalışanların kamu kesimine geçmeleri mümkün değildir. Kişiye yönelmiş kariyer sisteminde kamu kesimi içerisinde bir kurumdan diğerine geçiş bile ilgili kurumun muvafakatine bağlıdır.

Öte yandan sistemin kapalı olması, grup arkadaşlığının ve küme değerlerinin gelişmesine elverişli bir ortam hazırlamaktadır. Kıdeme önem veren, yükselmelerin düzenli bir şekilde gerçekleştiği, özel sektörle eleman alışverişine imkan vermeyen kişiye yönelmiş kariyer sisteminde, işe birlikte başlayan ve birlikte yükselen çalışanlar arasındaki arkadaşlık ilişkileri oldukça gelişmiş düzeydedir. İş dışında da arkadaşlıklarını devam ettiren ve benzer değerleri benimseyen kişiler arasındaki yardımlaşma ve dayanışma üst düzeyde olabilmektedir (Tutum, 1979: 30).

Sistemde personel hareketliliğinin çok az olması nedeniyle ortaya çıkan olumlu tablonun yanı sıra, sözü edilen örgüt ikliminin gruba yeni katılan personel üzerindeki olumsuz etkilerini de göz ardı etmemek gerekir. Gruba dahil olan genç çalışanlar, “üzüm üzüme baka baka kararır” atasözündeki gibi örgüt ikliminin olumsuzluklarından hızlı olarak etkilenmekte ve gruba uyma davranışı gösterebilmektedirler.

Makul düzeyde bir personel hareketliliği örgütlere canlılık ve etkinlik katmakta, örgütler çevrede gerçekleşen şartlara uyum sağlayabilmek için yeni fikir, görüş ve beceri sahibi yeni elemanlarla takviye edilmeye ihtiyaç duymaktadırlar. Personel hareketliliği, çeşitli nedenlerle örgüte uyum göstermemiş ve performansı yetersiz olanlardan kurtulmak gibi bir yarar da sağlamaktadır (Canman, 1973; 13).

Günümüzde görevlerindeki artışa paralel olarak devlet klasik hizmet alanlarının yanı sıra diğer pek çok alanda da hizmet vermeye başlamıştır. Yine benzer şekilde özel sektör de gelişmiş, başta eğitim ve sağlık olmak üzere eskiden sadece kamu tarafından sunulan bir çok hizmet özel sektöre de yerine getirilmeye başlanmıştır. Kamu ile özel sektör giderek birbirine yakınlaşmaktadır. Kamuda yürütülen pek çok görevin özel sektörde de karşılığı bulunmaktadır.

Açıklanan nedenlerle belirlenecek alanlarda özel sektörden eleman alışverişine imkan verilmesi durumunda, buradaki yetişmiş ve nitelikli insan gücünün kamuya çekilmesi mümkün olabilecektir. Ancak iki sektör arasında personel hareketliliğinin sağlanabilmesi için kamuda ödenen ücretlerle özel kesimde ödenen ücretler arasında bir “denge” kurulmalıdır. Böyle bir denge kurulmadan geçişe imkan verilmesi durumunda, özel sektörün nitelikli insan gücünü kamuya çekmek mümkün olmayacak, tam tersine kamudaki nitelikli insan gücünün özel sektöre yönelmesi söz konusu olabilecektir.

1.7. Sistemin Personelin Objektif Olarak Değerlendirilmesine İmkan Vermemesi

Personelin değerlendirmesi, hem örgüt hem de personel açısından büyük önem taşımaktadır (Canman, 1993: 160). İşe yönelmiş kariyer sisteminde, görev tanımları esas alınarak personelin değerlendirilmesi objektif olarak yapılabilmektedir. Kişiye yönelmiş kariyer sisteminde ise değerlendirme kişisel özelliklere göre yapıldığı için subjektif nitelikler taşımaktadır.

Bilindiği gibi memurların değerlendirilmesi ile ilgili Devlet Memurları Kanunu’nda yer alan ve çok eleştirilen sicil sistemi 2011 yılında kaldırılmıştır. Bunun yerine performans değerlendirmesi getirileceği ifade edilmiş; ancak şu ana kadar genel bir düzenleme yapılmamıştır.

Bir çok kamu kurumu DMK’nın 122. maddesindeki “Kamu kurum ve kuruluşları yürütmekte oldukları hizmetlerin özelliklerini göz önünde bulundurarak memurlarının başarı, verimlilik ve gayretlerini ölçmek

üzere, ... değerlendirme ölçütleri belirleyebilir” hükmüne göre bireysel performans değerlendirme yönergeleri hazırlamışlardır.

Performans değerlendirmesi iki farklı temelde yapılmaktadır (Çiftçi, 2010: 46-83):

Birincisi yetkinlikleri ve/veya yeterlilikleri esas alan “Yetkinlik Bazlı Değerlendirme”. Kurumların yukarıdaki hükme göre hazırladıkları neredeyse birbirinin aynı olan yönergeler yetkinlik bazlıdır; aynı sicil sistemindeki gibi 1. ve 2. derece amirlerin belirlenen yetkinliklere puan vermesine dayanmaktadır. Bu değerlendirme modeli, kaldırılan sicil sisteminden çok farklı değildir. Amirlerin değerlendirmesine dayandığı için subjektiftir. Değerlendirmeyi yapan amirler, değerlendirecekleri personelin yıl içindeki olumlu ve olumsuz davranışlarına ilişkin kayıt tutmamakta, yılda bir kez formlar önlerine geldiğinde personele ilişkin en son intibalarına göre puanlama yapmaktadırlar; bu da çoğu zaman gerçeği yansıtmamaktadır. Değerlendirmelerde değişik nedenlerle (siyasal, akraba, eş-dost, hemşehri vb.) kayırmacılık yapılması ya da kişisel garez, kin vb. nedenlerle haksızlık ihtimali de her zaman söz konusudur. Öte yandan söz konusu düzenlemeler kanunla yapılmadığı için de olumsuz olarak değerlendirilen memurlarla ilgili herhangi bir yaptırımda bulunmak (görevine son verme vb.) mümkün değildir. Olumsuz olarak değerlendirilenlerle ilgili ancak yazılı olarak uyarma ya da yer değiştirme gibi yaptırımlar uygulanabilmektedir.

İkinci tür değerlendirme kurumun vizyon, misyon, stratejik amaç ve hedeflerine dayanan “Hedef Bazlı Değerlendirme”dir. Özel sektörde daha çok satış, pazarlama vb. birimlerde ağırlıklı olarak kullanılmaktadır. Kamu kurumlarında, Stratejik Plan ve Performans Programı hazırlama sürecinde kurumsal bazda bu değerlendirmeler yapılmaktadır. Stratejik Plan kapsamında belirlenen kurumsal hedefler esas alınarak bireysel bazda hedefler belirlenerek saptanacak objektif performans kriterleri ile söz konusu değerlendirme bireysel bazda yapılabilir. Burada yapılan iş ve işlemlere ilişkin kayıtların ve değerlendirmelerin sağlıklı olarak tutulması ve mümkünse verilerin otomasyon sisteminden alınması vb. önemlidir. Böyle bir sistemde çalışanların ve yöneticilerin etik alt yapısı da son derece önemlidir. Çünkü performans hedeflerine ulaşmak için etik dışı yollara başvurulması mümkündür.

Günümüzün rekabet ortamında hizmetlerin yürütülmesinde personelin yetkin olması tek başına yeterli değildir, aynı zamanda kurumun hedeflerini gerçekleştirmeye yönelik harekete geçirilmesi de gereklidir. Bu nedenle kamuda sadece yetkinlik bazlı performans değerlendirmesi yeterli değildir; birim ve unvan özellikleri göz önüne alınarak hedef bazlı değerlendirme de yapılmalıdır (Canman, 1992: 8).

Performans değerlendirme sistemini belirlerken değerlendirmeyi hangi amaç/amaçlarla yaptığımız da son derece önemlidir. Ücreti performansa göre belirlemek, personeli ödüllendirmek, personele geri bildirim yaparak gelişmesini sağlamak, personelin hizmet içi eğitim ihtiyaçlarını tespit etmek, terfilerin adil olarak yapılmasını sağlamak, personeli motive etmek, başarısız/yetersiz personelin görevine son vermek bu amaçlardan bazılarıdır. Kamu kesiminde her şey mevzuatla düzenlendiği için yöneticilerin özel sektördeki gibi serbest hareket etme imkanı (başarılı personelin maaşına zam yapma ya da ikramiye verme, yetersiz ve gelişme imkanı olmayan personelin görevine son verme, başarılı personeli terfi ettirme vb.) bulunmamakta; dolayısıyla zahmetle kurulan ve işletilen performans değerlendirme sisteminden elde edilen verilerden çok fazla yararlanmak mümkün olamamaktadır. Ancak merkezi olarak yapılacak bir yasal düzenlemeyle ücret artışı, terfi, işe son verme vb. hususlarla da ilişkilendirilecek (Özkal Sayan, 2016: 689) bir değerlendirme sistemi kurulabilirse gerçek anlamda işe yarayabilir.

1.8. Sistemin Yerel Yönetimlerde Ayrı Bir Personel Rejiminin Uygulanmasına Olanak Vermemesi

Bilindiği gibi dünyada yerel yönetimlerde üç farklı personel sistemi uygulanmaktadır. Birincisi, ideal olan “ayrı personel” sistemidir. Buna göre, belediyelerin personel yönetimi merkezi idareden tamamen özerk olarak yürütülmektedir. Her belediye, personelini kendi istihdam etmektedir. İkincisi, “tek personel” sistemidir. Bu sistemde belediye personelinin merkezi idare personelinden farkı yoktur. Merkezi idare, kamu görevlilerini istediği bir kamu kurum veya kuruluşuna görevlendirebilmektedir. Üçüncüsü ise, her iki sistemin arasında yer alan “karma personel” sistemidir. Bu sistemde, çalışanlar belediyeler tarafından istihdam edilmektedir. Ancak belediyelerin personel yönetimi, merkezi idare tarafından yönlendirilmekte ve denetlenmektedir. Ülkemizde, Cumhuriyetin kuruluşundan beri “tek personel sistemine yakın karma model” uygulanmaktadır (Güler ve Öktem, 1989: 25).

Yerel yönetimler için ayrı bir personel rejiminin oluşturulmaması da çeşitli sorunlara yol açmaktadır. Merkeziyetçi yönetim anlayışı ve vesayet, belediyeler üzerinde sadece mali yapı, karar süreci ve işlemler gibi konularda değil, insan kaynakları alanında da olumsuz etki yapmaktadır. Her ne kadar 2004 ve 2005 yıllarında gerçekleştirilen yerel yönetim reformu ile personel alanında bazı iyileştirmeler yapılsa da (Şen ve Eken, 2007) bunun yeterli olduğu söylenemez.

Sözü edilen reformla belediyelerin kadro ihdas-iptal işlemlerine ilişkin yetki belediye meclislerine verilmiş; böylece belediyeler, kadro ihdas-iptal işlemleri konusunda önemli ölçüde merkeze bağımlı olmaktan kurtulmuştur. Sözleşmeli personel istihdam edebilme, başka kurum ve kuruluşlarda görev yapan personelin görevlendirilebilmesi ve merkezi sınavı başarmış adaylar arasından sınavla eleman seçebilme gibi yenilikler, belediyeleri oldukça zorlayan nitelikli personel temin etme sorununa kısmen çözüm olabilecektir. Aşırı istihdamın önlenmesi ve personelin motivasyonunu sağlamaya yönelik düzenlemeler de son derece önemlidir (Şen ve Eken, 2007: 560).

Mevzuat alanında yapılan bu düzenlemeler, belediyelerin personel alanında yaşadıkları sorunların çözümü yolunda önemli bir adım olmakla birlikte (Şen ve Eken, 2007: 561) maalesef uygulama bu anlayış doğrultusunda gerçekleşmemiştir. Yasaların uygulanması amacıyla getirilen alt düzenlemeler, yeni yasal düzenlemelerle personel alanında belediyelere aktarılmak istenen yetkileri kısıtlamayı ve merkezin kadrolar üzerindeki vesayet yetkisini devam ettirmeyi amaçlayan hükümler içermesi nedeniyle hayal kırıklığı yaratmıştır. Örneğin norm kadroya ilişkin yapılan düzenlemeler, Belediye Kanunu'nun öngörmediği ve belediyelere bıraktığı konuları son derece ayrıntılı ve kısıtlayıcı bir bakış açısıyla düzenlemiştir. Düzenlemelerle, ilke ve standart belirlemek yerine, adeta belediyeler için doğrudan norm kadro çalışması yapılmıştır. Oysa norm kadroların, belediyelerin kendi özellikleri ve toplumsal ihtiyaçları doğrultusunda, iş analizlerine ve iş/görev tanımlarına dayanılarak yapılan değerlendirmeler sonucunda belirlenmesi gerekmektedir. Merkezden belirlenen norm kadro sayılarının ve kadro gruplarının yerel ihtiyaçla uyumlu olması beklenemez (Şen ve Eken, 2007: 552-553).

Bu nedenle kamu personel rejiminin bütüncül bir yaklaşımla yeniden ele alınacağı bir reformda, merkeziyetçi anlayıştan vaz geçilerek, yerel yönetimlere, kendi insan kaynakları politikalarını belirlemeleri konusunda “özerklik” tanınmalıdır.

2. LİYAKAT İLKESİNİN TAM OLARAK HAYATA GEÇİRİLEMEMESİ

Yönetimde siyasallaşma ya da diğer bir ifade ile partizanlık (Tutum, 1976) yönetsel yozlaşmanın önemli göstergelerinden birisidir (Eryılmaz, 2018); siyaset-idare ilişkilerinin ya da başka bir ifade ile siyasetin

bürokrasiyi kontrol altına alma çabalarının bir sonucu olarak her dönemde karşımıza çıkmakta ve kamuoyunda sık sık tartışılmaktadır. Genel olarak adam kayırmacılık olarak ifade edilen bu olgu sadece siyasal kayırmacılıkla (patronaj – favoritizm) sınırlı da değildir; akraba kayırmacılık (nepotizm) ve eş-dost kayırmacılık (kronizm) gibi türleri de bulunmaktadır (Aykaç, 1990: 100). Kulüpçülük (Büyüklü, 1976: 81) olarak da nitelendirilen bu olgu nedeniyle liyakat kavramı anlamını yitirmekte, iş bulmada partiye, belli bir şehir ya da bölgeye (hemşericilik), derneğe, cemaate, okula vb. mensup olma anahtar bir rol oynamaktadır.

İşe giriş ve yükselmelerde en yeteneklinin, en yeterlinin, en hak edenin yani kısaca en layık olanın tercih edilmesinin garantisi olan liyakat ilkesinin, kamu personel rejiminin en hayati ilkesi olduğu söylenebilir (Mihçioğlu, 1958: 109; Şen, 1995: 77). Liyakat, sadece açık yarışma sınavları aracılığı ile kamu görevlerine en yetenekli elemanların seçilmesi, yani eleman temini ile sınırlı bir kavram değildir. İlkenin aynı zamanda tüm insan kaynakları süreçlerinde (yükselmeler, ücretlendirme, personelin değerlendirilmesi, ödül ve cezalandırma vb.) uygulanması, her aşamada “işe uygunluk” ya da “başarı” ölçütünün esas alınması, özellikle ABD’de ortaya çıkan kayırmacılık sisteminin (spoils system) karşıtı olan ve liyakat sistemi (merit system) olarak adlandırılan bir personel sistemini ortaya çıkarmıştır (Güran, 1980; Aykaç, 1990). Liyakat ilkesi, batı literatüründe olduğu kadar Türk-İslam yönetim geleneğinde de önemli bir yer tutmaktadır. Özellikle siyasetnamelerde liyakat ilkesinin sürekli olarak vurgulandığı görülmektedir (Aksoy, 2019; Acar-Ertek, 2019).

2.1. Genel Olarak

Liyakat ilkesi, her ne kadar personele ilişkin önceki kanunlar tarafından açıkça kabul edilmiş olsa (Mihçioğlu, 1958: 109) ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun temel ilkeleri arasında yer alsada, 2000’li yıllara kadar etkin bir şekilde uygulanma imkanı bulamamıştır. Kamu hizmetine girişte ve hizmet içerisindeki uygulamalarda liyakat ilkesine etkin bir biçimde yer verilmemesi, kayırmacılık sistemini andıran bir yapının ortaya çıkmasına neden olmuştur (Şen, 1995: 92; Öztürk, 2002: 131-132). Bu dönemde kamu kesiminde işe girebilmek ya da üst makamlara yükselebilmek için halk arasında “torpil” olarak anılan adam kayırmacılık uygulamalarının devreye girmesi gerektiği inancı oldukça yaygındı.

Şubat 1999 tarihinde yapılan önemli bir değişiklikle kamu kurumlarına alınacak olan memurlar için merkezi sınava girme koşulu getirilmiştir. Merkezi sınav sisteminin devreye girmesi, klasik sınavlar yerine test sınavlarına ağırlık verilmesi, atamaların bilgisayar ortamında yapılması vb. uygulamaların, henüz istenen seviyede olmasa da, liyakat ilkesinin hayata geçirilmesine önemli katkılar yaptığı söylenebilir (Eryılmaz, 2018: 319).

Liyakat ilkesinin en önemli unsurlarından birisi, “adaylarda aranan koşulların gerçekçi olması”dır (Aykaç, 1990: 96). “Kamu Hizmetlerine Girme Hakkı”nı düzenleyen Anayasa’nın 70. maddesi hizmete alınmada görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiç bir ayırım gözetilemeyeceğini hüküm altına almaktadır. Bu hüküm, atama yapılacak kadro ile ilgili aranan koşulların görevin gerektirdiği niteliklerle yani görev gerekleriyle uyumlu olmasını açıkça belirtmektedir. Görevle ilgili olmayan bir koşulun aranması durumunda, sadece o koşulu taşıyanlar başvuru yapabilmekte, kadro ile ilgili yeterlilikleri taşıdığı halde, belirtilen spesifik koşulu taşımayanlar başvuru şansını kaybetmektedir. Örneğin evrak kayıt hizmetlerini yürütecek bir memur kadrosu için aranacak İngilizce bilme şartı, görevin gerektirdiği bir nitelik değildir. Kadro için gerekli diğer koşulları taşıdıkları halde, kadro için gerekli olmayan İngilizce bilme koşulunu sağlayamayanlar, yarışma sınavına girmeden, baştan elenmiş olmaktadır. Yine aranacak koşullar arasında çok özel ve açıkça belli kişileri çağrıştıran bazı niteliklerin olması da liyakat ilkesini zedelemektedir. Örneğin bir akademik kadro için verilen ilanda “... konusunda doktora yapmış olmak” gibi bir koşul ileri sürmek liyakat ilkesine aykırıdır; çünkü zaten

o konuda Türkiye genelinde tek bir kişi doktora yapmıştır. Bu durumda, söz konusu koşulun diğer isteklilerin başvurmasını engellemeye yönelik olduğu açıktır.

Liyakat ilkesinin bir diğer önemli unsuru, “yarışma sınavlarında adaylar arasında ayırım gözetilmemesi”dir (Aykaç, 1990: 96). Klasik sınavlarda kağıtların değerlendirilmesi aşamasında adayların isimlerinin bulunduğu kısımların kapatılması, klasik sınavların yerine test sınavlarının kullanılması objektifliği sağlayan önemli uygulamalardır. Ancak yarışma sınavlarında yazılı sınavlara ek olarak “mülakat” yapılması, adaylar arasında ayırım gözetmeme ilkesini zedelemekte, kayırmacılık algısı oluşturmaktadır. Ülkemizde özellikle mülakat sınavlarının “objektif” bir şekilde yapılmadığı sürekli tartışılan bir husustur (Özkal Sayan, 2016: 679). Bu nedenle zorunlu olmadıkça mülakat/sözlü sınav yapılmaması, eğer mülakat yapılacak ise kamera ile kaydedilmesi ve soruların – cevapların kayıt altına alınması, adaylar arasında ayırım yapılmasını engelleyecek ve yarışma sınavlarına olan güveni artıracaktır.

2.2. Üst Kademe Yöneticiler Bakımından

Ülkemizde üst kademe yöneticilik kadrolarına siyasal nitelikli atama yapılıp yapılamayacağı çok eski bir tartışma konusudur (Tutum, 1968; Tutum, 1976; Güran, 1980: 205-206). Dünyada üst kademe yöneticilerinin atanması ve yetiştirilmesi konusunda farklı sistemler ve modeller bulunmaktadır (Sobacı ve Köseoğlu, 2018; Aykaç, 1990: 107). Liyakat sistemini esas alan modellerin yanında, bürokratik sabotaj kaygılarıyla seçilmiş siyasal iktidarın kendi ekibini kurma hakkı kapsamında politik nitelikli atamaları esas alan ülkeler de bulunmaktadır (Tutum, 1976). Siyasal nitelikli atamaların belli başlı gerekçeleri arasında siyasal kadrolarla üst yönetim kadroları arasında uyum sağlama, partiye hizmet edenleri ödüllendirmek suretiyle siyasal katılımı artırma ve atanan kimselerin “gönül borcu”ndan yararlanarak atama yapılan mevkilerin olanaklarını parti lehine kullanma sayılabilir (Tutum, 1976: 13).

Devlet Memurları Kanunu’nda yer alan “istisnai memuriyet” ve 68/B düzenlemeleri, üst düzey kadrolara yapılan siyasal nitelikli atamaların hukuki alt yapısını oluşturmakta idi (Tutum, 1980: 103). Önceki dönemlerde siyasal nitelikli atamalar sadece üst görevlerle sınırlı kalmamış, neredeyse çaycılara kadar varan bir yaygınlık kazanabilmiştir. Seçimlerde aday olanların / görev alanların seçilememesi durumunda “arpalık” (Tutum, 1990: 38) olarak isimlendirilen yönetim kurulu üyeliği vb. kadrolara atanması da yaygın bir uygulama idi.

2018 yılında Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişle birlikte, Anayasadaki değişikliğe paralel olarak, üst kademe yöneticileri için Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile ayrı bir düzenleme getirilmiştir. Düzenleme ile birlikte kısmen devlet memuru statüsünden ayrılan yeni bir üst kademe yöneticisi statüsü oluşmuştur (Karlı, 2020: 205). Yine düzenlemede yer alan cetvellerde sayılan müfettişlik veya müşavirlik gibi unvanların gerçekten üst kademe yöneticisi olup olmadıkları ile ilgili belirsizlik ve tartışmalar bulunmaktadır (Söylü, 2020). Kararname kapsamına giren üst kademe yöneticilerinin atanmaları ve görevden alınmaları Cumhurbaşkanının kararı ve/veya onayıyla gerçekleşmektedir. Üst kademe yöneticisi olarak atanmak için belirlenen koşullar Cumhurbaşkanına geniş bir takdir yetkisi vermektedir. Atananların görev süresi Cumhurbaşkanının görev süresiyle sınırlıdır. Bu durumda üst kademe yöneticileri bakımından liyakat sisteminin devreden çıktığı söylenebilir (Eryılmaz, 2018: 318). Ancak söz konusu düzenlemenin liyakat ilkesini tamamen göz ardı etmediği, liyakatin atayacak makam tarafından değerlendirileceği (Eryılmaz, 2018: 319), atamaların keyfi olarak yapılacağı düşüncesinin gerçekçi olmayacağı (Öztürk, 2019: 1295) da ileri sürülmektedir.

2.3. Görevde Yükselmeler Bakımından

Türk kamu yönetiminde yükselmeler yeterlilikten çok kıdeme dayanmaktadır (Yılmazöz, 2009: 296). İki tür yükselmeden söz etmek mümkündür: Birincisi, derece ve kademe sistemindeki yükselmeler; bu tür yükselmeler (2011 yılına kadar olumlu sicile bağlı olarak) otomatik gerçekleşmektedir. İkincisi ise unvan bazında yükselmeler; bu tür yükselmelerde de amirlerin takdiri (1999 yılına kadar) ön plana çıkmaktadır. 1999 yılında yapılan bir değişiklikle, alt düzeylerdeki kadrolar için hizmet içi eğitime dayalı bir sınav sistemi getirilmiştir. Ancak uygulama birliğinin bulunmamasından dolayı sistemin sağlıklı bir şekilde işlediğini söylemek zordur. Kamu yönetiminde yükselmelerde kıdemin değil, liyakatin mutlaka işletilmesi gerekmektedir (Çamur, 2020: 8).

SONUÇ VE ÖNERİLER

Türk kamu personel rejiminin içinde bulunduğu durum, basit yöntem ve tekniklerle düzeltilemeyecek derecede tutarlılığını ve ahengini yitirmiştir; bütüncül bir yeniden düzenleme çabasına girişmek daha faydalı bir yaklaşım olacaktır (Ömürgönülşen ve Öktem, 2004: 260). Şu anda kamu personel rejimimize egemen olan kişiye yönelmiş kariyer sisteminin olumsuzlukları ve işe yönelmiş kariyer sisteminin de olumlu yönleri göz önüne alınarak (Tutum, 1980: 105) ülkemiz şartlarına uygun yeni bir modelin ortaya konulması gerekmektedir (Canman, 1992: 7). Oluşturulacak sistem/modelde bir kısmı daha önceki çalışmalarda da dile getirilmiş şu hususlara dikkat edilmelidir:

- Yeterlilik ilkesinin tam olarak hayata geçirilmesi sağlanmalı ve ilke yasal/kurumsal düzenlemelerle güvence altına alınmalıdır. Merkezi sınav sistemi istisnasız olarak uygulanmalıdır. Kanunla belirlenecek zorunlu haller dışında sözlü sınav/mülakat yapılmamalıdır. Mevcut denetim mekanizmalarının (idari yargı, Kamu Denetçiliği Kurumu, Kamu Görevlileri Etik Kurulu vb.) yanında, liyakat ilkesinin uygulanmasını denetleyecek ve şikayetçi olanların başvurabilecekleri özel bir kurul ya da kurumun (Öztürk, 2002) oluşturulması da düşünülmelidir.
- Oluşturulacak sistem görev tanımlarına ve görev gereklerine dayanmalıdır. Tüm kurum ve kuruluşlarda, merkezi olarak belirlenecek ilke ve standartlar çerçevesinde, yerinde örgüt ve iş analizi çalışmaları yapılarak çalışacak optimal personel sayıları belirlenmeli, işe alım ve yer değiştirmeler buna göre yapılmalıdır. Yapılan çalışmalar belirli aralıklarla güncellenmelidir. Kurumların İKY birimlerinde bu görevleri üstlenecek birimler oluşturulmalı, burada görev alacak personel eğitilmelidir.
- Günümüzde teknik nitelikli hizmetler (Tutum, 1980: 105; Öktem, 1992: 100) ile yardımcı hizmetler/destek hizmetleri başta olmak üzere bir çok alanda sözleşmeli personel statüsüne geçilmesi kaçınılmaz görünmektedir. Memur statüsünde personel çalıştırılması gereken “asli” ve “sürekli” görevlerin ne olduğu açıkça tanımlanmalı, bunların dışında kalan alanlarda “esnek” istihdam biçimleri ön plana çıkarılmalıdır.
- Sistem personel hareketliliğine imkan sağlamalı, belirlenecek alanlarda özel sektör ve kamu arasında geçişlere imkan vermelidir.
- Statüler düzenlenirken, “güvence” ilkesi tamamen göz ardı edilmemeli, aşırı güvencenin yarattığı olumsuzluklar kadar, iş güvencesinin olmamasının getirdiği sıkıntılar (Serim, 1988: 144-145) gözden kaçırılmamalıdır.
- Görev, yetki ve sorumlulukları esas alan iyi bir sınıflandırma sistemi oluşturularak ücret dengesi kurulmalı ve eşit işe eşit ücret ilkesi hayata geçirilmelidir.

- Personelin performansını nesnel olarak ölçmeye yardımcı olacak “objektif” performans standartları geliştirilmelidir (Canman, 1992: 8). Yetkinlik bazlı değerlendirme yanında hedef bazlı değerlendirmeye de olanak tanınmalıdır.

- Yerel yönetimler için mutlaka ayrı ve “özerk” bir yapı oluşturulmalıdır.

Düzenlemelerin tepeden inmeci bir yaklaşımla (Tutum, 1990: 37) yapılması da ayrı bir sorundur. Yapılacak düzenlemelerde kamu görevlilerinin görüşlerinin alınması, yani katılımcı bir yöntemin belirlenmesi oldukça önemli bir husustur (Canman, 1992: 10-11).

Bu bağlamda son olarak personelin statüsüne ilişkin düzenlemelerin kanunla yapılması gerekliliğinin anayasal bir ilke olduğunu belirtmek gerekir. Kararname ve toplu sözleşmelerle yapılan düzenlemelerin bu ilkeye aykırı olduğu da unutulmamalıdır (Özkal Sayan, 2016: 671-675). Düzenlemelerin kanunla yapılması durumunda meclis komisyonlarında tartışılma fırsatı bulunacağı için, toplumun farklı kesimlerinin sürece katılımı sağlanabilecektir (Özkal Sayan, 2016: 689).

KAYNAKÇA

- Acar, A. (2012), “Devlet – Piyasa Sarmalında Memuriyet Statüsünün Konumu: ‘Performans’a Karşı ‘Liyakat’ ile Sorunu Anlayabilmek”, *Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi*, C. 4, S. 2, ss. 31-40.
- Acar, O. K. ve Ertek, M. Y. (2019), *Türk Yönetim Tarihinde Liyakat*, Ankara: Astana Yayınları.
- Aksoy, A. (2019), *Yönetim Ahlakı (İdeal ve Gerçeklik Arasında Siyasetnamelerde İyi Yönetim Arayışı)*, İstanbul: Çizgi Kitabevi.
- Aslan, O. E. (2005), *Kamu Personel Rejimi - Statü Hukukundan Esnekliğe*, Ankara: TODAİE Yayını.
- Aykaç, B. (1990), “Personel Yönetiminde Yeterlik İlkesi”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 23, S. 4, ss. 91-109.
- Bilgin, K. U. (2004), “Performans Yönetiminde İnsan Kaynağı Planlaması”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 37, S. 2, ss. 123-147.
- Büyüklü, Ş. (1976), “Kamu Yönetim Sistemimizde Çözülme Eğilimleri”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 9, S. 3, ss. 78-85.
- Canman, D. (1973), “Personel Hareketliliği”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 6, S. 4, ss. 3-13.
- Canman, D. (1992), “Kamu Personel Rejimimiz ve Personel Reformu Üzerine Düşünceler”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 25, S. 3, ss. 3-11.
- Canman, D. (1993), “Personelin Değerlendirilmesinde Yeni Yaklaşımlar ve Türkiye’de Kamu Kesimindeki Uygulama”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 26, S. 1, ss. 159-184.
- Canman, D. (2000), *İnsan Kaynakları Yönetimi*, Ankara: Yargı Yayınevi.
- Çamur, Ö. (2020), “Kamu Yönetiminde Liyakatin Önemi: Adalet Temelinde Bir Değerlendirme”, *Gaziantep University Journal of Social Sciences*, C. 19, S. 2, ss. 1-16.
- Çiftçi, L. P. (2010), *Hedef ve Yetkinlik Bazlı Performans Değerlendirme Sistemi*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi SBE, İstanbul.

- Ersan, A. (1975), “Devlet Memurları Kanunu ve Kadro Uygulaması”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 8, S. 4, ss. 41-57.
- Eryılmaz, B. (1989), “Belediye Hizmetlerinin Yürütülmesinde Alternatif Kurumsal Yöntemler”, *Türk İdare Dergisi*, S. 382, ss. 17-59.
- Eryılmaz, B. (2018), *Kamu Yönetimi*, 11. Baskı, Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Güler, B. ve Öktem, M. K. (1989), “Belediyelerimizde Personel Sistemi”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 22, S. 2, ss. 25-39.
- Güran, S. (1980), *Memur Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemleri*, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayını.
- Kalkandelen, H. (1993), *Reorganizasyon ve Norm Kadro*, Ankara: Adil Yayınevi.
- Karşlı, M. R. (2020) “Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Atama Usul ve Esasları Üzerine Bir İnceleme”, *SÜHFD*, C. 28, S. 1, ss. 187-208.
- Kayar, N. (2013), *Kamu Personel Yönetimi*, Bursa: Ekin Yayınevi.
- Koç, M. (2016), “Kamuda Bir İstihdam Modeline Dönüşen Alt İşverenlik”, *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi*, C. 4, S. 2, ss. 65-90.
- Mihçioğlu, C. (1958), “Türkiye’de Memuriyete Girişte Liyakat Prensibi”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, C. 13, S. 1, ss. 109-116.
- Öktem, M. K. (1992), “Türk Kamu Personel Yönetiminin Gelişimi”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 25, S. 2, ss. 85-105.
- Ömürgönülşen U. ve Öktem, M. K. (2004), “Kamu Görevlileri ile Kamu Görevlileri Sendikalarının Kamu Sektöründeki Norm Kadro Çalışmalarına Karşı Tutumları”, *H. Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C. 22, S. 1, ss. 249-263.
- Özkal Sayan, İ. (2016), “Türkiye’de Kamu Personel Sisteminde Sorun Alanları ve Çözüm Önerileri”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, C. 71, S.3, ss. 669-691.
- Öztürk, N. K. (2002), “Liyakat Sistemini Korumanın Farklı Bir Yolu: Liyakat İlkesi Koruma Kurulu”, *Türk İdare Dergisi*, S. 435, ss. 129-143.
- Öztürk, N. K. (2019), “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Üst Düzey Memurların Atanması”, *Atatürk Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, C. 33, S. 4, ss. 1279-1297.
- Serim, B. (1988), “Sözleşmeli Personelin Hukuki Statüsü”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 21, S. 1, ss. 135-154.
- Sobacı, M. Z. ve Köseoğlu, Ö. (2018), *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Üst Kademe Yöneticiler*, SETA Yayınları 111.
- Söyler, Y. (2020), “3 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine Göre Üst Kademe Kamu Yöneticisi Kimdir?” *ASBÜ Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 2, S. 1, ss. 59-110.
- Stahl, G. O. (1956), *Public Personnel Administration*, Fourth Edition, Harper&Brothers – Publishers.

- Şen, M. L. (1995), “Liyakat İlkesi ve Türk Personel Sistemindeki Uygulaması”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 28, S. 1, ss. 77-92.
- Şen, M. L. ve Eken, M. (2007), “Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimi”, içinde Eryılmaz, B., Eken, M. ve Şen, M. L. (Ed.), *Kamu Yönetimi Yazıları*, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Timur, H. (2004), “Norm Kadro Saptama Teknikleri ve Norm Kadro Kılavuzunu Hazırlama Yöntemi”, *H. Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C. 22, S. 2, ss. 201-221.
- Tortop, N. (1986), “Personel Yönetimi ile İlgili Bazı Kavramların Anlamı ve Uygulanması”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 19, S. 3, ss. 31-42.
- Tutum, C. (1968), “Türk İdaresinde Politik Nitelikte Yüksek Kademe Yöneticilik Mevkileri İhdas Edilmeli midir?”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 1, S. 3-4.
- Tutum, C. (1976), “Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 9, S. 4, ss. 9-32.
- Tutum, C. (1979), *Personel Yönetimi*, 2. Baskı, Ankara: TODAİE Yayını.
- Tutum, C. (1980), “Türk Personel Sisteminin Sorunlarına Genel Bir Yaklaşım”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 13, S. 3, ss. 95-107.
- Tutum, C. (1990), “Kamu Personeli Sorunu”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 23, S. 3, ss. 31-45.
- Yılmazöz, M. (2009), “Türkiye’de Kamu Personel Yönetimi Sorunu”, *Maliye Dergisi*, S. 157, ss. 293-302.



Yerel Siyaset Açısından Ankara'da Demokrat Parti Dönemi (1950-1960)*

Democrat Party Period in Ankara in Terms of Local Politics (1950-1960)

Osman SERT¹

Strategic Public Management Journal
Volume 6, Issue 12, pp. 86-133
December 2020
DOI: 10.25069/spmj.811515
Research Article/Araştırma Makalesi
Received: 16.10.2020
Accepted: 05.12.2020
© The Author(s) 2020
For reprints and permissions:
<http://dergipark.gov.tr/spmj>

Öz

Bu makale Demokrat Parti dönemi (1950-1960) Ankara'sındaki yerel siyaset üzerine odaklanmaktadır. Ankara'daki yerel siyaseti analiz etme amacına yönelik olarak dönemin ulusal siyasetini, siyasal gelişmeleri, yerel seçimleri, şehirleşmeyi ve sosyal yapıyı incelemektedir. Çalışma, Ankara'yı modernleşme projesi olarak gören Cumhuriyet Halk Partisi ile daha sonra iktidara gelen Demokrat Parti'nin Ankara'sı arasındaki yerel siyaset ve demokrasi bağlamındaki anlayış farklarını, yerel iktidar mücadelesi pratiklerini ve dönemin yerel yönetimlerinin ulusal siyaset ile bağını göstermeyi amaçlamaktadır. Ülkemizde yapılan kent tarihi araştırmalarında en fazla araştırmaya konu olan şehir İstanbul'dur. Oysa neredeyse bir yüzyıla yakın Türkiye Cumhuriyeti'nin başkentliği vazifesini üstlenen Ankara hakkında çalışılan alan sınırları içinde çok zengin bir kaynak arşivi mevcut değildir. Özellikle Demokrat Parti dönemi Ankara'sına ait çalışma yok denecek kadar azdır. Bu kapsamda araştırma, bu dönemin daha iyi anlaşılmasına yönelik bir araştırmayı içermektedir. Araştırmanın sınırları, kapsamı ile doğrudan ilgilidir. Çalışma'da Ankara'nın 1923'den itibaren yayıldığı merkez alan yani şehrin merkezi coğrafi olarak dikkate alınmıştır. Ankara'nın ilçeleri çalışmanın kapsamında değildir. Çalışmanın zaman sınırı 1950-1960 Demokrat Parti dönemini kapsamaktadır. Araştırmada mevcut veriler, alan yazın incelemesi, gazete ve dergi koleksiyonlarının taranması, Meclis tutanakları ve dönemin belge arşivi taranarak elde edilmiştir. Çalışma'da izlenen yöntem nitel veri analizidir. Nitel verilerin analizi için; tematik bir çerçeve oluşturma, tematik çerçeveye göre verilerin kodlanması, bulguların tanımlanması, bulguların yorumlanması aşamalarını kapsayan betimsel analiz tekniği kullanılmıştır. Veri analiz yöntemi içerik analizidir. Araştırma 'da kapsam içindeki döneme ait önemli görülen gazete, dergi ve belge toplanarak bunların içerik analizleri yapılmıştır. Çalışma 'da Ankara'nın 1946-1960 yılları arasında Demokrat Parti ile geçirdiği dönemin bir önceki dönemden yerel siyaset açısından çok farklı olmadığı ve Tek Parti iktidarı döneminde yerel siyasete yön veren iktidar kesiminin güç aldığı toplumsal sınıfın değiştiği ancak yerel demokrasi adına şehrin bir gelişme yaşayamadığı değerlendirilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Demokrat Parti, Ankara, Siyaset, Yerel Siyaset, Yerel Demokrasi

* Bu makale doktora tezinden çıkarılmıştır.

¹ Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yerel Yönetimler ve Kent Politikaları Doktora Programı, Doktora Öğrencisi, osmansert82@gmail.com, ORCID ID: orcid.org/0000-0002-4487-440X

Abstract

This article focuses on local politics in Ankara during the Democratic Party period (1950-1960). It examines the national politics, political developments, local elections, urbanization and social structure of the period for the purpose of analysing local politics in Ankara. The aim of the study is to show the differences in understanding in the context of local politics and democracy between the Republican People's Party, which saw Ankara as a modernization project, and the Democratic Party Ankara, which came to power later, the practices of local power struggle and the connection of local governments of the period with national politics. Istanbul is the city that is the subject of the most research in urban history research conducted in our country. However, there is no very rich resource archive within the boundaries of the area studied about Ankara, which has served as the capital of the Republic of Turkey for almost a century. There is almost no work in Ankara during the Democratic Party period. In this context, the research includes a research aimed at better understanding this period. The boundaries of the research are directly related to its scope. In the study, the central area in which Ankara has spread since 1923, that is, the center of the city is taken into account geographically. Ankara's districts are not covered by the study. The study's time limit covers the 1950-1960 Democratic Party period. The data available in the study were obtained by examining the field type, scanning the collections of newspapers and magazines, the minutes of the Assembly and the archive of documents of the period. The method followed in the study is qualitative data analysis. For the analysis of qualitative data; descriptive analysis technique covering the stages of creating a thematic framework, encoding data according to the thematic framework, identification of findings, interpretation of findings was used. The data analysis method is content analysis. In the research, newspapers, magazines and documents deemed important for the period within the scope were collected and their content analyses were made. In the study, it is estimated that Ankara's period with the Democratic Party between 1946 and 1960 was not very different from the previous period in terms of local politics, and that the social class in which the ruling segment that led local politics during the period of one-party power changed, but the city could not experience development in the name of local democracy.

Key words: Democrat Party, Ankara, Politics, Local Politics, Local Democracy.

GİRİŞ

Bir modernleşme projesi olarak ortaya çıkan Cumhuriyet'in ilanı, Türk siyasal hayatında ciddi bir değişim amacı içermektedir. Bu değişimin hem soyut olarak düşüncelerde hem de somut olarak gündelik hayata yansıyan biçimi mekân ölçeğinde belirginleşmektedir. Bir başkent olarak Ankara şehri, hem Cumhuriyet'in kuruluş yıllarında hem de Demokrat Parti döneminde değişime uğramıştır.

Cumhuriyetin kuruluşu ile birlikte yeni bir kurgusal temel inşa etme arayışları kapsamında yaşanan değişiklikler hem ulusal siyasete hem de yerel siyasete etki etmiştir. Günümüz Türkiye'sini anlamak ve anlamlandırmak, kuruluş dönemindeki iktidar Cumhuriyet Halk Partisi ile devamında iktidara gelen Demokrat Parti'nin yerel düzeyde oluşturmuş olduğu siyaset algısı ile yakından alakalıdır. 1950 yılında Demokrat Parti'nin iktidara gelmesiyle birlikte yerel siyasette de değişiklikler olmuş ve Cumhuriyet Halk Fırkası tarafından yaratılan sert oligarşik bürokratik yapı kırılmaya çalışılmıştır. Devletin o güne kadar bürünmüş olduğu devletçi yapı yerine özel girişimin desteklenmesi esasına uygun bir politika izleyen Demokrat Parti, toplumsal ve siyasal anlamda geniş kesimlerden destek bulmuştur.

Çalışma, Demokrat Parti'nin Ankara'sındaki yerel siyaset ve demokrasi bağlamındaki gelişmeleri, yerel iktidar mücadelesi pratiklerini ve dönemin yerel yönetimlerinin ulusal siyaset ile bağını incelemeyi amaçlamaktadır.

Araştırma, Demokrat Parti Ankara'sını yedi ana başlıkta incelemeyi amaçlamaktadır. Çalışmanın birinci bölümünde 1923-1950 dönemi Ankara'sının yerel siyaset yapısına Demokrat parti dönemi ile karşılaştırma yapmak için genel hatlarıyla yer verilecektir. İkinci bölümde 1950-1960 Ankara'sını etkileyen ulusal siyasete değinilecektir. Üçüncü bölümde Demokrat Parti'nin kuruluşu ve iktidara gelişi altı alt başlıkta incelenecektir. Dördüncü bölümde şehri etkileyen yasal değişiklikler ele alınacaktır. Beşinci bölümdeki Ankara'da şehirleşme ve siyaset ise çalışmanın ana kalbini oluşturarak kendi içinde beş ana başlığa ayrılacaktır. Altıncı bölümde iktidar paylaşım sürecinde kentsel aktörler incelenecektir. Yedinci ve son bölümde ise Ankara'daki sosyal yapı ve dönüşüm konusuna İkramiye evleri örneği verilerek çalışma sonlandırılacaktır.

1. ANKARA'DA YEREL SİYASET (1923-1950)

Ankara, Milli Mücadele'nin başlangıcından itibaren Cumhuriyet'in ilanına kadar geçen süreçte çok önemli işlevlere sahip olmuş; Milli Mücadele'nin yönetildiği ve Büyük Millet Meclisi'ni bünyesinde barındıran bir merkez görevi üstlenmiştir. Nihayet 13 Ekim 1923'te yeni Türk devletinin başkenti olarak ilan edilen Ankara, bütün bir ülkenin genel siyasetinin belirleneceği ve yönetileceği bir merkez olma imkânını da elde etmiştir (İmga, 2004: 101).

Ankara'nın başkent ve rejimin cumhuriyet olduğunun ilan edilmesi ile kurucu iktidar, Ankara'yı yeniden inşa sürecine girişmiştir. Bu dönemde, devletin dış politika ve iç isyanlar haricindeki tüm mesaisi Ankara'ya teksif edilmiş durumdadır. Ancak devlet kurumları, başkentin modernleştirilmesi ve yeniden yapılandırılması için bu denli çaba sarf ederken, şehirde yerel siyaset gelişmemekte; aksine merkezîyetçi yapı güçlenmektedir. Zira dönemin Ankara'sında başkent-devlet bütünleşmesini somut bir biçimde görmek mümkündür. Cumhuriyetin kuruluş yıllarında devlet aygıtının iç isyanlar ve dış politikadaki sorunlarla uğraşmasının bir sonucu olarak başkentte otoriterleşme ve merkezîleşme eğilimi ağırlık kazanmıştır. Dolayısıyla yerel siyaset, halkın siyasete aktif katılımı ve adem-i merkezîyetçilik gibi yaklaşımlar kurucu iradenin idare anlayışında henüz yer almamaktadır.

Cumhuriyetin kurucu kadrolarının Ankara'ya yükledikleri sembolik anlam, şehrin, ülke sathında yürütülecek her türlü modernleşme hareketinin öncüsü ve taşıyıcısı olması şeklindedir. Bu bağlamda Ankara'yı bayındır, mamur ve modern bir şehir haline getirmek için devletin mali, siyasi, yasal ve mimari imkânları seferber edilmiştir. Her şey Ankara'nın yeni cumhuriyete ve onu kuran iradeye layık bir başkent haline getirilmesi içindir. İlginçtir ki, başkentin şehirleşmesi ve bayındır hale getirilmesi için devletin bütün imkânları seferber edilirken şehrin eski sahipleri ve kadim sakinleri olan yerli halk ihmal edilmiştir (İmga, 2004: 109-110).

Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren Tek Parti döneminin sonun dek Ankara şehrinin sosyal yapısını ve merkezi, bürokratik elitler şekillendirmektedir. Başkentin sosyal yapısında geri plana itilen bir başka sosyal grup da, kırsaldan Ankara'ya göç eden Anadolu köylüsüdür. Ankara'da başlatılan yeniden inşa ve modernleşme sürecinde başta inşaat ve hizmet sektörü olmak üzere farklı alanlarda işçi-amele olarak yoğun şekilde ihtiyaç duyulan bu kesim, sosyal yaşamda göz ardı edilmiş ve şehrin sosyal yaşamının bir parçası olması arzu edilmemiştir. Ankara'da 1930'lu yıllardan itibaren başlayan ve on yıllar boyunca devam eden gecekondulaşma sorununun çözümsüz kalmasında, devletin göçle gelen işçi kesimi için yürüttüğü konut politikasının yetersiz kalması ve gecekondulaşma noktasında etkin bir politika sürdürülememesi temel etkidir.

Cumhuriyet rejiminin Ankara'yı yeniden inşa süreci, 1924 yılında 417 sayılı kanunla kurulan Ankara Şehremaneti ile başlamaktadır. Bu kapsamda Alman mimar Lörcher'in imar planı uygulamaya alınmış; plan

kapsamında 583 sayılı kanunla Ankara’da büyük bir kamulaştırma gerçekleştirilmiştir. Plan dâhilinde modern ve planlı şehirleşmenin adımları atılmıştır. Lörcher Planı miadını doldurduktan sonra bir başka Alman mimar Jansen tarafından hazırlanan plan devreye girmiş; uzun yıllar boyunca Ankara’daki yapılaşma hareketlerinde bu plan geçerli olmuştur. Ankara’daki konut kooperatifleri projeleri de Jansen Planı kapsamında hayata geçirilmiştir (Bademli, 1985: 15-16).

1929 yılında Nevzat Tandoğan’ın Ankara Valisi ve Belediye Başkanı olarak atanması ve 1930 yılında yürürlüğe giren 1580 sayılı Belediye Kanunu ile Ankara’da yeni bir dönem başlamıştır. Ankara’daki imar ve yapılaşma faaliyetleri Tandoğan döneminde de olanca hızıyla devam ederken, şehirdeki sosyal hayatın bütününe müdahale eden bir başkan profili ortaya çıkmıştır. Eğitimden asayişe, sosyal yaşamdan gece hayatına kadar her alanda ve esnaf, köylü, memur, işçi gibi farklı kesimler üzerinde otoritesini hissettiren Tandoğan, 1946 yılına kadar şehri, sıkı bir disiplin ve denetim altında yönetmeye devam etmiştir. Bu dönemde yerel siyasetin belirleyicisi de ulusal siyaseti yerele empoze edecek irade de Tandoğan’ın bizzat kendisidir (Bayram, 2015: 19).

1945 yılından itibaren çok partili siyasal hayata geçilmesi ve 1946’da yapılan ilk çok partili seçim Türk siyaseti için olduğu kadar Ankara yerel siyaseti için de dönüm noktasıdır. Tek Parti döneminde siyasetten soyutlanmış olan yerel kesim, CHP karşısında destekleyebilecekleri bir parti bulduklarında siyaset yapmaya başlamışlardır. CHP’nin resmi yayın organı olan ve yıllardır Ankara yerel siyasetinde Tek Parti iktidarının propaganda aracı olarak kullanılan Ulus Gazetesi’nin karşısına DP’nin yayın organı olan ve yine Ankara’dan yayın yapan Zafer Gazetesi çıkmış ve yerel siyasetin aktörleri arasındaki yerini almıştır. DP’nin muhalefet, CHP iktidarının ise otoriterlikten çıkma çabalarına denk gelen bu dönemde yerel siyasetin canlandığı görülmektedir. Diğer taraftan 1948 yılında çıkarılan kanunla Ankara Belediye Başkanını belediye meclisinin seçmesi öngörülmüş ve 1950 öncesindeki son iki başkan belediye meclisince seçilmiştir. Bu uygulama, yerel yönetimlerin özerkleştirilmesindeki başlangıç adımı olarak nitelendirilebilir.

2. ANKARA'YA SİRAYET EDEN ULUSAL SİYASET (1946 SONRASI)

1946 yılı Ankara’ya sirayet eden ulusal siyasetin eksen değiştirmesinde çok önemli yer tutan olaylara sahne olmuştur. Bunlardan ilki Demokrat Parti (DP)’nin kuruluşudur. 1946 yılının Ocak ayında Ankara’da kurulan DP, yurt genelinde hızlı bir teşkilatlanmaya gitmiştir. İkinci önemi hadise, Ankara’nın hem valisi hem belediye başkanı olan Nevzat Tandoğan’ın 9 Temmuz’daki intiharıdır. Üçüncü önemli gelişme 21 Temmuz günü yapılan ve siyasi tarihimizde ilk kez birden fazla partinin katıldığı genel seçim olma özelliğini taşıyan seçimlerdir. Son olarak da Ankara Cinayeti Davası’nda yaşanan gelişmelerdir.

DP, CHP içerisindeki muhalefetten doğmuş bir parti olarak Türk siyasetinde var olmuştur. Tek Parti’nin yanlışlarını ve antidemokratik uygulamalarını eleştiren Celal Bayar, Adnan Menderes ve beraberindeki isimler daha çok hürriyet, daha büyük kalkınma için serbestiyet ve liberal ekonomi taraftarı idiler. Demokrasiye fırsat tanınması gerektiğini, Anayasa’ya aykırı antidemokratik yasaların ilgasını, seçimlerin hür ve adil bir ortamda yapılmasını, işçiler için grev hakkını, basına uygulanan sansürün kaldırılmasını, tarım ve çiftçiye daha fazla destek verilmesini savundular. Bu ilkeler, DP’nin hem kuruluştaki parti programındaki hedefleri hem de aynı yıl yapılan seçimlerdeki vaatleri idi. Seçim meydanlarında sınırlı imkânlarla da olsa, halka hep bunları anlattılar. Öte yandan Genelkurmay Başkanı ile Ankara Valisi’nin adının karıştığı Ankara Cinayeti, DP’nin 1946 yılı için CHP’ye karşı ileri sürdüğü en önemli muhalefet kozlarıydı. Ayrıca muhalif ya da iktidara yakın basının da Ankara Cinayetinin üzerine gitmesi iktidarı zora sokmuş; buna mukabil, basın ve muhalefet açısından daha özgür bir ortam oluşmuştu. Eleştirilerin üzerine çevrildiği Genelkurmay Başkanı Kazım Orbay, İnönü’nün talebiyle istifa etmek durumunda kalmıştı. Cumhuriyet tarihinde ilk kez basın ve muhalefetin baskısı karşısında

bir Genelkurmay Başkanı istifa etmeye mecbur kalıyordu. Bunların yanında Ankara Cinayeti Davası'ndaki konumu, tanık iken sanığa çevrilen kudretli vali Tandoğan'ın intiharı ile de Ankara üzerindeki en büyük otorite kaybolmuş; idarenin o baskın yüzü kendini gösteremez olmuştur. Zira Tandoğan gücünü parti-devlet bütünleşmesinden almakta ve Ankara'yı küçük bir Türkiye olarak yönetmekteydi. Tandoğan'ı güçlü kılan diğer yetkileri ise 1936'dan itibaren CHP il başkanı ve 1937'den itibaren de Ankara İmar Heyeti başkanı olması idi (Bayram, 2015: 62). Hem iktidar partisinin Ankara siyasetinin belirleyicisi hem de Ankara'nın imar faaliyetlerinin en yetkili bürokratu idi. Dolayısıyla onun ölümü ile Ankara'da parti-devlet bütünleşmesinin sona erdiğini ve ulusal siyasetin yerel siyasete artık doğrudan etki edemediğini ifade etmek yanlış olmayacaktır.

Çok partili siyasi hayatın başladığı ve DP'nin muhalefette yer aldığı 1946-1950 arası dönemde, önceki yasama dönemlerine nazaran başkente daha demokratik bir hava sirayet etmiştir. Bunda, yukarıda açıklanan dört nedenin fevkalade etkisi bulunmaktadır.

Özetle, 1950 yılında DP'nin iktidara gelmesi ile başkente sirayet eden ulusal siyaset, kökten bir değişime, tabiri diğerle bir paradigma değişimine uğramıştır. Öncelikle yeni iktidar döneminde parti-devlet bütünleşmesi görülmemektedir. Dolayısıyla yerel siyasete iktidarın müdahalesi görece daha az nispettedir. Bu dönemde Halkevlerinin kapatılmış ve mallarına el konulmuş olması DP iktidarının muhalefete yönelik aldığı en büyük tedbirlerden biridir. Ankara'da 14 tane olan halkevlerinin kapatılması, CHP adına başkente Tandoğan'dan sonraki en önemli kayıptır.

Ulusal siyasetin etkilerinin yerelde yakinen hissedildiği dönemlerden biri, 27 Mayıs darbesinden önceki dönemde görülmüştür. İktidar ile muhalefet arasındaki gerilim meclisten sokağa taşmış ve Kızılay Meydanı hükümet karşıtı gösterilerin merkezi haline gelmiştir. Başkenti saran öğrenci olayları hükümeti bir hayli zor durumda bırakmış; hükümet ise, sıkıyönetim ilan ederek okulları 1 ay süreyle tatil etmek durumunda kalmıştır. Öğrenci olaylarının yoğun şekilde yaşandığı fakülteler Ankara Hukuk ve Siyasal Bilgiler Fakültesi ile Gazi Eğitim Enstitüsü olmuş; öğrenciler polis ve askerle yoğun şekilde karşı karşıya gelmişlerdir. Diğer taraftan ordu içindeki bir kısım subayların öğrencilere destek verdikleri ve öğrencilerle birlikte eylem yaptıkları da görülmüştür. Buradan hareketle ülkeyi 27 Mayıs Askeri Darbesi'ne götüren süreçlerde Ankara'nın yerel siyasi odaklarının önemli role sahip olduğunu ifade etmek yanlış olmayacaktır.

3. KURULUŞUNDAN 27 MAYIS'A DEMOKRAT PARTİ DÖNEMİ

3.1. Dörtlü Tahrir ve DP'nin Kuruluşunu Hazırlayan Süreç

Demokrat partinin kuruluşunu hazırlayan süreç, 1944 yılında Muvazene-i Umumiye Kanunu görüşmelerinde kendini göstermeye başlamış; 1945 yılındaki bütçe görüşmelerinde ise iyice belirginleşmiştir. 1945 yılındaki bütçe görüşmelerinde neticesinde yapılan oylamada muhaliflerin başını çeken Celal Bayar ile Adnan Menderes, Recep Peker, Fuat Köprülü, Refik Koraltan, Hikmet Bayur ve Emin Sazak gibi isimler ret oyu kullanmışlardır. Daha sonra "Dörtlü Tahrir" olarak adlandırılan önerge bütçe görüşmelerinden sonraki tarihlerde CHP Meclis Grup Başkanlığına sunulmuştur ve bu önerge, parti içinde ıslahat yapılmasını isteyen kesimin siyasi ultimatomu niteliğindedir. Tahriri sunan bu dört ismin öncelikli talepleri şunlardı (Aslan, 2014: 6-8; Bilir, 2015: 40-41; Aldan, 2012: 31-32):

1. Gerek kanunlardaki gerekse parti tüzüğündeki anti-demokratik hükümlerin kaldırılması;
2. TBMM'nin hükümeti hakiki anlamda denetleyebilmesi;
3. Seçimlerin serbestçe yapılması.

Takririn parti grubu tarafından reddedilmesi, takrir ekibinin parti içinde sert tepkiyle karşılaşması, takrir üyelerinin muhalefetlerini artırarak sertleştirmesine yol açmıştı. Vatan Gazetesi'nde yayımlanan yazılarında Menderes ve Köprülü partiye sert eleştiriler getirerek takrirden öne sürdükleri konuları tekrar işlediler. Bu eleştiriler, Menderes ve Köprülü'nün partiden ihraçıyla sonuçlandı. Bu ihraçlardan rahatsız olan Celal Bayar partiden istifa ederken, Refik Koraltan da parti tüzüğüne aykırı olduğunu ileri sürerek ihraçları eleştirdi. Bunun üzerine Koraltan da partiden ihraç edilmiş oldu. Hepsisi de partiden ayrılmış olan Dörtlü Takrir üyeleri yeni bir parti kurma çalışmalarına başladılar. 1 Aralık 1945'te basına verdiği demeçle parti kuracağını ilan eden Bayar, Cumhurbaşkanı İnönü ile yaptığı görüşmede kendisinin de onayını aldı. Nihayet 7 Ocak 1946 tarihine gelindiğinde Dörtlü Takrir üyeleri Demokrat Parti'yi resmen kurdular (Aslan, 2014: 8-9; Bilir, 2015: 41-42; Aldan, 2012: 34-35).

3.2. Çok Partili Siyasi Hayatın Başlangıcı ve 1946 Seçimleri

Demokrat Parti'nin kuruluşu ile birlikte Türk siyasetinde üçüncü ve son kez çok partili hayata geçiş denemesi gerçekleştirilmiş oldu. Nitekim bu başarılı deneme ilerleyen yıllarda meyvesini verecekti.

21 Temmuz 1946 tarihinde yapılan seçimlere teşkilatlanmasını henüz tamamlamamış olan Demokrat Parti de katıldı. DP, 465 sandalyeli TBMM'ye 273 milletvekili adayını sunabildi (Aslan, 2014: 19)². Seçim sonuçlarına göre, CHP %85,4'lük oy oranı ile 397 milletvekili elde ederken, DP ise %14'lük oy oranı ile 65 milletvekili çıkardı. İki partiden de adaylık göstermeyen bağımsızlardan üç aday milletvekili seçilerek meclise girme başarısı gösterdi.³ CHP'ye yakın gazeteler, "seçimlerin bütün yurttan intizam ve sükûnet içinde geçtiğini" ifade ederken⁴, DP'ye yakın gazeteler ise seçimlerin birçok usulsüzlüklere sahne olduğunu ileri sürerek sonuçlara tepki gösterdiler (Tutan, 2018: 65; Aldan, 2012: 36)⁵.

Resim 1. Akşam Gazetesi, 24 Temmuz 1946.



Çok partili hayatın ilk genel seçimi ve ilk tek dereceli seçimi olması 1946 seçimlerinin öne çıkan iyi özellikleri idi. Buna karşın "açık oy gizli tasnif" esasına göre yapılması, 1946 seçimlerinin antidemokratik bir özelliği olarak kayıtlara geçti (Aslan, 2014: 19). Öte yandan hükümetin yayımladığı resmi seçim sonuçlarından farklı olarak DP sandık görevlilerinin açıkladığı sonuçlara göre, DP 279 CHP 186 milletvekili çıkarıyordu (Kılıç,

² DP, 16 ilde aday göstermeden 1946 seçimlerine girmiştir. Bu iller; Ağrı, Bingöl, Bitlis, Çoruh, Diyarbakır, Gümüşhane, Hakkari, Kars, Kırşehir, Malatya, Mardin, Muş, Niğde, Rize, Siirt ve Van vilayetleridir (Bkz. Aldan, 2012: 35).

³ Dönemin İçişleri Bakanı Hilmi Ural'ın açıkladığı verilere göre kayıtlı 8.551.549 seçmenden 6.373.543'ü bu seçimlerde oy kullanmış; katılım oranı %74,5 seviyelerinde kalmıştır (Aldan, 2012: 36).

⁴ Ulus Gazetesi, 22 Temmuz 1946

⁵ 22 Temmuz 1946 tarihli Vatan Gazetesi, "Kanuna Tecavüz" manşetiyle baskıya çıkarak seçimlerde yaşanan gelişmelere tepki gösterdi.

1995: 72). Ancak DP sandık görevlilerinin ortaya koyduğu sonuçların resmîyette bir geçerliliği olmayacak ve hükûmetin yayımladığı resmi sonuçlara göre meclis teşkil edilecektir. Genel seçimlerden sonra yapılan Meclis Başkanlığı ve Cumhurbaşkanlığı seçimlerini de CHP adayları olan Kazım Karabekir ve İsmet İnönü kazandı.⁶

3.3. DP'nin Muhalefet Yılları

1946 seçimleri ile Türk siyasetindeki yerini alan DP, 1950 yılına kadar muhalefette kalacak ve iktidar olma şansını 1950 seçimlerine bırakacaktı. DP açısından muhalefette geçen bu dört yılın en önemli hadiseleri ise 1947 ve 1949 yılı kongreleri oldu. Bayar, 1947 yılı kongresindeki konuşmasında, antidemokratik kanunların yeniden düzenlenmesi, seçim güvenliğini sağlamak için yeni kanun ihdas edilmesi, devlet başkanlığı ile parti başkanlığı müesseselerinin ayrılması konularını ele aldı. İdarenin halkın içinde olmadığını, halkın üstünde tutulduğunu öne sürerek mevcut durumu eleştirdi (Tutan, 2018: 67; Aslan, 23). Bayar'ın nutku, DP'nin kuruluşu öncesinde verilen Dörtlü Takrir'in içerdiği konuları ihtiva ediyordu.

1947 kongresinin parti açısından iki önemli yönü bulunmaktadır. İlki, parti genel başkanlığı için de seçime gidilmiş olmasıdır ki; Celal Bayar, 548 delegeden 541'inin oyunu alarak yeniden DP Genel Başkanı seçilmiştir. Diğer önemli olay ise Hürriyet Misakı (Özgürlük Andı) adıyla iktidara sunulan siyasi ultimatodur. Dörtlü Takrir'in devamı mahiyetinde olan Hürriyet Misakı şu maddeleri içermekteydi (Aslan, 2014: 19):

1. Kanunlarla düzenlenmiş olan anayasaya aykırı ve demokratik olmayan hükümlerin ilga edilmesi;
2. Demokratik ve güvenceli yeni bir seçim kanununun yürürlüğe konması;
3. Parti genel başkanlığı ile devlet başkanlığının farklı kişilerde bulunması;
4. Yönetimde idarenin tarafsızlığının sağlanması.

DP'nin İkinci Büyük Kongresi 20 Haziran 1949 tarihinde Ankara'da yapıldı. Kongreye 1700 delege katıldı. Demokrat Parti, 1947'den 1949'a varana dek büyük badireler atlatmış ve milletvekili sayısının neredeyse yarısını kaybetmiş; ilk kongrede seçilen genel idare kurulunun üçte birinden fazlası ihraç edilmişti. Kongrenin en önemli meselesi, Hürriyet Misakı ile öne sürülen taleplerin yerine getirilmemiş olması nedeniyle duyulan rahatsızlıktı. Kongrenin önemli bir konusu da Ana Davalar Komisyonu Raporu idi. Bu raporda seçimlerin 1950 yılından önce yapılması ve sandıklarda gözlemci olarak DP'lilerin de bulunması isteniyordu. Partililer tarafından bu rapor olduğu gibi kabul edildi ve Milli Teminat Misakı olarak adlandırıldı. Aynı zamanda Dörtlü Takrir'in üyeleri olan DP kurucuları bu kongreden daha da güçlenerek ve görüşlerini parti teşkilatına benimseterek çıktılar (Aslan, 2014: 33-34).

3.4. 1950 Seçimleri ve DP'nin İktidara Gelişi

DP, 1950 seçim hazırlıklarına erken başlamış; keza muhalefet yıllarında yapılan çalışmalarla halk nazarında önemli bir karşılık edinmişti. 14 Mayıs 1950 tarihinde yapılan seçimlere, kayıtlı 8.905.576 seçmenden 7.916.085'i iştirak etmiş ve katılım oranı %88,9 olarak gerçekleşmiştir (Küçük, 2013: 72).⁷ Bu oran, o tarihe kadar yapılan seçimlerde elde edilen en yüksek katılım oranıdır. DP, kullanılan oyların 4.391.694'ünü almış ve %55,2 oy oranıyla tek başına iktidar olarak meclise 416 milletvekili sokma başarısı göstermiştir. Seçimlerde büyük bir yenilgi alan CHP ise %39,6 oy oranı ile 3.148.626 seçmenin oyunu almıştır. CHP, bu oy oranıyla

⁶ CHP'nin TBMM başkanlığı için aday gösterdiği Kazım Karabekir 379 oy almış; DP adayı olan Yusuf Kemal Tengirşenk ise 58 oyda kalmıştır. Ardından yapılan Cumhurbaşkanlığı seçiminde ise toplam 451 oy kullanılmış ve İnönü, 388 oy alarak rakibi DP adayı Fevzi Çakmak'ı geride bırakmıştır.

⁷ Seçimlerle ilgili bir başka veriye göre, kayıtlı 8.905.743 seçmenden 7.953.085'i iştirak etmiş ve katılım oranı %89,3 olarak gerçekleşmiştir.

yalnızca 69 milletvekili elde edebilmiştir. Bağımsızlar ise 44.537 oy ve %0,6 oy oranı ile mecliste 1 sandalye elde edebildiler. DP ile CHP arasındaki oy oranı farkı %16 olmakla birlikte, milletvekili dağılımlarında bu denli fahiş farkın ortaya çıkmasının sebebi, uygulanmakta olan seçim kanununun nispi çoğunluk sistemini öngörmesidir. Zira bu sistem 1946 seçimlerinde de uygulanmış ve CHP'nin galip geldiği seçimlerdeki milletvekili dağılımı, oy oranından farklı şekilde meclise yansımıştır⁸ (Aldan, 2012: 62-63; Küçük, 2013: 72-73).

Resim 2. Cumhuriyet Gazetesi, 15 Mayıs 1950



Tablo 1. 1950 Ankara Genel Seçim Sonuçları⁹

1950 Genel Seçim Sonuçları / Ankara		
Parti adı	Alınan Oy	Oranı (%)
CHP	126.081	42,15
MP	26.196	8,76
BAĞIMSIZ	0	0,00
DP	146.876	49,10
Toplam	299.153	100

1950 seçimlerinin başkentteki sonuçları, yurt genelindeki sonuçlardan pek farklı olmamış ve DP %49'luk oy oranı ile seçimin galibi olmuştur. Böylece bu tarihe dek Tek Parti iktidarının dolayısıyla da CHP'nin kalesi olan Ankara el değiştirmiş; uygulanan seçim sistemi nedeniyle de CHP, Ankara'dan hiçbir milletvekili adayını meclise sokamamıştır.

DP listelerinden meclise giren Ankara milletvekilleri şunlardır: Salâhaddin Adil, Sadri Maksudi Arsal, Muhlis Bayramoğlu, Salâhaddin Benli, Ömer Bilen, Dağıstan Binerbay, Hamdi Burgurlu, Osman Şevki Çiçekdağ, Ramiz Eren, Muhlis Ete, Mümtaz Faik Fenik, Abdullah Gedikoğlu, Osman Talât İltekin, Hâmit Şevket İnce,

⁸ Demokrat Parti tam 45 ilde tam liste halinde seçimleri kazanmış; Hakkari'den ise hiç oy alamamıştır. DP listelerinin tamamının seçildiği iller şunlardır: Afyon, Ağrı, Amasya, Ankara, Aydın, Balıkesir, Bilecik, Bolu, Burdur, Bursa, Çanakkale, Çankırı, Çorum, Denizli, Diyarbakır, Edirne, Elazığ, Erzurum, Gaziantep, Giresun, Gümüşhane, Isparta, İçel, İstanbul, İzmir, İçel, Kayseri, Kırklareli, Kocaeli, Konya, Kütahya, Manisa, Maraş, Muğla, Niğde, Samsun, Seyhan, Sinop, Siirt, Sivas, Tekirdağ, Tunceli, Urfa, Zonguldak. DP'nin tam liste halinde seçilemediği illerden Kastamonu'da 9, Kırşehir ve Mardin'de 1, Ordu'da 2, Tokat'ta 8 ve Trabzon'da 3 milletvekili DP'den meclise girme başarısı göstermiştir (Küçük, 2013: 73).

⁹ Bkz. https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/secim_sorgu.secim_cevresi_partiler?p_secim_yili=1950&p_il_kodu=6, erişim tarihi: 04.10.2020.

Seyfi Kurtbek, Talât Vasfi Öz, Fuad Seyhun, Cevdet Soydan (TBMM Tutanak Dergisi, Dönem : IX, Cilt: 1, s. 2).

Seçim sonuçları hem iktidar ve muhalefette hem basında hem de kamuoyunda büyük bir şaşkınlıkla karşılanmıştır. CHP'liler, seçimlerde yenilgi beklemezken böylesine bir farkla karşı karşıya kalmanın şaşkınlığı içindeydi. DP'liler kazanacağına inanıyordu fakat bu kadar büyük bir farkın ortaya çıkmasını beklemiyorlardı. Cumhuriyetin kuruluşundan beri geçen 27 yıldan sonra iktidar değişmiş ve bu değişim, adil ve tarafsız seçimlerle mümkün olmuştu. Bu nedenle 1950 yılı ve 14 Mayıs tarihi Türk siyasi hayatı ve Türk demokrasisi açısından bir dönüm noktasıdır (Aslan, 2014: 39). Bu tarihi olay Türk basınında günlerce yer etmiş ve manşetlerden inmemiştir.¹⁰ Bu seçim dünya kamuoyunda da yakından takip edilmiş; seçim sonuçları için ABD Dışişleri Bakanlığı'ndan “demokrasi için cesaret verici bir zafer” vurgusu yapılmıştır (Atayakul, 2007: 219).

Resim 3. Zafer Gazetesi, 17 Mayıs 1950



Fransız Anayasa hukukçusu ve siyaset bilimci Maurice Duverger, Demokrat Parti'nin seçimlerden büyük bir başarıyla çıkmasını şu sebeplere bağlamıştır (Küçük, 2013: 72):

“Demokrat Parti bütün gayri memnunları bir araya getirmeye muvaffak olmuştu. Devletçilik yüzünden hiddetlenmiş sanayici ve tüccarı, siyasi liberalizmin âşık ve hayranı olan münevverleri, dinde daha çok serbestlik isteyen Müslümanları, Toprak kanunu yüzünden telaş ve endişeye düşen büyük toprak sahiplerini, yukarıda saydıklarımızın peşinde takılmaya alışmış köylü kitlelerini, sendika hürriyetleriyle grev hakkını özleyip, bu husustaki vaatlerin cazibesine kapılan işçiler. Bunlar yeni politika hattını aynı şekilde tasavvur etmese bile, bir değişikliğin vukuu arzu etmek bahsinde hep beraber hareket etmekte idi.”

Seçimden sonraki gün sonuçların büyük oranda belli olmasının ardından Cumhurbaşkanı İnönü, seçimi kazanan Bayar'ı köşke davet etmiş ve hükümetin bir an evvel çekilmek istediğini ifade etmiştir. Bayar ise TBMM'nin toplanıp yeni hükümetin göreve başlamasına kadar mevcut hükümetin görevine devam etmesini rica etmiştir. İnönü'nün seçim sonuçlarını büyük bir erdemle kabullenmesi ve iktidarı bırakma noktasında herhangi bir sorun çıkarmaması Demokrat Parti'ye yakın basında fevkalade olumlu karşılanmıştır; demokrasinin

¹⁰ Demokrat Parti'nin seçim zaferi 15-16 Mayıs tarihlerinde de manşetlerde yer almış; DP yanlısı yayın politikasıyla bilinen Vatan ve Zafer gazeteleri günde iki baskı yaparak gelişmeleri aktarmışlardır.

gelişmesinde ve işleminde en büyük katkının İnönü'ye ait olduğu vurgulanmıştır (Aslan, 2014: 39; Küçük, 2013: 76).¹¹

22 Mayıs 1950 tarihinde toplanan mecliste yapılan oylamalarda Celal Bayar Cumhurbaşkanı olarak seçilirken Refik Koraltan ise meclis başkanlığına seçilmiştir.¹² İktidar partisi olan DP'nin genel başkanlığına Adnan Menderes getirilmiş; tabii olarak hükûmeti kurma görevi de Menderes'e verilmiştir (Aslan, 2014: 40).¹³

Resim 4. 23 Mayıs 1950, Son Posta Gazetesi



3.5. Adnan Menderes Dönemi

Demokrat Parti ve Türk siyasetindeki Menderes dönemi, 22 Mayıs 1950 tarihinde hükûmeti kurma görevinin kendisine tevdi edilmesiyle başladı. Mecliste parti programının Menderes tarafından okunmasının ardından Menderes Hükûmeti güvenoyuna sunuldu. Yapılan oylamada Menderes kabinesi, Demokrat Partili 282 milletvekilinin oyu ile güvenoyu aldı. Dikkat çekici olan en az 126 DP milletvekilinin güven oylamasına katılmaması idi. Bazı milletvekillerinin Menderes'in başbakan olmasını istememeleri, kabineye duydukları güvensizlik ve hükümet programını yeterli bulmamaları oylamaya katılmamalarına yol açmıştı (Aslan, 2014: 43). Güven oylamasına DP'nin yaklaşık %30'una tekabül eden sayıda milletvekilinin katılmaması, parti içindeki ilk büyük çatlağın göstergesi idi. Güven oylamasına yansıyan çatlağın en önemli sebebi ise DP milletvekili profilinin fevkalade heterojen bir yapıda olması ve toplumun çok farklı kesimlerini temsil etmesidir (Aldan, 2012: 54).

¹¹ Bkz: Ahmet Emin Yalman, "İsmet İnönü'ye Tebrik Mektubu", Vatan Gazetesi, 16 Mayıs 1950.

¹² Cumhurbaşkanlığı seçimine katılan 453 milletvekilinden 387'si Celal Bayar'a oy vermiş, İsmet İnönü ise 64 oy almıştır. Meclis başkanlığı için yapılan oylamaya ise sadece DP milletvekilleri katılmış; Refik Koraltan, 387 milletvekilinden 385'inin oyunu almıştır (Bkz: Küçük, 2014: 77).

¹³ Menderes'in başbakanlığında kurulan hükümet aşağıdaki bakanlardan oluşmaktaydı: Adalet Bakanı Halil Özyörük, Milli Savunma Bakanı Refik Şevket İnce, İçişleri Bakanı Rükneddin Nasuhioğlu, Dışişleri Bakanı M.Fuad Köprülü, Maliye Bakanı Halil Ayan, Milli Eğitim Bakanı Avni Başman, Bayındırlık Bakanı Fahri Belen, Ekonomi ve Ticaret Bakanı Zühtü Velibeşe, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanı Nihat Reşat Belger, Gümrük ve Tekel Bakanı Nuri Özsan, Tarım Bakanı Nihat Eğriboz, Ulaştırma Bakanı Tevfik İleri, Çalışma Bakanı Hasan Polatkan, İşletme Bakanı Muhlis Ete.

Yeni Cumhurbaşkanı Bayar, meclise gönderdiği tezkere ile hükümeti kurma görevini Menderes'e tevdi etmiştir (Bkz: Küçük, 2014: 77): "Türkiye Büyük Millet Meclisinin yeniden seçilmesiyle Şemsettin Günaltay hükümetinin vazifesi hatim bulunduğundan, yeni Bakanlar Kurulunun teşkiline İstanbul Milletvekili Adnan Menderes memur edilmiş olduğunu saygılarımla arz ederim"

Menderes, parti programında ülkenin içinde bulunduğu ve çözüme kavuşturulması gereken sorunları dört başlıkta ele almıştır (Küçük, 2014: 80):

1. Devlet ekonomisinin verimsiz işlediği, üretilen malların pahalı olduğu, devlet borçlarının arttığı ve mevcut sıkıntıların asgariye indirilmesi gerektiği;
2. Faizlerin yüksek olması nedeniyle yerli üreticinin yatırım yapamadığı, durumun çözüme kavuşturulmasının gerekliliği;
3. Cari açık borçlarının kredi alınarak ödenmesi;
4. Ülke kaynaklarının muhafaza edilmesi.

Parti programında tespit edilen sorunların çözümü için belirlenen parti politikası ise yine dört maddede toplanmıştır (Küçük, 2014: 81):

1. Devlet hizmetlerinin görülmesinde ve yürütülmesinde azami tasarruf prensibiyle hareket edilecek ve devletin masraf ve külfetleri asgariye indirilecek; bütçe, ekonomik yapının sağlamlığıyla doğru orantılı olacak ve denk bütçe esası hakim olacak. Bu vesileyle ekonomik refah ve istikrar sağlanmış olacak;
2. Ekonomik donanım ve yapılanmayı hızlandırılarak üretim kolaylaştırılacak, özel teşebbüsün hukuki ve ekonomik özgürlüğü sağlanacak, yabancı teşebbüsün celbi için gerekli tedbirler alınacak;
3. Ekonomik kalkınma için devlet bütçesinden ayrılacak envestismanı memleketin içinde bulunduğu şartlarda meydana getirecek planlar hazırlanacak;
4. Üretimi devletin hatalı ve zararlı müdahaleleri ile bürokratik engellerden kurtarmak.

3.5.1. Menderes'in Birinci Dönemi: 1950-1954

Demokrat Parti'nin iktidara geldiği 1950 yılı ile bir sonraki genel seçimlerin yapıldığı 1954 yılı arasındaki dönem, Menderes'in ve Menderes Hükûmeti'nin Türk siyasetindeki birinci dönemidir. Bu dönemde bayındırlıktan belediyeçiliğe, ekonomiden tarıma, eğitimden sağlığa ve hukuktan diplomasiye kadar birçok alanda köklü değişimler yaşanmıştır. Ancak bu gelişme ve değişimlerin en dikkat çekici olanları, üst düzey askeri erkânın tasfiyesi, Arapça ezan yasağının kaldırılması, ağustos ayında yapılan yerel seçimler, Kore'ye asker gönderilmesi, Halkevlerinin kapatılması ve Anıtkabir'in inşasına başlanması hadiseleridir.

Resim 5. 7 Haziran 1950, Zafer Gazetesi



3.5.1.1. Darbe Söylentileri ve Ordudaki Tasfiye

Seçimlerin üzerinden henüz bir ay geçmeden ve kabine görevine yeni başlamışken hükûmete darbe yapılacağı söylentileri ayyuka çıkmıştı. 5 Haziranda olağan dışı şekilde Menderes'i ziyaret eden bir albay, 8-9 Haziran gecesi askerın hükûmete darbe yapacağını ihbar etmişti. Bunun üzerine Cumhurbaşkanı Bayar ile görüşen Menderes ordunun üst kademesinde geniş çaplı bir değişikliğe, tabiri diğerle köklü bir tasfiyeye girişti. Genelkurmay başkanı ile ikinci başkanı, deniz ve hava kuvvetleri komutanları görevlerinden alındılar. Birinci, İkinci ve Üçüncü Ordu komutanları Yüksek Askeri Şura (YAŞ)'ya tayin edildiler. Haricen daha alt kademelerdeki 15 general ve 150 albay da emekliye sevk edildiler. Menderes, ordunun komuta kademesindeki bu geniş çaplı operasyonu ile ordu üzerinde otorite kurmayı başardı. Bir diğer tasfiye de valilere yapıldı. Geçmişte DP'lilere kötü davrandığı iddia edilen yöneticilerle beraber 8 ilin valisi de emekliye sevk edildi. (Aslan, 2014: 44).

3.5.1.2. Arapça Ezan Yasağının Kaldırılması

Demokrat Parti iktidarının yıkılışının üzerinden 60 sene geçtiği halde özellikle muhafazakâr kesimde hâlâ karşılık bulan icraatı, Arapça ezan yasağının kaldırılması olmuştur. Atatürk döneminde 1932 yılında uygulamaya konulan ezanın Türkçe okunmasına dair tamim¹⁴ ile Arapça ezan yasaklanmış ancak bu yasak kanuni bir temele oturtulmamıştı. İlerleyen yıllarda ezanı Arapça olarak okuduğu için tutuklanan ve mahkemece cezalandırılan kişilerin dosyaları Yargıtay tarafından bozulmuştur. Çünkü Arapça ezan okumak herhangi bir kanunda suç olarak düzenlenmemişti ve Yargıtay önüne gelen dosyaları verilecek cezai bir hükmün yokluğu nedeniyle reddediyordu. Nihayetinde İnönü döneminde 1941 yılında çıkarılan 4055 sayılı kanunun yürürlüğe girmesiyle Arapça ezan ve kamet kanuni olarak da yasaklanmıştır.¹⁵ Arapça ezan meselesi, 1950 seçimleri öncesinde DP'lilerin üzerinde durdukları ve seçim vaadi olarak kullandıkları argümanlardan biri idi. Nihayetinde 1950 seçimlerinden zaferle çıkan DP'nin ilk icraatlerinden biri, ezanın Arapça aslına döndürülmesi olmuştur. 13 Haziran'da mecliste gündeme gelen ezan meselesi 16 Haziran günü yapılan oylama neticesinde çözüme kavuşturulmuş ve "Arapça Ezan Yasağı", oylamaya katılan iktidar ve muhalefet milletvekillerinin oy birliği ile kaldırılmıştır. Böylece 5665 sayılı kanun ile Türk Ceza Kanunu (TCK)'nun 526'ncı maddesinde değişikliğe gidilmiş ve "Arapça ezan ve kamet okuyanlar" ifadesi madde metninden çıkarılmıştır (Küçük, 2013: 88-89; Aslan, 2104: 45-46; Tetik, 2015: 92-93).

Arapça ezan yasağının iktidar ve muhalefet milletvekillerinin oy birliği ile kaldırılmasının yanı sıra, CHP'ye yakınlığıyla bilinen Cumhuriyet Gazetesi'nin başyazarı Nadir Nadi'nin ve CHP'ye yakın kesimin yasağın kaldırılmasına yönelik yaklaşımı, 1950 yılından itibaren Ankara'da esen demokratik havanın müspet mahiyetini görmek açısından son derece önemlidir.

¹⁴ Diyanet İşleri Başkanlığı'nın 06.03.1933 tarihli tamimi şöyledir: "Öz dilimizle her tarafa Türkçe ezan okunduğu bir zamanda minarelerde Arapça salât ve selam okumak ahenksiz düşeceği gibi hükümeti celilenin takip buyurduğu maksadı milliyete de uygun gelmediğine binaen, İstanbul'daki erbabi ihtisasla bilmuhabere yukarıda yazılan 3 suret ile Türkçe tekbir gönderilmiştir. Her hangisi arzu olunursa icabında alakadarların ondan okumaları tamamen beyan olunur." (bkz. Küçük, 2013: 88).

¹⁵ 2 Haziran 1941 tarihinde yürürlüğe konulan 4055 sayılı kanunun Arapça ezan ile ilgili fıkrası şöyledir: "... Arapça ezan ve kamet okuyanlar üç aya kadar hapis veya on liradan iki yüz liraya kadar hafif para cezasıyla cezalandırılırlar." (bkz. Küçük, 2013: 89; Zafer Gazetesi, 14 Haziran 1950, s. 1).

Resim 6. 14 Haziran 1950, Zafer Gazetesi



3.5.1.3. Birinci Menderes Hükümetinin İstifası Ve İkinci Menderes Hükümetinin Kurulması

Menderes'in birinci dönemi iki ayrı Menderes Hükümeti'ne sahne oldu. 1950 Haziranında görevi devralan Menderes Hükümeti, kabine içinde yaşanan anlaşmazlıklar, bakanların başbakanla olan anlaşmazlıkları ve rahatsızlıkları, muhalefetle olan gerilimin artması ve hükümetin güven oylamasında üçte birlik fire vermesi gibi sebeplerin ortaya çıkardığı kaotik durumdan ötürü 8 Mart 1951'de Menderes Hükümeti istifa etti. Ancak Cumhurbaşkanı Bayar, istifayı kabul etmekle birlikte hükümeti kurma görevini yeniden Menderes'e verdi. Kabinede birkaç değişiklik yapılarak ve bazı bakanların bakanlıkları değiştirilerek yeni hükümet kuruldu. Hükümetin programı mecliste okundu. Önceki hükümet programıyla büyük oranda benzerlik gösteren yeni program ve yeni kurulacak hükümet, DP grubunda yoğun eleştirilere maruz kaldı. Mecliste yapılan güven oylamasına 396 milletvekili katılırken 45 milletvekili red oyu kullandı. Kabine, 346 güvenoyu ile görevine başladı. Meclisteki oylamaya çoğunluğu DP milletvekillerinden oluşan 73 milletvekilinin katılmaması ise DP'de parti içi muhalefetin devam ettiğinin göstergesi idi (Aslan, 2014: 48-52).

3.5.1.4. Halkevlerinin Kapatılması

Halkevleri, 19 Şubat 1932 tarihinde kurulmuş ve 1950 yılına gelindiğinde yurt genelindeki halkevlerinin sayısı 478'e, halkodalarının sayısı 4322'ye yükselmişti.¹⁶ Kurulduğu dönemde ülkenin sosyal ve kültürel kalkınması ve Cumhuriyetin getirdiği değerlerin geniş halk katmanlarına ulaştırılmasında önemli işlevler görmüştü. DP, iktidara geldikten sonra Halkevleri için CHP'nin yan kuruluşları ve bir nevi parti teşkilatları gibi çalıştığı ve de CHP ile organik ilişkiler içinde oldukları yönünde ithamda bulundu. Dolayısıyla Halkevleri, Demokrat Parti'ye göre ülkenin sosyal ve kültürel yönden kalkınması için değil CHP'nin propagandası için faaliyet yürütüyordu (Arıkan, 1999: 261-262). Halkevleri ayrıca, CHP'nin kurultay faaliyetleri ve parti toplantıları yaptığı; seçim çalışmaları için kullandığı mekânlardandı. DP, ilk kongresini yapmak için Ankara'da bina ararken, CHP istediği Halkevinde kurultayını düzenleyebilmekteydi. Bu durum, DP'yi fevkalade rahatsız ediyordu (Küçük, 2013: 105). Bu gibi sebeplerle Halkevleri kapatılmak istendi. Nihayetinde 8 Ağustos 1951 tarih ve 5830 sayılı kanunla Halkevlerinin bütün etkinlikleri durduruldu (Arıkan, 1999: 261).

¹⁶ Yurt genelindeki Halkevlerinin sayısı 1951 yılında kapatıldıkları sırada 404 kadardı (Küçük, 2013: 106).

Halkevleri için Ankara ne kadar önemli ve sembol bir şehir ise, Ankara için de Halkevleri o nispette önem arz etmekteydi. 1932 yılında yurt genelindeki 14 halkevinin açılışı töreni Ankara'daki Halkevinden yapılmış; diğer şehirler radyo ile Ankara'ya bağlanmışlardı. CHP Genel Sekreteri Recep Peker'in açılışını yaptığı Ankara Halkevi, yurdun genelindeki halkevleri için ışığından faydalanılacak bir güneş gibi değer ve önem taşımaktaydı (Arıkan, 1999: 268). Nitekim Ankara Halkevinin yayını olan Ülkü Mecmuası yurt genelindeki bütün halkevlerinin ana yayını haline gelmiştir (Erdal, 2014: 52). Öte yandan Halkevleri sosyal kültürel kurumlar olmasının yanı sıra hem yerel siyaset hem de ulusal siyaset açısından kamuoyu oluşturan bir işleve sahipti ve Tek Parti'nin siyaset akademisi olarak iş görmekteydi. Nitekim Halkevlerinin, 1940 yılı için elde edilen verilerine göre; Cumhurbaşkanı İnönü, yıl içinde tam 6 kez Ankara Halkevi'ni ziyaret etmiş ve yine 1940 yılı içinde 635 bin vatandaş tarafından Ankara Halkevi ziyaret edilmişti (Arıkan, 1999: 272). Bu durum, Ankara Halkevinin CHP iktidarı ve seçmeni tarafından ne denli benimsendiğinin ve önemsendiğinin göstergesi; o dönem siyasetinin belirleyici bir unsuru olduğunun kanıtıdır.¹⁷

3.5.2. Menderes'in İkinci Dönemi:1954-1957

1954 seçimleri yapılması gereken zamanda, 2 Mayıs 1954 tarihinde yapıldı. Oy kullanma oranının %88,6 düzeyinde gerçekleştiği seçimlerde 10.262.063 seçmenden, 9.095.617'si 43.174 sandıkta oyunu kullandı (Küçük, 2013: 130).¹⁸ İki büyük şehirden İstanbul'da seçime katılım oranı %73,2¹⁹ Ankara'da ise %95 civarında idi (Atayakul, 2007: 300). DP, yine ezici bir çoğunlukla üstelik oy oranını da artırarak seçimi kazandı. Liste usulü çoğunluk sistemi ile girilen seçimlerde DP, %58,4'lük oy oranı ile toplam 541 milletvekilliğinin 503'ünü elde etti. Muhalefet kanadında ise belirgin bir düşüş yaşandı ve CHP, %35,1'lik oy oranı ile 31 milletvekilliği elde edebildi. MP'nin kapatılmasının ardından kurulan CMP (Cumhuriyetçi Millet Partisi) ise %5,3'lük oy oranı ile mecliste beş sandalyeye sahip oldu (Atayakul, 2007: 309; Tutan, 2018: 136)²⁰.

DP, 1954 seçimlerinde Kırşehir, Malatya, Kars, Sinop, Erzincan ve Tunceli vilayetleri haricinde yurt genelindeki tüm illerde seçimi kazanma başarısı gösterdi.²¹ İktidarın özellikle ekonomi alanındaki ve tarım sektöründeki kalkınma hamleleri, nüfusun kahir ekseriyetini oluşturan kırsal kesimin DP'ye yönelmesinde etkili olmuştur. Diğer taraftan şehirlerde yaşayan işçi kesimin de istihdam imkânlarının artması ve hayat standartlarının yükselmesi nedeniyle DP'yi tercih ettiğini ifade etmek mümkündür (Aldan, 2012: 69; Aslan, 2015: 63-64).

1954 seçimlerinde Ankara'da oluşan tablo şu şekildedir:

¹⁷ Halkevleri ve Halkodalarına ait 20 Şubat 1949 tarihli verilere göre Ankara'da 10 Halkevi, 117 Halkodası bulunmaktadır (Bkz. Arıkan, 1999: 280).

¹⁸ Seçimlerde DP, 5.313.659 seçmenin oyunu alırken, CHP, 3.193.471 seçmenin, CMP ise 480.249 seçmenin oyunu almıştır (Bkz. Küçük, 2013: 130).

¹⁹ Akşam Gazetesi'nin 3 Mayıs 1954 tarihli sayısında İstanbul'daki seçime katılım oranının %78 olduğu bilgisi verilmiştir.

²⁰ Bkz. Aslan, 2015: 62-63; Küçük, 2013: 130; Aldan 2012: 68; Tetik, 2015: 106.

²¹ CHP, Malatya, Konya ve Sinop vilayetlerinde, CMP ise, Kırşehir'de seçimin galibi oldu (Bkz. Tetik, 2015: 106).

Tablo 2. 1954 Ankara Genel Seçim Sonuçları²²

1954 Genel Seçimleri / Ankara		
Parti adı	Alınan Oy	Oran (%)
CHP	142.161	39,18
CMP	35.676	9,83
TKP	2.966	0,82
BAĞIMSIZ	210	0,06
DP	181.789	50,11
Toplam	362.802	100,00

Ankara'daki sonuçlara göre yaklaşık 382 bin kayıtlı seçmenden 362.802'si oy kullanmış ve %95 gibi oldukça yüksek düzeyde katılım oranı yakalanmıştır. Ankara'da çoğunluğu elde eden DP, seçimlerde liste usulü çoğunluk sistemi uygulandığı için tam liste halinde seçimi kazanmış ve Ankara'dan meclise girecek 21 milletvekilliğinin tamamını elde etmiştir.

Seçim sonuçlarına göre Ankara'dan meclise giren DP milletvekilleri şunlardır: Muhlis Bayramoğlu, Atıf Benderlioğlu, Ömer Bilen, Dağıstan Binerbay, Hamdi Bulgurlu, Osman Şevki Çiçekdağ, Ramiz Eren, Muzaffer Ergüder, Muhlis Ete, Mümtaz Faik Fenik, Abdullah Gedikoğlu, Zafer Gökçer, Necmi İnanç, Seyfi Kurtbek, Şeref Kâmil Mengü, Talât Vasfi Öz, Fuad Seyhun, Mümtaz Tarkan, Âliye Temuçin, Hazım Türegün, Fuad Zincirkıran (TBMM ZC, Devre: X, İftima : F, Cilt : 1, s. 2).

Resim 7. 4 Mayıs 1954, Hürriyet Gazetesi



DP'nin seçimlerden zaferle çıkmasının ardından sıradaki seçimler, Cumhurbaşkanı ve TBMM başkanının seçimine dair meclisteki oylamalar idi. 12 Haziran tarihinde mecliste yapılan oylamalarda Cumhurbaşkanı Celal Bayar ve Meclis Başkanı Refik Koraltan mevcuttaki görevlerine yeniden seçildiler.²³ Bayar, hükümeti kurma görevini yeniden Menderes'e verdi ve Menderes de 17 Mayıs'ta yeni kabineyi açıkladı.²⁴ 24 Mayıs'ta

²² Bkz. https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/secim_sorgu.secim_cevresi_partiler?p_secim_yili=1954&p_il_kodu=6, erişim tarihi: 04.10.2020.

²³ Refik Koraltan, Meclis Başkanlığı seçiminde oylamaya katılan 489 milletvekilinin tamamının oyunu aldı. Celal Bayar ise oylamaya katılan 513 milletvekilinden 486'sının oylarını alarak Cumhurbaşkanı seçildi (Bkz. Tutan, 2018: 137; Küçük, 2013: 133).

²⁴ Menderes'in yeni kabinesi: Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı - Fatih Rüştü Zorlu, Devlet Bakanı - Mükerrrem Sarol, Devlet Bakanı - Osman Kapani, İçişleri Bakanı - Namık Gedik, Adalet Bakanı - Osman Şevki Çiçekdağ, Dışişleri Bakanı - Fuat Köprülü, Milli Savunma Bakanı - Ethem Menderes, Milli Eğitim Bakanı - Celal Yardımcı, Maliye Bakanı - Hasan Polatkan, Bayındırlık

ise yeni hükümet programı mecliste oylamaya sunuldu. Yapılan oylamada 491 olumlu, 2 çekimser ve 27 de ret oyu alan program meclis tarafından kabul edildi ve 26 Mayıs'ta Cumhuriyetin 21'inci, Menderes'in 3'üncü hükümeti fiilen göreve başlamış oldu (Tetik, 2015: 108-109; Tutan, 2018: 137; Küçük, 2013: 133).

1954-1957 yılları arasında yaşanan önemli gelişmelerin ilki Kırşehir'in il yapılması idi. Kırşehir vilayeti, hem 1950 hem de 1954 seçimlerinde DP'yi desteklememiş; 1950 seçimlerinde MP'yi, 1954 seçimlerinde ise CMP'yi birinci parti olarak çıkarmıştı. DP'yi her iki seçimde de ısrarla desteklemeyen Kırşehir, 30 Haziran tarihli bir kanunla, il statüsünden ilçe statüsüne düşürülmüş ve Nevşehir'e bağlanmış; başka bir ifadeyle iktidar tarafından cezalandırılmıştır. Kırşehir cezalandırılırken Malatya'nın ilçesi olan Adıyaman ise DP'ye verdiği destek nedeniyle ödüllendirilerek il yapılmış; seçimlerde CHP'nin birinci parti olduğu Malatya ise Kırşehir kadar olmasa da ufak bir cezalandırmaya maruz kalmıştı (Tetik, 2015: 106; Küçük, 2013: 138-139; Aslan, 2014: 66). DP, seçimden hemen sonra yaptığı bu hamlelerle gelecek dönemde baskıcı bir yönetim sergileyeceğinin sinyallerini vermekteydi.

İkinci dönemin önemli gelişmelerinden biri, 1955 yılında yapılan belediye seçimleridir. DP iktidarı, 1954 seçimleri sonrasında değiştirilen seçim kanununa istinaden muhalefeti radyodan yararlandırmadı ve radyonun muhalefet tarafından seçim kampanyasında kullanılmasına izin vermedi. Gerek bu durum gerekse aynı yıl içinde basına kısıtlamalar getiren İspat Hakkı Yasası'nın yürürlüğe girmesi muhalefetin sert tepkisini çekti ve önce CMP sonra da CHP yayınladıkları bildirimlerle seçime katılmayacaklarını deklare ettiler. Muhalefetin katılmadığı belediye seçimleri oldukça sönük geçti ve katılım oranı oldukça düşük seviyelerde kaldı (Aslan, 2014: 70-71).

3-20 Eylül 1955 tarihleri arasında yapılan belediye seçimlerinde kayıtlı 10.687.031 seçmenden yalnızca 4.146.873'ü oy kullanmış ve oy kullanma oranı %39,7'de kalmıştır. DP, 8.784 asil ve 9.897 yedek üyelik kazanırken, seçime giren diğer parti olan Köylü Partisi (KP), 262 asil ve 257 yedek üyelik elde etmiştir. Seçimlere katılımın bu denli düşük olmasında, seçimler sırasında yaşanan 6-7 Eylül Olaylarının fevkalade etkili olmuştur (Küçük, 2013: 144).

2.5.2.1. 6-7 Eylül Olayları

Demokrat Parti dönemine damga vuran gelişmelerden biri hiç kuşku yok ki 6-7 Eylül Olayları idi. 6 Eylül günü başlayıp 7 Eylül sabahında sona eren gösteriler iktidarı süresince DP'yi en fazla zedeleyen ve çok zorda bırakan hadise olmuştur. Kıbrıs meselesinin Londra'da görüşüldüğü günlerde Türk kamuoyunda Kıbrıs konusunda ciddi bir hassasiyet oluşmuş; gösteriler düzenlenmişti. 6 Eylül günü normal seyrinde devam eden gösteriler, akşam saatlerinde Atatürk'ün Selanik'teki evine ve Türk konsoloslughuna bomba atıldığı şeklindeki haberin yayılmasıyla bambaşka bir hale büründü. İstanbul'da azınlıkların yaşadığı semtlere yönelik saldırılar düzenlendi; iş yerleri yağmalandı.²⁵ Güvenlik güçlerinin yapılan saldırıları önlemede ağır ve ihmalkâr

Bakanı - Kemal Zeytinoğlu, Ekonomi ve Ticaret Bakanı - Sıtkı Yırcalı, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanı - Behçet Uz, Gümrük ve Tekel Bakanı - Emin Kalafat, Çalışma Bakanı - Hayrettin Erkmen, İşletmeler Bakanı - Fethi Çelikbaş (Bkz. TBMM ZC, Devre: X, Cilt: 1, İctima: F, s. 17; Küçük, 2013: 134).

²⁵ İstanbul'un Beyoğlu, Eminönü, Sirkeci, Pangaaltı, Kurtuluş, Yüksekaldırım, Karaköy Bankalar Caddesi ve Kumkapı semtlerinde Rumlar'a ait ticarethane ve evler ağır şekilde tahrip edildi (Yılmaz, 2013: 308).

davrandığı gösteriler, çok sayıda Rum kökenli vatandaşın ölümü ve yaralanması ile sonuçlandı²⁶ (Şağan, 2013: 262-263; Yılmaz, 2013: 308).²⁷

Resim 8. 8 Eylül 1955, Zafer Gazetesi



Olaylar neticesinde Rumlara ait 2200, Ermenilere ait 900, Musevilere ait 400 ve Türk vatandaşlarına ait 400 civarında ev hasar görmüş; zarar görenlere 1957 yılı sonuna kadar 6 buçuk milyon TL tutarında tazminat ödenmiştir. Olaylarda hükümete göre 11 vatandaş hayatını kaybetmiş; 300 ila 600 kadar kişi yaralanmıştır (Aldan, 2012: 73-74).

6-7 Eylül Olayları, yalnızca ülkedeki azınlıklar açısından değil; olaylara zamanında müdahale edemeyen Menderes Hükûmeti açısından da hem iç hem de dış politikada vahim sonuçlara yol açmıştır. Dönemin güncel sorunu olan Kıbrıs meselesinin çözümünde bir ilerleme kaydedilememiş ve dış politikada elde edilmek istenen neticelere ulaşılamamıştır. İç politikada ise hükûmetin istifası ile neticelenecek bir sürece girilmiştir. Olayların faturası, İçişleri Bakanı'na kesilmiş ve Bakan Namık Gedik istifa etmek durumunda kalmıştır.²⁸ 29 Kasım 1955 tarihindeki DP grup toplantısında, kabineye parti içinden ağır eleştiriler yöneltilmiş; Dışişleri ve Maliye bakanları istifa etmiş, sonunda tüm bakanlar çekilmek durumunda kalmıştır. Öyle ki, Menderes'in, başbakanlığı süresince 27 Mayıs darbesi haricinde bu denli zor duruma düştüğü başka bir hadise yaşanmamıştır. Nihayetinde Menderes de 30 Kasım itibariyle istifa etmiş ve üçüncü Menderes Hükümeti de tarihteki yerini almıştır (Küçük, 2013: 149; Aslan, 2014: 76-77).

Cumhurbaşkanı Bayar, hükûmeti kurma görevini yeniden Menderes'e vermiş ve dördüncü Menderes Hükûmeti 8 Aralık 1955 tarihinde kurulmuştur. Parti programının okunmasının ardından yeni kabine için 16 Aralık tarihinde yapılan güven oylamasına 455 milletvekili katılmış ve 57 red oyuna karşılık 398 olumlu oyla,

²⁶ Başbakan Menderes tarafından 6-7 Eylül Olayları çerçevesinde alınan önlemler (Sıkıyönetim İlanı), 12 Eylül 1955 tarihli TBMM Zabıt Ceridesi ile TBMM Başkanlığı'na arz edilmiştir: "Kıbrıs meselesi ve Selânik'te Atatürk'ün doğduğu eve ve Konsoloshanemize karşı vukubulan tecavüzü vesile ittihaz ederek vatandaşları tahrik ve memleketin yüksek menfaatlerine aykırı olarak Hükümet kuvvetlerine karşı koymak suretiyle girilen toplu hareketlerin âmme huzur ve asayişini ihlâl edecek istidat göstermesi muvacehesinde, Teşkilâtı Esasiye Kanununun 86 ncı maddesi hükmüne tevfikan İstanbul, izmir ve Ankara vilâyetlerinde örfî İdare ilâmı icra Vekilleri Heyetinin 7. IX. 1955 tarihli toplantısında kararlaştırılmıştır" (Bkz. TBMM ZC, Devre: 10, Cilt: 7, İçtima: 1, s. 668).

²⁷ Ayrıca bkz. Tutan, 2018: 144; Küçük, 2013: 148.

²⁸ Ayrıca 2 korgeneral ve 1 tuğgeneral olayların önlenmesindeki ihmalleri nedeniyle görevden alınmış; İstanbul Emniyet Müdürü ve Ankara Valiliği'ne yeni atamalar yapılmıştır (Bkz. Tutan, 2018: 145; Vatan Gazetesi, 10 Eylül 1955, s. 1). Olaylarda yoğun ilgisi olduğu iddia edilen Kıbrıs Türktür Cemiyeti'nin yöneticileri ve üyeleri tutuklanmış ve cemiyet, olaylardan hemen sonra 8 Eylül günü mahkeme kararıyla kapatılmıştır (Şağan, 2013: 264).

hükümet güvenoyu almıştır. Kabineye 9 yeni bakan eklenirken 8 mevcut bakanla yola devam edilmiştir.²⁹ Yeni hükümetin ilk icraatı, 6-7 Eylül Olaylarından beri Ankara ve İstanbul'da devam etmekte olan sıkıyönetimin kaldırılması olmuştur (Küçük, 2013: 152; Aslan, 2014: 78).

6-7 Eylül Olayları, DP iktidarı ve kurucuları açısından son derece önemli sonuçları beraberinde getirmiştir. Türkiye'nin dış politikası açısından ciddi anlamda prestij kaybına yol açmış; binlerce Rum, Ermeni ve Yahudi kökenli vatandaşın İstanbul'dan göç etmelerine sebebiyet vermiştir. Olayların siyasi sonuçları, Menderes Hükümeti'nin istifası şeklinde vuku bulmuştur. Hukuki olarak da, 27 Mayıs Askeri Darbesi'nin ardından kurulan Yassıada Mahkemelerinde DP ileri gelenlerine yöneltilen temel suçlamalardan biri olmuştur.

3.5.3. Menderes'in Üçüncü Dönemi 1957-1960

Menderes'in beşinci hükümeti, üçüncü ve son dönemi olarak nitelendirilebilecek bu dönem, 1957 erken seçimleri ile 27 Mayıs 1960 Askeri Darbesi arasındaki zaman zarfını kapsamaktadır.

1957 Milletvekili Seçimleri, 27 Ekim tarihinde yapıldı. Seçmen listelerine kayıtlı 12.078.623 seçmenden 9.250.949'u bu seçimlerde oy kullanmış; katılım oranı %76,5 olarak gerçekleşmiştir (Aldan, 2012: 80).³⁰ Bu seçim, DP'nin, elindeki tüm propaganda araçlarına ve bürokratik imkânlarla; kendi avantajına olacak şekilde değiştirdiği Basın Kanunu ve Seçim Kanunu'na rağmen ciddi miktar ve oranda oy kaybettiği ve %50'nin altına düştüğü seçim olarak kayıtlara geçmiştir. Seçimlerde DP, %48,6'lık oy oranı ile 424 milletvekili çıkardı. CHP, %41,4'lük oy oranı ile 178 milletvekilliği elde ederken, CMP, %6,5 oy oranı ile 4; Hürriyet Partisi (HP) ise %3,5 oy oranı ile 4 milletvekilliği elde etti. Bu seçimde DP, %10 oranında bir oy kaybına uğrarken CHP oylarını %6 oranında artırdı. DP iktidarında ilk kez muhalefetin toplam oyu, DP'nin oy oranının üzerine çıktı. Ancak uygulanmakta olan seçim sistemi ile DP, oyların %48'ini alırken meclisteki sandalyelerin %69'unu elde etti. CHP ise oyların %41'ini almasına karşın meclisteki sandalyelerin ancak %29'unu elde edebilmiştir. Seçimlerde usulsüzlük iddiaları öne çıkmış; henüz oy verme işlemi tamamlanmadan İstanbul'a ait seçim sonuçlarının ilan edilmesi muhalefet tarafından sert bir şekilde eleştirilmiştir (Tutan, 2018: 181; Tetik, 2015: 116).

1954 Seçimleri, %88,6 gibi yüksek bir katılım oranıyla gerçekleşirken 1957 seçimlerine katılımın %11'lik bir azalmayla %76,5 seviyelerine inmesinde ve bu denli bir düşüşün yaşanmasında iktidarın antidemokratik uygulamalarının rolü büyüktür. Zira ülkedeki siyasi atmosferin tek parti yıllarına geri döndürülmesi; tek parti yıllarında görülecek cinsten bir baskı ortamının oluşturulması seçmenin DP'ye olan inancını ve seçimlere olan ilgiyi azaltmıştır. Nitekim oy kullanımına yansıyan %11'lük düşüşün yanı sıra DP, 1954 seçimlerine göre 765 bin oy kaybetmiş; CHP ise 1954 seçimlerine göre 548 bin oy kazanmıştır. İki parti arasındaki oy farkı 1954 seçimlerinde 2 milyona varmakta iken 1957 seçimlerinde 620 bine kadar düşmüştür (Küçük, 2013: 181).

²⁹ Menderes'in yeni kabinesi şu isimlerden oluşmaktadır: Devlet Bakanı - Fatih Rüştü Zorlu, Adalet Bakanı - Hüseyin Avni Gökçürk İçişleri Bakanı - Ethem Menderes, Dışişleri Bakanı - Fuat Köprülü, Maliye Bakanı - Nedim Ökmen, Milli Eğitim Bakanı - Ahmet Özel, Bayındırlık Bakanı - Muammer Çavuşoğlu, Gümrük ve Tekel Bakanı - Hadi Hüsmen, Tarım Bakanı - Esat Budakoğlu, Ulaştırma Bakanı - Arif Demirel, Çalışma Bakanı - Mümtaz Tarhan (Bkz. Küçük, 2013: 150).

³⁰ Seçimlerde, geçerli oyların 4.497.811'i DP'ye, 3.825.262'si CHP'ye, 604.087'si CMP'ye ve 321.471'i HP'ye verilmiştir (Bkz. Aldan, 2012: 80)

Tablo 3. 1957 Ankara Genel Seçim Sonuçları³¹

1957 Genel Seçim Sonuçları / Ankara		
Parti adı	Alınan Oy	Oran (%)
CHP	178.844	45,81
CMP	52.250	13,38
BAĞIMSIZ	23	0,01
HP	13.412	3,44
DP	145.836	37,36
Toplam	390.365	100,00

DP'nin 1954 seçimlerine kıyasla en fazla oy kaybettiği illerden biri de Ankara olmuştur. Ankara'da %13'lük bir oy kaybı yaşayan DP, başkenti CHP'ye kaptırmıştır (Küçük, 2013: 170). Seçimde, oy kullanma oranı %67,5 seviyelerinde kalmış ve Ankaralıları seçime beklenen ilgiyi göstermemiştir.³² CHP, %45'lik oy oranı ile Ankara'da birinci parti olurken, DP, %37 ile ikinci sıraya gerilemiştir. Diğer muhalefet partisi CMP ise %13 oy almıştır. Bu oran, CMP'nin Türkiye genelinde aldığı oy oranının iki katına tekabül etmektedir ve esasında DP'nin Ankara'daki oy kayıplarının hangi partiye gittiğini göstermektedir. 1950 ve 1954 seçimlerinde olduğu gibi 1957 seçimlerinde de liste usulü çoğunluk sistemi uygulanmıştır. Bu nedenle de Ankara'daki seçimi kaybeden DP, meclise Ankara milletvekili sokmayı başaramamıştır.

Seçim sonuçlarına göre Ankara'dan meclise giren milletvekilleri şunlardır: Muammer Akpınar, İsmail Rüştü Aksal, Osman Alişiroğlu, Hüseyin Balık, Faik Ahmed Barutçu, Hıfzı Oğuz Bekata, Fuat Börekçi, Mehmet Ali Ceritoğlu, Nuri Ciritoğlu, Recep Dengin, Avni Doğan, Bülent Ecevit, Übeyde Elli, Halil Sezai Erkut, Turan Feyzioğlu, İbrahim İmirzalıoğlu, İsmail İnan, Kâmil Kırıkoğlu, İlyas Seçkin, Selim Soley, Hasan Tez, Ahmet Üstün (TBMM ZC, Devre : XI, İçtima : 1, Cilt: 1, s. 2).

Resim 9. 28 Ekim 1957, Hürriyet Gazetesi

Seçimler sonrasında TBMM, 1 Kasım 1957'de toplandı. İlk olarak Cumhurbaşkanı ve Meclis Başkanı seçimleri yapıldı. Refik Koraltan oylamaya katılan 413 milletvekilinden 404'ünün oyunu alarak Meclis Başkanlığına

³¹ Bkz. https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/secim_sorgu.secim_cevresi_partiler?p_secim_yili=1957&p_il_kodu=6, erişim tarihi: 04.10.2020.

³² 1957 seçimlerinde Ankara'daki kayıtlı seçmen sayısı 580.476'dır.

seçildi. Celal Bayar ise 413 oyun tamamını alarak Cumhurbaşkanlığına seçildi. Bayar, Cumhurbaşkanı seçildikten sonra hükümeti kurma görevini yine Menderes'e verdi. Menderes, 25 Kasım 1957 günü yeni kabineyi açıklayarak Beşinci Menderes Hükümeti'ni kurdu³³ (Tutan, 2018: 183). Yeni kabine, hükümet programının mecliste okunmasının ardından güven oylamasına sunuldu ve 403 milletvekilinin olumlu oyu ile güvenoyu alan hükümet göreve başladı (Aslan, 2014: 92).

İktidar partisinin oylarındaki düşüşle beraber ana muhalefetin oylarını artırmasında asker, öğrenci ve akademi kesiminin belirgin şekilde CHP'den yana tavır alması etkili olmuştur. DP oylarındaki bu gözle görülür erime gelecek dönemde hükümetin iç politikasının belirleyici unsuru olacak ve DP iktidarının hem muhalefete hem de basına karşı gittikçe sertleşmesine zemin hazırlayacaktır. Haddizatında Basın Kanunu, Seçim Kanunu ve İspat Hakkı Yasası gibi düzenlemelerle hareket alanı kısıtlanmış olan muhalefet ve basın, 1957 seçimlerine ağır baskı ortamında girdiler. Diğer taraftan muhalefet partilerinin -seçimlerde resmi olarak ittifak yapamamasalar da- birlikte hareket etmeleri, iktidarın muhalefete karşı daha sert muamelede bulunması sonucunu doğurdu. DP açısından seçim kampanyası döneminde yaşanan en büyük şok, partinin kurucularından ve tüm DP hükümetlerinde Dışişleri Bakanı olarak görev yapmış olan Fuat Köprülü'nün istifası olmuştur. Köprülü, hükümetin politikalarını eleştirerek istifa etmiş ve muhalefeti (Hürriyet Partisi) desteklemeye başlamıştır. DP, bu denli çetin şartlarda girilen seçimlerde ciddi bir oy kaybı yaşamıştır. Ancak şurası ilginçtir ki 1957 seçimleri ile iktidar paradoksuna düşen DP, sonuçları iyi analiz ederek muhalefetle ve basınla aradaki buzları eritmek yerine politikalarını daha da sertleştirmiştir. 1957 seçimlerinden sonra cereyan eden olayların hemen hepsi iktidar ile muhalefet arasındaki kutuplaşmanın bir tezahürü olarak karşımıza çıkmaktadır.

Resim 10. Türkiye'nin Başbakanı Menderes, Time, 3 Şubat 1958.



1957 seçimlerinden sonra ortaya çıkan Türk siyasetindeki içinden çıkılmaz kriz hali Time Dergisi'ne konu olmuş ve kapağına taşıdığı dördüncü Türk siyaset adamı olan Menderes hakkında şu ifadelere yer verilmiştir:

³³ Menderes'in Başbakanlığındaki beşinci hükümetin kabinesi şu bakanlardan oluşmaktaydı: Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı - Tevfik İleri, Devlet Bakanları - Emin Kalafat ve Muzaffer Kurbanoglu, Adalet Bakanı - Esat Budakoğlu, Milli Savunma Bakanı - Şemi Ergin, Dışişleri Bakanı - Fatih Rüştü Zorlu, İçişleri Bakanı - Namık Gedik, Maliye Bakanı - Hasan Polatkan, Milli Eğitim Bakanı - Celal Yardımcı, Bayındırlık Bakanı - Ethem Menderes, Ticaret Bakanı - Abdullah Aker, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanı - Lütfi Kırdar, Gümrük ve Tekel Bakanı - Hadi Hüsmen, Tarım Bakanı - Nedim Ökmen, Ulaştırma Bakanı - Fevzi Uçaner, Çalışma Bakanı - Hayrettin Erkmen, Sanayi Bakanı - Samet Ağaoğlu, Basın Yayın ve Turizm Bakanı - Sıtkı Yırcalı, İmar ve İskan Bakanı - Medeni Berk (Bkz. TBMM ZC, Devre 11, Cilt 1, İçtima 11, 27 Kasım 1957, s. 42).

“İyi ya da kötü Türkiye'nin bugünkü şeklini Adnan Menderes verdi. Ancak görev başında olduğu her yıl, Menderes daha otokratik, eleştiriye daha hassas oldu. Politikalarını sorgulayan herkese öfkeyle çıkışarak basını ve muhalefet partilerini baskıcı yasalar ile hapsedti.”³⁴

3.5.3.1. Milli Muhalefet Cephesi ve Vatan Cephesi

1957 seçimleri sonrasında iktidar ile muhalefet arasında iyice gerilen siyasi ortam, partileri yeni arayışlara itmiştir. Muhalefet partilerinden Türkiye Köylü Partisi (KP) ile CMP birleşerek Cumhuriyetçi Köylü Millet Partisi (CKMP) adını almış; Hürriyet Partisi ise 24 Kasım 1958 tarihindeki olağanüstü kongre ile CHP'ye katılmıştır. Muhalefet partilerinin birleşerek Milli Muhalefet Cephesi'ni oluşturmaları karşısında Adnan Menderes de karşı hamle olarak Vatan Cephesi Ocakları'nı kurdu. Yurdun genelinde il ve ilçelerde örgütlenmeye başlayan Vatan Cephesi, radyoyu bir propaganda aracı olarak kullanıyordu. Öyle ki, ajans saatleri öncesinde Vatan Cephesi'ne katılan vatandaşların isimleri ve memleketleri okunmaktaydı (Aslan, 2014: 96-98).

Resim 11. 13 Ekim 1958, Hürriyet Gazetesi



3.5.3.2. Uşak Hadisesi ve Diğer Olaylar

İktidar ile muhalefet arasındaki gerilim Milli Muhalefet ve Vatan cephelerinin kurulması ile meclis dışına taşmış ve TBMM, işlevini yerine getiremez hale gelmiştir. İktidar ve muhalefet arasındaki kutuplaşma İnönü'nün yurt genelindeki ziyaretleri sırasında kendini göstermiş ve istenmeyen olaylar yaşanmıştır. Bunlardan ilki İnönü'nün 30 Nisan 1959'da çıktığı Uşak ziyaretinde gelişen olaylardı. İnönü için tezahüratta bulunan vatandaşlar arasında arbede yaşanmış, DP Uşak il başkanının elindeki çay bardağını İnönü'ye fırlatması, zaten gergin olan vaziyetin çatışma ortamına sürüklenmesine yol açmıştır. İnönü Uşak ziyareti sonrası şehirden ayrılırken kendisine atılan taşla başından yaralanmıştır. Uşak'tan Manisa'ya, Manisa'dan İzmir'e hareket eden İnönü burada da DP'lilerin sert tepkisi ile karşılaşmış; ziyaretinin son durağı olan İstanbul'da ise Topkapı olayları vukua gelmiştir. Şehre yeni gelmiş olan İnönü, Topkapı'dan geçmekte iken arabası taşlanmış, saldırganlar arabanın üzerine çıkarak ve arabanın kapısını açmaya çalışarak tecavüzlerini devam ettirmişlerdir. Kendisine yönelen bu saldırının ardından 7 Mayıs 1959'da Ankara'ya geri dönen İnönü, büyük bir partili kitle tarafından karşılandı. Karşılamada CHP'lilerle polis arasında yine arbede yaşandı (Tutan, 2018: 211; Aldan, 2012: 84; Aslan, 2014: 100). Uşak ve Topkapı olaylarının ardından aynı yılın Eylül ayında Geyikli Olayı ve 1960 yılının Nisan ayında ise Yeşilhisar Olayı yaşanmıştır. Yaşanan bu elim olaylar iktidar

³⁴ <https://biposts.com/2020-yilina-kadar-time-dergisine-kapak-olmus-10-turk/>, erişim tarihi: 11.10.2020.

ve muhalefetin keskin çizgilerle birbirinden ayrışarak kanlı hale gelmesine ve hatta vatandaşların da bu kutuplaşmaya dâhil olmasına yol açmıştır.

Resim 12. 2 Mayıs 1959, Milliyet Gazetesi



3.5.3.3. Tahkikat Komisyonu Kurulması

Yurt genelinde iktidar ve muhalefet blokları arasında yaşanan müessif ve müessir olaylar nedeniyle ve son yaşanan Yeşilhisar/Kayseri olayının ardından 1960 yılının 12 Nisanında toplanan DP grubu, meclise bir önerge vererek Tahkikat Komisyonu kurulmasını talep etti. Önergede, CHP'nin halkı kanunlara uymamaya teşvik ettiği; hükumete ve adli-idari makamlara karşı fiili saldırılar için halkı tahrik ettiği, orduyu siyasete karıştırdığı, güvenlik güçlerinin görevini yapmasına engel olduğu gibi gerekçeler ileri sürülmüştür. Tahkikat Komisyonu'nu geniş yetkilerle donatan 2247 sayılı yasa, 19 Nisan 1960 tarihinde yürürlüğe girmiş, 27 Nisanda ise mecliste oylamaya sunulurken kabul edilmiştir. Muhalefet vekillerinin meclisi terk ederek oylamaya katılmadığı birleşimde İnönü, Tahkikat Komisyonu'nu kurmak isteyen iktidarı çok sert ifadelerle eleştirmiştir (Tetik, 2015: 126; Tutan, 2015: 219-220).³⁵

Tahkikat Komisyonu'na fevkalade geniş yetkiler tanınmıştı. Komisyon, CMUK, Askeri Muhakeme Usulü Kanunu, Basın Kanunu ve diğer kanunların savcılara, sulh ve sorgu hâkimleri ile diğer adli ve askeri amirlere tanıdığı tüm hak ve yetkilere sahip olacaktır.³⁶ Komisyon, her türlü neşriyatın yasaklanması ile bu yasağa

³⁵ İsmet İnönü, Tahkikat Komisyonu'nun kurulmasıyla ilgili meclis görüşmelerinde "(...) Eğer bir idare insan haklarını tanımaz, baskı rejimi kurarsa, o memlekette ihtilal behemehâl olur. Böyle bir ihtilal dışımızda, bizimle münasebeti olmayanlar tarafından yapılacaktır. Bu yolla devam ederseniz, ben de sizi kurtaramam. Şimdi arkadaşlar şartlar tamam olduğu zaman milletler için ihtilal meşru bir haktır (...)" şeklindeki ifadeleriyle askerinin darbe yapabileceği imasında bulunmuş; bu sözleri üzerine 12 celse uzaklaştırma cezası almıştır (Aydemir, 2016: 13).

Menderes, günlüğünde İnönü'nün DP grubuna ve kendisine yönelik eleştirileri hakkında şu ifadeleri kaleme almıştır: "İnönü bana dönerek konuşmasını şu vahim cümle ile bitiriyordu: 'Bu yolda devam ederseniz sizi ben de kurtaramam!' Akşam yatağa yattığımda hep İsmet İnönü'nün sözleri kulaklarımda çınladı durdu. İnönü'nün bildiği birşey mi vardı? Ne demekti; 'şartlar tamam olduğu zaman ihtilaller meşru olur' sözü? 'İhtilal bizim dışımızda olacaktır.' sözü ne anlama geliyordu? İhtilali kim yapacaktı? Kime karşı yapacaktı? Eğer hükumete karşı yapılacaksa işte hükumet iş başında idi. Meclis'ten güven almış bir meşru bir hükumete karşı niçin ihtilal oldu? Yok eğer, ihtilal TBMM'e karşı yapılacaksa, bu eylem mevcut Anayasa hükümlerine göre suç teşkil etmez miydi? Cumhuriyet'in kurucularından olan; Cumhurbaşkanlığı, Başbakanlık yapmış, seksen yaşındaki tecrübeli bir devlet adamı niçin gayri meşru, yasadışı bir darbeyi özendiriyordu, niçin darbe çıgırkanlığı yapıyor, niçin açıkça ihtilal sözünü ikide bir ağzından düşürmüyordu?" (Tuna, 2010: 297-298).

Ayrıca bkz. Aslan, 2014: 107-108; Aldan, 2012: 85.

³⁶ Komisyonun sahip olduğu yetkiler 27 Nisan 1960 tarihli Zafer Gazetesi'nin ilk sayfasında manşet altı haber olarak kendine yer bulmuştur: "Encümenler; müddeiumumi, hakim, askeri, adli amir yetkilerine haiz olacak, nesir yasağı koyacak, gazete ve matbaa kapatacak, encümen yasaklarına riayet etmeyenler için ağır cezalar verebilecek" (Bkz. Öztürk, 2007: 163).

uymayan neşriyatın basım ve dağıtımının yasaklanmasına, toplatılmasına ve matbaasının kapatılmasına yetkili kılınmıştır. Komisyon, siyasi içerikli her türlü gösteri ve toplantı hakkında tedbir ve karar alma yetkisine sahiptir. Komisyonca alınan tedbir ve kararlar kesin olup aleyhe itiraz mümkün değildir. Komisyonun aldığı tedbir ve kararlara her ne şekilde olursa olsun mukavemet ve muhalefet edenler bir yıldan üç yıla kadar hapis cezasına çarptırılacaktır (Tetik, 2015: 126; Aslan, 2014: 107-108; Aldan, 2012: 85).

Olağanüstü yetkilerle donatılan komisyona, askeri savcılık ve mahkemelerin, adli mahkeme ve savcılıkların, idari mahkemelerin, askeri ve idari amirlerin sahip olduğu yetkiler verilmişti. Öyle ki, yüksek mahkemelerin dahi sahip olmadığı bu geniş yetkiler DP'li 15 milletvekilinden oluşan bir komisyona tevdi edilmişti. Komisyon sayılan hususiyetleri nedeniyle Anayasa'ya aykırı bir şekilde teşekkül etmiş olup kuvvetler ayrılığı ilkesini de ihlal etmekteydi. Öte yandan muhalifler ve basın ağır bir kısıkaça alınmış olmaktadır. Tahkikat Komisyonu'nun kurulması, öğrencilerin protestolarını daha da artıracak; İstanbul ve Ankara'da çıkan olaylar önü alınamaz boyutlara ulaşacaktır.

3.5.3.4. Öğrenci Olayları ve Son Ege Gezisi

Tahkikat Komisyonu'nun kurulmasını öngören kanunun mecliste kabul edilmesinin ardından hem İstanbul'un hem de Ankara'da üniversite öğrencilerinin gösterileri başladı. Gösteriler nedeniyle Ankara ve İstanbul'da sıkıyönetim ilan edildi.³⁷ Gösteriler yer yer çatışmaya evrilirken İstanbul'daki polis-öğrenci çatışmasında bir öğrenci polis kurşunu ile bir öğrenci de tankın altında kalarak hayatını kaybetti; 16 polis yaralandı. 29 Nisan'da tekrar Ankara'ya sıçrayan olaylarda Hukuk ve Siyasal Bilgiler fakültelerinin öğrencileri ön planda idi. Gösterilere, polis ve askerin müdahalesi üzerine gerilim tırmanmış; öğrenciler Menderes aleyhine sürekli sloganlar atarken polis de güç kullanmaya devam etmiştir. Meydana gelen olaylardan yalnızca öğrenciler değil, üniversite hocaları etkilenmiş; İstanbul Üniversitesi rektörü Sıddık Sami Onar başta olmak üzere birçok akademisyen tartaklanmıştır. Sloganların ve gösterilerin hedefindeki Menderes ise tutumunu giderek sertleştirmekte³⁸, üniversite ve öğrenci kesimine taviz vermemektedir (Aydemir, 2016: 12; Tetik, 2015: 128; Aslan, 2014: 110).³⁹ Diğer taraftan öğrenciler de protesto gösterilerinden geri adım atmamakta; direnmeye devam etmektedir. 14 Mayıs 1960 günü yaklaşık on bin subay ile üniversite öğrencileri bir araya gelerek Ankara'da gösteriler düzenlemiş, Menderes aleyhine sloganlar atmış ve bildiriler dağıtmıştı. Öte yandan CHP teşkilatları İstanbul ve Ankara'daki bu gösterilere gerek organize ederek gerekse dâhil olarak destek vermekteydi. Görünen o ki iktidar ve muhalefet arasındaki kamplaşmaya akademinin yanı sıra asker de dâhil olmuştu. Öte yandan Ankara'nın siyasi gündeminde darbe söylentileri de ayyuka çıkmıştı. Menderes ise askerin darbe yapabileceğine hâlâ ihtimal vermemektedir.

³⁷ Ankara ve İstanbul'da ilan edilen örfi idare (sıkıyönetim) gereğince, akşam dokuz ile sabah beş saatleri arasında sokağa çıkmak, açık ve kapalı mekânlarda yapılacak her türlü toplantı ve gösteri yasaklandı. İstanbul ve Ankara Üniversiteleri 1 ay süreyle eğitime ara vermek durumunda kaldılar (Bkz. Aslan, 2014: 111).

³⁸ Menderes'in yaşanan olaylar karşısındaki öfkesini ve takındığı tutumu radyodan yaptığı konuşmalarda görmek mümkündür: "Bunlar nizam ve devlete karşı gelmenin ne demek olduğunu anlamakta gecikmeyeceklerdir. Bunlar zavallı başlarını nizamın sarsılmaz kayalarına vurarak kendilerine gelecekler ve korkarım ki o zaman bu bedbahtlar biraz geç kalmış olacaklardır." (Bkz. Aslan, 2014: 112).

³⁹ Ayrıca bkz. Aldan, 2012: 87-88; Küçük, 2015: 194.

Resim 13. 29 Nisan 1960, Cumhuriyet Gazetesi



Ankara ve İstanbul'un kasvetli siyasi ikliminden kurtulmak için sık sık yurt gezilerine çıkıyordu. Bunlardan biri ve sonuncusu da 14 Mayıs'ta başladığı Ege gezisi idi.⁴⁰ İstanbul'dan İzmir'e hareket eden Menderes, İzmir'de 200 bin kişilik bir kalabalık tarafından karşılanmış; başkentte iyice bozulan morali İzmir'de tekrar yerine gelmişti.⁴¹ Menderes, İzmir'deki vaziyeti halkın desteğinin hâlâ arkasında olduğu şeklinde değerlendirerek yaklaşan darbenin emare ve söylentilerini belki de kulak ardı etmişti. Belki halkın desteği gerçekten de arkasındaydı lakin ihtilalin emareleri, halkı değil askeri işaret ediyordu (Aslan, 2014: 114; Tetik, 2015: 128).

3.6. 27 Mayıs Askeri Darbesi ve Demokrat Parti İktidarının Sonu

Demokrat Parti iktidarının onuncu yılı, iktidar muhalefet ilişkilerinin iyice gerilerek kopma noktasına geldiği; subayların, akademinin ve üniversite öğrencilerinin iktidar-muhalefet kutuplaşmasının bir tarafı haline geldiği, hükümetin çıkan olaylara daha çok sertlikle müdahale ettiği bir yıl olarak hafızalara kazınmıştır. İhtilalin zeminini hazırlamak amacıyla öğrenci olaylarını tahrik ve organize ettiği iddiası 27 Mayıs'tan önce de iktidar tarafından CHP'ye yöneltilen suçlamalardandır.⁴²

⁴⁰ Menderes, günlüğünde Ege ziyareti hakkında şu satırları kaleme almıştır: "Sabah saatlerinde İzmir'e geldik. Göz alabildiğince bir insan seli Konak ve Pasaport Caddelerini doldurmuştu. Yanımdakilere sordum, en az iki yüz bin kişi dediler. Akşam Çanakkale boğazından geçerken halkın sandallarla vapurun kenarından sevgi gösterilerinde bulunduğunu adeta gözyaşları içinde seyrettim. Gecenin ilerlemiş saatlerinde balıkçı fenerlerini sallayarak 'yaşa varol Menderes' diye tezahüratta bulunmaları ne kadar anlamlı! İşte 'öteki Türkiye' bu değil mi? Bunları niye görmezlikten geliyorlar? Birkaç bin üniversite öğrencisi ile onları kışkırtmaya çalışan bir avuç profesör mü hükümeti değiştirecek? Yine de İzmir'de halkın coşkulu kalabalığı karşısında son derece ılımlı bir konuşma yaptım... 'azınlığın şiddet ve şirretliliği, ülkeyi bozguna götürecektir noktaya gelmek üzeredir' dedim." (Bkz. Tuna, 2010: 316).

⁴¹ Menderes, 15 Mayıs'ta kendisini karşılayan bu büyük kalabalığa şöyle seslenmiştir: "Şu görülen manzara bir faniye nasip olabilecek mazhariyelerin en kıymetlisini teşkil etmektedir. Heyecanımın ve bu ihtişamlı kucaklayışınızın bana telkin ettiği coşkun saadet sonsuzdur... Şimdi onlara, istemeyiz diye haykaranlara, biraz tarzıkâr dahi olsa, bir latife ile cevap vermek istiyorum: Kimi istemiyorsunuz? Bugünkü iktidarı mı? Menderes'i mi? Beni mi? İktidarı işbaşına getiren siz değilsiniz ki... Gelin de görün İzmir'de şu muhteşem manzarayı. Yüzbinlerce vatandaşımız büyük bir heyecan ve inanışla, isteriz diye haykırıyorlar. Bizi bağırlarına basıyorlar..."

⁴² Öğrenci olaylarının yaşandığı dönemde CHP Beyazıt İlçe Başkanlığını yürüten, sonrasında ise 13, 14, 15 ve 16'ncı yasama dönemlerinde CHP'den milletvekili seçilen gazeteci Orhan Birgit, ilerleyen yıllarda bir dergiye verdiği röportajda, öğrenci olaylarını bizzat kendisinin organize ettiğini kabul etmiştir: Ben Beyazıt İlçe Başkanı'yım. Öğrenciler, başka bir takım arkadaşlar geldiler. Yardım istediler. 'Ne yapabiliriz?' diye sordular. Bizim yaptığımız şu, öğrenciler üniversite bahçesinde oturup direnç gösterecekler, miting yapacaklar, tahkikatlara karşı. Ancak olaylar kontrolden çıktı (...)" Orhan Birgit'in yanı sıra CHP'nin o dönemki etkin isimlerinden olan Bülent Ecevit, Alev Coşkun ve Suphi Baykan, öğrencilerle kurdukları yakın ilişkiler sayesinde, iktidara karşı yürütülen kitlesel protesto hareketlerinin sürekli canlı kalmasını sağlamışlardır (Bkz. Aydemir, 2016: 15).

Ege gezisinden Ankara'ya döndükten sonra parti grubunun ısrarlı talepleri üzerine Genel İdare Kurulu'nu toplayan Menderes, partililerin kendisine yönelik yaptıkları “gerilimi tırmandırmak yerine düşürmek gerektiği” yönündeki eleştirilere ve “hükûmetin istifa ederek yepyeni bir kabineyle yola devam edilmesi” yönündeki tavsiyelere sert tepki göstermiş ve toplantıyı terk ederek 25 Mayıs tarihinde Eskişehir seyahatine çıkmıştır. Menderes, Eskişehir seyahatinde erken seçimin işaretini vermişti, ancak bu seyahat, Menderes'in siyasi hayatındaki son gezisi ve son icraatı oldu. 26 Mayıs 27 Mayıs'a bağlayan gece saat 03.00'te Kara Kuvvetleri Komutanı Cemal Gürsel'in başını çektiği bir grup (cunta) tarafından ihtilal başlatıldı.⁴³ Kurmay Albay Alparslan Türkeş tarafından Ankara radyosunda darbe bildirisini okundu. Böylece Türk siyasal tarihinde belli aralıklarla demokrasiye balans ayarı yapacak olan darbeler silsilesinin ilki gerçekleşmiş oldu. Menderes, darbe girişimi sırasında Eskişehir'den Kütahya'ya giderken, Cumhurbaşkanı Celal Bayar ise Çankaya Köşkü'nde ordu tarafından teslim alındı. Diğer DP'li bakan ve milletvekilleri de yakalanarak Kara Harp Okulu'na getirilmiş ve sonra tutuklanarak cezaevlerine gönderilmişlerdir (Tutan, 2018: 191; Tetik, 2015: 129; Aslan, 2014: 117; Aldan, 2012: 88).

Resim 14. 27 Mayıs 1960, Hürriyet Gazetesi



14 Ekim 1960 tarihinde Yassıada Mahkemelerinde başlayan 27 Mayıs yargılamaları yaklaşık bir yıl sürdü. 592 kişinin sanık sıfatıyla yargılandığı duruşmalarda başta Cumhurbaşkanı Bayar ile Başbakan Menderes olmak üzere, bakanlar Fatin Rüştü Zorlu ve Hasan Polatkan ile Genelkurmay Başkanı Rüştü Erdelhun ve diğer on sanık⁴⁴ hakkında idam kararı verildi. Yargılamalarda 123 kişi kişi beraat ederken 418 kişi de 6 ay ila 20 arasında değişen süreyle hapis cezasına çarptırıldılar. Verilen idam kararlarından 12'si uygulanmazken 3'ü uygulandı ve Başbakan Menderes ile bakanlar Fatin Rüştü Zorlu ve Hasan Polatkan hakkında verilen idam kararları infaz edildi (Tutan, 2018: 191; Tetik, 2015: 129; Aslan, 2014: 120-121).

⁴³ Çoğunluğu genç subaylardan oluşan otuz yedi üyeli bu cunta kendisine Milli Birlik Komitesi adını vermiştir.

⁴⁴ Hakkında oy çokluğu ile idam kararı verilen ve oy birliği mevcut olmadığı için cezaları infaz edilmeyen DP'liler şunlardı: Meclis Başkanı Refik Koraltan, Devlet Bakanı Emin Kalafat, Agah Erozan, Ahmet Hamdi Sancar, Nusret Kirişcioğlu, Zeki Erataman, Bahadır Dülger, Baha Akşit, İbrahim Kirazoğlu, Osman Kavrakoğlu ve Genelkurmay Başkanı Rüştü Erdelhun. Cumhurbaşkanı Celal Bayar hakkında ise oy birliği ile idam kararı verildiği halde yaş haddinden ötürü cezası müebbet hapse çevrilmişti.

Resim 15. 18 Eylül 1961, Hürriyet Gazetesi



Âdemoğullarından Kabil'in Habil'i öldürmesi nasıl ki insanlık tarihinin ilk büyük günahı ise 27 Mayıs Darbesi de, çok partili siyasi hayattaki ilk büyük günah olarak tarihteki yerini almıştır. Böylece 1950 yılında, öncelikle kıyasla daha adil bir seçimle iktidara gelen ve 27 yıllık kudretli Tek Parti dönemini sona erdiren DP iktidarı, geride bıraktığı 10 yılda demokratikleşmeye ve iktisadi kalkınmaya önemli katkılarda bulunmuştur. İktidarın son yıllarına gelindiğinde ise muhalefet ile yaşanan anlaşmazlıklar neticesinde DP iktidarı antidemokratik uygulamalara ve sert tedbirlere başvururken; alınan her sert tedbir, yeni ve daha sert tepkileri de beraberinde getirmiştir. Menderes, bu kutuplaşma ve kamplaşmada halkı yanında tutmayı başarmış; ancak subayları ve akademi camiasını karşısına almıştır. Nitekim 27 Mayıs'ın fitilini üniversitelerde yaşanan öğrenci olayları ateşlerken, darbeyi de genç subaylar gerçekleştirmiştir. Darbenin emareleri siyasetin çeşitli vechelerinde kendini göstermeye başlamış; hatta Menderes, İnönü'nün ihtilal çağrışımından rahatsız olmuştu. Ancak Menderes, on sene evvel Başbakanlık koltuğuna yeni oturduğunda yapmış olduğu "darbe tehdidine karşı ordudaki tasfiye" hamlesini yeniden yapmayı düşünmemiş, belki de muvaffak olamamıştı.

4. ANKARA'YI ETKİLEYEN YASAL DEĞİŞİKLİKLER

Ankara'yı etkileyen yasal değişiklikleri iki kategoride ele almak isabetli olacaktır. Bunlardan biri ulusal düzeyde yani ülke genelinde etki doğurması maksadıyla düzenlenen ve dolayısıyla Ankara için de hüküm ve sonuç doğuran yasal değişikliklerdir. Diğer ise münhasıran Ankara için vaz edilen ve dolayısıyla sadece Ankara açısından hüküm ve sonuç doğuran yasal düzenlemelerdir.

İkinci Dünya Savaşı yıllarında inşaat malzemelerinin fiyatlarının fahiş miktarlarda artması nedeniyle Ankara'daki yapılaşma faaliyetleri ciddi şekilde gerilemiştir. Konut ve yapılaşma sorununu çözüme kavuşturmak amacıyla 1948 yılında 5218 sayılı yasa yürürlüğe konulmuştur. Yasa ile Ankara Belediyesi'ne konut sahibi olmayan vatandaşlar için ucuz konut yapma/yaptırma yetkisi verilmiştir. Buna göre Ankara Belediyesi, hâlihazırda kendi mülkiyetinde bulunan yahut gelecekte mülkiyetine geçecek arsa ve arazi nev'inden gayrimenkulleri vatandaşlara uygun şekilde tahsis ve teslim edebilecek; bu arazi ve arsalar üzerinde konut yaptırabilecek, konutlar tamamlandıktan sonra da vatandaşlara dağıtarak mülkiyetini teslim edebilecektir.⁴⁵ Bu yasanın yürürlüğe girmesinin ardından Ankara'da merkezi idare ile yerel yönetimin

⁴⁵ 1938-1950 döneminde aylık olarak yayımlanan Ayın Tarihi Dergisi'nin Temmuz 1950 sayısında 5218 sayılı yasanın getirdiği imkânlar hakkında yapılan haber şu şekildedir:

"Ankara'da gecekondulaşmayı önlemek için belediyeye verilen yetki:

Ankara'nın gecekondulaşmasına meydan vermemek için 5218 sayılı kanunla, belediyelerin, bir kısım arsalarıyla, hazineden devralacakları arsaları, gerekli ve belirlenmiş bazı şartlara sahip vatandaşlara taksitle devretmelerine ve vermelerine imkan

işbirliğinde gerçekleşen ilk uygulama Yenimahalle örneğidir (Bilir, 2015: 37). Yasa ile arsa ve arazilerin dağıtımını takiben 1 yıl içinde inşaaata başlanması, 2 yıl içinde de inşaatın tamamlanması şartı getirilmiştir. 5228 sayılı Bina Yapımını Teşvik Kanunu ile de Emlak ve Kredi Bankası'ndan, bankanın tespit edeceği inşaat bedelinin %75'ine kadar ve üst sınırı %5 faiz oranını geçmemek üzere kredi alma imkânı sunulmuştur. Bu alandaki ilk uygulama olan Yenimahalle, ucuz ya da ücretsiz arsa, inşa mecburiyeti, uygun kredi imkânlarının bir araya gelmesi sonucunda doğmuş ve büyümüştür (Bilir, 2015: 29).

Cemiyetler Kanunu'nda değişiklik yapılmasını öngören ve 1949 yılında yürürlüğe giren 5373 sayılı Esnaf Dernekleri ve Esnaf Birlikleri Kanunu ile esnaf dernek ve birliklerinin de sendikalar gibi örgütlenmesinin önü açılmıştır. Bunun sonucu olarak, 1950 yılında Ankara'daki 7 esnaf derneği⁴⁶ bir araya gelerek Ankara Esnaf Dernekleri Birliği'ni kurmuştur. 1953 yılına gelindiğinde Ankara'daki dernek sayısı 7'den 37'ye yükselmiş; bu derneklere üye olan esnaf sayısı ise 20 bini bulmuştur (Bilir, 2015: 64). Esnaf birliklerinin, 13 ve 15'inci yüzyıllar arasında Ankara'da bulunan; hem Anadolu'daki ticaretin örf ve teamüllerini belirleyen hem de Müslümanların ticarete söz sahibi olmasını sağlayan Ahi geleneği ve Ahilik teşkilatı gibi Ankara'da kurulması son derece önemlidir. Ankara'nın mayasında yer alan bu gelenek modern örgütlenmeler yoluyla yeniden gün yüzüne çıkmıştır.

Yapılaşmayı teşvik etmek amacıyla 6188 sayılı kanun 24.07.1953 tarihinde yürürlüğe konulmuştur. Kanun, 10 yıl içerisinde yapımı tamamlanacak olan binaların savunma ve bina vergilerinden muaf tutulmasını öngörmektedir. Bu suretle hem Ankara'da hem de diğer şehirlerde vatandaşların konut yapım faaliyetleri teşvik edilmiştir (Yavuz, 2008: 51).

DP iktidarının ilk yasama dönemindeki icraatlarından biri Halkevlerinin kapatılması olmuştur. 11 Ağustos 1951 tarihinde yürürlüğe giren 5830 sayılı kanun ile Halkevleri kapatılarak malları hazineye devredilmiştir (Küçük, 2013:123). Böylece Ankara'da bulunan 14 halkevi ile 117 halkodasının kapısına kilit vurulmuş oldu. 1932 yılından beri Ankara'nın sosyal, kültürel ve siyasi hayatında önemli bir yer edinen; üstelik yurt genelindeki diğer halkevlerini de etkileyip dönüştüren Ankara Halkevleri, aynı zamanda CHP'nin Ankara yerel siyasetindeki belirleyici unsurları idi. Bu nedenle de kapatılmaları Ankara'daki siyaset kültürü ve örgütlü muhalefet açısından hatırı sayılır bir kayıp olmuştur.

Hazine arazilerinin belediyelere karşılıksız verilmesi amacıyla 6188 sayılı kanunda değişiklik öngören 29.07.1959 tarih ve 7367 sayılı Hazineden Belediyelere Devredilecek Arazi ve Arsalar Hakkında Kanun yürürlüğe konulmuştur.⁴⁷ Bu kanun kapsamında, daha önce Ankara için varlığı tespit edilen 45.850 gecekonduda yaşayan 222.275 vatandaştan 795'ine tapu verilmiş; 29.345 kişiye ilerleyen süreçte tapu verilmesi öngörülmüştür. Bu gecekondulardan 900 kadarı hakkında yıkım kararı verilirken 540 konut sahibine de arsa gösterimi yapılmıştır. Öte yandan 492 vatandaş için de konut yapımı tamamlanmıştır (Bilir, 2015: 91).

verilmiştir. Buna rağmen, Avrupa'da olduğu gibi devlet veya belediyelerin bu arsalar üzerine bizzat veya şirket ve müteşebbüsler vasıtasıyla inşaat yaptırılması veya ferdin inşaat yapacaklara az faizli ve uzun vadeli kredi temin etmeleri gibi tamamlayıcı tedbirlerin kabul edilmemiş olması yüzünden vatandaşlara esaslı fayda sağlayamamış ve belediyenin dağıtmış olduğu 2916 arsadan ancak 200'ün üzerinde inşaaata başlanabilmiştir.

5218 sayılı kanun ve 5228 sayılı bina yapımı teşvik kanunu amaca ulaşmak için yeterli gelmemektedir. (1948 yılında 5218 ve 5228 sayılı kanunlarla meskensiz vatandaşların yapacakları evler için arsa temini görevi belediyelere verilmiştir.)" (Aydın Tarihi Dergisi, Temmuz, 1950).

⁴⁶ Birliği kuran esnaf dernekleri şunlardır: Şoförler Cemiyeti, Kasaplar Derneği, Kuyumcular Derneği, Berberler Derneği, Arabacılar Derneği, Fırıncılar Derneği ve Madeni İşler Sanatkarları Derneği.

⁴⁷ Gecekondularla ilgili hazine arazileri, yekûn içinde önemli bir yer tutmaktadır. Hazineden belediyeye devredilecek arsa ve arazilerin sembolik bedellerle ya da bila bedel devredilmesi öngörülmüştür. 6188 ve 7367 sayılı kanunlar kapsamında yurt genelinde 420 milyon TL değerinde 42 milyon m²'lik hazine arsa ve arazisi belediyelere devredilmiştir. Bu rakamın yaklaşık 20 milyon m²'si ise sadece Ankara ve İstanbul'daki belediyelere paylaştırılmıştır (Bilir, 2015: 28).

Gecekonduşmanın Ankara ve İstanbul'a özgü sorun olmaktan çıkarak yurdun genelinde sorun teşkil eden bir mesele olması nedeniyle bürokrasinin gecekonduşmaya yönelik yaklaşımı değişmiş; 1950'den itibaren gecekonduşlara tapu verilmesi konusu gündeme gelmiştir. Nihayet 1954 genel seçimlerinden önce, 1953 yılında 6188 sayılı Bina Yapımını Teşvik ve İzinsiz Binalar Hakkında yasa ile belediyelerin kendi mülkiyetindeki arazileri ucuz konut yapımı için değerlendirebilecek ve yapılan bu konutları gecekonduşlarda yaşayan vatandaşlara maliyet fiyatına satabilecektir. Ruhsatsız mesken statüsündeki gecekonduşlar ise %25'i peşin %75'i beş yılda 54 eşit taksitle ödenmek kaydıyla sahiplerine satılması ve tapuların teslim edilmesi ve bu imkândan 2 yıldır ilgili belediyenin sınırları içerisinde ikamet eden vatandaşların yararlanması öngörülmüştür. Yasanın yürürlük tarihinden önceki gecekonduşmalar yasal statüye kavuşturulurken yasanın yürürlük tarihinden sonraki gecekonduşma faaliyetleri için ilgili taraflara ağır cezalar öngörülmüştür (Bilir, 2015: 89).

Cumhuriyetin ilanından itibaren gerek imar planı doğrultusunda gerekse nazım imar planına aykırı olarak sürekli genişleyen Ankara şehrinin ihtiyaçlarını karşılamak maksadıyla Atatürk Orman Çiftliği (AOÇ)'nin bir kısım arazilerinin ilgili şahıslara ve kamu hizmetlerine tahsis edilmesi konusu belli aralıklarla gündeme gelmiştir. Nitekim daha önce 6000, 6238 ve 6947 sayılı yasalar marifetiyle AOÇ'den arazi tahsisi yapılmış; 1959 yılında da 7310 sayılı kanunla⁴⁸ Çiftlik bünyesinden 725 dekarlık arazi tahsisi yapılmıştır (Nadar, 2011: 109). Bu tahsisatın paylaşımı kadastro tarafından tanzim edilen ifraz haritalarına göre şu şekilde yapılmıştır:⁴⁹

“Madde 1: (...)

a) Sincanköy - Gazi istasyonları arasında inşa edilecek ikinci demiryolu güzergâhı için gerekli 150 dekar arazinin Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları İşletme Umum Müdürlüğüne,

b) Çimento Fabrikası civarında Ankara - İstanbul Demiryolunun güneyindeki araziden 25 dekarının Çöp Kıymetlendirme Fabrikası inşası için Ankara Belediyesine,

c) Marmara Köşkü ile Sivrihisar yolu arasında mevcut araziden 50 dekarının Şap Araştırma ve Mücadele Enstitüsü İnşası için Hazineye,

d) Yeni İstanbul yolunun kuzeyinde Tavukçuluk Enstitüsü hududundan itibaren batıya doğru imtidad eden araziden, zirai maksatlarla istimali mümkün olmyan 300 dekarının işçi meskenleri inşası için işçi Sigortaları Umum Müdürlüğüne,

e) Aynı araziden 150 dekarının Makina ve Kimya Endüstrisi Kurumu işçileri için mesken inşası maksadıyla Makina ve Kimya Endüstrisi Kurumuna,

f) Yine bu araziden 50 dekarının Atatürk Orman Çiftliği işçi ve müstahdemlerine mesken inşa edilmek üzere Atatürk Orman Çiftliği Müdürlüğüne,

g) Ankara şehri imar nâzım plânı gereğince Çiftlik arazisinden açılmasına zaruret görülen yollar için lüzumlu arazinin Ankara Belediyesine,

İlgili idarelerle Çiftlik Yönetim Kurulu arasında tesbit ve emsalinin satış ve günü rayicine göre Ziraat Vekâletince tasvip olunacak bedellerle satılmasına izin verilmiştir.”

⁴⁸ 7310 Atatürk Orman Çiftliği Arazisinden 725 Dekarının Satılması ve Evvelce Mübadele Edilmiş Olan Bir Kısım Arazinin İlgili Şahıslara Ferağının İcrası Hakkında Kanun

⁴⁹ <https://www.lexpera.com.tr/mevzuat/kanunlar/ataturk-orman-ciftligi-arazisinden-725-dekarinin-satilmasi-ve-evvelce-mubadele-edilmis-olan-bir>, erişim tarihi: 24.09.2020.

5. ANKARA'DAKİ ŞEHİRLEŞME VE SİYASET

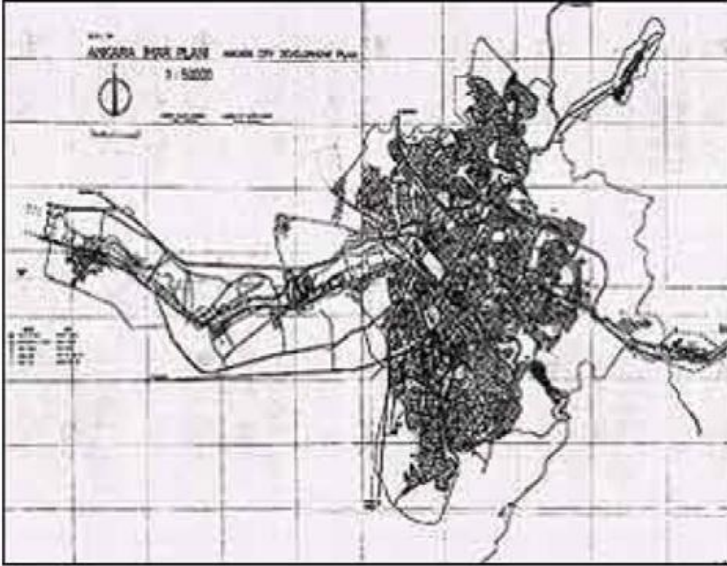
Bu bölümde DP iktidarının kentleşme politikaları kapsamında DP'nin Ankara'daki şehirleşme politikası kapsamında Yücel ve Uybadin Planı'na, demografik faktörlerde görülen değişime ve iktidarın Ankara'ya karşı tutumuna değinilecek olup; şehrin konutlaşma ve gecekondulaşma gibi sorunları “Ankara'daki Sosyal Yapı ve Dönüşümü” kısmında ele alınacaktır.

5.1. DP Döneminin Şehirleşme Politikası: Yücel ve Uybadin Planı

Demokrat partinin iktidara geldiği 1950 yılındaki mevcut şehirleşme planı, 1928 yılında Herman Jansen tarafından hazırlanan plan olmakla birlikte, bu planda 50 yıl sonrası (1978) için öngörülen 300 bin nüfus sınırına 1950'lilerin başında ulaşılması nedeniyle söz konusu plan geçerliliğini yitirmiştir. Bunun üzerine 1954 yılında yeni bir planlama yarışması düzenlenmiş; yüksek mimarlar Nihat Yücel ve Raşit Uybadin tarafından hazırlanan plan yarışmayı kazanarak Ankara'nın yeni şehirleşme planını oluşturmuştur. Bu plan 1957'de onaylanmıştır. Yücel-Uybadin Planı, 30 yıl⁵⁰ sonrası için Ankara şehir merkezinin nüfusunu 750 bin olarak tasavvur etmektedir. Ancak bu nüfusa plan onaylandıktan beş yıl sonra ulaşılmış; dolayısıyla da plan uzun ömürlü olmamıştır (Kandil, 1987: 107; Yavuz, 2012: 55; Özkan, 2011: 44; Bayraktar, 2013: 33). Planın beklenen başarıyı gösterememesinde nüfus öngörüsünün tutmamasının yanı sıra bu öngörünün beş yıl içinde gerçekleşmesine neden olan plana aykırı şekilde kat artışlarına gidilmesi ve uygulamadaki yetersizlikler etkili olmuştur (Yavuz, 2012: 55).

Yücel-Uybadin Planı, kendinden önceki Jansen Planı'nın ortadan kaldırılması süreci için uygulanmış ve Jansen Planı'na zıt olarak çok katlı yapılar ile iki merkezli⁵¹ Ankara kent yapısı ortaya çıkarılmıştır (Özkan, 2011: 46; Bayraktar, 2013: 29).

Resim 16. Yücel-Uybadin Nazım İmar Planı



5.2. Demografik Faktörlerdeki Değişim

⁵⁰ Bazı kaynaklara göre 750 bin nüfus öngörüsü 50 yıl sonrası içindir. Bkz. Yavuz, 2012: 55.

⁵¹ Yücel-Uybadin Planı'nda şehir tek merkezli olarak öngörülmüş ancak başkent, öngörülenin üzerinde bir hızla gelişim ve değişim gösterdiği için zamanla iki merkezli (Ulus-Kızılay) bir yapı ortaya çıkmıştır (Bkz. Bayraktar, 2013: 28-29).

Cumhuriyetin kuruluşundan itibaren CHP iktidarının Ankara'yı değiştirme ve dönüştürme çabalarının bir sonucu olarak kent, yeni konutlar ve kamu binaları ile donatılmış; gerek İstanbul'dan gerekse Anadolu'dan yoğun şekilde göç almıştır. Bu olağanüstü göç olgusunun ve doğal nüfus artışının da etkisi ile Cumhuriyet'in kuruluşunda 20 bin dolayında olan başkent nüfusu DP iktidarının başa geldiği 1950 yılındaki nüfus sayımında Ankara'nın toplam nüfusu 820 bin olarak tespit edilmiştir.

Tablo 4. 1945-1965 yılları arasında Türkiye ve Ankara'daki şehirli nüfusun toplam nüfusa oranı

Yıllar	Toplam Nüfus	Artış (%)	Belediye Nüfus	Artış (%)	Oran (%)	Ankara Toplam Nüfus	Artış (%)	Ankara'daki Belediye Nüfus	Artış (%)	Oran (%)
1945	18.790.174	5,5	5.140.020	8,1	27,3	695.526	15,4	279.491	48,5	40,1
1950	20.947.188	11,4	5.768.665	12,2	27,5	819.693	17,8	348.552	24,7	42,4
1955	24.064.763	14,8	7.804.354	35,2	32,4	1.120.864	36,7	551.364	58,3	49,2
1960	27.754.820	15,3	9.994.644	28	36	1.321.380	17,9	783.351	42,1	59,2
1965	31.391.421	13,1	12.787.663	27,9	40,7	1.644.302	24,4	1.069.761	36,5	65

Türkiye, İkinci Dünya Savaşı'na katılmamış ancak savaşın meydana getirdiği olumsuz iktisadi ve siyasi yansımalar ülkeyi etkilemiş; ülke 1939-1945 döneminde ekonomik bir buhranın içine sürüklenmiştir. Savaş sonrasında Anadolu'daki köy, kasaba gibi yerleşim birimlerinden İstanbul, İzmir ve Ankara gibi büyük şehirlere doğru yoğun bir göç trafiği başlamıştır. Dolayısıyla bu üç şehirde yıllardır çözüme kavuşturulamayan barınma sorunu, bu göçlerin ardından artarak varlığını korumuştur (Aydın, 2010: 71).

İkinci Dünya Savaşı'nın sona erdiği 1945 yılındaki şehirli nüfusun toplam nüfusa oranı ülke genelinde %27 civarında iken Ankara'da %40 seviyelerindedir. 1950 yılına kadar geçen 5 yıllık dönemde hem Türkiye genelinde hem de Ankara özelinde şehirleşme oranında belirgin bir artış olmamış; neredeyse yerinde saymıştır. DP'nin iktidara geldiği 1950 yılından itibaren 1955 yılına kadarki 5 yıllık dönem ise şehirleşmenin hız kazandığı yıllar olarak kayda geçmiştir. Bu dönemde hem ülke genelinde hem de Ankara'daki şehirli nüfus artışı kendinden önceki ve sonraki dönemlere kıyasla oldukça fazladır. Bunun bir yansıması olarak şehirli nüfusun toplam nüfusa oranında da belirgin bir artış gözlemlenmiştir. Öyle ki Ankara'daki şehirli (belediye) nüfusun Ankara'nın toplam nüfusuna oranı %49'a yükselmiş; Ankara merkezindeki nüfusun toplam nüfusa oranı ise %40'ın üzerine çıkmıştır. 1950-55 döneminde gerek ülke genelinde gerekse Ankara'da şehirleşme hız ve oranının bu denli yükselmesinde iktidarın el değiştirmesinin rolü büyüktür. Zira iktidara geldikten sonra liberal iktisadi politikaları uygulayan ve özel sektörü öne çıkaran DP'nin bu döneminde, fabrikalaşmanın artması ve istihdam alanlarının genişlemesi neticesinde kırsal kesimden kentlere, özellikle de başkente doğru yoğun bir göç hareketliliği yaşanmıştır.

Tablo 5. 1945-1960 döneminde Ankara şehir nüfusu ve nüfus artış hızı bilgileri (Aydın, 2010: 50).

Sayım Yılı	1945	1950	1955	1960
Nüfus	226.712	288.536	451.241	652.545
Artış Hızı (%)	7,3	4,8	8,9	6,9

DP'nin iktidara gelmesiyle beraber endüstrileşme ve iktisadi kalkınmada görülen canlılık, Ankara'nın şehirleşmesinde; şehrin genişlemesinde ve nüfusun artışında önemli bir paya sahip olmuştur (Aydın, 2010: 21). Bu durum 1940, 1950 ve 1960 nüfus sayımlarında elde edilen istatistiklere de yansımıştır. Örneğin, 1940 yılından 1950'ye kadar geçen 10 yılda Ankara nüfusu yaklaşık %30,8 oranında yani 188 bin artmış; 1950'den 1960'a kadarki 10 yıllık DP iktidarı döneminde ise %49,9 oranında yani 450 bin kişilik artış göstermiştir

(Kasarıcı, 2015: 249-251). 1955 yılına gelindiğinde, Ankara, toplam nüfusu itibariyle 1 milyonun üzerine çıkan ikinci şehir olmuştur (Kasarıcı, 2015: 258).

Nüfus artışında göçlerden sonraki diğer önemli etken olan doğurganlık hızı, DP iktidarı döneminde 1950 öncesi döneme kıyasla belirgin bir artış göstermemiştir. 1950 yılında 3,60 olan doğurganlık hızı, 1955 ve 1960 yıllarında 3,70 olarak gerçekleşmiştir. Önceki yıllarda köyden kente göç neticesinde kırsal alanın doğurganlık alışkanlıkları da korunmuş iken yıllar geçtikçe ve kadınlar çalışma hayatının içinde daha fazla yer almaya başladıkça doğurganlık hızı düşmeye başlamıştır. Zira DP iktidarı döneminde de Ankara'daki doğurganlık hızı, yurdun diğer şehirlerine⁵² ve ülke geneline⁵³ kıyasla daha düşük seviyelerde seyretmektedir (Aydın, 2010: 53).

5.3. İktidarın Ankara'ya ve İstanbul'a Bakışındaki Farklılık

5.3.1. İktidarın Ankara'ya Karşı Tutumu

1950 seçimlerinde 27 yıllık CHP iktidarına son veren Demokrat Parti, CHP'nin karşısında bir pozisyonda konumlandığından kendisine yeni bir sembol şehir belirlemiştir. DP iktidarının sembol şehri Ankara değil İstanbul idi.

DP iktidarındaki Ankara olgusu, CHP iktidarındaki Ankara olgusundan oldukça farklıdır. DP için Ankara, başkent olmanın ötesinde fazla bir anlam ifade etmemekte ve Ankara'ya semboller yüklenmemekteydi. DP için Ankara, ideolojik, sosyo kültürel ve mimari olarak dönüştürülecek bir kent değil; iktisadi ve mimari olarak mevcudu geliştirilecek bir kenttir.

DP iktidarı döneminde Ankara, İstanbul'a nazaran ağırlığını kaybetmiş; Tek Parti döneminde Ankara'ya verilen ehemmiyet bu dönemde İstanbul'a verilir hale gelmiştir. Başbakan Menderes'in politika ve uygulamaları da Ankara'dan ziyade İstanbul'u geliştirmeye yönelik olmuştur (Yavuz, 2012: 56).

DP'nin Ankara'ya yönelik politikası, CHP iktidarının Ankara'daki eksiklerinin tamamlandığı, yanlışlarının giderildiği; Ankara'nın bu dönemde de gelişmeye devam ettiği minvalindedir. Nitekim 1957 yılında 7033 sayılı kanunun yürürlüğe girmesiyle Yenimahalle, Güdül, Delice, Sulakyurt ve Elmadağ'ın ilçe statüsü kazanması,⁵⁴ iktidara yakın basında Ankara'nın gelişme ve büyümesinin DP döneminde de devam ettiği şeklinde haberleştirilmiştir. Hatta DP'ye bir gazetede "*Yenimahalle'yi tarla olarak alan DP, onu şehir haline getirmiştir*"⁵⁵ denilerek DP'nin devraldığı Ankara'yı büyüttüğü ve geliştirdiği vurgulanmıştır (Kaynar, 2017: 199). Kanaatimizce DP'nin, Ankara'ya sunulan hizmetlerin CHP döneminden daha ilerde olduğu yönünde bir imaj çizmek ve algı yaratmak istemesinde hükümete yöneltilen Ankara'yı ihmal edip İstanbul'u öne çıkarmak eleştirilerine cevap verme arzusu yatmaktadır.

DP iktidarının Ankara'ya olan tutumuna dair verilecek örneklerden biri 11 Eylül 1957 tarihinde yaşanan büyük sel felaketidir. Sel felaketinin yaşandığı gün her ne kadar Başbakan ve Cumhurbaşkanı afet bölgesini ziyaret etmişse de DP meclis grubunun çalışmalarına ara vermeden seçim kanununda değişiklik yapması ve selin Ankara açısından bir felakete dönüşmekte olduğu bilgisi alınmasına rağmen TBMM'de erken seçim kararının alması Ankara kamuoyunda rahatsızlık yaratmıştır. Nitekim sel felaketinden bir buçuk ay sonra yapılan 27 Ekim seçimlerinde DP Ankara'yı kaybetmiş ve başkentten hiçbir milletvekilini meclise sokamamıştır.

⁵² Türkiye'deki şehirselsel doğurganlık hızı ortalaması 1950'de 4.31, 1955'te 4.60, 1960'ta ise 4.72 olarak gerçekleşmiştir.

⁵³ Türkiye genelindeki doğurganlık hızı ise 1950 yılında 6.54, 1955 yılında 6.54, 1960 yılında 6.10 şeklindedir.

⁵⁴ Yenimahalle ve Güdül 1 Eylül 1957 tarihinde, Delice, Sulakyurt ve Elmadağ ise 1 Nisan 1960 tarihinde kaza (ilçe statüsüne kavuşmuştur.)

⁵⁵ Bkz. "*Yenimahalle ve Güdül Kaza Teşkilatı Faaliyete Geçiyor*" & "*Ankara'da İki Yeni Kaza: Yenimahalle ve Güdül*", 1 Eylül 1957, Zafer Gazetesi, s. 1.

Ankara'daki bu ağır yenilginin faturasası DP Ankara İl İdare Heyeti'ne kesilmiş ve il örgütü görevden alınmıştır. Ardından da Ankara Belediye Başkanı Orhan Eren görevden çekilmiştir. Eren'in görevden çekilmesinde seçim yenilgisinin rolü kadar 11 Eylül'deki sel felaketinin de payı büyüktür. 1957 seçimlerinde DP'nin Ankara'yı kaybetmesi, hükûmetin sel felaketi döneminde Ankara halkıyla değil de meclis çalışmalarıyla ilgilenmesine bağlanmıştır (Kaynar, 2017: 221-222). Haddizatında bu durum, öteden beri İstanbul'u Ankara'ya tercih etme eleştirilerine muhatap olan DP iktidarı ile Ankaralıları arasındaki manevi bağı zedelemiştir.

Resim 17-18. Hürriyet Gazetesi ve Akşam Gazetesi, 12 Eylül 1957



Resim 19-20. Vatan Gazetesi ve Zafer Gazetesi, 12 Eylül 1957



12 Eylül gününe ait gazetelerde sel felaketine dair haberler ile erken seçim kararına dair haberler birlikte verilmiş; Hürriyet ve Akşam gazeteleri sel baskınına sürmanşetten görünürken meclisin erken seçim kararını

manşetlerine taşımışlardır. 1955 yılına kadar DP iktidarına destek veren ve 1955'ten sonra muhalif bir yayın çizgisi benimseyen Vatan Gazetesi sel felaketini manşetine taşıyarak olayı tüm vahametiyle resmetmeye çalışmış; iktidarın yayın organı olan ve Ankara'dan yayın yapan Zafer Gazetesi ise sel felaketini ne manşetine ne de sürmanşetine taşımıştır. Gazete, manşetini muhalefet aleyhindeki haberlere, sürmanşetini ise erken seçim kararına ayırırken; sel felaketi, ilk sayfadaki alt başlıklardan biri olarak kendine yer bulabilmiştir. Öyle ki, ilk sayfadaki sel felaketi haberinde ölü sayısını vermekten kaçınmıştır. Zafer Gazetesi haricinde iktidara yakın gazetelerden Tercüman⁵⁶ ve Hergün⁵⁷ gazeteleri de afetin büyüklüğü ile felakete anında müdahale edildiğini ön plana çıkarmışlar; can kaybı ve maddi kayıplardan üstünkörü bahsetmişlerdir (Kaynar, 2017: 212-213). İktidara yakın gazetelerin bu tavrında, yaklaşan seçimler öncesinde Ankaralı seçmenleri partiden uzaklaştırmamak düşüncesinin belirleyici olduğu kuvvetle muhtemeldir. Ancak muhalif basının bu doğal afeti tüm vahametiyle ele almış olması ve halk arasında kulaktan kulağa dolaşan vahim haberler, Ankara kamuoyunda iktidarın gerçekleri halktan gizlediği yönünde intiba oluşmasına neden olmuştur. Nitekim sel felaketinden yalnızca 45 gün sonra yapılan seçimlerde, Ankaralının seçime iştirak oranında ve DP'nin aldığı oy oranında hatırı sayılır bir düşüş gözlemlenmiştir.⁵⁸

5.3.2. İktidarın İstanbul'a Bakışı ve İstanbul'un Parlayışı

Yirminci yüzyıla güneşi batmakta olan bir imparatorluğun başkenti ve en büyük kenti olarak başlayan İstanbul, çeyrek asır içinde bünyesinde yaşadığı ihtilaller, işgaller, yıkımlar ve yakın çevresinde yaşanan büyük savaşlar neticesinde bir hayli yorulmuş ve bitap düşmüş bir şehir haline gelmiştir. 1923 yılında yeni devletin başkenti Ankara ve yönetim şekli "Cumhuriyet" olarak ilan edildiğinde İstanbul, diğer Anadolu vilayetlerinden farklı olmayan herhangi bir şehir idi. İstanbul halkı ve basını bu durumdan rahatsız ve tepkiliydi. Zira Osmanlı döneminde devlet dairelerinde çalışan birçok memur ve bürokrat başkent değişikliği ile işsiz kalmıştı. Diğer yandan beş asırlık Türk başkenti olan kadim şehrin sıradan bir şehir muamelesi görmesini kabullenemezlerdi. Ancak yeni Cumhuriyet, eskiye ait ne varsa hafızalardan kazımak ve yeni Cumhuriyetle birlikte başkentini de toplumsal hafızaya işlemek istiyordu. Bu nedenle Cumhuriyet'in ilk yıllarında eski devletin başkenti ve sembolü olan İstanbul'a soğuk bakılmış ve şehir geri plana itilmiştir. Cumhuriyetin en kalabalık ve en gelişmiş şehri olmakla birlikte imar plan ve yatırımlarından gerektiği nispette faydalanamamıştır. Şehrin ilk imar ve altyapı yatırımları 1928'li yıllardan itibaren yapılmaya başlanmıştır (Yavuz, 2008: 8; Delipınar, 2011: 35).

İstanbul, Tek Parti döneminde gayri safi hasılaya katkısı⁵⁹ nispetinde yatırımlardan pay alamasa da Türkiye'nin en büyük nüfusa sahip; sanayi, ticaret ve ekonomide en gelişmiş kent olma özelliğini devam ettirmekteydi (Delipınar, 2011: 40). Cumhuriyet kurulduğunda nüfusu 500 bin civarında olan şehir, 1935 yılına gelindiğinde 883 bine ulaşmıştı.⁶⁰

İkinci Dünya Savaşı yıllarında İstanbul, ülkenin genelinde olduğu gibi savaştan ekonomik anlamda olumsuz etkilenmiş; şehirde karaborsacılık ve ihtikâr (vurgunculuk) yaygınlaşmıştır. Gıda ve ihtiyaç maddelerinin fiyatları fahiş şekilde artmış; enflasyon yükselmiştir. Bu yıllarda şehrin gelişiminde kayda değer bir ilerleme görülememektedir. Şehrin nüfusu ise özellikle Anadolu'dan gelen göçlerle artmaya devam etmektedir. 1940

⁵⁶ Bkz. "Ankara'da selden dün yüzlerce kişi öldü", Tercüman Gazetesi, 12 Eylül 1957, s. 1.

⁵⁷ Bkz. "Sel faciası: Azgın su baskınları Ankara'yı altüst etti" Hergün Gazetesi, 12 Eylül 1957, s. 1.

⁵⁸ Ankara'da seçime katılım oranı, 1954 yılında %95 iken 1957 seçimlerinde %67 seviyelerine inmiş; DP ise 1954 seçimlerinde %50 oy oranını yakalarken 1957 seçimlerinde geçerli oyların ancak %37'sini alabilmiştir.

⁵⁹ 1950 yılında henüz DP iktidarı yeni başladığında İstanbul'un devlet gelirlerine katkısı %40 oranındadır (Yavuz, 2008: 35). Ankara dahil diğer tüm illerin toplam katkısının %60 olduğu düşünüldüğünde İstanbul'un o yıllarda dahi ülke için fevkalade önem arz ettiği görülmektedir.

⁶⁰ 1935 sayımlarına göre, İstanbul'daki nüfusun 664.937'si Müslüman, 169.512'si Hristiyan, 47.434'ü Musevi, 1.384'ü ise diğer dinlere mensuptur (Delipınar, 2011: 40).

yılında 991.237 olan şehrin nüfusu, 1945 yılında milyonu aşmış ve 1.078.399'a yükselmiştir (Delipınar; 2011: 41-43).

Türkiye, İkinci Dünya Savaşı'na fiilen katılmasa da savaşın bitimine yakın müttefik devletler safında yer alması, onu Sovyet tehdidine karşı batıya yakınlaştırmıştır. Bu yakınlaşmanın sonucu olarak 1945 yılında yapılan Birleşmiş milletler toplantısına katılma ve 1947 yılında ABD'nin yapacağı askeri ve ekonomik yardımdan faydalanma imkânı elde etmiştir (Delipınar; 2011: 41-43).

1946 yılında Demokrat Parti'nin kurulması ile yeniden ve kalıcı olarak çok partili siyasi hayata geçilmiş; bununla birlikte DP'nin teşkilatlanmasında İstanbul çok önemli bir yer edinmiştir. Cumhuriyet'in kuruluşunda Ankara'nın İstanbul'a tercih edilmesi ve bu eski Osmanlı başkentine karşı gösterilen soğukluk, İstanbulluların DP'yi sahiplenmesinde, DP'nin de İstanbul'a ağırlık vermesinde etkin role sahiptir. Açık oy gizli tasnif sisteminin uygulandığı ve DP'nin 64 milletvekili çıkartarak muhalefette kaldığı 1946 seçimlerinde bile DP, İstanbul'daki 28 milletvekilliğinden 18'ini kazanmayı başarmıştır (Delipınar; 2011: 46). DP'nin muhalefette olduğu bu yıllarda CHP iktidarı, İstanbul'un şimdiye kadar ihmal edildiğini ve İstanbul'un bir memleket meselesi olduğunu kabul ederek İstanbul'un imarı konusunda projeler üretmek için çalışmalar yapmaya başlamıştır (Yavuz, 2008: 28).

1950 yılında DP'nin iktidara gelişi ile birlikte İstanbul'daki imar çalışmaları hız kazanmıştır. Fransız Mimar Henri Prost ile 1936 yılından beri sürdürülen anlaşma çerçevesinde sürdürülen nazım ve imar planı çalışmalarında yeni bir döneme girilmiş; Prost'la anlaşma yenilenmeyerek yerli mimar ve mühendislerden oluşan bir komisyon kurulmuştur (Yavuz, 2008: 28).

DP döneminde İstanbul'u parlatan icraatlerden biri Hilton Otel'i'nin inşasıdır. Otel, 1955 yılında tamamlanmış olup; Avrupa ve Amerika'dan gelecek misafirler için İstanbul'daki en önemli konaklama noktası hüviyetine sahip olmuştur (Yavuz, 2008: 39-40).

5.3.3. İstanbul'un Tandoğan'ı: Fahrettin Kerim Gökay

DP iktidarı döneminde vali ve belediye başkanı olarak en uzun süre görev yapan isim olan Fahrettin Kerim Gökay, CHP iktidarının son yıllarında başladığı bu görevlerini 1957 seçimlerine kadar sürdürmüştür. DP iktidarı, tek parti iktidarından kalan izleri silmek isterken Gökay'ı istisna tutarak görevinden almayı düşünmemiş ve 1957 yılına kadar göreve devam etmesini uygun görmüştür. Gökay, alanında ihtisas sahibi, Fransızca ve Almanca bilen yetkin bir bürokrat olduğu için DP iktidarı tarafından da tercih edilmiş ve uzun süre görevde tutulmuştur. Bu sebeplerdir ki İstanbul'a gelen yabancı devlet erkanının karşılanması ve ağırlanması ile bizzat meşgul olmuş; bu yönüyle de Bayar ve Menderes'in gözüne girmeyi başarmıştır. Gökay, asli görevi olan Valilik ve belediye başkanlığıyla ilgili işlerle yakından alakadar olmuş; emniyet ve asayişin sağlanmasından imar işlerine kadar birçok meseleyle bizzat ilgilenmiştir. Bunların yanı sıra şehrin cadde ve sokaklarının aydınlatılmasına, yol, su, kanalizasyon ve elektrik işlerine yakın alaka göstermiş; esnafın ve dükkanların teftiş ve denetimini de maiyetine bırakmayarak bizzat kendisi yapmıştır (Yılmaz, 2013: 58).

1957 yılına gelindiğinde, Menderes hükümetlerinin ilk dördünde görevinde kalan Gökay, yoğun ve çetin geçen vazife ortamında bir hayli yorulmuş ve sekiz yıl boyunca kullanmadığı izinlerinin bir kısmını kullanmak üzere 3 aylık izne ayrılmıştı. İzni bittiğinde ise 26 Kasım 1957 tarihinde İsviçre Bern büyükelçiliği ile görevlendirilmiş ve 8 yıl 1 boyunca yürüttüğü valilik ve belediye başkanlığı görevi sona ermiştir (Yılmaz, 2013: 62). Geride, yönü batıya dönük, sosyal ve ekonomik gelişmelere daha açık ve yerel idareyle iç içe bir İstanbul bırakmıştır.

Gökay'dan sonra İstanbul'un valilik ve belediye başkanlığı makamına Menderes hükûmetlerinin eski bakanlarından Mümtaz Tarhan atanmış; altı ay sonra Tarhan istifa edince yerine Ethem Yetkiner getirilmiştir. Yetkiner, 27 Mayıs'a kadar görevinde kalmıştır (Yılmaz, 2013: 64-66).

5.4. Yerel Seçimler

Demokrat parti iktidarını yerel siyasette güçlü kılan, iktidarın kırsal kesime etkin bir biçimde nüfuz etmesini ve yerel seçimlerden başarıyla çıkmasını sağlayan amil, örgütlenme ve teşkilatlanmadaki başarısıdır. Bu başarı sayesinde ki iktidara tedrici olarak oylarını artırarak gelmemiş; bir anda devrim yaparcasına iktidarı ele geçirmiştir. DP, teşkilatlanmasını tamamlayamadan ve tüm illerde aday çıkaramadan girdiği 1946 genel seçimlerinde, hür ve adil bir seçim ortamının oluşturulmadığı ve açık oy gizli tasnif sisteminin uygulandığı seçimi %14 oy oranıyla tamamlamıştır. Buna karşın teşkilatlanmasını tamamlayıp iki büyük olağan kongre gerçekleştirdikten sonra girdiği hür ve adil seçim ortamının oluşturulduğu ve gizli oy açık tasnif sisteminin uygulandığı 1950 seçimlerinde %55 oy alarak seçimin galibi olmuş ve bu başarı, “*Beyaz İhtilal*” olarak adlandırılmıştır. DP'nin teşkilatlanma ve tabana ulaşma noktasında kendinden önceki ve kendi dönemindeki muhalefet partilerinden daha başarılı olduğunu ifade etmek mümkündür.

5.4.1. 1950 Yerel Seçimleri

Menderes hükûmeti kurulduktan sonraki ilk seçim, 1950 yerel seçimleri idi. Muhtarlık seçimleri, 13 Ağustos'ta, Belediye seçimleri, 3 Eylül'de, İl Genel Meclisi seçimleri 15 Ekim'de yapıldı.

Muhtarlık seçimleri, Türkiye genelindeki yaklaşık 40 bin köyde yapıldı. DP, 19.053 muhtarlık kazanırken CHP 13.152 muhtarlığa sahip oldu. Muhalefetteki diğer partilerden MP, 130 muhtarlık elde ederken, seçime bağımsız olarak giren muhtarlardan 2.049'u da seçimi kazanmayı başardı. Karışık listeden kazanılan muhtarlık sayısı ise 1424 olarak gerçekleşti⁶¹ (Küçük, 2013: 95). DP, Ankara'nın Polatlı, Keskin, Ayaş, Beypazarı, Kırıkkale, Kalecik ilçeleri ile Ankara il merkezini kazanma başarısı göstermiş; merkeze bağlı köylerde ise en fazla muhtarlık kazanan CHP olmuştur (Zafer Gazetesi, 4 Eylül 1950, s. 4).

Tablo 6. 1950 Muhtarlık Seçimleri, Ankara ve Çankaya sonuçları

Yerleşim Merkezi	CHP		MP		Karma	Bağımsız
Ankara Merkez	29	56	1	---	---	---
Ankara Merkez köyleri	57	24	1	4	---	---
Çankaya	16	15	1	2	---	2
Çankaya (ihtiyar heyeti seçimi)	14	18	---	2	2	---
Çankaya (mahalle)	13	19	---	---	9	2

Belediye seçimlerinde DP, 600 belediyeden 560'ını kazanarak yerel yönetimlerde büyük bir zafer elde etmiştir.⁶² Bu sayı, DP'nin yurt genelindeki belediyelerde %93,3 oranında bir başarı elde ettiğini gösteriyordu.

⁶¹ Ayın Tarihi Dergisi'nde yayımlanan verilere göre, DP 17.393, CHP 12.337 muhtarlık elde ederken; Bağımsızlar arasından 3.171, karışık listelerden ise 2451 aday muhtarlık seçimini kazanma başarısı göstermiştir. DP, başkent Ankara ile birlikte tam 59 vilayette muhtarlık seçimlerinin kazanımı olmuş; CHP sadece Samsun'u, MP ise Afyon'u kazanabilmiştir (Ayın Tarihi Dergisi, Eylül 1950).

⁶² Menderes'in günlüğünde 1950 belediye seçimleri hakkında şu ifadeler yer almaktadır: “Belediye seçimleri yapıldı. Allah'ım! Ne müthiş bir zafer! Yurt genelindeki altı yüz Belediye Başkanlığı'ndan beş yüz altmış tanesini Demokrat Parti adayları kazandı! Geç saatlerde düzenlediğim basın toplantısında şunları söyledim: ‘Türk Milleti, 14 Mayıs'ta, Cumhuriyet Halk Partisi'ni iktidardan tasfiye etti. 3 Eylül'de de muhalefetten tasfiye etti.’” (Bkz. Tuna, 2010: 114).

İl Genel Meclisi seçimlerinde ise, mevcuttaki 63 ilden 51'inde mutlak çoğunluğu sağlamış; bu 51 ile bağlı 341 ilçede 956 meclis üyeliği elde etmişti. Buna karşın CHP yalnızca 22 ilçede 286 üyelik kazanmış; Millet Partisi (MP) ise 6 ilçede 15 meclis üyeliği kazanabilmiştir (Tetik, 2015: 92; Aslan, 2014: 47-48).⁶³

Mahalli seçimlerin Ankara'daki sonuçları da memleketin genel ekseriyeti gibi DP lehine neticelendi. DP, Ankara'nın yedi ilçesinde belediye seçimini kazanırken CHP, beş ilçede belediyeyi kazandı. DP'nin kazandığı meclis üyeliği sayısı 26, CHP'nin kazandığı meclis üyeliği sayısı ise 16 olarak gerçekleşti (Zafer Gazetesi, 19 Ekim 1950, s. 1).

Resim 21. Zafer Gazetesi, 4 Eylül 1950, s. 1.



5.4.2. 1954-1955 Yerel Seçimleri

1954 yılında genel seçimlerden sonra 7 Kasım tarihinde muhtarlık seçimleri yapılmıştır. Yaklaşık 7 milyon 800 bin seçmenden 5.221.278'i seçimlerde oy kullanmış ve %67 gibi düşük bir katılım oranı elde edilmiştir. 34.211 köy muhtarlığı için yarışan partilerden DP, 26.191 muhtarlık elde etmiş; CHP ise 5.943 muhtarlık kazanmıştır. Diğer muhalefet partileri olan CMP 135, KP ise 42 muhtarlık elde ederken 1900 muhtar adayını da bağımsız olarak seçimi kazanma başarısı göstermiştir. Partilerin aldıkları oy oranlarına bakıldığında DP'nin %76,5 oy oranı ile muhalefetteki rakiplerine büyük fark attığı; CHP'nin %17,3 oy oranında kaldığı görülmektedir. Diğer muhalefet partilerine mensup muhtarların aldıkları oy oranı %1'in altında kalmış; bağımsızlar ise %5,5 oranında oya sahip olmuşlardır (Küçük, 2013: 143).

DP iktidarı dönemindeki ikinci belediye seçimleri 23-30 Eylül 1955 tarihlerinde yapılmış ve oy verme süreci, 6-7 Eylül olaylarının doğurduğu kaotik ortamda gerçekleşmiştir. Muhalefetin DP'yi protesto ederek girmediği bu seçimlerde katılım oldukça düşüktür. Kayıtlı 10.687.031 seçmenden 4.146.873'ü seçimlere iştirak etmiş ve katılım %39 düzeyinde kalmıştır. Katılımın düşük olmasında muhalefetin seçimi boykot etmesinin yanı sıra 6-7 Eylül tarihlerinde yaşanan şiddet olayları üzerine üç büyük şehirde sıkıyönetim ilan edilmesinin de etkisi büyüktür (Aslan, 2014: 70-71; Küçük, 2013: 144).

Belediye başkanlığı seçimlerinden iki ay kadar sonra 13 Kasım'da belediye meclisi seçimleri yapılmış; muhalefetin devam eden boykotu nedeniyle oy kullanması gereken 3.873.987 seçmenden yalnızca 1.461.219'u

⁶³ DP, Türkiye genelinde İl Genel Meclisi üyeliklerinin % 81'ini, ilçelerde %70,6'sını ve kullanılan oyların da %73,5'ini almayı başarmıştır. CHP ise Türkiye genelinde İl Genel Meclisi üyeliklerinin %17,5'ini, ilçelerde %25,3'ünü ve kullanılan oyların %22'sini alabilmiştir. MP ise ilçe üyeliklerinde %1,3, kullanılan oyların dağılımında %1,2'lik bir oran yakalayabilmiştir (bkz. Aslan, 2014: 48).

sandık başına gitmiştir. Oy kullanma oranının %37 düzeyinde kaldığı belediye meclisi seçimlerinde DP, 8.784 asil ve 9.897 yedek üyelik kazanırken Köylü Partisi, 262 asil 257 yedek üyelik elde etmiştir (Aslan, 2014: 70-71; Küçük, 2013: 144).

Tablo 7. 13 Kasım 1955 Belediye Meclisi Seçimleri.

Seçime Katılan Partiler	Üye Sayısı		Kazanma Oranı (%)	
	Asil	Yedek	Asil	Yedek
DP	8.784	9.897	74.64	87.04
Köylü Partisi	262	257	2.23	2.26
CHP	17	17	0.14	0.15
Bağımsızlar	2.705	1.200	22.99	10.55
Toplam	11.768	11.371	100%	100%

5.5. Dönemin Belediye Başkanları

1930 yılında yürürlüğe giren 1580 sayılı Belediye Kanunu'na göre, belediye başkanlarının seçimle iş başına gelmesi öngörülmüş olmakla birlikte Ankara ve İstanbul için farklı uygulamalar esas alınmıştır. Buna göre Ankara Belediye Başkanı'nın Cumhurbaşkanı onayı ile İçişleri Bakanı tarafından atanması öngörülmüş; keza, vali ve kaymakamların aynı zamanda belediye başkanı olarak görev yapabilmesinin önü açılmıştır (Çolak, 2013: 55).

1948 yılında yürürlüğe konan 5168 sayılı yasa ile Ankara Belediye Başkanı'nın atanması yerine belediye meclisince seçilmesi öngörülmüş; böylelikle Ankara Belediyesi de diğer belediyelerle aynı statüye getirilmiştir. Yürürlüğe konan bu yasa maddesine rağmen uygulamada yer yer valilerin belediye başkanı olarak seçildikleri görülmüştür (Kılıç, 2017: 87; Üzmez, 2020: 74).

1580 sayılı kanunun yürürlüğe girdiği sıradaki Ankara Belediye Başkanı ve Valisi olan Nevzat Tandoğan, ölümüne kadarki 16 yıl boyunca bu iki görevi birlikte yürütmüş; Tandoğan'dan sonra göreve gelen Osman Sabri Adal ve İzzettin Çağpar gibi isimler de valilik ve belediye başkanlığı görevlerini birlikte yürütmüşlerdir. Çağpar'dan sonra göreve gelen ve DP iktidarından önce Tek Parti dönemi Ankara'sının son belediye başkanı olan Ragıp Tüzün ise yalnızca belediye reisi olarak görev yapmıştır. Bu dönemde 2 yıl boyunca Ankara Valiliği görevini Mehmet Avni Doğan yürütmüştür.⁶⁴

⁶⁴ Cumhuriyet'in ilanından günümüze Ankara Belediye Başkanları için bkz. https://www.ankara.bel.tr/files/5315/8159/4599/Stratejik_Plan_2015_2019.pdf, erişim tarihi: 28.09.2020.

Tablo 8. 1946-1960 Yılları Arası Ankara Valileri Ve Belediye Başkanları⁶⁵

Unvan	İsim	Görev Tarihleri
Vali Ve Belediye Reisi	Osman Sabri Adal	09.07.1946 - 09.11.1946
Vali Ve Belediye Reisi	İzzettin Çağpar	09.11.1946 - 28.02.1948
Vali	Mehmet Avni Doğan	09.02.1948 - 22.05.1950
Belediye Reisi	Ragıp Tüzün	28.02.1948 - 05.04.1950
Belediye Reisi	Fuat Börekçi	05.04.1950 - 02.10.1951
Vali	Necati İlater	24.08.1950 - 18.01.1952
Belediye Reisi	Atıf Benderlioğlu	03.10.1951 - 18.03.1954
Vali	Kemal Aygün	12.04.1952 - 12.09.1955
Vali Ve Belediye Reisi Vekili	Kemal Aygün	01.06.1954 - 14.09.1955
Vali	Cemal Gökten	14.09.1955 - 09.10.1957
Vali	Kemal Aygün	09.10.1957 - 17.07.1958
Belediye Reisi	Orhan Eren	21.11.1955 - 16.06.1958
Vali Ve Belediye Reisi	Dilaver Argün	17.06.1958 - 27.05.1960

14 Mayıs 1950 tarihinde yapılan milletvekili genel seçimlerinin ardından iktidara gelen Demokrat Parti, kamu bürokrasisinde ve belediyelerde CHP döneminden kalan memurları görevden alarak tek parti iktidarının izlerini silmek istemiş ancak Ankara Belediye Reisi Fuat Börekçi ile İstanbul Valisi ve Belediye Reisi olan Fahreddin Kerim Gökay'ı istisna tutmuştur. Börekçi ve Gökay, Demokrat Parti'nin iktidara gelmesinden sonra görevde tutulan nadir bürokratlardandır. Öyle ki Gökay, DP iktidarı döneminde yedi yıl boyunca İstanbul Valisi ve Belediye Başkanı olarak görev yapabilmıştır. Ankara'da ise benzer bir durum yaşanmamış; Kemal Aygün ve Dilaver Argun haricinde valilik ve belediye başkanlığı görevlerini birlikte yürüten bir bürokrat olmamıştır. Bu iki isim "mansup reislik" uygulaması⁶⁶ ile valilik görevlerinin yanında belediye başkanlığı görevini de yürütmüşlerdir. DP döneminde sadece belediye reisliği görevini yürüten üç, sadece valilik görevini yürüten üç ve her iki görevi de birlikte götüren iki bürokrat mevcuttur. Dolayısıyla Tek Parti döneminin Ankara açısından yaygın uygulaması olan valilik ve belediye başkanlığı görevlerinin tek elden yürütülmesi usulü tam olarak terkedilmese de; çoğu zaman uygulanmamıştır.

DP iktidarı dönemindeki yerel seçimleri ele aldığımız bölümde muhtarlık, belediye başkanlığı ve il genel meclisi seçimlerine ilişkin bilgiler verilmiş ancak Ankara'nın belediye başkanının kim olduğu ve kaç oy ile seçildiği hususuna yer verilmemiştir. Çünkü belediye başkanlığı seçiminde tek dereceli sistem yerine iki dereceli sistemi anımsatan bir seçme usulü uygulanmıştır. Dolayısıyla da Ankaralı seçmenlerin belediye başkanını doğrudan seçme durumu söz konusu olmayıp; dolaylı olarak seçme imkânı bulunmaktadır. Bu dolaylı seçimde Ankaralı seçmenler, belediye meclis üyelerini seçmekte; meclis üyeleri de belediye başkanını seçmektedir. Bu durum basının eleştirisini celbetmiş; iki dereceli seçim sistemine benzetilen bu sistemin

⁶⁵ Cumhuriyetin ilanından günümüze Ankara valileri için bkz. <http://www.ankara.gov.tr/eski-valilerimiz>, erişim tarihi: 28.09.2020.

⁶⁶ Mansup reislik, Bakanlar Kurulunun belediye başkanını atamasına verilen isimdir. İlk olarak 1954 yılında Ankara'da uygulanmış ve Vali Kemal Aygün Ankara Belediyesi'nin mansup reisi olarak atanmıştır. 1957 yılında Ankara'da tekrardan uygulanmış ve Dilaver Argun 27 Mayıs'a kadar mansup reis olarak görevde kalmıştır. Takip eden yıllarda İstanbul, Adana, Eskişehir, İzmit, Adıyaman, Kırklareli, Manisa, Maraş, Konya, Mardin, Amasya, Rize, Antalya ve Trabzon vilayetlerinde mansup reislik uygulaması ile valiler, belediye başkanlığı görevini yürütmüşlerdir (Bkz. Kaynar, 2017: 221).

sakıncaları sıralanarak halkın belediye başkanını doğrudan seçmesi gerektiği salık verilmiştir (Çolak, 2013: 65).

6.İKTİDAR PAYLAŞIM SÜRECİNDE KENTSEL AKTÖRLER

6.1. Halkevlerinden Vatan Cephesi'ne

Tek Parti iktidarı döneminde Ankara'nın siyasal kültürel ve sosyal hayatına etki eden en önemli aktörlerden biri Halkevleri idi. 1932 yılında kurulan Halkevleri, kapatıldığı 1951 yılına kadar CHP'nin yan kuruluşları olarak faaliyetlerini yürütmüş ve yerel siyasetin belirleyicisi olmuştur. Yirmi yıla varan süre zarfında kent ve ülke siyasetinde önemli rol oynayacak isimlere ev sahipliği yapan Halkevleri, kamu bütçesinden kendine ayrılan paylarla da mali bakımdan önemli bir güce sahiptir.

1950 yılında CHP'nin seçimi kaybederek iktidardan uzaklaşması ve yerine farklı siyasi ve ekonomik görüşe sahip olan Demokrat Parti'nin iktidar olması ile bir paradigma değişikliği yaşanmıştır. Dolayısıyla da Halk Evleri'nin yıldızı sönmüştür. 1951 yılında Halkevleri kapatılmış ve emvali hazineye aktarılarak CHP'ye mali anlamda önemli bir darbe indirilmiştir. Bundan böyle CHP, yerel ve ulusal siyasete kendi namına etki edecek bir müesseseden mahrum kalacaktır. Ancak benzer işlevleri yürütecek bir müessese DP iktidarı tarafından hemen kurulmamış; daha doğru bir ifadeyle kurulması düşünülmemiştir. DP'yi Vatan Cephesi'ni kurmaya iten sebeplerin başlangıcı olarak 1957 yılından itibaren ortaya çıkan meşruiyet krizi örnek verilebilir.

1957 seçimlerinde DP'nin ciddi oy kaybına uğraması ve seçim sonrasında siyasi ortamın iyiden iyiye gerilmesiyle birlikte muhalefet partileri arasında birleşme ve güç birliği oluşturma eğilimleri artmıştır. 1958 yılı sonbaharında önce 16 Ekim'de CMP ile KP birleşerek CKMP adını almış; sonrasında ise 24 Kasım'da HP, CHP'ye katılmak için kendini feshetmiştir. Muhalefet partileri bu hamleleri ile Güç Birliği Cephesi (Milli Muhalefet Cephesi)'ni oluşturmuş; bu durum karşısında DP de Vatan Cephesi'ni kurma çalışmalarını hızlandırmıştır (Koçak, 2019: 59; Cebe, 2020: 114).

Muhalefetin birleşmesi karşısında Vatan Cephesi kurulmasının gerekliliğini vurgulayan Menderes, yurt gezileri sırasında halktan böyle bir cephe oluşturmalarını istemiş ve “*kin ve husumet cephesine*” karşı “*Vatan Cephesi*” çıkışı yapmıştır (Tetik, 2015: 123). Nihayetinde 18 Ocak 1959 tarihinde Vatan Cephesi'nin açılışı yapılmış ve hızlı bir şekilde üye ve örgüt sayısını artırma çalışmalarına girişilmiştir (Şağan, 2013: 359).

Vatan Cephesi'nin kurulduktan sonraki en belirgin faaliyetleri, her ne şekilde olursa olsun cepheye katılımları (üyelikleri) artırma ve yeni katılanların isimlerini düzenli olarak radyodan duyurma şeklinde cereyan etmiştir. Vatan Cephesi'ne katılımları artırmak için para ve menfaat temini gibi vaatlerin yanı sıra özellikle memurlar açısından baskı ve zorlama gibi uygulamalara başvurulduğu iddia edilmiştir. Bunun yanı sıra öğrenci derneklerine de Vatan Cephesi'ne katılmaları yönünde baskı yapılmıştır. Bu dönemde Ankara Radyosu adeta Vatan Cephesi'nin yayın organı gibi kullanılmış; her akşam haber bülteni saatlerinde, bülten öncesi ve sonrasında Vatan Cephesi'ne kaydolunanların isimleri dakikalarca okunmuştur.⁶⁷ Bu durum devlet radyosunun amacına aykırı olarak kullanıldığı ve iktidarın propaganda aracına dönüştürüldüğü eleştirilerini de beraberinde getirmiştir (Gaytancıoğlu, 2011: 101; Şağan, 2013: 331; Koçak, 2019: 60)⁶⁸.

⁶⁷ İsimlerin üye listelerine nasıl eklendiği hususunda Aktör Kadir İnanır'ın 23 Ekim 2005 tarihinde Radikal Gazetesi'ne verdiği röportajda önemli ipuçları yer almaktadır: “1959 yılı, ya altı, ya da yedi yasındaydım. Bizim evde radyo vardı. Hep beraber doluşup dinliyoruz. Türkiye'deki herkes iktidardaki DP'nin organize ettiği Vatan Cephesine katılıyor. Bizim eve gelip başladılar saymaya, Vatan Cephesine katılanlar: Ahmet İnanır, Ömer İnanır, Zekeriya İnanır, Elmas İnanır... en sonunda Kadir İnanır dedi. Kulaklarımla duydum bende katılmışım. Yedi yasında Vatan Cephesine katılır mı bir çocuk?” (Bkz. Gaytancıoğlu, 2011: 107).

⁶⁸ Ayrıca bkz. Cebe, 2020: 114-115; Tetik, 2015: 123.

Resim 22. Hürriyet Gazetesi, 13 Ekim 1958.



Vatan Cephesi nedeniyle DP iktidarının en çok eleştirildiği hususlardan biri bu ocakların fırsatçılar ve menfaat peşinde koşanlar için bir merkez üssü haline geldiği eleştirisidir. Vatan Cephesi Ocağı'na katılan memurların görevde yükseldikleri, gazino veya Tekel bayisine ruhsat almak isteyen esnafın bu amaçla V.C.'ye kaydolduğu, polisle veya devlet daireleriyle sıkıntısı olan kişilerin V.C.'ye üye olmak suretiyle sorunlarını çözmeleri gibi hadiseler artık ayyuka çıkmış iddialardı (Gaytancıoğlu, 2011: 102). Diğer taraftan Vatan Cephesi Ocaklarının açılması ve yeni üyelikler için hazine ve Ankara Belediyesi'nin bütçesinden 13.845.546 lira harcadığı ortaya konulmuştur. Bu meblağın 11.883.800 lirası reklam yayın ücreti olarak, 1.075.070 lirası belediye harcı olarak, 236.676 lirası ise damga resmi olarak hazine ve Ankara Belediyesi'ne ödendiği ve bu suretle kurumların zarara uğratıldığı iddia edilmiştir (Kaya ve Avşar, 2013: 407).

Vatan Cephesi'ne üye olanların sayısı, dönemin DP milletvekili, Rıfıkı Salim Burçak'ın hatıratında kendine yer bulmaktadır. Buna göre V.C. kurulduktan sonra 1959 yılı ocak ayında V.C.'ye katılımların 200 bine yaklaştığı, yılsonunda ise bu rakamın 973.170 olarak gerçekleştiği ifade edilmektedir. 1959 Aralık ayı itibariyle Ankara'dan V.C.'ye katılanların sayısı ise 22.946 olarak gerçekleşmiştir⁶⁹ (Kaya ve Avşar, 2013: 408; Uyar, 2001: 78).

Vatan Cephesi, kurulduğu tarihten itibaren günün koşullarında ülke sathındaki ulusal iktidarın yereldeki paylaşımını sağlayan aktörlerden biri haline gelmiştir. Gerek başkent Ankara'da gerekse yurdun diğer şehirlerinde devletle işi olan, iktidardan medet uman kimselerin işlerinin görüldüğü; bunun karşılığında vatandaşın üyeliğini ve bağlılığını bildirdiği bir ilişki meydana getirilmiştir. Bu ilişkisi vasıtasıyla iktidar, yaklaşan seçimlerde ihtiyaç duyduğu 700 bin seçmeni kazanmak için sahip olduğu yetki ve kaynaklarının yahut da sahip olmadığı yetki ve kaynakların bir kısmını V.C.'ye kullandırma yoluna gitmiştir. Yukarıda ifade edildiği üzere görevinde yükselmek veya iyi bir yere tayin olmak isteyen memurlardan iş bulmak isteyen işsizlere, belediyeden ruhsat almak ya da imar işini çözmek isteyen kişilerden devlet dairelerinde halledilmesi gereken işleri bulunanlara kadar farklı kesim ve konumlardaki vatandaşlara menfaat temin edilerek iktidar paylaşımında V.C.'nin kentsel, hatta ulusal bir aktör olması sağlanmıştır.

⁶⁹ Bu kaynağa göre, Aralık 1959 tarihi için İstanbul'daki kayıtlı üye sayısı 82.182'dir. Ancak DP İstanbul Bülteni'nin 1960 Mart'ında yayımladığı istatistiklere göre 76.040 kişi V.C. İstanbul teşkilatına kaydolmuş gözükmektedir. Aradan üç ay geçtiği halde üye sayısının artmayıp azalmış olması, verilen istatistiklerin gerçek rakamların çok daha üzerinde olduğuna dair karine teşkil etmektedir (Bkz. Uyar, 2001: 78-79).

6.2. Ankara Basını

DP iktidarı döneminde Ankara basınının en güçlü figürü olarak, Demokrat Parti'nin yayın organı olan Zafer Gazetesi ön plana çıkmaktadır. 30 Nisan 1949'da, DP henüz muhalefette iken partinin yazılı basın organı olarak kurulan gazete, 27 Mayıs Darbesi'ne kadar yayın hayatına devam etmiştir. Zafer Gazetesi, 10 yıllık DP iktidarı döneminde iktidarın Ankara'daki paydaşlarından biri olarak basındaki yerini almıştır. Gazetenin yayın politikası DP iktidarına karşı getirilen eleştirilere karşı parti ve hükûmeti savunmak; hükûmetin icraatlarının iyi, güzel ve doğru olduğunu halka anlatmak; aleyhe propagandalara karşı propaganda yapmak şeklinde teessüs etmiştir (Koçak, 2019: 34; Özdemir, 2018: 25).

Zafer Gazetesi, hükûmeti ve icraatlarını savunan tutumunun yanı sıra Başbakan ve Cumhurbaşkanı'nın yurt içi ve yurt dışı gezilerini ve nutuklarını sayfalarına taşımakta ve hükûmetin resmi bülteni olarak yayın yapmaktadır.

Zafer Gazetesi'nin gerek Ankara yerel siyasetinde gerekse ülke siyasetinde DP'ye yaptığı olumlu katkılar şu şekilde sıralanabilir (Özdemir, 2018: 25-26):

1. Halkın istek ve şikayetlerini toplumun hassasiyetleriyle birleştirerek DP'nin bu konularda politika üretebilmesini sağlamak;
2. Halkın ekonomik ve sosyal sıkıntılarına ışık tutarak iktidarı denetlemek ve halk nezdinde DP'nin karşılık bulmasını sağlamak;
3. DP'nin muhalefet yıllarında ülkenin demokratikleşme sürecine katkıda bulunmasını ve çoğulcu yapıyı parti ilkeleri etrafında toplamasını sağlamak;
4. Ankara kamuoyunda ve ülke genelinde sessiz çoğunluğun sesi olarak muhalefeti ve muhalif düşüncüyü sağlamlaştırmak ve güçlendirmek;
5. CHP dışında kalan tüm fikir oluşumlarına, cemiyetlere ve topluluklara muhalefetin ulaşmasını sağlamak;
6. DP'nin siyasi (seçim) kampanyalarının yürütülmesine öncülük etmek;
7. Tek Parti iktidarını yayınlarıyla denetlemek ve Tek Parti anlayışının yıkılmasında kilit rol üstlenmek;
8. Tek Parti iktidarı tarafından oluşturulan toplumsal sınıf ve katmanların ortadan kaldırılmasını sağlamak.

Zafer Gazetesi'nin DP'ye olan fayda ve desteği, kuruluşundan 27 Mayıs sürecine kadar devam etmekle birlikte Türk siyasal hayatına aynı nispette faydalar sağladığını söylemek güçtür. DP'nin muhalefet yıllarında ve DP iktidarının ilk yıllarında çoğulculuğa ve demokrasiye katkı sağlayan Gazete, iktidarın basın ve muhaliflere karşı sert tutum sergilediği yıllarda muhalefete karşı kullanılan bir silah haline gelmiştir.

Resim 23. Zafer Gazetesi, 13 Ekim 1958.



Zafer Gazetesi, Vatan Cephesi'nin kuruluşunda ve yayılmasında yayınları ile önemli bir misyon üstlenmiştir. Gazete, kuruluşundan itibaren sürekli olarak Vatan Cephesi'ne katılımları haberleştirmiş ve V.C.'ye katılanların isimlerini günbegün yayınlamıştır (Gaytancıoğlu, 2011: 120; Koçak, 2019: 59-60). Zafer Gazetesi, yukarıda sayılanlar haricinde, seçim dönemlerinde seçmen davranışlarını ve Ankara kamuoyunu iktidarın talepleri doğrultusunda yönlendirme gibi işlevleri de yerine getirmiştir.⁷⁰

7. ANKARA'DAKİ SOSYAL YAPI VE DÖNÜŞÜMÜ

Cumhuriyetin ilanından DP'nin iktidara gelişine kadarki dönemde (1923-1950) bir memur kenti olarak tarif edilebilecek olan Ankara, 1950'lerden itibaren tam anlamıyla bir kent olma yolunda hızlı ve emin adımlarla ilerlemiştir (Bilir, 2015: 47). Cumhuriyetin ilanını izleyen yıllarda, o güne kadar Ankara'nın hakim sosyal sınıfı olan "Eski Ankaralılar" zümresine kırsaldan ve çevre illerden göç yoluyla gelen işçi kesimi ile eski başkent İstanbul'dan gelen memurlar eklenmiş ve şehir hayatında üç farklı sosyal sınıf ortaya çıkmıştır (Bayraktar, 2013: 32).

Ankara'ya yönelik göç hızının Türkiye ortalamasının çok çok üzerinde seyrettiği gerek tek partili gerekse çok partili dönemde, başkentten Cumhuriyet öncesindeki yerleşik sakinleri olan Eski Ankaralılar, şehrin sosyal dokusunda gittikçe azalan bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır.⁷¹ Bunda memur olarak İstanbul'dan gelen nüfusun Ankara'nın sosyal hayatına baskın bir şekilde dâhil olması ve şehri adeta bir memur şehri haline getirmesi büyük pay sahibidir. Diğer taraftan da çevre illerden ve kırsaldan şehre iş bulmak umuduyla gelen kitlelerin oluşturduğu göçler, şehrin eski sakinlerini sosyal hayattan izole eden bir unsur olarak öne çıkmaktadır. Öte yandan memur sınıfı da kendi içinde orta düzey gelir grubundaki kimseler ile bürokratik elit olarak tabir edilebilecek yüksek rütbeli memurlardan oluşmaktadır ki, Yeni Ankaralıları meydana getiren sosyal sınıflarıdır. Memur sınıfı haricinde çalışan kesimin büyük çoğunluğu, göçler neticesinde Anadolu'dan Ankara'ya yerleşmiş olan vatandaşlardan oluşmaktaydı. Bu sınıftan, zaman içerisinde alt gelir grubuna sahip

⁷⁰ Gazete, Ankara'da 11 Eylül 1957 tarihinde yaşanan sel felaketine manşette ve sürmanşette yer vermemiş; olayı, ilk sayfadan küçük bir bölüm halinde okuyucularına sunmuştur. Haberde, can ve mal kaybından bahsedilmemiş; ılımlı ve geçiştirmeci bir üslup kullanılmıştır (Bkz. Kaynar, 2017: 221).

⁷¹ Eski Ankaralıları başkentten toplumsal yapısından asimile eden uygulamalardan biri, Hacettepe Mahallesi'nin 1959'dan 1971'e kadar süren kamulaştırmalar neticesinde ortadan kaldırılması ve mahalle sakinlerinin Ankara'nın diğer mahallelerine dağıtılması hadisesidir. Her ne kadar kenar mahalle ve gecekondü mahallesi olsa da Ankara'nın birkaç kuşak yerlilerinin ikamet ettiği bu mahalle, yeni rejime ayak uyduramamış ve merkezi yönetimle sağlıklı ilişkiler kuramamıştır. Bu yönüyle başkentten en asi mahallesi olarak ön plana çıkan Hacettepe, ehlileştirme politikasının bir sonucu olarak tarihteki yerini almıştır (Bilir, 2015: 90).

kimseler ve yüksek gelir grubuna sahip kimseler şeklinde yeni sosyal sınıflar türemiş ve başkent in sosyal hayatında yer edinmişlerdir.

Tek Parti döneminde işyerleri ve devlet kurumları açısından şehrin kalbi sayılabilecek politik ve bürokratik merkez, Ulus iken 1950'li yıllardan itibaren başkent iki merkezliliğe yönelmektedir. Kızılay'ın önem kazanmaya başladığı 1930 yıllardan sonra Ulus, kültürel ve ticari merkez olarak önemini korumaya devam etmiştir. 1950'li yıllardan itibaren devlet kurumları Kızılay civarına taşınmaya başlamış ve şehrin gözde mekânları hep Kızılay civarında açılır olmuştur. Bu yıllarda Kızılay, başkent in yeni bürokratik ve politik merkezi haline gelmiş; bunun yanı sıra ticari, kültürel ve finansal olarak da ön plana çıkmıştır (Bayraktar, 2013: 20; Bayraktar, 2016: 68). 1954 yılı verilerine göre Ulus bölgesindeki işyeri sayısı 3.651 iken Kızılay bölgesinde 693 işyeri bulunmaktadır. Ancak Ulus'taki bu işyeri yoğunluğu daha çok düşük gelir gruplarına hitap etmekte olup Cumhuriyet'in ilk yıllarındaki albenisini kaybetmiş vaziyettedir. Başkent in yeni cazibe merkezi olan Kızılay ise İşhanları ile üst gelir tabakası diyebileceğimiz memur kesime ve elitlere hitap etmektedir (Bilir, 2015: 49). Bu yıllarda park ve meydanların yapılması ile bilumum otel, restoran, kitapçı, sinema, pastane gibi dükkânlar Ulus'tan Kızılay istikametine taşınmaya başlamıştır. Bu taşınmaların en önemlisi 1961 yılında TBMM'nin Ulus'tan taşınması olup; bu tarihten sonra Ulus politik anlamda merkezilik özelliğini tamamen kaybetmiştir. Bu aslında mekânsal anlamda bir dönüşümün de göstergesidir. Demokrat Parti'nin iktidara gelişiyle birlikte önceki iktidarın uğrak ve işlek mekânları önemini ve popüleritesini kaybetmiş; yeni mekanlar ve kurumlar sahneye çıkmıştır. Örneğin Tek Parti döneminde CHP ile özdeşleşmiş olan Ankara Palas, DP iktidarı döneminde eski önemini kaybetmiş; birkaç kez el değiştirdikten sonra kapanmış ve nihayetinde tadil edilerek devlet konuk evine dönüştürülmüştür. (Bilir, 2015: 46-47).

DP iktidarı döneminde başkentteki sosyal ve mekânsal dönüşümün en önemli örneklerinden ikisi, Yenişehir'de inşa edilen Emek İşhanı ve inşa edilecek olan Kocatepe Camisidir. Cumhuriyetle birlikte kurulup yükseltilen Yenişehir'de DP iktidarının da politik duruşunun gereğini sergilemesi açısından bu hamleler önem arz etmektedir. Cami için 1956 yılında Menderes tarafından arsa tahsis edilmiş; 1957 yılında yapılan proje yarışmasını Ankara'nın gelecekteki belediye başkanlarından Vedat Dalokay ve Nejat Tekelioğlu'nun projesi kazanmıştır. Caminin temeli atılmış ancak çeşitli sebeplerle projeden vazgeçilmiştir. Kocatepe Camii projesinde DP iktidarının ilerleyen yıllarında da herhangi bir gelişme olmamıştır.⁷² DP döneminde Ankara merkezde inşa edilen cami ise Maltepe Camisi'dir (Bilir, 2015: 48). Yenişehir'in diğer sembolü olan Emek İşhanı (gökdelen) ise 1959 yılında tamamlanarak faaliyete açılmıştır (Bayraktar, 2013: 29).

7.1. Konut Sorunu ve Gecekondulaşma

Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren Ankara'da görülmeye başlanan konut sorunu, Tek Parti iktidarı boyunca varlığını devam ettirmiştir. 1950'de iktidara gelen Demokrat Parti'nin benimsediği liberal politikalar neticesinde ortaya çıkan hızlı kentleşme, plansız yapılaşmayı ve yeni konut sorunlarını beraberinde getirmiştir. 1950'li yıllar konut sorunuyla birlikte gecekondulaşmanın zirveye ulaştığı ve Ankara'nın sorunu olmaktan çıkıp ülke genelinde şehirlerin genel problemi haline geldiği bir dönem olmuştur (Çılgın, 2010: 186).

Türkiye'nin 1950'li yıllardan itibaren tarım toplumundan sanayi toplumuna evrilmeye başlaması ve hizmet sektörü ile sanayi sektörünün revaçta olması şehirleri cazibe merkezi haline getirmiş; bu durum kitlesel göçlere sebebiyet vermiştir. Diğer taraftan Mübeccel Kıray'a göre,⁷³ şehirlere yönelik göç hızı, şehirlerdeki

⁷² Kocatepe Camii'nin inşasına, Hüsrev Tayla ve Fatih Uluergin'in yaptıkları projeye 1967 yılında başlanmış; caminin ibadete açılışı 1987'de mümkün olmuştur.

⁷³ Kıray, gecekondu ve gecekondulaşmayı şu şekilde tanımlamaktadır: "Gecekondu toplumun kırsal bölgesinden kopmuş ve şehirlerde sanayi ve onunla beraber gelişen örgütler de –olmadığı için- emilememiş nüfusun mekanda yansımalarıdır. (...) Gecekondu

sanayileşme ve örgütlenme hızının çok daha üzerinde seyretmiş; sonuç olarak da gecekondulaşma olgusu başkent açısından en birincil mesele haline gelmiştir (Çılgın, 2010: 189). Bu durum, Ankara ve İstanbul gibi göç olgusunun derinden etkilediği büyük şehirler başta olmak üzere gelişmekte olan diğer şehirleri de sosyo-kültürel olarak etkilemiştir. Göç nispetinde okullaşmanın ve kent kültürüne adaptasyonun sağlanamaması; şehrin parametrelerine aykırı bir şehirli insan tipi ortaya çıkarırken suçta sürüklenme oranı da doğru orantılı olarak artmıştır (Sunay, 2004: 59-60).

1940'lı yıllarda Ankara'daki memurlar düşünülerek yürürlüğe konan kira tazminatı, DP iktidarı döneminde 1951 yılında kaldırılmış; 1955 yılında ise kira ücretlerinin serbest bırakılmasını öngören yasal düzenlemeler yürürlüğe girmiştir (Kaynar, 2020: 100). Söz konusu durumlar, kiraların hızlı bir şekilde artmasına ve dar gelirli vatandaşların mağduriyetine neden olmuştur. Belediye uhdesinde yapılan ucuz konut projeleri ise sorunları çözmekten oldukça uzak kalmıştır (Çılgın, 2010: 187).

Tek Parti döneminden itibaren sürdürülegelen konut projelerinden olan kooperatifler, DP iktidarı döneminde de varlığını devam ettirmiştir. Başkentte memurların yaşadığı konut sıkıntısını 1950 seçimlerini DP'nin kazanması neticesinde meclise giren ve başkentte oturacak olan milletvekilleri de yaşamıştır. Bunun üzerine 1951 yılında 70 milletvekili tarafından Dikmen Yapı Kooperatifi kurulmuştur. 1952 yılında Subayevleri Yapı Kooperatifi kurulmuş ve imar planı dışında yer alan Çubuk 1 Barajı ile Esenboğa Havaalanı yolundaki Mal Dağı civarı yerleşim alanı olarak belirlenmiştir. 10 yıllık DP iktidarı döneminde Ankara'da 200 kadar konut kooperatifi kurulmuş; ancak bu kooperatifler de başkent'in konut sorununa ve gecekondulaşmanın önlenmesine yönelik esaslı bir çözüm getirememişlerdir (Kaynar, 2020: 104; Bilir, 2015: 83).

DP iktidarının ilk döneminde aritmetik bir biçimde artan nüfusa ve yürürlükten kaldırılan kira yardımlarına paralel olarak gecekondulaşma ve gecekondulaşma mahalleleri de toplumsal yapının baskın bir figürü haline gelmiştir. Ankara'da 1950 yılında 12 bin civarında olan gecekondulaşma sayısı 1960'lı yıllarda 100 bine yaklaşmıştır. Özellikle Altındağ'da yoğunlaşan gecekondulaşma unsuru, haricen Mamak ve Çankaya'nın kenar mahalleleri ile Topraklık ve İncesu taraflarında konuşlanmıştır (Aydın, 2010: 71). Yine aynı yıl Ankara'daki gecekondularda ikamet edenlerin sayısının 100 bin civarında olduğu kabul edilmektedir. 1950 yılında yapılan nüfus sayımına göre bu sayının 19.576'sı Altındağ'da, 24.122'si Yenihayat'ta, 41.775'i Aktaş'ta, 18.780'i ise Yenidoğan'da ikamet etmektedir. Buna karşın Ankara'nın modern yapıda inşa edilmiş mahallelerindeki nüfus ise gecekondulaşma mahallelerindeki nüfusun yarısı nispetindedir⁷⁴ (Kaynar, 2020: 107; Özkan, 2011: 58).

İki nüfus faktörü arasındaki bu yarı yarıya fark Ankara'daki konut sıkıntısının ve gecekondulaşma sorununun ne boyutlarda olduğunu en bariz göstergesidir. Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren fevkalade önem atfedilen, devlet meselesi haline getirilen ve büyük yatırımlar yapılan Ankara'daki konutlaşma faaliyetleri, 1950 yılına gelindiğinde ancak 45 bin dolayında vatandaşa barınma imkânı sağlarken; aynı süreçte zaman zaman mücadele edilen zaman zaman da görmezden gelinen gecekondulaşma yapılaşmaları, 100 bin dolayında vatandaşa barınma imkânı sunmaktadır. Tek başına bu istatistik dahi çeyrek asırlık Cumhuriyet'in Ankara'sındaki çarpık kentleşmeyi gözler önüne sermektedir. Nitekim DP döneminde de bu olumsuz istatistik ve çarpık kentleşme değişmeyecek ve 1950 yılında 12 bin olan gecekondulaşma sayısı 1958 yılında 45 binin üzerine çıkacaktır.

sorunu bir barınma sorunundan çok, bir gelir dağılımı, sınıfsal yapı ve sosyal güvenlik sorunu olarak bilinir." (Bkz. Çılgın, 2010: 189)

⁷⁴ 1950 yılındaki nüfus sayımına göre, Cumhuriyet sonrası modern yerleşim mahallerinden olan Yenişehir'de 27.530 kişi yaşamaktadır. Diğer modern semtlerden Bahçelievler'de 8.215, Yenimahalle'de 1.917, Orman Çiftliği'nde 1.707 ve Çankaya'da 1.991 kişi olmak üzere toplam 45.395 kişi meskundur.

7.1.1. Kendine Özgü Bir Konutlaşma Projesi: İkramiye Evleri

DP iktidarı dönemde, konut sorununun çözümü için uygulanan bir yapılaşma örneği de ikramiye evleridir. 1940'lı yılların sonuna doğru kamu bankaları tarafından uygulanmaya başlayan ikramiye evleri projesi, 1950'li yıllardan itibaren liberal iktisat uygulamalarının ve özel sektörün ön plana çıkması neticesinde özel bankaların da sürece dâhil olduğu bir kooperatifçilik uygulamasına ve bir sektöre dönüşmüştür (Şumnu, 2014: 52).

Resim 24-25. 1955 tarihli İş Bankası ikramiye evleri pulu ve 1957 yılında inşa edilen Muhabank ikramiye evleri için hazırlanan afiş



İkramiye evlerinin Ankara'daki en önemli örnekleri, İş Bankası'nın inşa ettirdiği yapılardır. İş Bankası ile başlayan banka piyangoları ile ev sahibi olma sürecine ilerleyen yıllarda Ziraat Bankası ve Sümerbank gibi kamu bankaları da katılmış; nihayet 1950'li yıllardan itibaren özel bankalar⁷⁵ da ikramiye evleri projelerine başlamışlardır. 1957 yılında Şevki Vanlı ve Muzaffer Vanlı kardeşler tarafından Ankara'nın Kavaklıdere semtindeki Kennedy Caddesi üzerinde Muhabank adına yapılan konutlar, Ankara'daki ikramiye evlerinin ilk akla gelen örneklerindedir. Ayrıca Muhabank işbirliklerinin aynı yıllarda Maltepe'de, Küçükesat'ta ve Bahçelievler'de yürütmekte oldukları ikramiye evi projeleri bulunmaktadır (Şumnu, 2014: 53).

İş Bankası'nın Ankara'da başlatmış olduğu ikramiye evleri projesinin başlangıcı, Mimar Abidin Mortaş'ın 1949 yılında Ankara için tasarladığı yapılara dayanmaktadır (Şumnu, 2014: 56). Ankara'da yapılan bu toplu konutlar, Çankaya, Ayrancı, Kavaklıdere, Maltepe, Küçükesat ve Bahçeli gibi merkezi semtlerde inşa edilmiş; ikramiye evleri vasıtasıyla bu semtlerde mimari bir üslup ve kent kültürü oluşturulmuştur⁷⁶ (Şumnu, 2014: 70).

Tablo 9. İş Bankası'nca 1948-1963 yılları arasında ikramiye olarak dağıtılan ev ve dairelerin sayısının yıllar içindeki değişimi⁷⁷

⁷⁵ Bu dönemde banka piyangosu yoluyla konutların sahiplendirilmesi projelerine, Yapı Kredi Bankası, Pamukbank, Garanti Bankası, Raybank, Osmanlı Bankası, Muhabank, Akbank, Türk Ticaret Bankası, Doğubank, Emlak Bankası, İstanbul Bankası, Tutum Bankası gibi özel bankalar katılmıştır (Bkz. Şumnu, 2014: 53).

⁷⁶ Ankara Radyosu'nda İş Bankası tarafından düzenlenen ikramiye evleri projesinin tanıtımı için yayınlanan reklamın metni şu şekildedir:

“Ankara'nın en mutena semti Kavaklıdere'de kullanışlı, rahat, sağlam ve bol gelirli bir apartman dairesine kim sahip olmak istemez? İş Bankası bu apartmanlardan altısını 24 Ağustosta, altısını da 27 Ekimde talihlilerine dağıtacaktır. Ayrıca bu iki keşidede 570 bin lira tutarında çeşitli ve zengin para ikramiyeleri vardır. Türkiye İş Bankası, paranızın, istikbalinizin emniyetidir.” (Bkz. <https://usumnu.wixsite.com/ikramiye/ikramiye-suereci>, erişim tarihi: 02.10.2020.).

⁷⁷ Bkz. 23 Ağustos 1964 Milliyet Gazetesi, Haftasonu eki, s. 12.

Yıl	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	Toplam
Ev	4	5	6	10	12	24	30	13	10	9	3	-	-	-	-	-	126
Apartman	-	-	-	-	-	-	-	5	10	-	-	-	-	-	-	-	
Daire	-	-	-	-	-	-	-	10	20	24	42	48	70	90	100	100	504

SONUÇ

Ankara’da Cumhuriyet’in ilanı ile başlayan “yeniden inşa” süreci 1946 yılına gelindiğinde farklı bir noktaya taşınmıştır. Milli Şef döneminde uygulanan ve toplumsal kesimleri rahatsız eden uygulamaların verdiği memnuniyetsizlik, seçimlerde Demokrat Parti lehine bir sonuç ortaya çıkarmış ve 1960 darbesine kadar Demokrat Parti’yi iktidarda tutmuştur.

Demokrat Parti iktidarı ciddi bir liberalleşme ile birlikte devletçilikten önemli bir oranda kopuşu da beraberinde getirmiştir. Tarım kesiminden başlayarak modernleşme çabalarını başlatan Demokrat Parti, geniş bir toplumsal kesimin desteğini almıştır.

Ankara, Demokrat Parti döneminde eski görkemli günleri kaybetmiş ve İstanbul’un yıldızı parlamaya başlamıştır. İstanbul’da yaşanan imar operasyonları Başbakan Menderes ile anılan birer hatıra olarak zihinlere kazınmıştır.

Diğer taraftan Demokrat Parti dönemi yerel yönetimlerde merkeziyetçi yaklaşımın egemen olduğu bir dönemdir. Demokratikleşme adına vaat edilen yenilikler uygulanamamış ve bir önceki dönemin uygulamalarının ötesine geçememiştir. Yerel yönetimlerin özerkliği için gerekli olan mali özerklik sağlanamamış ve görev/yetki paylaşımı merkez lehine sürdürülmüştür.

Demokrat Parti’nin başbakanı olarak uzun süre iktidarda kalan Menderes, Tek Parti döneminin “köylüyü yerinde tutma” politikasını sona erdirmiş ve bu nedenden dolayı kentler bu dönemde ciddi göç almıştır. Barınma sorunu konusunda Demokrat Parti, kentlerde çaresiz kalmış ve Ankara da bundan nasibini almıştır. Gecekondulaşma sorunu, bu dönemde yalnızca Ankara ve İstanbul’un değil; ülke genelinde şehirlerin problemi haline gelmiştir. Gerek kamu gerekse özel teşebbüsler vasıtasıyla yapılan konutlar, barınma sorununu çözmekten uzaktır.

Demokrat Parti iktidarı döneminde Ankara’nın şehirleşme politikasındaki en önemli değişim iki merkezli kent yapısının tamamlanmış olmasıdır. Tek Parti döneminde parlamaya başlayan Kızılay, bu dönemde şehrin politik, bürokratik ve finansal merkezi haline gelmiştir. Erken Cumhuriyet’in ilk göz ağrısı olan Ulus, kamu kurumlarının Kızılay istikametine taşınmasıyla geri planda kalmaya başlamıştır.

Sonuç olarak ifade etmek gerekirse, Ankara’nın 1946-1960 yılları arasında Demokrat Parti ile geçirdiği dönem bir önceki dönemden yerel siyaset açısından çok farklı olmamıştır. Tek Parti iktidarı döneminde yerel siyasete yön veren iktidar kesimi güç aldığı toplumsal sınıfı değiştirmiş ancak yerel demokrasi adına şehir bir gelişme yaşayamamıştır. Öyle ki, belediye başkanlarının halk tarafından değil de belediye meclisince seçilmesi ya da İçişleri Bakanlığı’na atanması uygulaması devam etmiştir. İstanbul’a karşı zaten geri plana atılan Ankara, Tek Parti dönemindeki güç ilişkilerini Demokrat Parti döneminde farklı toplumsal tabanlar arasında yaşamış ve oligarşik yapı sadece el değiştirmiştir.

KAYNAKÇA

Kitap, Makale ve Tezler

- Açak M. (2010), “Futbol Taraftarı Üniversite Öğrencilerinin Spor Sponsorluğu Hakkındaki Görüşlerinin Değerlendirilmesi”, *e-Journal of New World Sciences Academy*, C.5, S.2, ss. 121-151.
- Açar N. (2014), “Etkinlik Sponsorluğu İle Satın Alma Niyeti Arasındaki İlişkide Marka Farkındalığının Aracı Rolü”, *Pazarlama ve Pazarlama Araştırmaları Dergisi*, S.13, ss. 33-73.
- Atasoy B. ve Kuter F. (2005), “Küreselleşme ve Spor”, *Uludağ Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi*, S.17, ss. 15-18.
- Çetin M. ve Sönmez E. (2014), “Sosyal Temsil Kuramı Bağlamında Kurumsal Reklamlar: Türk Hava Yolları Örneği”, *Gazi Üniversitesi İletişim Fakültesi İletişim Kuram ve Araştırma Dergisi*, S.39, ss. 205-235.
- Çıyan C. (2015), “2013 Türkiye U-20 Dünya Kupasının Organizasyon Yapısının İncelenmesi”, *International Journal of Science Culture and Sport*, Issue 4, ss. 131-148.
- Çoban S. (2003), “Kurumsal İmaj Oluşturma Aracı olarak Sponsorluk İnternet Uygulamaları”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C.8, S.2, ss. 218-230.
- Dinç C. (2010), “Stadyumlarda Tutundurma Çalışmaları: Fenerbahçe, Galatasaray ve Beşiktaş Futbol Statları Üzerine Bir Çalışma”, Bahçeşehir Üniversitesi Yüksek Lisans Tezi.
- Döviz, THYAO Hisse Senetleri, <http://borsa.doviz.com/hisseler/THYAO#> (04.01.2016)
- Ekmekçi R. ve Ekmekçi Y. A. (2009), “Spor pazarlaması”, *Pamukkale Spor Bilimleri Dergisi*, C.1, S.1, ss. 25-28.
- Erciş M. S. (2012), “Pazarlama İletişimi Kapsamında Sponsorluk Faaliyetlerinin Önemi ve Bir Sponsorluk Uygulaması: Türk Hava Yolları”, *Marmara İletişim Dergisi*, S.19, ss. 112-116.
- Fidelman, M., (2014), 6 Powerful Sports Marketing Promotions That Are Better Than Google, <http://www.forbes.com/sites/markfidelman/2014/02/19/6-powerful-sports-marketing-promotions-that-are-better-than-google/#37e354eb18f9>, (31.01.2016).
- Gençer R. T. (2001), “Ulusal Spor Federasyonlarının Spor Pazarlama Stratejileri”, Ege Üniversitesi Sağlık Bilimleri Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi.
- Güçlü M. (2001), “Olimpiyat Oyunları ve Spor Sponsorluğu”, *Gazi Üniversitesi Gazi Eğitim Fakültesi Dergisi*, S.3, s. 231.
- Gültekin G. (2012), “Televizyon Reklamlarında Spor Teması Kullanımının Marka Tutumu Üzerindeki Etkisi”, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Radyo Televizyon Ve Sinema Anabilim Dalı Radyo Televizyon ve Sinema Bilim dalı Yüksek Lisans Tezi.

- Güngör A. (2014), “Futbol Endüstrisinde Sportif Başarı İle Finansal Performans Arasındaki İlişkinin Analizi Ve Türkiye Uygulaması”, *İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, S.1, ss. 19-29.
- Haberturk Newspaper (date: 28.09.2015)
- Haywood R. (1994), “Sponsorluk”, *Marmara İletişim Dergisi*, S.5, ss. 204-215.
- http://www.socialbakers.com/statistics/twitter/profiles/detail/26969502-tk_tr, (01.02.2016)
- İnan T. T. (2011), “Sporda Sponsorluk ve Türk Hava Yolları Üzerine Bir Uygulama”, Bahçeşehir Üniversitesi Yüksek Lisans Tezi.
- Katırcı, H. ve Argan, M., (2012), Spor Pazarlaması (e-Kitap), T.C Anadolu Üniversitesi yayını no: 2481, Eskişehir.
- Özge Çakmak, Spor Pazarlaması Hakkında Hazırlanan Kitapçık,
<http://ozgecakmak.blogspot.com.tr/2015/01/sport-international-telafi-odevi.html> (04.12.2015).
- Soyer F. ve Can Y. (2010), “Sporda Sponsorluğun Hukuki Temelleri Ve Türkiye’deki Mevcut Durum Üzerine Bir İnceleme”, *Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi*, C.7, S.1, ss. 1203-1214.
- Turkish Airlines Corporation (2014), Annual Report.
- Ulu E. (2011), “Kentsel Alanda Spor Sponsorluğunun Tüketici Davranışları Üzerindeki Etkisi (Konya Örneği)”, Selçuk Üniversitesi Sağlık Bilimleri Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi.
- Ünal H. (2013), “Gerilla Tarzı Pazarlama ve Spor”, *Ankara Üniversitesi Spor Bilimleri Fakültesi Dergisi*, C.2, S.11, s. 63-78.
- Yavaş Ö. (2005), “Sporun Ekonomi İçindeki Yeri ve Spor Pazarlama: Üç Büyük Spor Kulübünde Uygulamalı Bir Araştırma”, Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, Edirne.



Afganistan Anayasası'nda İnsan Hakları
Human Rights in The Afghanistan Constitution

Alaeddin YALÇINKAYA¹
Yasir RASHİD²

Strategic Public Management Journal
Volume 6, Issue 12, pp. 134-148
December 2020
DOI: 10.25069/spmj.730983
Research Article/Araştırma Makalesi
Received: 02.05.2020
Accepted: 13.10.2020
© The Author(s) 2020
For reprints and permissions:
<http://dergipark.gov.tr/spmj>

Öz

Afganistan'daki insan hakları konusunun, özellikle 11 Eylül olaylarından sonra, küreselleşme bağlamında boyutları söz konusudur. 1924-2004 arasında Afganistan'da altı anayasa değişikliği yaşanmıştır. 2004 Anayasası, ülkenin hukuk tarihinde önemli bir dönüm noktası olup Türk ve İslam dünyasında da önde gelenlerdendir. Bu anayasa, medeni ve siyasi hakları koruma yanında uluslararası sözleşmeler doğrultusunda sosyal, ekonomik ve kültürel hakları da desteklemektedir. Bu bağlamda, 2001 Bonn Konferansı'nda insan haklarının önemi vurgulanmış ve yeni Afganistan anayasal düzeninin insan hakları komisyonuna saygı duymasını zorunlu kılmıştır. Buna karşın, Batılı ülkelerce finanse edilen komisyonun faaliyetleri, Afganistan halkı tarafından Batılı bir proje olarak görülmüş ve muhafazakar Afganlar buna karşı çıkmıştır. Öte yandan liberal Afganlar ise bu gelişmeleri toplumsal adalet için önemli bir fırsat olarak kabul etmişlerdir. Bu makalede, insan hakları kavramı ve gelişimi özetlenerek bu konuda Afganistan'da görülen engeller ve zorluklar analiz edilmektedir. Bunun yanında, insan haklarının Afganistan'daki gelişimi ile 2004'ten itibaren, özellikle uluslararası mutabakatlar kapsamında katkıları incelenmektedir.

Anahtar Kelimeler: Afganistan, Anayasa, İnsan Hakları, Azınlık Hakları, Afganistan Bağımsız İnsan Hakları Komisyonu

Abstract

The dimensions of the human rights issue in Afghanistan, especially after the events of September 11, are in the context of globalization. Six constitutional amendments occurred in Afghanistan between 1924-2004. The 2004 Constitution is an important turning point in the country's legal history and is one of the leading figures in the Turkish and Islamic world. In addition to protecting civil and political rights, this constitution also supports social, economic and cultural rights in line with international conventions. In this context, the importance of human rights was emphasized at the 2001 Bonn Conference and required the new Afghanistan constitutional order to respect the human rights commission. In contrast, the activities of the commission, financed by the Western countries, were seen by the people of Afghanistan as a Western project and opposed the conservative Afghans. On the other hand, liberal Afghans accepted these developments as an important opportunity for social justice. In this article, the concept and development of human rights are summarized and the obstacles and challenges in Afghanistan are analyzed. In addition, with the development of human rights

¹ Prof.Dr., Marmara Üniversitesi, Uluslararası İlişkiler Bölümü, alaeddinyalcinkaya@gmail.com, ORCID ID: orcid.org/0000-0001-5553-0314

² Marmara Üniversitesi, Uluslararası Politik Ekonomi, YL, k.yasir.rashid@gmail.com, ORCID ID: orcid.org/0000-0002-7729-3492

in Afghanistan, contributions are being explored since 2004, especially in the context of international agreements.

Key Words: Afghanistan, Constitution, Human Rights, Minority Rights, Afghanistan Independent Human Rights Commission.

GİRİŞ

11 Eylül 2001’de yaşananlar, uluslararası alanda birçok temel yapısal değişikliklerin önünü açmıştır. Terörizm, en önemli endişe ve zorluklardan biri haline gelmiştir. Taliban ve El-Kaide, ABD’nin en büyük askeri operasyonunun gerekçesini oluştururken Afganistan da bu operasyonun zemini olmuştur. ABD öncülüğündeki askeri müdahale, Taliban’ın ezici gücünü hızla yenilgiye uğratmış ve Afganistan’da yeni bir hükümet kurulmasının önü açılmıştır.

27 Kasım 2001’de, BM Afganistan Özel Temsilcisi Akhtar Ebrahimi’nin başkanlığında toplanan konferans sonucunda Bonn Antlaşması olarak bilinen bir belge imzalandı. Konferansın belli başlı hedefleri arasında, bir geçiş hükümeti kurmak, Afganistan’daki savaş ve trajediyi sona erdirmek, ulusal mutabakat oluşturmak, barış ve istikrarı sürdürmek, insan haklarına saygıyı artırmak, Afganistan’ın bağımsızlığını, ulusal egemenliğini ve toprak bütünlüğünü güçlendirmek bulunmaktaydı. Bu kapsamda temel insani hakları ve demokrasiyi tanımlama, farklı parti ve grupların varlığını düzenleme, sosyal adalet, Loya Jirga’nın (Kabile ve popüler ihtiyarlardan oluşan Büyük Millet Meclisi) oluşumu, ordu ya da silahlı kuvvetlerin oluşumu gibi hedefler yer almaktaydı. Bu konferansta, Afganistan hükümetinin uluslararası topluma verdiği taahhütler arasında, Taliban tarafından ihlal edilen haklar ve İnsan Hakları **Evrensel** Beyannamesi (İHEB) kapsamında temel insan haklarının korunması vardı.

Afganistan’da 1924-2004 dönemine kadar altı anayasa kabul edilmiş ve her biri, farklı seviyelerde temel hakları ele almıştır. 1931 ve 1964 anayasaları, ülkenin yasal sistemine temel hakların dahil edilmesinde dönüm noktasıdır. Ancak, siyasi aktör ve kurumlar bu yöndeki gelişmeyi hiçbir zaman desteklememiştir. Buna karşın liberal yöneticiler tarafından reform niteliğinde bir kısım düzenlemeler yapılmıştır. Böylece 1931 ve 1964 Anayasalarında da ilerleme yönünde kazanımlar gerçekleşmiştir. Bu bağlamda 2004 Anayasası, Afganistan’ın hukuk tarihinde bir dönüm noktası anlamına gelmiştir. Anayasa yalnızca ülkedeki medeni ve siyasi hakları değil, aynı zamanda uluslararası insan hakları sözleşmeleri kapsamında sosyal, ekonomik ve kültürel hakları da koruma altına almaktadır. Bununla birlikte, geçen süre zarfında, bir takım gelenekleri uygulama yeteneği, kalkınma, güvenlik gibi kavramlardaki bir takım belirsizlikler, Afganistan’daki temel hakların uygulanmasını olumsuz etkilemiştir. Bütün bu zorluklara rağmen, her ne kadar parlak bir başarı söz konusu olmasa da 2004 Anayasası, temel hakların korunmasında önemli başarılar elde etti.

Bu çalışmada, insan hakları kavramları ve bunun yakın tarihi İHEB, BM Siyasi ve Sivil Haklar Sözleşmesi, BM Ekonomik ve Sosyal Haklar Sözleşmesi, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS) ile başta BM olmak üzere önde gelen örgütler bünyesinde kabul edilen belgeler çerçevesinde ele alınmaktadır. Bu bağlamda insan haklarının ülkedeki geçmişine kısaca temas edilerek, çeşitli hükümetlerin bu konudaki uygulamaları özetlenmektedir. Bonn Konferansı öncesi ve sonrasında Afganistan’da insan hakları konusu alanındaki gelişmelere temas edilerek, Afgan hükümetlerinin 2001’den 2019’a insan hakları başarısı tahlil edilmektedir.

Pakistan ile Afganistan arasında bir anlamda federatif yönetime tabi aşiret bölgeleri, Somali'nin güney bölgelerine benzer şekilde devlet yönetiminin tam anlamıyla sağlanamadığı yerlerdendir. Van Schendel'e (2002) göre Güneydoğu Asya'da yer alan "Zomia" olarak adlandırılan yönetilemeyen alanlar bulunmaktadır. Çin sınırları içinde bulunan Tibet, Uygur bölgesinin kuzey ve kuzeydoğu kısımları ile Keşmir, Nepal ve Myanmar'ın birçok bölgesi, Bhutan, Laos ve Bangladeş ile Afganistan, Pakistan, Tacikistan ve Kırgızistan'da bulunan bazı alanlar da yönetilemeyen alanlar içerisine dâhil edilmektedir (Hoisington, 2012: 2-3). Dünya Bankasının verilerine göre de devletler içerisinde yer alan yönetilemeyen bölgeler önemli bir uluslararası mesele olmaya devam etmektedir (World Governance Indicators). Dolayısıyla yönetilemeyen alanlar gerçeği, bir devletin özellikle insan hakları konusunda yasal düzenlemelerle uygulamalar arasında önemli sorunlara yol açabilmekte olup, konunun bu boyutu doğal olarak bu çalışmanın kapsamını aşmaktadır. Öte yandan Soğuk Savaş döneminin önemli aşamalarından olan Sovyetlerin Afganistan'ı işgali üzerine batı SSCB'ye karşı bir anlamda direniş cephesi kabul ettiği Afganistan mücahitlerine önemli destek sağlamıştır. Anti-Komünist strateji kapsamında önemli bir kısmı daha sonra Taliban haline gelecek Mücahitlere büyük destek verilirken, birçok ülkede yaşayan güvenlik-insan hakları ikileminin Afganistan'daki altyapısı da bir anlamda ortaya çıkmıştır (Özkan, 2019: 5-25).

1. İNSAN HAKLARININ KAVRAMSAL GEÇMİŞİ

İnsan hakları, maddi gücüne, siyasi duruşuna ya da toplumsal aidiyetine bakılmaksızın, insanı evrensel ölçekte dikkate alarak tanınan hakları ifade eder. Bunlar dil, din, ırk, cinsiyet, milliyet ya da sosyal statü gözetmeksizin herkesin sahip olduğu haklardır (Gündüz, 2015: 445). İnsan hakları; insanın salt insan olması nedeniyle öznesi olduğu ve doğuştan kazandığı temel hak ve özgürlüklerin tümünü, ayrıca onun tüm yönleriyle kişiliğini korumayı ve geliştirmeyi amaçlayan evrensel ilke ve kurallar bütünüdür (T.C. Adalet Bakanlığı, 2001: 1). Bu anlamda insan olmaktan dolayı sahip olunan ve doğrudan insanlık onurunu korumayı amaçlayan bir takım temel haklar söz konusudur. Başta yaşama hakkı, işkence yasağı, zorla çalıştırma yasağı, özel hayatın dokunulmazlığı gibi özellikle otoritenin müdahalesine kapalı temel insan hakları, ülkesel veya bölgesel düzenlemelere bağlı kalmaksızın herkesin sahip olduğu evrensel kazanımlar olarak kabul edilir (Demokrasi ve İnsan haklarının Kavramsal Temelleri). İHEB gibi belgelerin de ilk bölümünü oluşturan özellikle klasik hakların, tüm insanların doğuştan kazandığı varsayıdır. Farklı ırk veya etnik gruptan olanların da bu haklarının varlığını kabul etmek ve savunmak aslında her bir insanın kendi hakkını garanti altına almak anlamına gelmektedir.

İnsan haklarının tarihi seyri, genellikle Rönesans ve Reform Hareketleri, Westfalya Barışı, Fransız İhtilali gibi modern uluslararası ilişkilere paralel olarak geliştiği kabul edilir. II. Dünya Savaşı sonrasında yürürlüğe giren belgelerin önemli bir kısmı uluslararası olduğu kadar birçok devlet için ulusal bağlayıcılığı olan düzenlemeler de getirmiştir. Bununla beraber önemli ölçüde ortaçağ mezhep savaşları, feodal düzen ve etnik sorunlardan kaynaklanan soykırım, işkence ve baskı ile bu dönemi izleyen klasik kapitalist düzenin ezici unsurlarına karşı, Batılı ülkelerde izlenen her bir düzenleme, adeta kanla yazılarak, insanlık için vazgeçilmez belgeler haline gelmiştir. Bu yüzden de söz konusu belgeleri olabildiğince sahiplenmek, bunlardan geri adım atmamak konusunda toplumsal hassasiyetin, Batı kültürü ve medeniyeti açısından son derece önemli tarihi temeli bulunmaktadır. Buna karşın söz konusu haklar birçok yönleriyle, bilinmeyen zamanlardan beri başta Türk-İslam toplumlari olmak üzere Doğuda, Uzak Doğuda zaten uygulanmaktaydı (Yalçinkaya, 2010). Ancak bunların ihlali durumunda başvurulacak belge veya kurum konusundaki sorunlar günümüzde daha belirgin bir şekilde devam etmektedir.

Bu bağlamda Afganistan’da yahut Türk veya İslam coğrafyasının herhangi bir yerinde insan hakları tarihi ve uygulamaları ile bu konudaki anayasal düzenlemeler oldukça farklı alanlardır. Dolayısıyla bir hakkın ilk defa mevzuatta yer alması, daha önce bu alanda bir hakkın söz konusu olmadığı anlamına gelmemektedir. Örneğin Dilekçe Hakkı İngiltere’de daha önce bilinmeyip ilk defa 1627’de yasal olarak tanındığı halde, Osmanlı’da ise 1876 Kanun-i Esasi ile gündeme geldiği genellikle kabul edilmektedir (Başlar, 2001: 29, 37). Belirtmek gerekir ki Kanun-i Esasi vb. belgelerle birlikte birçok hak kodifiye (tedvin) edilmiştir. Bununla beraber İslam tarihinde Halifeye, Sultana, Emire, hatta gerektiğinde Divana maruzat sunmak, her dönemde, her coğrafyada uygulanan bir teamül haktır. Bu bağlamda başta Gazneliler olmak üzere, adalet ve hakkaniyete dayalı önemli devletlere ev sahipliği yapmış olan Afganistan’daki insan hakları düzenlemelerinin önemli tarihi ve kültürel temelleri bulunmaktadır. Günümüzde insan hakları ile sivil toplum kuruluşlarının varlığı, yaygınlığı ve etkinliği konusunda doğrusal ilişki bulunmaktadır. Türk-İslam tarihinde günümüzdeki sivil toplum kuruluşları benzeri vakıflar, loncalar, Ahilik teşkilatı ve tekkeler gibi başarılı birçok teşekkül bulunmaktaydı (Demirkaya, 2018: 23). Bu gibi kuruluşların başta insan hakları olmak üzere toplumun refahı ve huzuru kapsamında yaygınlığı ve etkinliğinin Afganistan tarihinde de son derece başarılı örnekleri bulunmaktadır. Bununla beraber burada ele alınan kavramlar Batılı anlamda hakların kodifiye (tedvin) edilme süreciyle ilgilidir.

İnsan haklarının genel özellikleri itibariyle “olan”dan ziyade “olması gereken” haklar olduğu görülür. Bu yönüyle belgelenerek talebe konu olması önemlidir. Bu haklar, düzenlemelerin öngördüğü şekliyle evrensel olup içerik, yer ve zaman bakımından değişmediği öngörülür. Aynı zamanda bireysellik vasfı ön planda olup, insanların hiç kimseye bağlı olmadan, kendi başlarına davranabilmesi, fikrini açıklayabilmesi anlamına gelir. Bu haklar devredilemez olup bir çıkar karşılığı vazgeçilmesi söz konusu değildir (T.C. Adalet Bakanlığı, 2001: 1).

BM İnsan Hakları Yüksek Komiserliği ise, insan haklarını evrensel ve devredilemez, birbirine bağımlı ve bölünmez, eşit ve ayrımcı olmayan, hem hak hem de yükümlülükler olarak tanımlamaktadır (What are human rights?). Bu haklar bireyler ve iktidar yapıları, özellikle kişi-devlet arasındaki ilişkileri tanımladığından bir anlamda devletin gücünü sınırlandırır ve aynı zamanda, herkesin bu haklarından yararlanmalarını sağlayacak şartları hazırlama görevi vermektedir. İnsan hakları, tüm insanların özgürlük, eşitlik, adalet ve barış içinde yaşamasına izin veren standartlar olarak tanımlanıp her insanın insan olduğu için bu haklara sahip olduğu kabul edilir. Bu haklar; ırk, renk, cinsiyet, dil, din, siyasi veya diğer görüşler, ulusal veya sosyal köken, mülkiyet, doğum veya diğer statüleri gibi hiçbir ayırım yapmadan herkese garanti edilmektedir (Human Rights Toolkit, 2009: 4). Öte yandan egemen devletler tarafından tanınan, ulusal mevzuatta ve uluslararası normlarda yer alan bireysel ve grup haklarının toplamı olarak da tanımlanabilir.

Özetle çağdaş hukuk sistemlerindeki tanımıyla, doğuştan kazanılan, devletlerden ve yetkilerinden bağımsız haklardır. Bu anlamda insan hakları, tüm insanların hakları olup her bireyin insan olarak aynı zamanda uluslararası toplumun üyesi olması hasebiyle, söz konusu hakları her yerde uygulanmalıdır. Bu nedenle, genel olarak insan haklarının, çağdaş değerler ve kazanımlar yoluyla tüm insanların savunması gereken özgürlükler, dokunulmazlıklar ve çıkarlar olduğu söylenebilir. İnsanlar en azından milliyetleri, dinleri, ırkları veya cinsiyetlerinden bağımsız olarak bu haklara sahip olup uluslararası ilişkilerde hükümetler bu asgari haklara saygı gösterme, en azından saygı gösterdiğini iddia etme eğilimindedir. Bu bağlamda Afganistan’ın anayasal düzenlemeleri, hükümetler açısında söz konusu iddiaların etkin temelini oluşturmaktadır.

2. İNSAN HAKLARINDA ÖNEMLİ BELGELER VE KURUMLAŞMALAR

Devletler hukukunda belli bir etnik grubun haklarının korunmasına dönük koruyucu düzenlemeler ilk kez 1648 Westfalya Barış Antlaşması'nda yer almıştır. Bu antlaşma ile azınlıklara kendi dinine ve kültürlerine göre ibadet hakkı, uluslararası mutabakat haline gelmiştir (Doğan, 2016: 267). Bununla beraber Batı hukukunda, bireyin haklarının iç hukuk açısından garanti altına alınmasının 1215 Magna Karta Libertatum ile başladığı kabul edilir. Bu süreç Amerikan Bağımsızlık Savaşları ve 1789 Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi ile önemli aşamalar kazanmıştır. 17.yy.'da Avrupa'da imzalanan bazı antlaşmalarda dini azınlıkların kendi mezhebine uygun ibadet yapmalarına izin vermiştir (Hoffmann, 1995: 17). 19.yy.'da savaşan askerlerin daha insani koşullarda tedavi görmeleri, esirlere iyi davranma gibi konular gündeme gelmiştir. 1864'te Kızıl Haç'ın kurulması ve 1899 ile 1907'de düzenlenen Lahey Savaş Hukuku Kodifiye Konferansları, milletlerarası hukuk açısından önemli gelişmelerdir. 1921 Kadın ve Çocuk Ticaretinin Engellenmesi Sözleşmesi ve 1929 Cenevre Savaş Esirleri Sözleşmesi ile yaralıların tedavisi ve savaş esirlerine insanca muameleler gündeme gelmiştir. Aşağıda temas edileceği üzere Afganistan bu kapsamdaki birçok belgeye taraf olan, özellikle bölgedeki diğer devletler dikkate alındığında öncü ülkelerdendir (Afghanistan: Treaties, States Parties and Commentaries). Bir kısmını ele aldığımız bu belgeler, 1948 Evrensel İnsan Hakları Bildirisi yayılmasına kadar önemli gelişmeler olarak sayılmaktadır (Doğan, 2016: 281-272).³

2.1. 1948 İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi (İHEB)

İHEB, 10 Aralık 1948 tarihinde Birleşmiş Milletler Genel Kurulu tarafından kabul edilmiştir. Dünya savaşlarında yaşanan acıların da motive ettiği bu belge, hiçbir ülkenin red oyu vermediği, son derece kapsamlı bir mutabakat özelliği taşımaktadır.

İHEB, insan onurunun, özgürlük, adalet ve barışın temeli olduğunu kabul eder. İHEB, yaşama hakkı, temel özgürlükler, ifade hürriyeti ve özel hayatın dokunulmazlığı gibi medeni ve siyasi hakları içerir. Aynı zamanda sosyal güvenlik, sağlık ve eğitim hakkı gibi ekonomik, sosyal ve kültürel hakları da içerir (What is The Universal Declaration of Human Rights?).

İHEB, bir sözleşme olmayıp bu nedenle taraf devletler açısından bağlayıcı bir belge değildir. Ancak uluslararası toplumun hemen bütün üyeleri tarafından paylaşılan temel değerlerin bir ifadesi olup, yumuşak hukuk (soft law) olarak oldukça etkili ve önemlidir (Gündüz, 2015: 446). Bu anlamda uluslararası insan hakları hukukunun gelişimi üzerinde derin bir etkisi olmuştur. Bir görüşe göre, devletlerin nitelikli çoğunluğu tarafından imzalanması ve uzun süre boyunca geçerliliğini koruması dikkate alındığında, beyannamenin uluslararası teamül hukukunun bir parçası olarak bağlayıcı hale gelmiştir. Ayrıca İHEB kapsamındaki düzenlemeler, birçok ülkenin taraf olduğu bağlayıcı sözleşmelerde yer almış, dolayısıyla o ülkeler için bağlayıcı hale gelmiştir. Bunlar arasında AİHS ile BM Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi ve BM Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi bulunmaktadır (What is the Universal Declaration of Human Rights?).

İHEB'de yer alan birey hakları 4 gruba ayrılmaktadır (Doğan, 2016: 276-277):

³ Bilindiği gibi savaş şartları kapsamındaki haklar, İnsancıl Hukuk (Humanitarian Law) olup Afganistan şartlarında, özellikle 1979'dan günümüze çatışmaların bir şekilde devam ettiği dikkate alınarak İnsan Hakları ve İnsancıl Hukuk konusunda ayrıma gidilmemiştir.

- *Klasik manada birey hak ve özgürlükleri:* Yaşama, özgürlük, güvenlik ve insan onuru, işkence ve keyfi tutuklama yasağı.
- *Bireyin grup içinde hakları:* Aile kurma, dernek kurma, konut edinme, vatandaşlık ve sığınma hakları.
- *Bireyin siyasal hakları:* Vicdan, düşünce ve düşünceyi yayma, inanma özgürlüğü; toplantı ve gösteri yapma hakkı, örgütlenme ve seçimlere katılma hakları.
- *Bireylerin sosyal hakları:* Çalışma, çalışacağı yeri serbestçe seçme, sosyal güvenlik, eğitim görme, seyahat etme, kültürel yaşam gibi haklar.

Belirtmek gerekir ki “İslam’da İnsan Hakları Beyannamesi” veya “Kahire Deklarasyonu” olarak bilinen bir belge de bulunmaktadır. Temmuz 1990’da kabul edilen bu belge, İslam Konferansı Örgütü (İKÖ) üye devletlerin Dışişleri Konseyi tarafından İslam’da insan haklarına ilişkin bir metin olarak tanımlanmış olup, yaşamın her aşamasında üyelere rehberlik etmesi hedeflenmiştir (Cairo Declaration on Human Rights in Islam, 1990). İKÖ Kahire Deklarasyonu, üyeler için insan hakları konusunda genel bir yönlendirme olarak görülmesi gerektiğini ve üye devletlerin bu deklarasyondaki hususlara uygun olarak uygulamalarını ve konularını uyumlaştırması gerektiği savunulmaktadır. Bu deklarasyon, İslam ülkeleri arasında insan haklarına ilişkin bir düzenleme olarak 1993 Viyana İnsan Hakları Konferansı’nda uluslararası topluluğa tanıtılmıştır (Mayer, 2007: 31). Kahire Deklarasyonu içeriği önemli ölçüde, İHEB’i tamamlayıcı niteliktedir. İHEB’de öngörülen birçok hakkı tanımakta ve savunmaktadır.

Belirtmek gerekir ki İHEB’i hiçbir ülke ret oyu vermediği halde altı sosyalist devlet, Güney Afrika Cumhuriyeti ve Suudi Arabistan çekimser kalmıştır. Afganistan bildiriye imzalayanlardandır.

2.2. 1966 BM Medeni ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi

BM Medeni ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi, BM Genel Kurulu tarafından 16 Kasım 1966’da kabul edilmiş olup 160 devlet taraftır (Gündüz, 2015: 456). Bu sözleşme, BM Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi ile birlikte ikiz sözleşme olarak bilinmekte olup bir anlamda İHEB’in bağlayıcı hale gelmiş ve genişletilmiş halidir. Yukarıda belirtildiği gibi İHEB, BM Genel Kurur kararı olarak bağlayıcı sözleşme olmayıp tavsiye niteliğindedir.

BM Medeni ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi, her bir bireyin itibarını doğal kabul etmekte ve devlet içinde medeni ve siyasi hakların kullanılmasına yönelik koşulları teşvik etmeyi düzenlemektedir. Sözleşmeyi onaylayan ülkeler, temel insan haklarını korumak ve muhafaza etmekle yükümlü olup aynı zamanda sözleşmede yer alan hakları korumak ve etkili bir çözüm sağlamak için idari, adli ve yasal önlemler almak zorundadırlar.

BM Medeni ve Siyasal Haklar Sözleşmesi’nin birleştirici temaları ve değerleri Madde 2 ve 3’te bulunmaktadır ve ayrımcılık yasağı kavramına dayanmaktadır. Madde 2, Birleşmiş Milletler Medeni ve Siyasal Haklar Sözleşmesi’nde tanınan haklara saygı gösterilmesini ve sözleşmeyi (Devlet tarafı) onaylayan devletlerin sınırları dahilindeki herkese açık olmasını sağlamaktadır. 3. madde, hem erkeklerin hem de kadınların, Birleşmiş Milletler Medeni ve Siyasal Haklar Sözleşmesi’nde belirtilen tüm medeni ve siyasi hakların kullanımına eşit haklarını sağlamaktadır (International Covenant on Civil and Political Rights, 1966).

Bu sözleşmeye ek olarak insan hakları korumaları sağlayan isteğe bağlı iki önemli protokol vardır. Bunlardan biri, insan hakları ihlallerinin mağduru olduklarını iddia eden kimselerin dinlenmelerinin sağlanmasına dair ihtiyari protokoldür. Sözleşme tarafından kurulan İnsan Hakları Komitesi, mağdurlardan iletişim alma, dikkate alma ve haber alma yetkisine sahiptir. İlk isteğe bağlı protokol, sözleşmeyle yürürlüğe girmiştir. Bu protokolü şu anda 35 imzalayan ve 115 taraf vardır. Diğeri ise ölüm cezasını kaldırmayı amaçlayan ihtiyari protokoldür (Gündüz, 2015: 471-474).

Sözleşmeye Afganistan, 1983 yılında taraf olmuştur (Ratification of 18 International Human Rights Treaties). Örneğin Türkiye bu sözleşmeye ancak 2003'te katıldığı halde, Türkiye'nin bundan daha ileri seviyede olan Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesine taraf olduğunu da ekleyelim.

2.2.1. İnsan Hakları Komitesi

BM İnsan Hakları Komitesi, İnsan Hakları Sözleşmesi olan Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi ile kurulan ve 18 uzmandan oluşan bir BM organıdır. İnsan Hakları Komitesi, Cenevre'deki BM ofisinde üç hafta süren oturumlar için yılda üç kez toplanmaktadır. BM Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi'ni onaylayan ülkeler, dört yılda bir Komiteye rapor vermekle yükümlüdürler. Halka açık ve genellikle canlı yayın yapılan her oturumda raporlarını vermek üzere ilgili ülkeler davet etmektedir. Komite raporu inceler ve sonuç ve gözlemlerini ilgili ülkeye bildirir. Komite ayrıca anlaşmanın, insan hakları hükümlerinin içeriğinin yorumlanması kapsamında genel yorumları da yayınlamaktadır (International Covenant on Civil and Political Rights, 1966).

2.3. 1966 Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi

BM Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi (1966), 1948 İnsan Hakları Evrensel Beyanname ve 1966 BM Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi ile birlikte Devletlerarası İnsan Hakları Yasası'nı oluşturmaktadır. EİHB'e uygun olarak, sözleşmeler, medeni ve siyasi özgürlük ve korku ve istekten özgürlüğün tadını çıkaran özgür insanların idealinin ancak herkesin medeni ve siyasi haklarından yararlanabileceği koşullar yaratıldığı takdirde ekonomik, sosyal ve kültürel haklar elde edilebileceğini kabul etmektedir. Bu sözleşme, çerçevesinde her insanın yiyeceğe ve temiz suya ulaşma hakkını teslim etmekte, konut ve yeterli sağlık hizmetlerini içeren temel ihtiyaçların karşılanmasını öngörmektedir. Sözleşmeye taraf olan devletler, gerçek özgürlüğün, ancak herkesin ekonomik, sosyal ve kültürel haklardan yararlanabileceği koşullar yaratıldığı takdirde elde edilebileceğini kabul etmektedirler. Bu kapsamda yeterli gıda, giysi ve barınma dahil olmak üzere belirli bir yaşam standardına sahip olma hakkı (Madde 11), ulaşılabilir en yüksek fiziksel ve zihinsel sağlık standartlarından yararlanma hakkı (Madde 12), herkesin eğitim görme hakkı (Madde 13), ücretsiz ve zorunlu ilköğretim (Madde 14) ve kültürel yaşamda yer alma hakkı (Madde 15) korunmaktadır (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 1966).

3. AFGANİSTAN ANAYASALARINDA İNSAN HAKLARI

3.1. Afganistan ve İnsan Hakları

Afganistan halkı, sömürgecilik dönemiyle birlikte 19. yüzyılın başından itibaren uzun zamandır yaygın insan hakları ihlallerine tanık olmuştur. 1979 Sovyet müdahalesi ve 11 Eylül sonrası gelişmeler ile bu ihlaller zirve yaparak adeta süreklilik kazanmıştır. 1979 öncesinde halkın merkezi hükümet tarafından baskı altına alındığı

dönemde, Sovyet müdahalesi ile darbe sırasında ve sonrasında, Sovyet birliklerinin ülkede belirli bir etkinlik kazandığı dönemde, iç savaşa giden Mücahidin yıllarında, nihayet Taliban'ın ortaya çıkışından günümüze insan hakları her zaman ihlal edilmiştir. Halen bu ihlaller ciddi bir sorun olarak varlığını korumaktadır. 11 Eylül saldırıları ertesinde yapılan müdahaleden sonra BM Güvenlik Konseyi'nin "Afganistan'da İnsan Hakları Sorunu" başlıklı raporu da 2003 şartlarındaki durumu özetlemektedir (Resolution, 2003).

2020 başı itibariyle güvensizliğin önemli nedenleri arasında Taliban ve DEAŞ'ın faaliyetleri bulunmakta ve bu da kamu görevlileri açısından ciddi sıkıntılar ortaya çıkarmaktadır. Özellikle her ülkede olduğu gibi istikrarsızlık ortamında etkinlik kazanan yasadışı uygulamalar ve kurumlaşmaların yol açtığı zorluklar bulunmaktadır. Güvenlik sorunları, sivil kayıplar, adalet mekanizmasına ve adil yargılamaya erişim sorunları, insan hakları ihlallerine sebep olanların bir şekilde cezasız kalması, saldırı ve şiddet olaylarının olağanlaşmasına yol açmıştır. Bu süreçte özellikle kadınların ve çocukların durumu, ülke içinde yerinden edilmiş kişilerin bulunduğu şartlar ülkedeki insan hakları açısından en büyük kaygı kaynağını oluşturmaktadır (Concerning about Human Rights Situation in Afghanistan, 2016).

Aynı şekilde, hukuk devleti vasfının yetersizliği, güvensizliğin yaygınlığı, yolsuzluğun artması, işsizliğe çare bulunamayışı ve çatışmaların her fırsatta devam etmesi, Afganistan'da insan haklarının gelişmesinde ciddi engellere yol açmıştır (Da Azadi Radio, 2016). Bununla birlikte, siyasi liderler için bir dokunulmazlık kültürünün varlığı, güvensizlik ve uzun süren savaşlar ve diğer bazı sorunlar Afganistan'da insan hakları ihlallerine neden olmuştur (Da Azadi Radio, 2016). Öte yandan, çocuk istismarı veya çocuklara kötü muamele, kadına şiddet, güvenlik organlarında işkencenin varlığı, Bağımsız İnsan Hakları Komisyonu'nun Afganistan'da ciddi zorluklar ve temel insan hakları sorunları olarak tanımladığı konular arasındadır.

Şüphesiz SSCB'nin Afganistan'a müdahale ederek terörist olarak nitelendirdiği Afgan mücahitlere karşı savaşmak üzere ülkeyi işgali ve sonrasında yaşananların insan hakları ihlallerinde önemli bir yeri vardır. SSCB'nin dağılmasıyla terörizmin dini aşırıcılık görüntüsüyle yeni bir formata girmesi sonucu El-Kaide gibi örgütler ortaya çıkmıştır. Bu tür örgütler hedef ülkelerde çeşitli saldırılar, suikastlar, uçak kaçırma olaylarına karışmıştır. Belirtmek gerekir ki Taliban veya bağlantılı olduğu kabul edilen, Afganistan dışındaki her terörist faaliyet, Afganistan'da da baskı ve şiddetin, dolayısıyla insan hakları ihlalinin zeminini güçlendirmiştir.

Örneğin ABD'nin Kenya ve Tanzanya'daki büyükelçiliklerine karşı, 1998'de gerçekleştirilen saldırı sonucu 213 kişi hayatını kaybetmiştir. Bu büyük terör olayının yaşandığı aynı sabah Tanzanya'nın başkenti Darüsselam'da bir intihar bombacısı, kendisini patlatarak 11 kişinin ölümüne neden olmuştur. Bu olaylardan iki hafta sonra ABD, belirtilen terör saldırıları ile bağlantısı olduğunu iddia ettiği Afganistan ve Sudan'daki hedefleri Tomahawk füzeleri ile vurmuştur. Afganistan'da vurduğu kampın Bin Ladin yandaşları tarafından kullanılan bir terör kampı olduğunu ve kamp teröristlerin silahlandırılması ve eğitilmesinde kullanıldığını tespit edildiği açıklanmıştır. Sudan'ın Kuzeydoğusunda vurulan hedefte ise Bin Ladin adına kimyasal silahların yapıldığı ve Bin Ladin ile bağlantılı bir yerin olduğu iddia edilmiştir. ABD Başkanı yapılan bu saldırıların kendi ulusal güvenliğine ani tehlike oluşturan tehditlerin bertaraf edilmesi eylemi olduğunu söylemiştir (Tibari-Szabo, 2016: 82-84). Bu noktada belirtmek gerekir ki 11 Eylül 2001 saldırılarından önce gerçekleşen bu olaylarda, terörist hedeflerin vurma iddiasıyla önemli ölçüde siviller zarar görmüş, örneğin Sudan'daki bir ilaç fabrikası bombalanmıştır. 11 Eylül'den sonra da Taliban ve 2015'den sonra ise IŞİD ile mücadele kapsamındaki saldırılarda hastaneler, işyerleri, camiler gibi sivil hedefler tahrip edilmiş ve önemli insan hakları ihlalleri gerçekleşmiştir. 1988 saldırılarından sonra BM Güvenlik Konseyi'nin 1214 nolu kararıyla Afganistan'da çatışan tarafların başta 1949 Cenevre Sözleşmeleri olmak üzere uluslararası insancıl hukuka

göre sorumlu oldukları belirtilmiştir (Clapham, 2006: 500). Bu kararda da görüldüğü üzere ülkedeki insan haklarının tek sorumlusu, giriş bölümünde belirtilen “yönetilemeyen alanlar” nedeniyle Afganistan hükümeti değildir.

3.2. 1924-2004 Arasında Afganistan Anayasasında İnsan Haklarının Yeri ve Önemi

Afganistan'da, insan hakları ve temel özgürlüklerinin yasalarca tanınması ve birleştirilmesinin, 1919'da bağımsızlığından sonra, gündeme geldiği görülmektedir. Aynı şekilde, bağımsız Afganistan'ın kuruluşundan itibaren hazırlanan anayasalardaki insan hakları düzenlemelerinin bazen çok ciddi ve bazen çok sembolik kaldığı görülebilmektedir. 1924 Anayasası bağımsız bir Afgan hükümetinin ilk anayasası olarak, Afgan halkı için bir takım temel insan hakları ve özgürlükleri ortaya koymuştur (Sarwari, 2015: 22).

1930 anayasasında, nispeten demokratik ve popüler bir boyut kazandıran yeni bir konu vardır: İlk Afganistan parlamentosunun kurulması. Ancak, bu anayasada kadınların oy kullanma ve aile kurma özgürlüğünden, çalışma ve eğitim hakkından yoksun bırakılması gibi temel hak ve özgürlüklerle ilgili birçok eksiklikler vardır (Sarwari, 2015: 24).

1964 anayasası ise birçok insan hakları yeniliği içermektedir. Devletin, birey özgürlüğüne ve onuruna saygı duyma ve onları koruma yükümlülüğü özellikle belirtilmiştir. Bunun yanında yurtiçi ve yurtdışı seyahat özgürlüğü, vatandaşların sınır dışı edilmesinin yasaklanması, düşünce ve ifade özgürlüğü, toplanma ve gösteri yapma özgürlüğü ve siyasi partiler kurma özgürlüğü ile hijyeni koruma gibi haklar, bu anayasanın yenilikleri olarak sayılmaktadır (Sarwari, 2015: 25).

1976 Anayasasındaki insan hakları ve özgürlükleri konusuna gelince, temel konularda önceki anayasadaki düzenlemeler önemli ölçüde tekrarlanmıştır. Demokratik ve insan haklarını önceleyen boyutu öncekinden zayıf kalmıştır (Sarwari, 2015: 25).

İnsan haklarının 1980 anayasasına aktarılması, diğer bazı ülke anayasalarından alındığı görülmektedir. Yaşama hakkı, kişisel özgürlük, ülke içi ve dışı seyahat, kişisel dokunulmazlık, ev dokunulmazlığı, servet dokunulmazlığı, fikir ve ifade özgürlüğü, basın özgürlüğü ve eşit vatandaşlık gibi birçok insan hakları düzenlemeleri bu anayasada yer almıştır (Sarwari, 2015: 26).

1987 Anayasasındaki insan hakları, önemli ölçüce İHEB'den ve diğer yasal belgelerden oldukça sembolik bir şekilde yansıtılmıştır. Savaş, güvensizlik ve istikrarsızlık vb. sebeplerle bu anayasa pek uygulama zemini bulamamıştır. Bu dönem boyunca masum insanların bombalanması, uçak kaçırımlar, bitmeyen çatışmalar ile insanların öldürülmesi ve suçsuz yere hapsedilmesi gibi ihlaller sürüp gitmiştir (Sarwari, 2015: 27).

Afganistan'daki Sovyet destekli hükümetin çöküşünden ve mücahitlerin yükselişinden sonra, genel olarak insan hakları daha fazla ihmal edilmiştir. Mücahitler döneminin insan hakları durumu, bir bakıma önceki rejimlerinkine benziyordu. Bu dönemde insan hakları ihlalleri yaşanırken onu uygulamak veya korumak için olumlu bir girişim de yapılmamıştı. Mücahit grupları arasındaki rekabet ve diğer nedenlerle binlerce sivil öldürülmüş, şehirler tahrip edilmiş, vatandaşlar ülke içinde başka bölgelere veya ülke dışına göç etme zorunda kalmıştır. Bunun ötesinde yoksulluk, açlık, yıkım, evlerin imhası gibi insan hakları ihlalleri bu dönem oldukça fazla gerçekleşmiştir (Sarwari, 2015: 27).

Taliban rejimine gelince, insan haklarıyla ilgili hükümetler ve siyasal sistemler açısından, Afganistan tarihinin en olumsuz siyasi sistemidir. Kur'an-ı Kerim ve sünneti uygulama iddiası, kötülük ve yolsuzlukları ortadan kaldırma, güvenliği sağlama, silahsızlandırma ve İslam şeriatını uygulama sloganıyla ortaya çıkan Taliban, birçok insanı değeri tahrip etmiş ve hakları ihlal etmiştir. Taliban, halka yardım etmek ve insan haklarını güvence altına almak için hiçbir şey yapmamıştır. Taliban rejiminin cahil eylemleri yalnızca insan haklarına aykırı değil, birçok yönüyle İslam hukukuna da uygun değildir (Sarwari, 2015: 28).

2001'den sonra Afganistan'da yeni bir siyasal sistemin oluşması ile ülkede insan hakları özel bir yer edinmiştir. Yukarıda belirtildiği gibi Bonn konferansında imzalanan bir antlaşmada, Afganistan hükümetinden insan hakları sorunlarını ciddiye alması istenmişti. Bu kapsamda insan hakları yeni bir yaklaşımla ele alınmıştır (Erfani ve Motadi, 2018). Buna göre insan hakları kapsamındaki konuların Afganistan'ın yeni anayasasında düzenlenmesi gerekmektedir. 2004 Anayasası 58. maddesine göre, hükümete, Afganistan'daki insan haklarının korunmasını izlemek ve iyileştirmek amacıyla Afganistan Bağımsız İnsan Hakları Komisyonu'nu kurma görevi verilmiştir. Ayrıca, insan hakları ihlallerini şikayet etme hakkını kabul etmekte ve haklarının ihlali durumunda herkesin komisyona şikayette bulunabileceğini belirtmektedir. Anayasa, komisyona insan hakları ihlallerini soruşturması ve kovuşturması için de yetki vermektedir. Bu çerçevede komisyon, insan hakları ihlallerini yasal makamlara yönlendirebilecek ve haklarının korunmasına yardımcı olacaktır (The Constitution of Afghanistan, 2004). Bu düzenleme gereği söz konusu komisyon, resmen Hamid Karzai'nin emriyle kurulmuştur.

Afganistan'ın yeni bir siyasi aşamaya girmesiyle, hükümetin sahip olduğu alanlarda da insan hakları konularında nispi bir iyileşme yaşanmaya başlanmıştır. Kadınların ülkenin siyasi ve sosyal yapılarına katılımı sağlanmış ve çağdaş okullar geleneksel okulların yerini almaya başlamıştır. Böylece özel yasa ve adli yapı çalışmaya başlamış ve hükümet, insan hakları ihlallerini göreceli olarak izlemeye başlamıştır (Erfani ve Motadi, 2018). Bununla beraber söz konusu adımların hiçbiri Afganistan'daki insan hakları ihlallerinin sona erdiği anlamına gelmemektedir. Afganistan hükümeti, BM Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi'nde de yer alan düzenlemelere bir dereceye kadar riayet etmesine rağmen, ekonomik ve sosyal hakların güvence altına alınması ve desteklenmesi konusundaki yetersizlik nedeniyle insan hakları konusunda da beklenen hedef gerçekleşmemiştir.

2004 anayasası, Afganistan'ın İslam mirasına güçlü bir vurgu yaparken demokrasi, özgürlük ve bireysel hakların da önemini vurgulamaktadır. Bu anayasa, uluslararası mutabakatlarda da yer almış insan haklarına dair birçok düzenlemeler içermekte ve korunmalarını sağlamak için kurumsal mekanizmalar öngörmektedir. Anayasanın 6. 7. ve 48. maddeleri, tamamen veya kısmen İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'ni referans alarak, çeşitli medeni, siyasi, ekonomik, sosyal ve kültürel hakları garanti altına almaktadır. 29. ve 49. maddeler zorunlu çalıştırma, işkence ve diğer insanlık dışı cezaları yasaklarken, 52. ve 43. maddeler sırasıyla ücretsiz sağlık ve eğitim hizmetlerini düzenlemektedir. 7. maddeye göre devlet, BM Tüzüğü'ne, imzaladığı uluslararası anlaşmalara, özellikle uluslararası insan hakları sözleşmelerine ve İHEB'e uyacaktır (The Constitution of Afghanistan, 2004). Bu kapsamda Afganistan, Kadınlara Karşı Her Türü Ayrımcılığın Ortadan Kaldırılmasına İlişkin Sözleşmeyi imzalamış, toplumun her kesiminde cinsiyet ayrımcılığı konusunda önleyici tedbirler almıştır. Bunun yanında 62., 72., 85. ve 118. maddeler, insanlığa karşı suçlu bulunan cumhurbaşkanı, cumhurbaşkanı yardımcısı, bakanlar, ulusal meclis üyeleri veya yüksek mahkeme hakimlerinin seçilmesini veya atanmasını yasaklamaktadır. 134. maddede de polis suçları araştırması ve avukatlık bürosunun onları soruşturması ve kovuşturması gereği düzenlenmektedir (The Constitution of Afghanistan, 2004).

Ayrıca, 2004 anayasası yalnızca medeni ve siyasi hakları korumakla kalmıyor, aynı zamanda uluslararası insan hakları sözleşmeleri kapsamında sosyal, ekonomik ve kültürel hakları da koruma altına almaktadır. Ancak, belirtmek gerekir ki yukarıda işaret edildiği gibi başta güvenlik olmak üzere yönetim sorunları, Anayasanın öngördüğü sosyal, ekonomik ve kültürel hakların da uygulanmasını etkilemiştir. Bu zorluklara karşın 2004 Anayasası 15 yılı aşkın bir süredir yürürlükte olup Afganistan'daki temel hakların korunmasında önemli kazanımlara temel teşkil etmiştir. Bazı azınlık mahkeme kararlarının tanınması, Özbekçe gibi farklı etnik grup dillerinin öğretilmesi, kadın haklarının korunması ile çocuk haklarının korunması hakkında kanunların yürürlüğe girmesi de bu anayasanın asli kazanımları arasında yer almaktadır. Özellikle, 2004 anayasasında kadınların statüsü ile kadın ve çocuk haklarının tanınması konusundaki düzenlemeler önemlidir. Anayasa kapsamında çıkan yasalara göre Afgan kadınları, birçok siyasi ve sosyal hakları elde etmişlerdir. 22. madde kadınlarla erkekler arasında ayrımcılığı yasaklarken 44. madde, hükümete, kadınlar için düzenli bir eğitim oluşturmak ve bunu teşvik etmek için etkili programların hazırlanması ve uygulanması görevini vermiştir (The Constitution of Afghanistan, 2004). Buna karşın ilginçtir ki Kadına Yönelik Şiddetin Önlenmesine Dair Kanun'unun 2009'da onaylanması birçok kadın aktivisti tarafından eleştirilmiştir.

Ayrıca Çocuk Haklarının Korunması Hakkında Kanun ve Çocuk Koruma Kanunu da 2019'da onaylanarak yürürlüğe girmiştir. Buna göre, 18 yaşın altındaki kız ve erkekler, çocuk olarak kabul edilmektedir. Yasa, erkek çocuklara tecavüz kurbanlarına yardımı düzenlemekte ve çocukların askere alınmasını, çatışmalarda görevlendirilmesini yasaklamaktadır. Çocuklara karşı kötü muameleyi ve istismarı yasaklamasının yanı sıra, vatandaşlık, kimlik ve doğum kaydı gibi konularda da çocuk haklarını güvence altına almaktadır. Ayrıca yasa, dini azınlıkların çocukları için gerekli hizmet ve eğitimleri de düzenlemekte olup bunlara erişim özgürlüğünü sağlamaktadır (ToloNews, 2019).

3.3. Afganistan Bağımsız İnsan Hakları Komisyonu

Afganistan Bağımsız İnsan Hakları Komisyonu (ABİHK), insan haklarının korunması ve geliştirilmesi alanında çalışan ulusal bir insan hakları kurumudur. ABİHK, 2001 Bonn Anlaşması ve cumhurbaşkanlığı kararnamesi esas alınarak kurulmuş olup 2004 Afganistan Anayasası'nın 58. Maddesi uyarınca, insan hakları sorunlarını izlemek, insan haklarını korumak ve desteklemek üzere oluşturulmuştur. Komisyon, bireylerin insan hakları ihlallerini yasal otoritelere yönlendirmek ve haklarını savunmaları için onlara yardım etmekle görevlidir (The Constitution of Afghanistan, 2004). ABİHK, Afganistan'ın ulusal insan hakları kurumu olup, insan haklarının tanıtımı, korunması, izlenmesi ve insan hakları ihlallerinin araştırılması konusunda görevlidir. ABİHK'nin Görevleri ve Yetkileri Hakkında Kanun uyarınca, komisyon öncelikle şu faaliyetleri yürütmek durumundadır (Law on the Structure, Duties and Mandate of the AIHRC, 2005):

- İnsan haklarına uyulmasının izlenmesi;
- İnsan haklarının teşvik edilmesi ve korunması;
- Halkın insani hak ve özgürlüklerine yönelik tehditlerin izlenmesi;
- İnsan haklarının ihlali ile ilgili araştırmalar yapılması;
- Ülkedeki insan hakları durumunu iyileştirmek ve geliştirmek için tedbirlerin alınması.

Komisyon, kuruluşundan beri, insan haklarının geliştirilmesi, korunması ve yayılması alanlarında önemli başarılar elde etmiştir. Yüzde 44'ü kadın olmak üzere 500.000'den fazla kişi, bu komisyon bünyesinde insan hakları eğitimi almıştır. Bu kapsamda radyo ve televizyon programları hazırlanmış ve yayınlanmıştır. Toplam 3.933.998 nüsha İnsan Hakları Aylık Gazetesi, eğitim materyalleri ve bildirimleri yayınlanmış ve dağıtılmıştır.

Komasyon faaliyetleri kapsamında Şu hususlar sayılabilir (Summary of the Report on Human Rights Situation of Persons with Disabilities, 2019):

- İnsan hakları ihlali vakalarına ilişkin 27372 civarında Şikayet tescil edilmiş ve değerlendirilmeye alınmıştır,
- 29947 civarında kadına y6nelik Şiddet olayı kaydedilerek işlem baŐlatılmıŐtır,
- G6zaltı tesislerine yaklaşık 15859 ziyaret d6zenlenmiŐtir,
- Yapılan yasal m6dahale ve savunma yollarıyla toplam 5651 yasadışı mahkum serbest bırakılmıŐtır,
- Yapılan yasal m6dahalelerle toplam 50 6zel hapishane kapatılmıştır,
- 92 toplu mezar mağduru tespit edilmiş ve işlem yapılmıştır,
- 65 araştırma, tematik ve izleme raporu hazırlanmış ve yayınlanmıştır,
- 2016-2019 d6neminde savaş suçları ve insan hakları ihlali vakaları konusunda ulusal bir iŐtiŐare gerçekteŐmiŐtir.

3.4. 2004 Anayasası ve Azınlık Haklarının Tanınması

2004 anayasası ile getirilen 6nemli d6zenlemelerden biri de azınlıkların durumudur. Bu anlamda 6lkedeki Őiiler, bir azınlık olarak kabul edilerek tanımakta ve 130. ile 131. maddeler, mevcut stat6 ya da kişisel stat6 ile ilgili d6zenleme bulunmadığı takdirde S6nni ve Őii inancı aıısından hukuk kurallarının geliştirilmesini 6ng6rmektedir. Belirtmek gerekir ki 6lkenin sosyo-k6lt6rel 6zellikleri de dikkate alınarak Anayasa'daki hiıbir d6zenlemenin Őeriatın uygulanmasını engellemediği h6km6 getirilmiştir (The Constitution of Afghanistan 2004). Bu kapsamda Afganistan'da, Őii Kişisel Stat6 Kanunu, Afganistan Anayasası'nın 131. Maddesi uyarınca, 2009 yılında Hamid Karzai'nin d6neminde, 249 maddede halinde y6r6rl6ęe girmiştir (Oates, 2009: 4-5).

Genel olarak azınlık dillerine gelince, 2004 Anayasasının 16. Maddesine g6re Darıca ve PeŐtuca 6lkenin genel resmi dilleri olarak kabul edilmiştir. Halkın ıoğunluğunun 6zbekçe, T6rkmence, Paıaice, Nuristanca, Beluııa veya Pamirice dillerinden birini konuŐtuęu b6lgelerde, Darıca ve PeŐtucaya ek olarak bu dillerin kullanımı, kanunla d6zenlenerek 66nc6 resmi dil kabul edilmektedir. Anayasanın bu maddesine g6re, devlet, Afganistan'ın t6m dillerini geliştirmek iıin etkili programlar uygulamakla g6revlidir. 6lkedeki mevcut dillerin kullanımı, basın ve yayın alanıyla kitle iletişim araıalarında 6cretsiz olacaktır (The Constitution of Afghanistan, 2004).

Bir kısmına işaret edilen zorluklara rağmen, 2004 Anayasası yaklaşık 16 yıla yakın bir s6redir y6r6rl6kte olup Afganistan'daki temel insan haklarının korunmasında 6nemli kazanımların d6zenlendiği bir metindir. Bununla beraber Afganistan'daki Hindu ve Sihler, 6lkenin yerli sakinleri olsa da, ıok k66k bir azınlığı temsil etmektedirler. 2004 Anayasasında Hindular ve Sihler iıin 6zel bir d6zenleme bulunmamaktadır. Bu anlamda Anayasa, Hindu dinini Afganistan'daki resmi din olarak tanımamaktadır.

SONUı

İnsan haklarını tanımlamak iıin tek bir evrensel kriter veya belge bulunmamaktadır. BM Şartı, İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi ve bu kapsamdaki s6zleŐmeler ile diğer uluslararası mutabakatlar, insan haklarının aıık bir tanımını veya kapsamını belirleyememiŐtir. Hemen her 6lkenin ve uluslararası kuruluşların insan haklarının, temel haklar olarak tanınmasını kabul etmesine karşın, bu hakların kapsamı, anlamı, gerekıesi, yorumlanması ve uygulanması konusunda evrensel bir uzlaŐma veya uygulama yoktur. Bu alandaki Şartlar, etkenler, yorumlar,

algılar ve sonuçta uygulamalar her ülke, toplum veya kuruluş için farklı olabilmektedir. Bununla beraber, temel insan haklarının doğuştan kazanılan ve kişinin mensup olduğu devlet veya otoriteden bağımsız olan haklar olduğu genel kabul görmektedir.

İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi, BM Uluslararası Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi ile BM Uluslararası Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, BM İnsan Hakları Komisyonu gibi kurumlaşmalar, insan haklarının desteklenmesi ve korunmasında önemli aşamalardır. Bu kapsamda Afganistan'da insan haklarındaki gelişmeler, bir yönüyle küreselleşmenin sonucu olup aynı zamanda 1979 Sovyet müdahalesi ve 11 Eylül 2001'den sonraki gelişmelerin de beslediği bir Batı projesi olarak kabul edilebilir. Özellikle Soğuk Savaş sonrası şartların demokrasi ve insan haklarının gelişimini olumlu yönde etkilediği ve bunun devam edeceği beklentisi yaygındır. Özellikle 11 Eylül sonrasında yaşananlar dikkate alınarak Afganistan'daki insan haklarının gelişiminin aslında bir Amerikan projesi olduğu dikkate alındığında, muhafazakar Afgan halkının buna karşı bazı hassasiyetlerinin olduğu kesindir. Bununla beraber insan hakları kapsamındaki gelişmelerin, küreselleşme sürecinin zorunlu bir sonucu olarak görülürse, bütün insanlık için olduğu gibi Afgan halkı açısından da daha yaygın kabul, itibar ve katkı anlamına gelecektir. Bu gelişme iletişim, ulaşım alanındaki gelişmelerin de beslediği uluslararası ilişkilerin yoğunlaşmasıyla beslenen doğal bir süreç olduğu için Afgan halkının tepkisel hassasiyeti azalacaktır.

Sonuç olarak Afganistan'da insan hakları kapsamındaki tartışmaların bir asrı aşan geçmişi bulunmasına rağmen, günümüzdeki kazanımların temeli özellikle 2001 Bonn Konferansı kararlarında dayanmaktadır. Bu konferanstan sonra Afganistan yönetimi insan hakları kapsamındaki taahhütlerini, gerek ulusal düzenlemeler açısından gerekse uluslararası sözleşmelere taraf olması bakımından yerine getirmiştir. Bununla beraber azınlık hakları ile kadın ve çocuk hakları konusundaki uygulamalarda ciddi sıkıntılar olduğu görülmektedir.

Afganistan, 2004 anayasası ile temel hakların korunması bağlamında önemli kazanımlar elde etmiştir. Uygulamadaki sorunlara karşın güçlü bir yasal çerçevenin varlığı da büyük bir başarı olarak kabul edilmektedir. Bu anayasa çerçevesinde ABİHK kurulması, Afgan halkı için büyük bir kazançtır. Geleneksel Afgan toplumunda hak savunmak zor olsa da, bu tür organların varlığı en azından vatandaşları daha fazla bilinçlendirebilir. Komisyonun başarıları yetersiz kaldığı halde çalışmaları genel olarak takdirle karşılanmaktadır. Buna karşın ülke genelinde, eğitim ve temel haklar konusunda farkındalığı artırmak için daha yoğun programlara ve projelere ihtiyaç vardır. Vatandaşların hakları konusunda farkındalık yetersizliği, önemli bir sorundur. Öte yandan söz konusu düzenlemelerin uygulama alanında başarısı için asayişin sağlanması, güvenlik sorunlarının çözümü ve devletin ülkenin her tarafını kontrol edebilmesi gerekmektedir.

KAYNAKÇA

Afghan MPs Approve Law on Protection of Children (2019). Tolo News, 9 December,

<https://tolonews.com/afghanistan/afghan-mps-approve-law-protection-children> , Erişim Tarihi: 31.03.2020.

Afganistan: Treaties, States Parties and Commentaries, [https://ihl-](https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/vwTreatiesByCountrySelected.xsp?xp_countrySelected=AF&nv=4)

[databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/vwTreatiesByCountrySelected.xsp?xp_countrySelected=AF&nv=4](https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/vwTreatiesByCountrySelected.xsp?xp_countrySelected=AF&nv=4) , Erişim Tarihi: 18.03.2020.

Başlar, Kemal (2001). İnsan Hakları ve Kamu Hürriyetleri, Ankara.

- Cairo Declaration on Human Rights in Islam (1990).
https://worddisk.com/wiki/Cairo_Declaration_on_Human_Rights_in_Islam/ , Erişim Tarihi: 29.03.2020.
- Clapham, Andrew (2006). Human Rights Obligations of Non-State Actors in Conflict Situations, Oxford University Press.
- Concerning about Human Rights Situation in Afghanistan (2016), <https://www.darivoa.com/a/concerning-about-human-rights-situation-in-afghanistan-/3630865.html> , Erişim Tarihi: 25.12.2019.
- Sima Samar: Fساد-ı idari âmil-i asli naks-ı hukuk-ı beşer dar Afğanistan ast (2016). Da Azadi Radio, 10 December, <https://da.azadiradio.com/a/27422684.html> , Erişim Tarihi: 25.12.2019.
- Demirkaya, Yüksel (2018). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Kamu Yönetimi'nde Yeni Aktörler: Sivil Toplum Örgütleri, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: Kamu Yönetiminde Değişim, Yüksel, Demirkaya, İstanbul: Hiperyayın, ss. 13-34.
- Demokrasi ve İnsan haklarının Kavramsal Temelleri. http://www.edchreturkey-eu.coe.int/Source/Resources/Trainingset/Module3_ConceptualFrameworkofEDCHRE_tr.pdf , Erişim Tarihi: 29.03.2020.
- Doğan, İlyas (2016). Devletler Hukuku, 3. Baskı, Ankara: Astana Yayınları.
- Erfani, Sayed Tahir, Sayed Ali, Mohtadi (2018). Cehani-sazi ve revand-i hukuk-ı beşer dar Afganistan, <https://scs-center.com/767/> , Erişim Tarihi: 25.12.2019.
- Gündüz, Aslan (2015). Milletlerarası Hukuk, Ed.: R.V.Günel. İstanbul: Beta.
- Hoffmann, Rainer (1995). Minderheitenschutz in Europa, Berlin: Grb, Mann Verlag, Berlin.
- Hoisington, Matthew (2012). International Law and Ungoverned Space, Yüksek Lisans Tezi, Tufts Üniversitesi, Boston.
- Human Rights Toolkit (2009).
https://www.theadvocatesforhumanrights.org/uploads/human_rights_toolkit_final.pdf , Erişim Tarihi: 29.03.2020.
- International Covenant on Civil and Political Rights (1966).
https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&clang=en , Erişim Tarihi: 29.03.2020.
- International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (1966). <https://indicators.ohchr.org/> , Erişim Tarihi: 29.03.2020.
- Law on the Structure, Duties and Mandate of the AIHRC (2005).
https://www.aihrc.org.af/media/files/Laws/Law_AIHRC.pdf , Erişim Tarihi: 25.12.2019.
- Mayer, Ann Elizabeth (2007). Islam and Human Rights: Tradition and Politics, Cumnor Hill: Westview Press, Cumnor Hill.
- Oates, Lauryn (2009). Afghanistan: A Closer Look – The Policy and Law-Making Process Behind the Shiite Personal Status Law, <https://reliefweb.int/report/afghanistan/afghanistan-closer-look-policy-and-law-making-process-behind-shiite-personal> , Erişim Tarihi: 01.04.2020.
- Özkan, Behlül (2019). Relations between Turkey and Syria in the 1980's and 1990's: Political Islam, Muslim Brotherhood and Intelligence Wars, Uluslararası İlişkiler, 62: 5-25.
- Parlamente Meclisi Kararı 1031 (1994). Avrupa Konseyi'ne katılırken üye devletler tarafından girilen taahhütlerin yerine getirilmesi, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=16442&lang=en> , Erişim Tarihi: 25.12.2019.
- Ratification Ratification of 18 International Human Rights Treaties, <https://indicators.ohchr.org/> , Erişim Tarihi: 19.03.2020.

- Resolution adopted by the General Assembly [on the report of the Third Committee (A/57/556/Add.3)]
57/234, Question of human rights in Afghanistan, <https://undocs.org/en/A/RES/57/234> , Erişim Tarihi: 18.03.2020.
- Sarwari, Abdul Qader (2015). Tarihçe-yi Hukuk-ı Beşer, Kabil: Afganistan Bağımsız İnsan Hakları Komisyonu,
<https://www.aihrc.org.af/media/files/Sections/Education/Dari/Diary%20of%20Human%20Rights.pdf> ,
Erişim Tarihi: 01.04.2020.
- Summary of the Report on Human Rights Situation of Persons with Disabilities (2019).
https://www.aihrc.org.af/home/daily_report/8768 , Erişim Tarihi: 31.03.2020.
- T.C. Adalet Bakanlığı (2001). Adalet Bakanlığı Personeli Görevde Yükselme Eğitimi Ders Notları, Ankara,
<http://www.edb.adalet.gov.tr/duyuruarsiv/2015/iimnotlar/insanhaklari.pdf> , Erişim Tarihi: 25.12.2019.
- The Constitution of Afghanistan (2004). <https://president.gov.af/en/wp-content/uploads/sites/4/2017/01/TheConstitution.pdf-english.pdf> , Erişim Tarihi: 30.03.2020.
- Tibori-Szabo, Kinga (2016). The Unwilling or Unable Test and the Law of Self Defence, Fundamental Rights in International and European Law, Eds.: C.Pulussen, T.Amara, V.Lazic, B.V. Rompuy, The Hague: Springer (73-97).
- Uluslararası Af Örgütü İngiltere (2018). Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Nedir,
<https://www.amnesty.org.uk/what-is-the-european-convention-on-human-rights> , Erişim tarihi: 25.12.2019.
- Van Schendel, Willem (2002). Geographies of Knowing, Geographies of Ignorance: Jumping Scale in Southeast Asia, Environment and Planning D: Society and Space, 20(6): 647-668.
<https://journals.sagepub.com/doi/10.1068/d16s> , Erişim tarihi: 29.03.2020.
- What are human rights?. <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx> , Erişim Tarihi: 29.03.2020.
- What is the Universal Declaration of Human Rights? <https://www.humanrights.gov.au/our-work/what-universal-declaration-human-rights> , Erişim Tarihi: 29.03.2020.
- Worldwide Governance Indicators, World Bank, <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>, Erişim tarihi: 29.03.2020.
- Yalçinkaya, Alaeddin (2010). Türk-İslam Devletlerinde İnsan Hakları Konusunda Örnek Uygulamalar, Yalova Üniversitesi, SBE Dergisi, 1(1): 57-78.



Doğu Asya'da Ortaya Çıkan Dijital Dönüşüm Kavramları Üzerine Bir Analiz

An Analysis on Digital Transformation Concepts of East Asian Origin

Doğuş AYGÜN¹
Zümrüt ECEVİT SATI²

Strategic Public Management Journal
Volume 6, Issue 12, pp. 149-159
December 2020
DOI: 10.25069/spmj.701366
Research Article/Araştırma Makalesi
Received: 10.03.2020
Accepted: 05.12.2020
© The Author(s) 2020
For reprints and permissions:
<http://dergipark.gov.tr/spmj>

Öz

Dijital dönüşüm ve Endüstri 4.0 ile beraber gelişen teknolojiler, başta işletmeler olmak üzere, ülke ekonomileri üzerinde önemli derecede etkili olmaya başlamışlardır. Almanya'da ortaya çıkan Endüstri 4.0 ile birlikte birçok ülke, dijital dönüşümden geri kalmamak amacıyla kendi ulusal stratejilerini geliştirme girişiminde bulunmaktadır. Sanayisi gelişmiş ülkelerin ulusal kalkınma planlarında yer alan stratejilerde belirgin farklılıklara sahip olmasına karşın temelde, sanayide liderliği sürdürme veya yeniden kazanma, ekonomik, sosyal ve çevresel bazlı hedefleri giderek yaygınlaşmaktadır. Özellikle Doğu Asya'da ortaya çıkan Endüstri 4.0 ve dijital dönüşüm temelli Toplum 5.0 ve Çin Yapımı 2025 gibi kavramlar, bu stratejilerin örneklerindedir. Endüstri 4.0 teknolojisi ve buna bağlı uygulamalar, henüz sanayide ve bilimsel çalışmalarda tam olarak karşılık ve yaygınlık kazanmamışken benzer amaçla kullanılan diğer kavramların hangi amaçlarla, nerede ve nasıl kullanıldığının incelenmesi kavramlar arası etkileşimin değerlendirilmesini sağlayacaktır. Literatürde Endüstri 4.0 daha çok üretim ve teknolojileri ile alakalı iken Japonya'da ortaya çıkan Toplum 5.0'in daha çok bireylerin ve dolayısı ile toplumun yaşam kalitesi ile ilgili olduğu görülmektedir.

Çalışmanın amacı; Endüstri 4.0'dan türetilmiş olan bu kavramların anlamlandırılması konusunda literatüre katkı sunmaktır. Toplum 5.0 ve Çin Yapımı 2025 terimlerinin sosyal medyada hangi kelimeler ve kavramlar ile bağdaştırıldığı ve literatür tanımları ile ne derece tutarlı olduğu Twitter platformu üzerindeki tweetler aracılığı ile tespit edilmeye çalışılmış, terimler ile birlikte öne çıkan kelimeler analiz edilmiştir. Ayrıca Google Trends kullanılarak ülkelere/bölgelere göre ilgi seviyeleri ölçülmeye çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Toplum 5.0, Çin Yapımı 2025, Dijital Dönüşüm, Endüstri 4.0, Twitter

Abstract

Technologies that are developed through digital transformation and Industry 4.0 started to have a significant impact on national economies and especially on businesses. With Industry 4.0 emerging in Germany, many countries are attempting to develop their own national strategies in order not to fall behind in digital transformation. Although there are evident differences on the strategies in the national development plans of the industrially developed countries; sustaining or regaining leadership in industry, economic, social, and

¹ Doktora Öğrencisi, İstanbul Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, Enformatik Bölümü, aygundogus@gmail.com, ORCID ID: orcid.org/0000-0002-9942-7308

² Doç.Dr., İstanbul Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, zsati@istanbul.edu.tr, ORCID ID: orcid.org/0000-0002-7246-6518

environmental-based targets are becoming increasingly common. Concepts emerged in East Asia, such as Society 5.0 and Made in China 2025 which are based on Industry 4.0 and digital transformation are examples of these strategies. While Industry 4.0 technologies and related applications have not gained full reaction and prevalence in industry and scientific studies yet, examining similar concepts in terms of their purposes, where and how they are being used will enable the evaluation of interactions between the concepts. In the literature, while Industry 4.0 is mostly related to manufacturing and production technologies, it is stated that Society 5.0 which is emerging in Japan is related to the quality of life of individuals and hence, the society.

The aim of this study is to contribute to the literature in terms of meaning of these concepts which are derived from the Industry 4.0. This study is an attempt to determine which words and concepts associated with Society 5.0 and Made in China 2025 on social media through tweets on the Twitter platform. Most prominent words along with the terms are analyzed. Furthermore, another attempt has been made to measure the level of interest by country/region through Google Trends.

Key Words: Society 5.0, Made in China 2025, Digital Transformation, Industry 4.0, Twitter

GİRİŞ

Günümüzde Bilgi ve İletişim Teknolojilerinin gelişimi ile beraber hem sanayi anlamında hem de toplum anlamında birçok değişimler meydana gelmektedir. Dijital dönüşüm kavramı, sanayi politikalarının temeli haline gelmiştir (Savanevičienė vd., 2019: 211). Globalleşme ve dijital teknolojilerin hızlı bir biçimde evrim geçirmesi ile beraber Nesnelere İnterneti, Yapay Zeka ve Robotik gibi teknolojiler toplum üzerinde değişimlere yol açmaktadır (Fukuyama, 2018: 47). Bu değişimler, toplumda özel hayat, kamu yönetimi, sanayi yapısı ve istihdam gibi alanlarda gerçekleşmektedir. Değişimin temelinde ise dijital dönüşüm bulunmaktadır (Keidanren, 2018: 7). 2011 yılında Almanya'da ortaya çıkan Endüstri 4.0 kavramı, günümüzde birçok kaynak tarafından belirsiz ve tam tanımlanamayan ancak aktif bir şekilde pazarlanan bir kavram olarak görülmesine karşın (Skobelev ve Borovik, 2017; Yılmaz vd., 2017), hem akademik literatürde hem sanayi yatırımlarında hem de devlet politikalarında giderek daha fazla yer tutmaktadır.

Doğu Asya'daki literatürde öne çıkan "Made in China 2025" (Çin), "Productivity 4.0" (Tayvan), "Toplum 5.0" (Japonya) gibi terimlerin Endüstri 4.0 kavramının yerine kullanıldığı görülmektedir (Savanevičienė vd., 2019; Takakuwa vd., 2018). Çin Halk Cumhuriyeti'nin Endüstri 4.0'ı "Made in China 2025" (Li, 2018), Japonya'nın Endüstri 4.0'ı ise "Toplum 5.0" olarak belirtilebilir (Savanevičienė vd., 2019: 211). Bu çalışmada tespit edilen bu terimlerden en öne çıkan "Toplum 5.0" ve "Made in China 2025" terimlerinin Twitter platformu üzerinde veri madenciliği yöntemiyle tweetlerin içerisinde kullanımları incelenmiş ve bu terimlerle bağdaştırılan öne çıkan kelimeler tespit edilerek yorumlanmıştır. Twitter bulgularına ek olarak çalışmada Google Trends de kullanılarak bazı çıkarımlarda bulunulmuştur.

1. LİTERATÜR TARAMASI

Literatürde, dijital dönüşümün sanayi üzerinde zorlayıcı bir etkisi olduğu (Fukuyama, 2018: 50), toplumsal olarak mahremiyet (Iyengar vd., 2018: 29) ve güvenlik riski konularında ise problemler ortaya çıkardığı (Schwertner, 2017: 388) tartışılmıştır. Veri kavramı, Endüstri 4.0'ın tam "kalbinde" yer almakla beraber artan bilgi akışı neticesinde bu bilginin değerlendirilmesi önemli hale gelmiştir (Lee vd., 2017: 466). Verilerin büyük ölçekli bir şekilde iletilmesinin, depolanmasının ve analizinin düşük maliyetler ile gerçekleştirilmesi mümkün

hale geldikçe ortaya birçok farklı biçimlere sahip inovasyon tipleri oraya çıkmıştır. Ayrıca, bu bilgilerin dünya üzerinde anında paylaşılabilir olmasından ötürü yönetsel ve toplumsal sorunlar ortaya çıkmakta ve Nesnelere İnternet, Yapay Zeka, Robotik ve Blockchain gibi veri tabanlı teknolojilerin uygulanması toplum temelinde değişimler meydana getirmektedir (Keidanren, 2018: 7).

Yakın geçmişte ASEAN (Güneydoğu Asya Uluslar Birliği) ülkeleri ve diğer Asya ekonomileri çeşitli Bilgi ve İletişim Teknolojileri kullanımı konusunda çok büyük bir artış yaşarken bu artış, ülkeler içinde ve arasında eşitsiz bir şekilde dağılım göstermektedir (Mitra, 2018: 123). ASEAN dijital ekonomisi yılda yaklaşık 150 milyar dolar hasılat karşılık gelmekte, bağlantı ve çevrimiçi hizmetler bu hasılatın en büyük parçaları olmakla beraber yaklaşık %80'ini kapsamaktadır. Geriye kalan %20'lik kısmı ise cihazları, sistemleri ve yazılımların kullanıcı ara yüzünü oluşturmaktadır (Wyes, 2018: 50-51).

Doğu Asya'da birçok ülke, Bilgi ve İletişim Teknolojileri kapsamında, dijital ekonomiden ve Endüstri 4.0'dan esinlenerek ulusal planlama girişimlerinde bulunmalarına karşı sayısal bölünme sebebiyle Yapay Zeka, Nesnelere İnterneti ve Büyük Veri Analitiği gibi teknolojilerin uygulanmasında gelişmiş ülkelerin gerisinde kalmaktadırlar (Mitra, 2018: 123). Ancak robotik söz konusu olduğunda Doğu Asya, çok iyi bir durumda yer almaktadır. Japonya'nın ise endüstriyel üretimde otomasyon kabiliyeti çok üst bir seviyededir. 2018 yılı Uluslararası Robotik Federasyonu Raporuna göre Endüstriyel Robot pazar büyüklükleri sırasıyla: Çin, Japonya, ABD, Güney Kore ve Almanya'dır. Bu 5 ülke, global pazarın toplam %74'ünü oluşturmaktadır. Çin 2013 yılından beri endüstriyel robotlar pazarında lider olmakla beraber 2017 yılı verileri baz alındığında tüm Avrupa ve ABD'nin toplam kurulu robot sayısı Çin'in robot sayısının altında kalmaktadır (IFR, 2018).

1.1 Japonya: Society 5.0 (Toplum 5.0)

Küresel eğilimler öngörülerek "Toplum 5.0", 5. Bilim ve Teknoloji Temel Planını'nda ilk defa sunulmuş ve Japonya Bakanlar Kurulu tarafından Ocak 2016 tarihinde kabul edilmiştir (Fukuyama, 2018: 47). Toplum 5.0 kavramı sadece imalat sektörüne özgü olmamasıyla birlikte bu kavramın fiziksel ve siber ortamları entegre ederek sosyal problemlere çözüm arayışı içerisinde olması hedeflenmiştir (Skobelev ve Borovik, 2017: 307). Gladden (2019: 1) çalışmasında geçmiş toplumların sosyal analizinin Toplum 5.0'in doğası hakkında bir fikir verebileceğini iddia etmiştir. Skobelev ve Borovik (2017: 308) ise nesnelere internetinin Toplum 5.0 ve Endüstri 4.0 kavramları çatısı altında sadece teknolojik bakış açısı ile değerlendirilmemesi gerektiğini, bu teknolojinin bireylere olan faydasını temel alan ve ilgili konuda ortaya çıkacak fırsatlara odaklanmış bir bakış açısı gerektiğini belirtmişlerdir. Takakuwa vd. (2018: 67) ise Toplum 5.0'da fiziksel ve siber alanlar birleştirilerek müşterilerin ihtiyaçlarını karşılamak için ürünler ve hizmetler sunularak insan odaklı bir toplum oluşması görüşünden bahsetmiştir. Gelişmiş bilgi teknolojilerinin, nesnelere interneti ve yapay zeka gibi teknolojilerin insan yaşamında,, endüstride, sağlık hizmetlerinde ve diğer faaliyet alanlarında kullanımının olduğu bir toplum "Toplum 5.0" olarak isimlendirilmektedir (Skobelev ve Borovik, 2017: 307). Toplum 5.0'ın temelinde güdümbilim ve Endüstri 4.0 yatmaktadır (Salgues, 2018: 7). Skobelev ve Borovik (2017: 310) çalışmalarında dijital ekonominin artan popülerliği ile birlikte çok sayıda uygulama örnekleri Endüstri 4.0 için güçlü bir temel oluşturmakta olduğunu ve bu durumun uzun vadede Toplum 5.0'a geçiş için temel oluşturacağını belirtmişlerdir. Dijital Ekonomi gelişmeleri temel alındığında Doğu Asya'da yer alan ülkeler, Güneydoğu Asya ülkelerine göre çok ileride gözükmektedir (Mitra, 2018: 123).

Toplum 5.0'ın amacı, Japon vatandaşların hayat standartlarını yükseltmek, yaşlanan ve azalan nüfus ve doğal felaketler bağlamında reformlar gerçekleştirerek Japonya için daha iyi bir gelecek yaratmaktır (Pirvu ve Zamfirescu, 2017: 5). Toplum 5.0 Japonya'da ortaya çıkmış olmasına karşın sadece Japonya ile sınırlı kalmamıştır. Bunun sebebi halihazırda Japonya'da görülmekte olan negatif nüfus büyümesi ve genç nüfusun

azalması gibi problemlerin başka ülkelerde de görülme olasılığıdır. (Savaneviçienė vd., 2019: 211). Bu tipte sorunlara Toplum 5.0 ile şimdiden çözüm bulmaya çalışılmaktadır.

Shiroishi vd. (2018) bilim ve teknoloji dünyasındaki hızlı inovasyon neticesinde ortaya çıkan bilgisayarların kapasitesinin güçlenmesi gibi gelişmelerin hem işletmeler hem toplum açısından birçok fayda sağlamakta olduğunu belirtmişlerdir. Salgues (2018: 7) inovasyon kavramının Toplum 5.0'ı yaratmadığını aksine, inovasyonun toplum üzerindeki etkisinden kaynaklı olarak Toplum 5.0'ın ortaya çıktığını iddia etmiştir. Temel olarak Toplum 5.0, Endüstri 4.0'ın işletmelerdeki üretim için kullandığı hızla gelişen teknolojileri alıp bu teknolojileri insanların günlük yaşamlarına derinlemesine entegre etmeye çalışmaktadır. Endüstri 4.0 paradigması organizasyonların etkinliğini, verimliliğini ve finansal gücünü arttırmak için yeni teknolojileri uygulamaya odaklanmaktadır. Toplum 5.0 ise robotik, yapay zeka, nesnelerin interneti, artırılmış ve sanal gerçeklik gibi teknolojileri esas alarak Endüstri 4.0'ın ticari etkilerine karşı bir çeşit dengeleyici olabileme özelliği ile insanların yaşamlarını niteliksel anlamda geliştirerek topluma fayda sağlamayı amaçlamaktadır (Gladden, 2019: 2).

1.2 Çin Halk Cumhuriyeti: Made in China 2025 (Çin Yapımı 2025)

Çin'de 1978'de başlayan ekonomik reform ile birçok insan yoksulluktan kurtarıldı. Yaklaşık 30 yıllık ekonomik kalkınma ile Çin'in imalat sanayisi büyüdü. Ancak günümüzde çevresel problemler ve kaynak sıkıntıları yeni zorluklar ve engeller yaratmaya başladı. Bu sebeplerden ötürü Çin'in imalat stratejisinin baştan düzenlenmesi gerekliliği kaçınılmaz hale geldi (Li, 2018: 67). Deloitte Global ve ABD Rekabet Konseyi, 2020 yılında ABD'nin imalat rekabetçiliği konusunda Çin'in önüne geçeceğini öngörmüşlerdir (Selko, 2015). Çin Halk Cumhuriyeti Devlet Konseyi, adı "Made in China 2025" olan 10 yıllık stratejik planını dünyadaki Endüstri 4.0 ile ilgili gelişmelere yetişebilmek amacıyla duyurmuştur (Li, 2018: 66).

Müller ve Voigt (2018: 659) Çin'in bu girişiminin ilham kaynağının aslında Almanya'da ortaya çıkmış olan Endüstri 4.0 programı olduğunu belirtmişlerdir. Ayrıca Çin'in 2015 – 2025 arasında halihazırda sanayisi çok gelişmiş ülkeler ile eşit bir noktaya gelmesi hedeflenmiştir. Made in China 2025, üç aşamalı planın ilk aşaması olmakla birlikte planın asıl amacı Çin üretimi olan ürünlerin kalitesinin artırılması ve Çin'in kendi markalarını yaratmasıdır (Li, 2018: 67). Planda inovasyonu teşvik etmek, Çin'in imalat sanayi yapısını ve çalışan yeteneklerini en iyi şekilde kullanmak, yeşil imalatı mecburi kılmak gibi amaçlar ön planda iken, öncelikli sektör olarak robotik, havacılık, enerji gibi öne çıkan sektörlerdeki ürünlere öncelik verilmesi planlanmıştır (Takakuwa vd., 2018: 65). 2020 yılında bahsi geçen temel ürünlerin yurt içi katkısı %40'a ve 2025 yılında ise %70'e çıkarılması hedeflenmekte ve Çin Halk Cumhuriyetinin 100. yılına denk gelen 2049 yılında ise Çin'in dünya üzerindeki sanayi gücü en yüksek olan ülke konumuna gelmesi hedeflenmektedir (Müller ve Voigt, 2018: 660).

1.3 Tayvan: Productivity 4.0 (Üretkenlik 4.0)

Uluslararası pazarlardaki hızlı değişim ve Çin'in tedarik zincirinin gelişimi ile beraber Tayvan'ın endüstrisi ciddi derecede karmaşık bir rekabet ortamı ve üretim teknolojisi zorlukları ile karşı karşıya kalmıştır. Bunlarla beraber GSYİH büyümesinin yavaşlaması ve işçi politikaları konusunda anlaşmazlıkların artması neticesinde Avrupa'daki imalatçılar pazarda hakimiyet kurmaya başladılar (Chen, 2018: 190). Chou vd. (2018: 9) yaptıkları araştırmada "Üretkenlik 4.0" ile birlikte akıllı üretiminin ithalatı ile KOBİ imalat endüstrisinin zorlukları aşmasına yardımcı olmak için üretim verimliliğini ve üretim kalitesini artırma konularının öne çıktığını tespit etmişlerdir. Yaşlanan nüfus, azalan doğum oranları ve sanayide üretkenlik problemleri ile karşı karşıya kalan Tayvan için "Üretkenlik 4.0" bir fırsat olacaktır.

2. YÖNTEM

Bu çalışmada,

- “Toplum 5.0” ve “Çin Yapımı 2025” ile ilişkili olarak ele alınan konular ve terimlerin kullanım sıklıkları
- “Toplum 5.0” ve “Çin Yapımı 2025”in ülke ve bölge dağılımlarının incelenmesi

için Twitter ve Google Trends tercih edilmiştir. Twitter kullanıcılarına kişisel duygulardan kritik resmi açıklamalara kadar 280 karakterden oluşan durum mesajı (tweet) göndermelerini sağlayan en popüler mikroblog sitesidir (Kabakuş ve Şimşek, 2019).

Terimler ile ilişkili olarak konuşulanların ortaya çıkarılması için Twitter web sitesi kullanılmış ve 22 ve 29 Ocak 2020 tarihleri aralığından elde edilen tweetler ile veri seti oluşturulmuştur. Twitter, arama tarihinden 7 gün geçmişe kadar mevcut olan Tweetleri göstermektedir (Twitter, 2020). Oluşturulan veri seti kullanılarak Twitter veri analizi gerçekleştirilmiştir. Analizler R programlama diliyle (R Development Core Team, 2016) RStudio (RStudio Team, 2017) geliştirme ortamında gerçekleştirilmiştir. Çalışma kapsamında; twitteR (Gentry, 2015) ve tm (Feinerer vd., 2017) R paketleri kullanılmıştır.

Terimlerin konuşulduğu ülkelerin/bölgelerin tespiti için ise Google Trends kullanılmıştır. Web sitesinde arama çubuğuna incelenecek terimler ayrı ayrı yazılmış ve çıkan sonuç yorumlanmıştır. Google Trends, Google tarafından kurulmuş ücretsiz ve herkese açık bir platformdur. Google'a gönderilen gerçek arama isteklerinin büyük ölçüde filtresiz bir örneğine erişim imkanı tanır. Bu veriler anonimleştirilmiş, sınıflandırılmış ve toplu (kümelenmiş) halde sunulur (Google Trends, 2020). Google Trends bilimsel araştırmalarda kullanılan bir araç olmakla beraber bu amaç ile kullanımına yönelik kabul edilmiş bir standart mevcut değildir (Nutı vd., 2014: 1). Ayrıca Google Trends'in potansiyeli ve sınırlılığı konusunda genel bir bilgi eksikliği mevcut olduğundan çalışmalarda kullanılan metodolojiler ve bulguların tekrarlanabilirliğini anlama konusunda bir zorluk yaratmaktadır (Dinis vd., 2019).

2.1 Twitter Veri Toplama ve Veri Ön İşleme

Bu çalışmada analizlerde kullanılan veri seti, Twitter'ın geliştiriciler için sunduğu Twitter API hizmeti yardımıyla oluşturulmuştur. Veri setini oluşturmak için Tablo 1'de detayları verilen “twitteR” isimli R paketinden yararlanılmıştır.

Tablo 1. twitteR paketi

Paket adı	twitteR: R Tabanlı Twitter İstemcisi
Açıklama	Twitter web API hizmeti için bir arayüz sağlar.
Versiyon	1.1.9
Yazar	Jeff Gentry
Kaynak	https://cran.r-project.org/web/packages/twitteR/index.html

Kaynak: (Gentry, 2015)

Veri setini oluşturacak tweet'leri elde etmek için twitteR paketinde yer alan “*searchTwitter*” fonksiyonu kullanılmıştır.

Tablo 2. searchTwitter fonksiyonu

Fonksiyon adı	searchTwitter
Açıklama	Bu fonksiyon verilen arama dizisine göre Twitter'da bir arama sağlar.
Kullanım	searchTwitter(searchString, n=25, lang=NULL, since=NULL, until=NULL, locale=NULL, geocode=NULL, sinceID=NULL, maxID=NULL, resultType=NULL, retryOnRateLimit=120, ...)

searchString olarak (society 5.0) ve (made in china 2025) kelimeleri seçilmiştir.

Twitter API platformu Standart, Premium ve Enterprise olmak üzere üç arama API'si katmanı sunmaktadır (Twitter, 2020). Bu çalışmada Standart arama API katmanı kullanılmıştır. Bu arama API'si, son 7 gün içinde yayınlanan son tweet'lerin örneklemini arar ve 'Herkes'e açık' API setinin bir parçasıdır (Twitter, 2020).

n=1000 olarak belirlenmiştir. Ancak standart arama API katmanı Tablo 3'te verilen adetler ölçüsünde tweet sunmuştur. Elde edilen tweet'lere ait özellikler aşağıdaki gibidir:

Tablo 3. searchString değerine göre elde edilen tweet'ler

searchString	Tweet Sayısı
society 5.0	366
made in china 2025	65

Shearer (2000) analiz öncesinde veriyi anlama ve hazırlamanın önemini vurgulamıştır. Bu doğrultuda her bir veri seti üzerinde veri temizliği yapılmıştır. Buna göre; noktalama işaretleri, sayılar, bağlantılar, boşluklar, istenmeyen ve alakasız kelimeler tweet metinlerinden çıkarılmıştır.

3. BULGULAR

Veri temizliği sonrası *findFreqTerms* fonksiyonu kullanılarak tweetlerde yer alan kelimelere ait frekanslar elde edilmiştir. Kelime frekanslarını elde etmek için $n \geq 1$ olarak belirlenmiştir. Buna göre; searchString (society 5.0) ve (made in china 2025) tweetler'de sıklıkla kullanılan kelimeler ve bu kelimelere ait frekans dağılımı sırasıyla Tablo 4 ve Tablo 5'te sunulmuştur. Tablo 3'te sunulan elde edilmiş tweet sayıları göz önüne alındığında, kelime sıklığı Toplum 5.0 için $n \geq 20$, Çin Yapımı 2025 için $n \geq 3$ kabul edilmiştir.

Tablo 4. Society 5.0 terimini içeren tweetlerde sıklıkla kullanılan kelimeler, bu kelimelerin Türkçeleri ve frekans dağılımları

Bulunan Kelime (İngilizce)	Türkçe Karşılığı	Kelime Sıklığı (Frequency)
solution	çözüm	33
app	uygulama (kısaltma)	31
mobile	mobil / cep telefonu / taşınabilir	31
data	veri	27

Bulunan Kelime (İngilizce)	Türkçe Karşılığı	Kelime Sıklığı (Frequency)
age	yaş	25
cities	şehirler	25
governance	yönetişim	25
insight	içyüzünü anlamak / içgörü	25
developing	gelişmekte olan	24
japan	Japonya	24
tech	teknoloji / teknik (kısaltma)	24
cuttingedge	en ileri-son teknoloji	22
worldrobotsummit	dünya robot zirvesi/konferansı	22
companies	şirketler / işletmeler	20

Tablo 5. Made in China 2025 terimini içeren tweetlerde sıklıkla kullanılan kelimeler ve bu kelimelere ait frekans dağılımı

Bulunan Kelime (İngilizce)	Türkçe Karşılığı	Kelime Sıklığı (Frequency)
technology	teknoloji	8
industrial	endüstriyel	6
revolution	devrim / köklü değişiklik	6
plan	plan	5
dispute	çekişme / itilaf / anlaşmazlık	5
year	yıl	4
global	küresel	4
chinese	Çince / Çinli / Çin'e özgü	3
market	pazar / piyasa	3
phase	aşama / safha / evre	3

Tweet sayıları konusunda karşılaştırma yapılabilmesi adına “Endüstri 4.0” terim olarak Twitter üzerinde farklı bir zaman aralığında (10.02.2020 – 17.02.2020) aratılmış toplamda 2944 adet tweete ulaşılmıştır. Bu araştırmada incelenen terimlerin ilgili tweet sayıları düşünüldüğünde popülerlik konusunda bu terimler Endüstri 4.0’ın çok altında kalmaktadırlar.

Google Trends üzerinde yapılan aramada Toplum 5.0 ile ilgili bulgular Şekil 1 ve Tablo 6'da Çin Yapımı 2025 ile ilgili bulgular ise Şekil 2 ve Tablo 7'de sunulmuştur. Tablo 6 ve Tablo 7'deki "İlgi Alanı Değeri" Google Trends tarafından oluşturulan bir değerdir. Google Trends üzerinde ilgili değerler 0 ile 100 arasında bir ölçekte hesaplanmaktadır. Örneğin, 100 değeri, söz konusu konudan yapılan tüm aramalarda oransal olarak en fazla popülerliğe sahip konumu; 50 değeri, yarısı kadar popülerliğe sahip bir konumu belirtmektedir. Değerin yüksek olması, tüm sorgularda daha yüksek oran anlamına gelmektedir. Ancak bu daha yüksek bir mutlak sorgu sayısı anlamına gelmemektedir (Google Trends, 2020).

Şekil 1. Ülkelere göre ilgi alanı (Society 5.0)



Şekil 2. Ülkelere göre ilgi alanı (Made in China 2025)



Bulgularda Toplum 5.0'ın Çin Halk Cumhuriyetinden aranma oranının 0 olduğu gözükmemektedir. Toplum 5.0 teriminin Doğu ve Güneydoğu Asya'daki bazı ülkelerde aranma oranı çok yüksektir. Ancak dünyanın geri kalanında Almanya ve Amerika Birleşik Devletleri haricinde yeterli yoğunlukta aramaya rastlanmamıştır.

Tablo 6. Ülkelere göre ilgi alanı değerleri (Society 5.0)

Ülke	İlgi Alanı Değeri
Japonya	100
Endonezya	30
Malezya	20
Filipinler	2
Almanya	2
Amerika Birleşik Devletleri	2
Hindistan	1

Tablo 7. Bölgelere göre ilgi alanı değerleri (Made In China 2025)

Ülke	İlgi Alanı Değeri
Çin Halk Cumhuriyeti	100
Hong Kong	45
Singapur	27
Almanya	6
Malezya	5
Tayland	4
Avustralya	4

SONUÇ

Dijital dönüşümün evriminin önüne geçilmesinin mümkün olmaması sebebiyle dijital dönüşümün olumsuz etkilerine karşı bir farkındalık oluşturulması gerekmektedir. Toplum 5.0 kavramı, bu noktada öne çıkmakta ve olumsuz etkilere karşı yeni yaklaşımlar sunmaktadır (Fukuyama, 2018: 50). Özellikle Nesnelerin İnterneti'nin sosyal boyutu olarak adil maaş dağılımı için alınabilecek önlemler, akıllı sistemler aracılığı ile daha etkin öğrenme, insan-makine ara yüzleri ile çalışan memnuniyeti gibi faydalar söz konusu iken aynı zamanda Nesnelerin İnterneti'nin istihdam konusunda azalma meydana getirip getirmeyeceği halen tartışma konusudur (Müller ve Voigt, 2018: 661).

Araştırmanın bulgularına göre Çin Yapımı 2025 ile ilgili tweet sayısı oldukça azdır. Toplum 5.0 teriminin Çin Yapımı 2025 terimine göre çok daha fazla konuşulduğu söylenebilir. Ayrıca "Toplum 5.0" ve "Çin Yapımı 2025" konusunda öne çıkan kelimeler literatürde terimlerin sahip oldukları tanım ve anlamlarına uyumludur. Atılan tweetlerde öne çıkan "şehirler", "yönetişim", "Japonya", "veri", "çözüm" ve "yaş" gibi kavramlar Toplum 5.0'ın literatürde bulunan anlamını direkt olarak tanımlayan kelimelerdir. Aynı şekilde teknoloji, endüstriyel, devrim, plan, pazar, aşama gibi Çin Yapımı 2025 terimini temsil eden kelimelere de az sayıda olsa da rastlanmıştır. Terimler Endüstri 4.0 terimi ile karşılaştırıldığında hem aranma hem tweetlerde kullanma durumu bakımından Endüstri 4.0'ın çok altında kalmaktadırlar. Henüz yüksek seviyede bir popülerlikten söz

edilememektedir. Çalışmada kullanılan veriler belirli bir tweet sayısına, tarih aralığına ve harf limitine sahip olduklarından dolayı sınırlı bir bakış açısı sunmaktadırlar. Twitter üzerinde ülke veya twitter hesabı bazlı analiz yapılmamıştır. Ayrıca, Google Trends'in bilimsel araştırmalarda kullanılması ile ilgili bir rehber ya da standartlar henüz mevcut olmadığından bu faktörler araştırmanın sınırlılığını oluşturmaktadır.

KAYNAKÇA

- Chen, J.-L. (2018), The Cases Study of “One Belt and One Road” and “Made in China 2025” Impact on the Development of Taiwan’s Machine Tool Industry. *International Business Research* 11, 189.
<https://doi.org/10.5539/ibr.v11n2p189>
- Chou, C.-M., Shen, C.-H., Hsiao, H.-C., Shen, T.-C. (2018). Industry 4.0 Manpower and Its Teaching Connotation in Technical and Vocational Education: Adjust 107 Curriculum Reform. *International Journal of Psychology and Educational Studies* 5, 9–14.
- Dinis, G., Breda, Z., Costa, C., Pacheco, O. (2019), Google Trends in tourism and hospitality research: a systematic literature review. *Journal of Hospitality and Tourism Technology* 10, 747–763.
<https://doi.org/10.1108/JHTT-08-2018-0086>
- Feinerer, I., Hornik, K., Software, A. (2017), tm: Text Mining Package.
- Fukuyama, M. (2018), Society 5.0: Aiming for a New Human-Centered Society. *Japan SPOTLIGHT* 46–50.
- Gentry, J. (2015), twitteR: R Based Twitter Client.
- Gladden, M.E. (2019), Who Will Be the Members of Society 5.0? Towards an Anthropology of Technologically Posthumanized Future Societies. *Social Sciences* 8, 1–39.
- Google Trends (2020)., "Google Trendler verileri hakkında SSS" [çevrimiçi],
<https://support.google.com/trends/answer/4365533?hl=tr> (17 Şubat 2020).
- IFR (2018), Executive Summary World Robotics 2019 Industrial Robots. IFR, Frankfurt am Main.
- Iyengar, A., Kundu, A., Pallis, G. (2018), Healthcare Informatics and Privacy. *IEEE Internet Computing* 22, 29–31. <https://doi.org/10.1109/MIC.2018.022021660>
- Kabakuş, A.T., Şimşek, M. (2019), An Analysis of the Characteristics of Verified Twitter Users. *Sakarya University Journal of Computer and Information Sciences* 2, 180–186.
<https://doi.org/10.35377/saucis.02.03.649708>
- Keidanren (2018), Society 5.0: Co-creating the future (Excerpt). Keidanren.
- Lee, M.-X., Lee, Y.-C., Chou, C.J. (2017), Essential Implications of the Digital Transformation in Industry 4.0. *JSIR* Vol.76(08)
- Li, L. (2018), China’s manufacturing locus in 2025: With a comparison of “Made-in-China 2025” and “Industry 4.0.” *Technological Forecasting and Social Change* 135, 66–74.
<https://doi.org/10.1016/j.techfore.2017.05.028>
- Mitra, R.M. (2018), Digital Transformation and Industry 4.0 in Southeast Asia. Panorama: Insights into Asian and European Affairs: *Digital Asia* 121–145.
- Müller, J.M., Voigt, K.-I. (2018), Sustainable Industrial Value Creation in SMEs: A Comparison between Industry 4.0 and Made in China 2025. *Int. J. of Precis. Eng. and Manuf.-Green Tech.* 5, 659–670.
<https://doi.org/10.1007/s40684-018-0056-z>
- Nuti, S.V., Wayda, B., Ranasinghe, I., Wang, S., Dreyer, R.P., Chen, S.I., Murugiah, K. (2014), The use of google trends in health care research: a systematic review. *PLoS ONE* 9, e109583.
<https://doi.org/10.1371/journal.pone.0109583>

- Pirvu, B.C., Zamfirescu, C.B. (2017), Smart factory in the context of 4th industrial revolution: challenges and opportunities for Romania. *MS&E* 227, 012094. <https://doi.org/10.1088/1757-899X/227/1/012094>
- R Development Core Team (2016), R: A language and environment for statistical computing. R Foundation for Statistical Computing, Vienna, Austria.
- RStudio Team (2017), RStudio: Integrated development environment for R. RStudio Inc., Boston, MA.
- Salgues, B. (2018), *Society 5.0: Industry of the Future, Technologies, Methods and Tools*. Wiley.
- Savanevičienė, A., Statnickė, G., Vaitkevičius, S. (2019), Individual Innovativeness of Different Generations in the Context of the Forthcoming Society 5.0 in Lithuania. *EE* 30, 211–222. <https://doi.org/10.5755/j01.ee.30.2.22760>
- Schwertner, K. (2017), Digital transformation of business. *TJS* 15, 388–393. <https://doi.org/10.15547/tjs.2017.s.01.065>
- Selko, A. (2015), "Top 10 Manufacturing Countries in 2020". IndustryWeek. [çevrimiçi] <https://www.industryweek.com/the-economy/competitiveness/media-gallery/22011658/top-10-manufacturing-countries-in-2020> (12 Aralık 2019).
- Shearer, C. (2000), The CRISP-DM model: the new blueprint for data mining. *Journal of data warehousing* 5, 13–22.
- Shiroishi, Y., Uchiyama, K., Suzuki, N. (2018), Society 5.0: For Human Security and Well-Being. *Computer* 51, 91–95. <https://doi.org/10.1109/MC.2018.3011041>
- Skobelev, P.O., Borovik, S.Y. (2017), On the way from Industry 4.0 to Industry 5.0: from digital manufacturing to digital society. *Industry 4.0* 2, 307–311.
- Takakuwa, S., Veza, I., Celar, S. (2018), "Industry 4.0" in Europe and East Asia, in: Katalinic, B. (Ed.), DAAAM Proceedings. DAAAM International Vienna, pp. 61–69. <https://doi.org/10.2507/29th.daaam.proceedings.009>
- Twitter (2020), "Overview — Twitter Developers", [çevrimiçi], <https://developer.twitter.com/en/docs/tweets/search/overview> (29 Ocak 2020).
- Wyes, H. (2018), Connecting Sustainable Lifestyles, Industry 4.0, and the Circular Economy, in: *Industry 4.0: Empowering ASEAN for the Circular Economy*. Economic Research Institute for ASEAN and East Asia, Indonesia, pp. 36–66.
- Yilmaz, İ.G., Aygün, D., Tanrikulu, Z. (2017), Social Media's Perspective on Industry 4.0: A Twitter Analysis. *Social Networking* 06, 251. <https://doi.org/10.4236/sn.2017.64017>