

35

memleket

SİYASET YÖNETİM

altı aylık
kuramsal dergi

DPT'nin Kuruluş Sürecinde İktidar Bloğu ve
Bürokrasi Arasındaki İlişkiler
Üzerine Bir Tartışma

Recep AYDIN

Kamu Yönetimi, Katılımcılık ve Vatandaşın Değişen Rolü:
Seçmenden Ortak Üretici Vatandaşa

Çağrı ÇOLAK

Dönüşüm Sürecinde Kamu İktisadi Teşebbüsleri, Nereye?

Ercan OKTAY, Selime YILDIRIM ve Erdal BİLGİÇ

Türkiye ve Kazakistan Belediyelerinin
Yerel Özerklik Bağlamında Karşılaştırılması

Abdulgazi YIKICI ve Muhammed Yunus BİLGİLİ

Muhafazakâr ve Feminist İdeolojiler Bağlamında
İstanbul Sözleşmesi Tartışmalarına
Yönelik Bir Eleştirel Söylem Analizi

Funda KEMAHLI GARİPOĞLU ve Ayşem SEZER ŞANLI

Göç ve Siyasallaşma: Türkiye'de Beyin Göçü
Tartışmalarının Siyasallaşma Gerekçeleri Üzerine Bir İnceleme

Ahmet CEYLAN

Hava Sahası Egemenliği'nde Dönüşüm:
Türkiye'de Hava Sahası Esnek Kullanımı

Yusuf Volkan YÜCEL

Kitap İncelemesi

Göçebe ve Dış Dünya (Anatoly M. Khazanov)

Pınar BERK

memleket
SİYASET YÖNETİM

M
S
Y

2021
35

ISSN 1306 8282

memleket Siyaset Yönetim (MSY)

IBSS, EBSCO, ULAKBİM Sosyal Bilimler Veri Tabanı, Dergipark ve ASOS İndeks'te yer almaktadır.
Altı Aylık Kuramsal Dergi • 2021 • Cilt: 16 • Sayı: 35 • Ulusal Hakemli Dergi
Yayın Türü: Yerel Süreli Yayın • Sertifika No: 0307-06-008465 • ISSN: 1306-8202
Yayın Şekli: 6 aylık - Türkçe

SAYI EDİTÖRÜ

Akif Argun AKDOĞAN

YAYIN KURULU*

Akif Argun AKDOĞAN, Prof. Dr., Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi
Süheyla Suzan GÖKALP ALICA, Prof. Dr., Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi
Cenk REYHAN, Prof. Dr., Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi
Koray KARASU, Prof. Dr., Ankara Üniversitesi
Tekin AVANER, Doç. Dr., Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi
Can Umur ÇİNER, Prof. Dr., Ankara Üniversitesi
Evren HASPOLAT, Doç. Dr., Ordu Üniversitesi
Deniz YILDIRIM, Doç. Dr., Ordu Üniversitesi
Ozan ZENGİN, Doç. Dr., Ankara Üniversitesi
Özgün MİLLİOĞULLARI KAYA, Dr.

DANIŞMA KURULU*

Prof. Dr. Örsan AKBULUT, Hacettepe Üniversitesi, Ankara
Doç. Dr. Hüsnüye AKILLI, Nuh Naci Yazgan Üniversitesi, Kayseri
Prof. Dr. Yüksel AKKAYA, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, Ankara
Prof. Dr. Birgül AYMAN GÜLER, Ankara Üniversitesi, Ankara
Prof. Dr. Tayfun ÇINAR, Ankara Üniversitesi, Ankara
Prof. Dr. Oya ÇİTÇİ, (Emekli) TODAİE, Ankara
Prof. Dr. Ahmet Alpay DİKMEN, Ufuk Üniversitesi, Ankara
Prof. Dr. Mehmet ECEVİT, Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Ankara
Doç. Dr. Cengiz EKİZ, Bolu Abant İzzet Baysal Üniversitesi, Bolu
Prof. Dr. Özer ERGENÇ, Bilkent Üniversitesi, Ankara
Prof. Dr. Güngör EVREN, Okan Üniversitesi, İstanbul
Prof. Dr. Atilla GÖKTÜRK, Dokuz Eylül Üniversitesi, İzmir
Prof. Dr. Can HAMAMCI, (Emekli) Ankara Üniversitesi, Ankara
Prof. Dr. Gülser Ö. KAYIR, (Emekli) Akdeniz Üniversitesi, Antalya
Prof. Dr. Ruşen KELEŞ, (Emekli) Ankara Üniversitesi, Ankara
Prof. Dr. Nuray E. KESKİN, Ondokuz Mayıs Üniversitesi, Samsun
Prof. Dr. Bilsay KURUÇ, (Emekli) Ankara Üniversitesi, Ankara
Prof. Dr. Ayşegül MENGİ, Ankara Üniversitesi, Ankara
Prof. Dr. İzzettin ÖNDER, Boğaziçi Üniversitesi, İstanbul
Prof. Dr. Tayfun ÖZKAYA, Ege Üniversitesi, İzmir
Prof. Dr. Metin ÖZÜGURLU, Ankara Üniversitesi, Ankara
Doç. Dr. Sonay B. ÖZÜGURLU, Ankara Üniversitesi, Ankara
Prof. Dr. Tülay ÖZÜERMAN, (Emekli) Dokuz Eylül Üniversitesi, İzmir
Prof. Dr. Hakan REYHAN, Hitit Üniversitesi, Çorum
Prof. Dr. Seriyse SEZEN, Ankara Üniversitesi, Ankara
Prof. Dr. Cem SOMEL, Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Ankara
Prof. Dr. Erkan TURAL, Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, Ankara
Prof. Dr. Menaf TURAN, Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi, Van
Prof. Dr. Oktar TÜREL, (Emekli) Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Ankara
Doç. Dr. Birkân UYSAL, (Emekli) TODAİE
Doç. Dr. Aslı YILMAZ UÇAR, Altınbaş Üniversitesi, İstanbul
* Üyeler, soyadlarına göre alfabetik olarak sıralanmıştır.



memleket
yayınları

Sahibi: YAYED adına Birgül AYMAN GÜLER

Genel Yayın Yönetmeni: Akif Argun AKDOĞAN

Sorumlu Yazı İşleri Müdürü: Zühal SİRKEÇİOĞLU DÖNMEZ

Yazı İşleri Müdürü: Özgün MİLLİOĞULLARI KAYA

Kapak Tasarımı: Kadir YILDIRIMOĞLU

Baskı: Bizim Büro Basım Evi Yayın ve Dağıtım Hizmetleri Sanayi ve Tic. Ltd. Şti./ANKARA

Sertifika No. 42488, Tel: 0312 229 99 28, Fax: 229 99 28

Basım Tarihi: Haziran 2021

memleket Siyaset Yönetim (MSY) Dergisi ulusal hakemli bir dergidir; MSY, IBSS, EBSCO, ULAKBİM Sosyal Bilimler Veri Tabanı, Dergipark ve ASOS indekslerinde taranmaktadır.

Makalelerin sorumluluğu yazarlarına aittir. Yayınlanan makalelerden kaynak gösterilmeden alıntı yapılamaz. Genel yayın yönetmeninin yazılı izni olmadan tanıtım amaçlı kısa alıntılar dışında dergide yer alan yazılar hiçbir yolla çoğaltılamaz, dağıtılamaz. Tam metin makalelerine <http://msydergi.com> adresinden erişilebilir.

memleket Siyaset Yönetim

Cilt 16, Sayı 35, Haziran 2021

DPT'nin Kuruluş Sürecinde İktidar Bloğu ve Bürokrasi Arasındaki İlişkiler Üzerine Bir Tartışma <i>Recep Aydın</i>	1
Kamu Yönetimi, Katılımcılık ve Vatandaşın Değişen Rolü: Seçmenden Ortak Üretici Vatandaşa <i>Çağrı Çolak</i>	37
Dönüşüm Sürecinde Kamu İktisadi Teşebbüsleri, Nereye? <i>Ercan Oktay, Selime Yıldırım ve Erdal Bilgiç</i>	73
Türkiye ve Kazakistan Belediyelerinin Yerel Özerklik Bağlamında Karşılaştırılması <i>Abdulgazi Yıkıcı ve Muhammed Yunus Bilgili</i>	97
Muhafazakâr ve Feminist İdeolojiler Bağlamında İstanbul Sözleşmesi Tartışmalarına Yönelik Bir Eleştirel Söylem Analizi <i>Funda Kemahlı Garipoğlu ve Ayşem Sezer Şanlı</i>	125
Göç ve Siyasallaşma: Türkiye'de Beyin Göçü Tartışmalarının Siyasallaşma Gerekçeleri Üzerine Bir İnceleme <i>Ahmet Ceylan</i>	189
Hava Sahası Egemenliği'nde Dönüşüm: Türkiye'de Hava Sahası Esnek Kullanımı <i>Yusuf Volkan Yücel</i>	225
Kitap İncelemesi	
Göçebe ve Dış Dünya (Anatoly M. Khazanov) <i>Pınar Berk</i>	255

Haziran ve Aralık aylarında yılda iki kez yayımlanır.

İletişim: YAYED Ziya Gökalp Cad. No. 30, Kat. 5, D.17, 06420 Kızılay/ANKARA

Tel: 0 312 430 35 60, Faks: 0312 430 62 90, e-posta: msy@yayed.org

memleket Siyaset Yönetim (MSY) Dergisi ekonomi, sosyoloji, tarih, uluslararası ilişkiler, vb. disiplinlerden yararlanarak siyaset bilimi ve kamu yönetimi konularını ele alan bilimsel makalelere yer verir.

Türkçe makaleler yayımlayan *memleket Siyaset Yönetim (MSY)* hem iki hakemin, hem de yazarın değerlendirme süreci boyunca gizli kaldığı hakemli bir dergidir.

memleket Siyaset Yönetim (MSY) Dergisi YAYED yayınıdır; parayla satılmaz.

memleket Siyaset Yönetim

Volume 16, No 35, June 2021

A Discussion On The Relations Between The Power Bloc And Bureaucracy In The Establishment Process Of The State Planning Organization Of Turkey <i>Recep Aydın</i>	1
Public Administration, Participation, And The Changing Role Of The Citizen: From Voter To Co-Producer Citizen <i>Çağrı Çolak</i>	37
Public Economic Enterprises During The Transformation Process In Public Administration, Where? <i>Ercan Oktay, Selime Yıldırım ve Erdal Bilgiç</i>	73
Comparing Turkey And Kazakhstan Municipalities In The Context Of Local Autonomy <i>Abdulgazi Yıkıcı ve Muhammed Yunus Bilgili</i>	97
Critical Discourse Analysis Of The Istanbul Convention In The Context Of Conservative And Feminist Ideologies <i>Funda Kemahlı Garipoğlu ve Ayşem Sezer Şanlı</i>	125
Migration And Politicization: A Review Of The Reasons For Politicization Of The Brain Drain Debates In Turkey <i>Ahmet Ceylan</i>	189
Transformation In Airspace Sovereignty: Flexible Use Of Airspace In Turkey <i>Yusuf Volkan Yücel</i>	225
Book Reviews	
Nomads And The Outside World <i>Pınar Berk</i>	255

Published biannually in June and December.

Address: YAYED Ziya Gökalp Cad. No. 30, Kat. 5, D.17, 06420 Kızılay/ANKARA
Tel: 0 312 430 35 60, Fax: 0312 430 62 90, e-mail: msy@yayed. org

memleket Siyaset Yönetim (MSY) Journal publishes academic papers in the field of public administration and political science benefiting from disciplines such as economy, sociology, history and international relations.

memleket Siyaset Yönetim (MSY) is published in Turkish. This journal employs double blind reviewing, where both the referee and author remain anonymous throughout the process.

memleket Siyaset Yönetim (MSY) is a YAYED publication; this publication is free

2021 yılının ilk sayısı ile yine sizlerle birlikteyiz. MSY yayın hayatına başlıyalı 15 yıl oldu. Alanında etki yaratan ve sık referans alan makalelere ev sahipliği yapmak bizi çok mutlu ediyor. Türkiye'nin dört bir yanındaki üniversitelerde çalışan meslektaşlarımızın çok farklı bakış açıları ve araştırma yöntemleri kullanarak yazdıkları makaleler biz Yayın Kurulu üyeleri açısından da son derece öğretici ve ufuk açıcı oluyor. Dergimize gelen makaleler konusunda yayın ve etik kurallarımızı yenileyerek standartlarımızı yüksek tutmaya çalışıyoruz. Yazarı tarafından daha önce kısmen ve internet ortamında dahi yayınlanmış olsa hiçbir makaleyi kör hakemlik sürecini tehlikeye atacağı için yayınlamıyoruz. Web sayfamızda bulunan "Etik ve Genel Kurallar ile Yazım Kuralları" yazarlar, hakemler ve Yayın Kurulu üyeleri için bağlayıcı niteliktedir. Yılda yalnızca iki kez yayınlanan MSY'ye meslektaşlarımızın gösterdiği ilgi bizleri mutlu etmesine rağmen farklı konularda gelen makaleleri çok fazla bekletmemek adına tematik bir dergi formatını bu sayımızda da esnetmek durumunda kaldık. Bu bağlamda "Ekolojik Kriz" temalı sayımızı 36. sayımıza erteleyerek bu sayımızı farklı konulardaki makaleler ile yayınlıyoruz.

Her ne kadar tüzel kişiliğine son verilmiş olsa da Türk bürokrasisine ve kalkınmasına damga vurmuş Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) akademik çalışmalarda yeri ve önemini korumaktadır. İlk makalede, Recep Aydın, Poulantzas'ın kuramsal çerçevesini kullanarak DPT'nin kuruluş yıllarını dönemin toplumsal ilişkileri çerçevesinde analiz etmektedir. Bu süreç içerisinde sermayenin ve bürokrasinin içindeki güç dengelerini ve çekişmelerini ortaya koyan Aydın, sınıfsal çıkarın değişken niteliğini göstermektedir. Sonuç olarak planlama tarafsız bürokratlarca yapılan teknik bir çalışma değil, iktidar bloğunun iç çelişkileri ile mülkiyet ve sınıf ilişkilerini yansıtan siyasi bir süreçtir.

İkinci sıradaki makalede Çağrı Çolak siyaset biliminin önde gelen kavramlarından birisi olan vatandaş katılımının geleneksel kamu yönetimi, yeni kamu işletmeciliği (YKİ) ve YKİ sonrası dönemde nasıl ele alındığını ve dönüştüğünü incelemektedir. Vatandaşlık, katılım, katılımcı demokrasi ve katılımcı kamu yönetimi gibi kavramlar tartışıldıktan sonra geleneksel kamu yönetiminde vatandaş katılımının daha çok seçimlerde aday olma ve oy kullanmaya indirildiği vurgulanmaktadır. YKİ'de ise vatandaşlık daha çok kamu hizmetlerini talep etme, tüketme ve değerlendirme ile sınırlanmaktadır. YKİ sonrası dönemde ise kamu hizmetinin üretimi ve sunumunda iş birliği, müzakere ve paydaş katılımını öne çıkması ile ortak üretici vatandaş modeli ağırlık ka-

zanmaktadır. olak yalnızca kuramsal bir tartışma yapmayarak Nijerya, Türkiye, Belçika, Hong Kong ve Güney Afrika'dan ilginç örnekler ile ortak üretici vatandaş rolünü somutlaştırmaktadır.

Cumhuriyet'in öz evladı olarak adlandırdıkları Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nin (KİT) 2000'li yıllarda nasıl istenemeyen bir çocuğa dönüştüğünü tarihsel süreç içerisinde inceleyen üçüncü makalede Ercan Oktay, Selime Yıldırım ve Erdal Bilgiç KİT'lerin 1980'lerdeki dönüşümünü Fordist sistemin krizi ile açıklamaktadırlar. 24 Ocak kararları ile başlayan zelleştirme sürecine zemin hazırlayacak şekilde personel maliyetleri 90'lı yılların başında yükselmiş, yasal altyapının tamamlanması ile özelleştirmeler hız kazanmıştır. YKİ'nin ekonomiklik ve etkinlik iddiaları kullanılarak özelleştirmeler devam etmiş, DPT'nin kapatılması ile planlama ile KİT'ler arasındaki ilişki de ortadan kaldırılmıştır.

Türkiye ve Kazakistan Belediyelerinin Yerel zerklik Bağlamında karşılaştırdıkları makalede Muhammed Yunus Bilgili ve Abdulgazi Yıkıcı, her iki ülkede de yasal olarak özerkliğe sahip yerel yönetim birimlerinin fiilen bu özerkliği kullanmalarının kısıtlandığı temel argümanı üzerinden bu iki lkele-
rin yerel yönetim sistemlerini incelemektedirler. Her iki ülkenin belediyelerini idari yapı, hizmetler ve mali yapı açılarından karşılaştırılmaktadırlar. Özel-
likle belediye başkanlarının göreve geliş biçimi, meclis üyelerinin seçim usul-
leri, bütçe oluşturma yetkisi ve toplanan vergilerin kullanılması her iki ülkenin belediyelerini birbirinden ayıran temel unsurlardır.

Bu sayımızda yayınlanan en güncel makalelerin başında "Muhafazakâr ve Feminist İdeolojiler Bağlamında İstanbul Sözleşmesi Tartışmalarına Yönelik Bir Eleştirel Söylem Analizi" başlıklı makalemiz yer alıyor. Funda Kemahlı Garipoğlu ile Ayşem Sezer şanlı tarafından yazılan bu makale bu konudan yazılan birçok makaleden özellikle araştırma yöntemi açısından ayrılıyor. Yazarlar söylem analizi yöntemiyle altı farklı haber kaynağında "İstanbul Sözleşmesi" anahtar kelimesini arayarak çıkan tüm haberleri analiz etmektedirler. Bu altı haber kaynağını e ayırarak yapılan analizde haberlerde kullanılan dilin ideoloji ile nasıl yoğrulduğu büyük bir yetkinlikle ortaya konmaktadır.

Beyin Göçü de günümüzün başta gelen tartışma konularından biridir. Ahmet Ceylan, "G ve Siyasallaşma: Türkiye'de Beyin Göçü Tartışmalarının Siyasallaşma Gereķçeleri zerine Bir İnceleme" başlıklı makalesinde siyasallaşmayı dört faktör üzerinden açıklamaktadır. Osmanlı modernleşmesinden Gezi Olaylarına kadar zengin bir tarihsel tartışmayı içeren makalede siyasal partilerinin g konusundaki tutumları dört faktörü kullanılarak analiz edilmektedir.

Egemenlik siyaset bilimi kamu yönetimin başlıca tartışma alanlarından birisi olmasına rağmen devletin hava sahası egemenliği pek gündeme gelmeyen bir konudur. Yusuf Volkan Yücel, “Hava Sahası Egemenliği’nde Dönüşüm: Türkiye’de Hava Sahası Esnek Kullanımı” başlıklı makalesinde konunun hukuki boyutlarını aktarmakla kalmamakta, Türkiye, Fransa ve Almanya gibi ülkelerin konuyla ilgili tezlerini tartışmaktadır. KKTC üzerindeki hava sahası egemenliği konusu da oldukça ilgili çekicidir.

Son olarak, Anatoly M. Khazanov’un “Göçebe ve Dış Dünya” başlıklı kitabının Pınar Berk tarafından incelenmesi bu sayımızda yer almaktadır.

15. yıl vesilesi ile dergimize yazıları ile bugüne kadar katkı veren yazarlarımız başta olmak üzere hakemlerimize ve danışma kurulumuza teşekkürlerimizi sunuyoruz. Yayın hayatına atılmasından bugüne kadar MSY’ye idari ve akademik konularda tam bir özerklik vererek web sayfasını ve yayın masraflarını öz kaynakları ile cömertçe finanse eden Yerel Yönetimler Araştırma, Eğitim ve Yardım Derneği (YAYED) hiç kuşkusuz en büyük teşekkürü hak ediyor. Ekolojik Kriz konulu 36. sayımızda buluşmak üzere . . .

Argun Akdoğan

DPT'NİN KURULUŞ SÜRECİNDE İKTİDAR BLOĞU VE BÜROKRASİ ARASINDAKİ İLİŞKİLER ÜZERİNE BİR TARTIŞMA

Recep AYDIN¹

Öz

Bürokrasi siyasal özneler arasındaki mücadelelerde yer alsa da kamu yönetimi yazınında tarafsız bir özne olarak kavranır. Bürokrat ise bu mücadelelerde bir toplumsal özne olarak ortaya çıkabilir. Bu bağlamda çalışma, siyasal iktidar ve bürokrasi arasındaki çelişkinin bir örneği olarak Devlet Planlama Teşkilatı'na (DPT) odaklanmaktadır. Çalışmanın amacı, Nicos Poulantzas'ın geliştirdiği teorik çerçeveyi de işleterek DPT'nin ve ilk planın ortaya çıkış sürecinde hem kurumun hem de bürokratların siyasal ilişkiler içindeki yerini incelemektir. Çalışma, böylelikle, Türkiye'de bürokrasi-siyaset ilişkisini farklı bir teorik çerçeve kullanarak ve DPT örneğine yoğunlaşarak, yazında değerlendirilmeyen Poulantzasçı çerçeveden analiz etmek arzusundadır. Çalışma kamu yönetimi literatürü ve mevzuattan başka, Türk siyasal hayatı yazınına, DPT'ye odaklanan kimi çalışmalara ve bu çalışmalarda DPT bürokratlarıyla yapılmış olan görüşmelerin analizine dayanmakta olup, kamu yönetimini, toplumsal ve siyasal boyutlarıyla birlikte ele alma çabasıdır.

Anahtar Sözcükler: Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), Bürokrasi, Siyasal İktidar, İktidar Bloğu, Türk Kamu Yönetimi.

¹ Dr. Öğr. Üyesi, Hitit Üniversitesi İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, e-posta: recepaydin@hitit.edu.tr, ORCID: 0000-0002-7700-2501.

A DISCUSSION ON THE RELATIONS BETWEEN THE POWER BLOC AND BUREAUCRACY IN THE ESTABLISHMENT PROCESS OF THE STATE PLANNING ORGANIZATION OF TURKEY

Abstract

Despite taking part in the struggles between the political actors, the bureaucracy usually grasped as a neutral apparatus in the literature of public administration. Bureaucrats, however, may appear as one of the social actors in periods of political struggles or conflicts between the politicians and bureaucrats. In this sense, this study focuses on the State Planning Organization of Turkey (DPT) as a case of conflict between political power and bureaucracy, which makes bureaucracy a party in the political struggles. The study aims to examine the place of the organization and the bureaucrats within the social relations in the process of the foundation of DPT and preparation of the first five-year plan, by employing the theoretical framework of Nicos Poulantzas. Besides the public administration literature and legislations, the study is based on the literature of the Turkish political life, studies focusing on DPT and interviews made with DPT bureaucrats by some authors. The study also targets to analyze the public administration within its social and political dimensions.

Keywords: State Planning Organization of Turkey (DPT), Bureaucracy, Political Power, Power Bloc, Turkish Public Administration.

Giriş

Bürokrasi, kamu yönetimi yazınında tarafsız olması gereken, siyasi-lerin emrinde çalışan bir idari aygıt olarak resmedilir. Bundan başka bürokrasiyi bir hantallık ve verimlilik sorunu olarak inceleyen çalışmalar da bulunmaktadır. Bürokrasinin bir diğer boyutu da devletin bir bileşeni olmasından dolayı “siyasal olan”la kurulan ilişkisidir. Siyasal iktidarlar, varlıklarını sürdürebilmek, programlarını uygulayabilmek, iktidara gelirken vaat ettikleri politikaları geliştirip uygulayabilmek ve dolayısıyla dayandıkları toplumsal kesimlerin genel talep ve çıkarlarını temin edebilmek için idari araçlara gereksinim duyarlar. Bu nedenle devlet, egemen sınıfların egemenlik aracı olarak kurgulanabilirken bürokrasi de egemen sınıfların çıkarlarını temsil eden hükümetlerin varlıklarını sürdürme aracı olarak tasarlanabilir. Bu nedenle bürokrasi, siyasal öznelerin, ele geçirmek veya elinde tutmak için mücadele verdikleri bir güç mekânı/merkezi niteliğine

sahiptir. Bürokratlar ise bu güç mücadelesinde yer tutan, aldıkları kararlarda veya uygulamada toplumsal özneler lehine veya aleyhine karar vermekte olan kamu görevlileri olarak tanımlanabilir. Böyle bir tanım, bizi, bürokratların bilinçli veya bilmeden, toplumsal mücadelelerde yer almasından ötürü, birer toplumsal özne olarak anlaşılması mecburiyetine götürür.

Bürokrasinin ve bürokratin bu siyasal pozisyonu, kimi dönemlerde siyasal iktidarlara bürokratlar arasında gerilimlerin doğmasına neden olur. Bu gerilimler, özellikle iktidar bloğunda kopmaların yaşandığı dönemlerde yoğunlaşmaktadır. Çalışmanın konusunu, kuruluşu böyle bir gerilime denk düşen Devlet Planlama Teşkilatı'nda (DPT) görevli bürokratlar ile dönemin siyasal iktidarı arasındaki gerilim oluşturmaktadır. DPT, kuruluşundan itibaren bürokratlarla siyasiler arasında gerilimin yaşandığı bir güç merkezi olma özelliğindedir. DPT uzmanları da, gerilim dönemlerinde birer toplumsal özne ve siyasal aktör olmaya daha yakınlaşmaktadır. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (BYKP)'nin ortaya çıkış süreci, böyle bir gerilimi doğurmuş, gerek bürokrasi içinde gerekse siyasilerle bürokratlar arasında bir tür mücadeleye sahne olmuştur.

Çalışmanın amacı, siyasal iktidarlara bürokrasi arasındaki çelişkilerin ortaya çıkışını ve aşılmasını, DPT örnek olayı vasıtasıyla analiz etmektir. Çalışmanın niyeti Türkiye'de siyasal iktidar ve bürokrasi arasındaki ilişkiye odaklanan alanyazına, Poulantzasçı bir kuramsal çerçeveden katkı sunmaktır. Bürokrasi ve iktidar arasındaki ilişkinin analiz edileceği çerçeve genişletilerek, toplumsal çelişkiler ve tarihsel özelliklerin de analize katılması hedeflenmektedir. Çalışmanın yanıt aradığı asıl soru 1960'lı yılların hemen başında kurulan DPT'nin ve üst düzey bürokratlarının, o *konjonktürde* toplumsal ilişkiler içinde nasıl bir yer tuttıkları, bu yerin DPT'nin toplumsal işlevinin yarattığı "nesnel" konumla ilişkisidir.

Planlama ve Türkiye'nin "planlı yıllar" "ı, iktisadî, siyasî, malî, tarihî pek çok boyutu barındıran bir konudur. Tüm bu boyutları tartışmak bu çalışmanın kapsamını aşacak niteliktedir. Burada arzu edilen, planlama sürecinin doğuşunun, iktisat politikalarının, siyasal kurumların veya DPT bürokratlarının çözümlenmesi değildir. Çalışma bürokrasi ile siyasal iktidar arasındaki ilişkiye odaklanmıştır. Bu nedenle planlamanın doğuşu, Türkiye'deki planlamanın teknik boyutu ve planlama teknik ve yöntemleri, 27 Mayıs darbesi ve planlama, karma ekonomi gibi konular çalışmanın birincil ilgi alanında değildir.

Çalışmada, DPT'nin kuruluş yıllarına ve ilk BYKP dönemine yoğunlaşmış, DPT'nin sonradan yaşayacağı başka köklü krizler ve sonradan

doğacak olan başka gerilimler, çalışmanın kapsamı dışına tutulmuştur. Kuramsal ve kavramsal çerçeve olarak Poulantzas'ın önemli eserlerinden olan *Siyasal İktidar ve Toplumsal Sınıflar* (2014)'dan yararlanılmaktadır. Bu çerçevenin tercih edilme nedeni bürokrasi ile siyaset arasındaki ilişkiyi analiz ederken belli bir konjonktürün temel toplumsal öznelere arasındaki ilişkileri de analize dâhil etmeye imkân sağlamasıdır. Aşağıda tartışılacak olan yaklaşım, iktidar bloğunun bileşenleri ve devletin bu iktidar bloğuyla olan ilişkisine dayanarak bürokrasinin görece özerkliğine ve bürokratin da iktidar bloğuyla olan bağına odaklanmaya imkân vermektedir.

Kuramsal çerçevenin bir diğer özelliği, bürokrasi ile siyaset iktidar arasındaki ilişkide, analizi “siyasal olan” a dayanarak türetmesidir. Bu manada, analizde bürokrasi, siyasete bağımlı bir değişken olarak karşımıza çıkmakta olup bürokrasi ile siyaset iktidar arasındaki ilişkinin “yönetmel” ve “siyasal” boyutlarına odaklanılacaktır. Şüphesiz bu ilişkide (uluslararası ilişkiler açısından veya iktisadi ve toplumsal) başka yönler de bulunmaktadır. Ancak çizilen çerçeve bu yönleri bir ölçüde dışarıda bırakmakta, “siyasal kerteye” odaklanmaktadır.

Bu çerçeveden yararlanırken, bürokrasi deyince akla gelen Weberyen, neo-Weberyen veya elit kuramları gibi kuramsal yaklaşımlar analize dâhil edilmemiştir. Keza bürokrasinin ne olduğuna dair ayrıntılı bir tartışma yürütülmeyecektir. İhmal edilen bir diğer husus da DPT'nin kuruluşunun hukuksal yansımaları yani mevzuat boyutudur. Pek çok yasal ve yasa altı düzenlemeden söz etmek mümkün olsa da çalışmanın asıl odağını kaybetmemek adına bu mevzuata gerektikçe yer verilmiş, ne DPT'nin kuruluş sürecinin ne de planın ortaya çıkışının hukuksal bir takibi yapılmıştır.

Çalışma temel olarak literatür taramasına dayanmaktadır. Literatür taranırken bürokrasi, siyasal iktidar, Devlet Planlama Teşkilatı, planlama, bürokrat, 27 Mayıs gibi anahtar kelimelerden ve alanla ilgili C. Ekiz ve A. Somel tarafından hazırlanan bibliyografyadan (2010) yararlanılmış, karşılaşılan eserler arasında, dönemin temel çelişkilerine dair tanıklıklara, siyasal iktidarla bürokrasi arasındaki gerilime odaklanan çalışmalara yoğunlaşmıştır. Planlamaya dair pek çok eser bulunmakla beraber siyasal iktidarlara bürokrasi arasındaki çelişkiye doğrudan odaklanan çalışma sayısı sınırlıdır. Yine de konuya dair önemli veriler sunan kaynaklardan görece daha fazla yararlanılmıştır. (Özellikle bkz. Akçay, 2007: Ek 6, 7 ve 10; Kansu, 2004; Mihçioğlu, 1983 ve 1988; Erder vd., 2003; Sezen, 1999, Türkcan, 2010d, Yılmaz, 2012).

Çalışmada öncelikle bürokrasinin toplumsal ilişkilerdeki yeri üzerine Poulantzas'ın (2014) çalışmasından mülhem temel kavramlar ve analiz

çerçevesi incelenmiştir. İkinci bölümde, analiz çerçevesinin temel kavramları, 1960'lı yılların hemen öncesi ve 1960'lı yıllardaki toplumsal yapı ve devletin bu yapıda üstlendiği toplumsal işlevler açısından ele alınmıştır. Üçüncü bölümde ise DPT'nin, kuruluş sürecinde çatışmalara da neden olan kimi yönetsel özellikleri ele alınmış ve kuruluşundaki yönetsel mantık takip edilmiştir. Takip eden bölümde ise siyasal iktidarla bürokrasi arasındaki çelişkinin doğup gelişmesi tarafları, niteliği ve aşılması çözümlenmiştir.

1. Bürokrasinin Toplumsal İlişkilerdeki Yeri: Bir Toplumsal Özne ve Siyasal Güç Merkezi Olarak Bürokrasi

Bürokrasi, Kamu Yönetimi sözlüğünde, kurumlar bütünü, memurlar ordusu, modern kurumların çalışma tarzı veya kırtasiyecilik gibi farklı anlamlarda kullanılmaktadır (Bozkurt, Sezen ve Ergun, 1998). Sosyoloji alanından yürütülen bürokrasi tartışmalarını bir kenarda tutarsak (örneğin bkz. Aytaç, 2005a, 2005b), kamu yönetimi yazınında, bürokrasinin toplumsal tarafının ihmal edilebildiği ileri sürülebilir.

Bürokrasi siyasal iktidarların çoğu zaman kendi politikalarına göre düzenlemek zorunda kaldıkları kurum ve insanlar bütünüdür. Bürokrasinin yeniden düzenlenmesi zorunluysa bu onun kimi önemli işlevler üstlendiğini gösterir. Öyleyse bürokrasi, hükümetlerin, iktidar partilerinin, parlamentonun vb. toplumsal-siyasal mücadele alanlarının ve öznelinin varlıklarını sürdürmesiyle de ilişkilidir. Buradan da bürokrasinin siyasal mücadeleler içinde bir yer tuttuğu sonucuna varılabilir.

Tıpkı devlet gibi bürokrasi de toplumsal bir temele oturur. Oturduğu bu temelin dinamikleri toplumsal ilişkilerden kaynaklanmaktadır. Toplumsal ilişkilerin devlet ve bürokrasiye yansımaları siyasal mücadeleler formunda gözlemlenebilir. Tam da bu nedenle devlet ve bürokrasi incelenirken her iki toplumsal kurumun da siyasal ilişkiler içinde ele alınması gerekmektedir. Bunların siyasal ilişkilerdeki yeri, belli bir dönemdeki somut siyasal mücadelelerden hareketle tespit edilebilir. Bu yerin tespiti genel soyutlama düzeyinde geçerli olacak bir bürokrasi ve siyasal ilişkiler bağı kurmamıza olanak sağlayacaktır. Bu soyutlama çerçevesi de somut olarak DPT'nin, siyasal iktidarla girdiği çelişkiyi açıklama kabiliyetinde olacaktır.

Bürokrasi kapitalist toplumlara ve kapitalist devlet formuna özgüdür. Her ne kadar büyük örgütlere, tarihsel gelişimine bakmadan bürokrasi de-

nebilse de (örneğin Antik Mısır bürokrasisinden söz edilebilse de) bürokrasiyi kapitalist döneme has bir örgütlenme biçimi olarak görmemek, onun toplumsal ve tarihsel gelişimini ve dönüşümünü hesaba katmaya engel oluşturmaktadır. Diğer deyişle bürokrasi, devletin ortaya çıkışı kadar eskilere dayanmaz, ekonomik gelişmenin belli bir aşamasına ve özgül bir devlet formuna denk düşer, burjuva toplumunun ürünüdür (Fişek, 2016a: 23). Batı’da gelişmiş haliyle 18. yüzyılda oluşan bürokrasi (Kamenka, 1989: 91 vd.) belli toplumsal işlevler üstlenmiştir. Ortaya çıkışından itibaren merkezi bir idari aygıtın inşasına denk düşmüş, egemen hale gelen burjuvazinin diğer sınıflara karşı kullandığı siyasal araçlardan birine dönüşmüştür; bu nedenle anti feodal ve anti proleter özellikler taşımaktadır (Fişek, 2016b: 49-50).

Kapitalist üretim tarzına özgü devlet biçimi ve onun idari kısmı, kapitalizmin özgül ekonomi-siyaset ilişkisinden etkilenmiştir. Kapitalist üretim tarzında, onu önceleyenlerden farklı olarak, artığa el koyma biçimi siyasal baskıdan ayrılmış, ekonomik bir nitelik kazanmıştır. Devlet de kapitalizme özgü olarak doğrudan bir baskı uygulayıcısı olma görevine ilaveten yeni işlevler üstlenmiştir. Devletin genel işlevi olarak görebileceğimiz “tutunum” (*cohesion*) işlevi bu üretim tarzında da sürmüştür (Poulantzas, 2014: 46-50)² Tutunum, antagonistik bir çelişki içinde bulunan iki temel sınıfın, çelişkileri nedeniyle toplumu yok etmesinin, devlet vasıtasıyla engellenmesi, devletin bu yok oluşun önüne geçme işlevi olarak açıklanabilir. Kapitalizmde devlet bu tutunum işlevinden sıyrılmamıştır.

Devlet, buna ek olarak kendi iç çelişkileri nedeniyle siyasal olarak bir araya gelmesi zor olan egemen sınıfların çıkarlarını bir siyasal parti gibi örgütlemektedir (Poulantzas, 2014: 217). Tekil sınıf ya da fraksiyonların çıkarları aleyhinde olabilse de, devlet, egemen sınıfların genel çıkarlarının savunucusudur. Egemenlik altındaki sınıfların ise örgütlenerek bir araya gelmesini engellemektedir. Devletin “yalıtım etkisi” (*isolation effect*), halk veya genel oy gibi kavramlarla siyasal mücadelenin sınıf mücadelesi değil eşitler (veya birey-özneler de denebilir) arasındaki bir ilişki olarak göste-

² Poulantzas’ın özellikle de devlet kuramlarındaki önemine binaen doğrudan onun kaleme aldığı veya onun eserleri üzerine yazılan genişçe bir literatür bulunmaktadır. Çalışmamızın kapsamı bu literatürü ayrıntılı olarak ele almaya imkân vermemekle beraber, ilgimiz dâhilindeki kuramsal çerçevenin öz halinde bulunulabileceği eser olan Siyasal İktidar ve Toplumsal Sınıflara odaklanılacaktır. Bu eser, Poulantzas’ın, bürokrasiye dair temel çerçevesini inşa ettiği eser olduğundan konumuzla doğrudan ilgilidir, bu nedenle merkezde tutulacaktır. Poulantzas’ın devlet ve bürokrasi tartışmalarına dair ayrıntılı bilgi için (Bank, 2012; Clarke, 2004; İnsel, 1979; Jessop, 1985; Martin, 2013; Wright, 1982)

rilmesi işlevini ifade etmektedir (Poulantzas, 2014: 217). Bu siyasal işlevler farklı konjonktürlerde farklı biçimlere bürünüp kimi dönemde planlama veya kamulaştırma kimi dönemlerde serbestleştirme veya özelleştirme gibi formlar altında çalışabilmektedir. Devletin bu faaliyetleri, farklı konjonktürlerde, sınıfların karşılıklı güç mücadelesi tarafından belirlenmektedir.

Kapitalist toplumsal formasyonlarda, egemen sınıfların çıkarlarının devlet tarafından korunmasına dair daha somut analiz, “iktidar bloğu” kavramı yardımıyla yapılabilir. İktidar bloğu, “kapitalist devletin özel bir biçimiyle olan ilişkisi içerisinde politik olarak egemen olan sınıf ya da sınıf fraksiyonlarının özel ve çelişkili [birliğini] göstermektedir.” (Poulantzas, 2014: 272-273). Diğer deyişle belli bir dönemde kendi iç çelişkilerini koruyarak da olsa, bir sınıf ya da fraksiyon altında örgütlenmiş egemen sınıfların bir arada bulunuşunu ifade eder. Bu bloğun birliği sadece politik değil ekonomik ve ideolojik boyutlara da yansımaktadır. İktidar bloğunun çıkarlarını siyaset sahnesine taşıyabilecek, ilgili makamlarda bu çıkarları kollayabilecek siyasal birim, siyasal partiler olarak karşımıza çıkmaktadır. Parlamento veya kabine gibi kurumlarda, siyasal partiler, güçlerini aldıkları toplumsal sınıfların ve/veya fraksiyonların çıkarlarına denk düşecek politikalar inşa etmektedirler.

Asıl inceleme nesnemiz olan bürokrasi, iktidar bloğunun çıkarlarına aykırı olamayacak politikaların inşa edilmesi sürecinde ve icrasında rol alır. Öyleyse bürokrasi, toplumsal çelişkiler tarafından belirlenen politika tercihleri içinde bir konuma sahip olarak, siyasal mücadeleler içinde, iradî veya değil, yer almış olmaktadır. Bu konum, somut durumun koşullarına göre, bazı kurumları siyasal özneler açısından bir siyasal güç mekânı/merkezi (*power place*) haline getirmektedir. Benzer biçimde, bu kurumların üst düzey bürokratik kadroları da, bu konum itibarıyla, yine şartlara göre, kendilerini siyasal mücadelelerin içinde bir özne olarak bulabilmektedir. Böyle durumlarda siyasal mücadelede bir yer işgal eden birer toplumsal özneye, Poulantzas'ın kavramıyla “toplumsal kategori”ye dönüşebilmektedirler. Toplumsal kategori kavramından, uygun etkiler (*pertinent effects*) yoluyla “ekonomik yapıların dışındaki yapılarla olan özgül ve üst belirleyici ilişkilerine dayanan toplumsal birliktelikler” anlaşılabilir (2014: 94). Poulantzas, toplumsal bir aktör olarak toplumsal kategoriye “... devletle ilişkilerinde bürokrasiyi ve ideolojikle ilişkilerinde ‘entelektüelleri’...” örnek vermektedir. Toplumsal kategorilerin toplumsal güç olma potansiyelleri, siyasal mücadeleler içindeki konumlarından kaynaklanmaktadır yoksa birel olarak geldikleri toplumsal sınıftan değil.

İktidar bloğunda ortaya çıkan köklü değişiklikler, yeni kurulan bloğun çıkarlarına göre devletin kimi işlevlerinin ve buna uygun idari aygıtın yeniden şekillendirilmesini gerektirebilir. Böyle durumlarda siyasal iktidarlar, yeni bloğun çıkarlarını da kollayarak bürokrasiyi yeni duruma uyarlamaya çalışmaktadırlar. Bu süreçte, eski iktidar bloğundan ve siyasal iktidarlardan arta kalan idari yapı ve bürokratlarla yenisi arasında bir çelişki ortaya çıkmaktadır.

Çizilen bu çerçeveden hareketle bürokrasinin, özellikle iktidar bloğundaki köklü değişiklikler döneminde, siyasal iktidarların önünde birer güç merkezi olarak yer alabildikleri, bürokratların da yeni iktidar bloğunun çıkarlarına denk düşmeyeceklerse birer toplumsal kategori olarak siyasal mücadele içinde konumlanabildikleri söylenebilir. İktidar bloğunun hâkimiyeti bozulmamışsa bürokrasinin barındırdığı bu siyasal potansiyel ortaya çıkmayıp somut bir siyasal etki veya direnç yaratmayabilir. İktidar bloğundaki değişimde ise tersi geçerli olabilir. Aşağıda ele alacağımız DPT etrafında yaşanan kriz, ikincisine denk düşmektedir.

Belirtmek gerekir ki Poulantzas'ın yöntemsel konumu, aslında aynı olgunun farklı katmanları olarak tasavvur ettiği ekonomik ve siyasal yapılar arasındaki ilişkiyi birbirinden görece ayrı olarak ele alır. Birbirinden ayrı olarak incelenebilen ama gerçekte bir bütün olarak kurguladığı bu yapılar arasındaki geçişlilik, analizde kendi başına bir sorun teşkil eder. Ekonomik düzeydeki ilişkilerin politik düzeye yansımaları kimi dolaylımlarla gerçekleşir. Çalışma örneğinden gidilirse farklı toplumsal sınıf veya fraksiyonların birbiriyle çelişen ekonomik çıkarları, politik düzeye farklı temsil mekanizmalarıyla taşınmaktadır. Bürokrasi bu taşınma sürecinde pasif olmayan ve toplumsal öznelerin doğrudan müdahale edemedikleri özerk, aynı anda belli kısımlarında egemenlik kuramayacakları bütünsel bir icra aygıtıdır (Poulantzas, 2014: 420). Hükümetlerin mecburen dikkate aldıkları ve yansıttıkları bu sınıf çıkarlarını gerçekleştirecek olan politikalar, bu icra aygıtında somutlaşır ve sonuç doğurur. Bu nedenle icra aygıtının olası bir direnişi veya hükümet üzerinde yaratabileceği olası bir müdahale, ekonomik çıkarların siyasal düzeydeki yansımalarını etkileyebilir, hatta değiştirebilir de.³ Tam da bu nedenle bürokrasi toplumsal sınıflardan ve iktidar bloğundan etkilenir. Ancak bu analiz çerçevesi bu etkilenimin somutta, kimler arasında ve nasıl gerçekleştiğini göstermekte eksik kalacak, analizi

³ Diğer yandan bu çelişki geçicidir ve bürokrasinin, siyasal iktidara karşı direncinin sınırı vardır. Türkiye'de sıkça karşılaşıldığı üzere, "tensikat" veya "idarede yeniden yapılanma", "etkin ve verimli bir idarenin inşası" gibi formülasyonlarla bürokrasinin direngen kısmı genellikle tasfiye edilmektedir. Tasfiye eğer ciddi bir kırılma olarak karşımıza çıkıyorsa iktidar bloğunda birtakım değişikliklerin söz konusu olduğuna dair akıl yürütmek mantıksız olmayacaktır.

bireyler veya kurumlar düzeyine indirmek yerine yapısal bir ölçekte bırakacaktır.⁴

2. 1960'lı Yıllara Doğru İktidar Bloğu, Siyasal İktidar, Devlet ve Bürokrasi

1960'lı yıllar, darbe sonrasında yeni bir siyasi konjonktürün ortaya çıktığı bir döneme işaret etmektedir. DPT'nin kuruluş yıllarına denk düşen bu konjonktür pek çok idari ve adli kurum gibi DPT'yi de biçimlendirmiştir. DPT'nin örgütlenmesinde toplumsal sınıflar arasındaki çelişkilerin yansımaları belli dolayımalarla da olsa bulunmaktadır. O nedenle konjonktürün kısa bir değerlendirmesini yapmak zaruridir.

Demokrat Parti'nin (DP) iktidara gelişinden önceki dönem, Cumhuriyet Halk Partisi (CHP)'nin ve ona sıkıca bağlı idari kadroların egemen olduğu; CHP bürokratlarının, siyasal iktidarın sürdürülmesinde önemli rol oynadıkları bir dönemdir. Bu dönemde planlamanın farklı formatlarda gündemde olduğunu da söylemek gerekir. CHP'nin iktidarının sona erdiği ise idari ve siyasi ilişkilerde yeni bir dinamiğin oluşumuna sahne olacaktır. Yeni durumda siyasal iktidarı destekleyen toplumsal sınıflar arasındaki ilişkiler de farklılaşacaktır. DP'nin dayandığı temel toplumsal kesimler arasında özellikle büyük toprak sahipleri başta olmak üzere “tarımsal hâkim sınıflar” ve burjuvazi içinde özellikle ticaret burjuvazisinin öne çıktığı söylenebilir (Atılğan, 2015b: 403). Tarımda makineleşme, meraların kaçak olarak tarıma açılması, Ziraat Bankası kredilerinin çerçevesinin genişletilmesi, karayolu yapımının ve ağının yaygınlaşması gibi politikalar tarımda kapitalistleşmeyi beraberinde getirmiştir. Bu süreçte büyük toprak sahipleri, mülk sahibi çiftçiler ve ağaların güçlendiği söylenebilir. Örneğin tarımda makineleşmeden yararlanan çiftçi ailelerin oranı ancak % 1'dir (Atılğan, 2015b: 403). Atılğan'ın anlattıklarından ülke genelinde büyük toprak sahiplerinin kimi yörelerde hızlı kimi yörelerde ise daha yavaş olmak üzere kapitalistleştiği çıkarılabilir. Ege ve Çukurova'da hızlıca “işçi çalıştıran modern kapitalist çiftçi ailelerine” dönüşen bu kesim, İç Anadolu'da daha yavaş bir seyirle kapitalistleşti. Doğu ve Güneydoğu Anadolu'daki “hâkim tarımsal sınıflar” ise bu hıza ayak uyduramadı ve “pre-kapitalist ilişkiler pençesinde boğaz tokluğuna çalışan marabaların kol kuvvetinden yararlanarak hâkimiyetlerini sürdürdüler” (Atılğan, 2015b:

⁴ Bu eksiklik, dönemin aktörlerine (sınıf temsilcilerine, siyasetçilere ve bürokratlara) doğrudan sorular sorularak kapatılabilir. Bunu yapma imkânımız çok sınırlı olduğundan, bahsettiğimiz eksiklik dönemin bürokratları ve siyasetçileriyle yapılmış kimi görüşme ve mülakatlar ile bazı anılar yoluyla kısmen de olsa kapatılmaya çalışılmıştır.

404) Tefeci ve araçlar da ilişkili toplumsal kesimler olarak görülebilir. Tüm bu kesimlerin iktisadi egemenliği, aynı zamanda avukat, parti başkanlığı, milletvekilliği, muhtarlık gibi görevleri üstlenmeleri veya bu görevleri yürüten ailelerden gelmeleri nedeniyle siyasal egemenlikle birleşmektedir (Atılğan, 2015b: 404).

Burjuvazi açısından bakıldığında DP döneminin hem ticaret burjuvazisinin hem de yeni oluşmaya başlayan sanayi burjuvazisinin geliştiği ve büyük kârlar ettiği bir dönem olmuştur. Tarım ürünlerinin yüksek fiyatı, serbest piyasayı ve ticareti destekleyen düzenlemeler ve teşvikler, bankacılık faaliyetleri gibi politikalar genel olarak sermayenin gelişimini destekler niteliktedir (Atılğan, 2015b: 404 vd.). Tarımda kapitalistleşmeye ilaveten sanayi ve ticaret alanında meydana gelen gelişmeler, DP ile ilişkili belli sermaye kesimlerinin doğuşunu beraberinde getirmiştir. DP ile ilişkili olan sermayedarların aksine, CHP'ye yakınlığı nedeniyle Koç grubunun yaşadığı gibi,⁵ “zor duruma düşen” belli sermaye grupları olduğunu da belirtmek gerekir.

Üretken ve ticari sermayeye ilaveten iktidarın arkasında duran ve ondan nemalanan kimi kesimlerin varlığından da söz etmek gerekir. Müteahhitler bu grubun başında gelmektedir. NATO Antlaşmasına bağlı olarak inşa edilen binalar ve diğer kamu yatırımları nedeniyle bu kesim güçlenmiştir. Enka, Tekfen, Doğuş, Alarko gibi sermaye gruplarının temelleri bu dönemde atılmıştır. Başka pek çok sermaye grubu gibi Koç, Sabancı, Toprak, Çukurova gibi grupların faaliyet gösterdiği alanlardan biri de inşaat olmuştur (Atılğan, 2015b: 407). Müteahhitlik benzeri gelişen bir diğer alan da bankacılık ve sigortacılık faaliyetleri ile karayolu taşımacılığı olmuştur. Bu alanda yatırım yapan sermayedarların büyük kârlar elde ettikleri açıktır. Taşımacılık, arsa vurgunculuğu ve dış ticarete yolsuzluk, yüksek oranlı faizlerle arttırılan banka kârları ve sigortacılık faaliyetleri gibi başka gelir kapıları da bu kesimlerin hizmetine sunulmuştur (Atılğan, 2015b: 407).

1950'li yılların ikinci yarısındaki iktisadi daralma, tarım ve ticarete dayalı bir ihracat rejimini zorlar hale gelmiş, DP'yi destekleyen kesimlerin gelirlerini de tehlikeye sokmuş ve sermayedarların DP ile olan ilişkilerine zarar vermiştir. Bu dönemde DP'nin geleneksel olarak destekçisi olan toplumsal kesimlerin de gelirleri ekonominin durumu nedeniyle azalmıştır. Aynı dönemde iktisadi büyümenin temel aracının sanayi üretimi olduğu

⁵ Vehbi Koç, 1959 yılında İstanbul emniyeti aracılığıyla Menderes'in huzuruna çağrılmış olup “DP'ye katılmaması durumunda bankalardaki kredilerinin kesileceği, kotalardan istifade edemeyeceği ve birçok müşkülât çıkarılacağı yönünde açıkça tehdit edilmişti”(Atılğan, 2015b: 485).

anlaşılmıştır. Mevcut siyasal üstyapının sanayi burjuvazisinin gelişip güçlenmesine imkân tanımayacağı ve DP'nin sanayinin gelişmesi için gereken yatırımları yapmaya veya bu süreci planlamaya dönük bir iktisadi akıldan kısmen uzak kaldığı söylenebilir. Her ne kadar, 1958 gibi, krizin yoğunlaştığı dönemde planlama faaliyetleri gündeme gelse de üzerinde yeterince durulmadığı, planlamanın yabancı kredi çekmenin bir yolu olarak görüldüğü anlaşılmaktadır.

Sanayi açısından bakıldığında DP'nin tarıma ve ticarete yönelik açıkça destek verirken sanayiye dönük desteğinin sınırlı olduğu görülecektir. Hatta kriz sürecinde, ticaret ve tarımı desteklerken “enflasyona karşı mücadele adına sanayiye fiyat denetimi, özel bir komisyon aracılığıyla kredi tavanı ve KİT’lerin yatırımlarının kısıtlanması yolunda önlemler getirecektir 1956’da” (Savran, 1987: 137, dp. 2). 1950’li yılların sonu, toplumsal sınıflar açısından iktidar bloğunda bir kırılmanın ve sanayi burjuvazisinin hegemonyasının inşasının (Hürriyet Partisi’nin CHP’ ile işbirliği veyahut CHP kongresindeki planlamaya ve sanayi kalkınmasına dönük öneriler gibi) ilk izlerini taşımaktadır. 1958 yılından itibaren sanayi burjuvazisinin çıkarları Hürriyet Partisi⁶ ve CHP’nin programlarında yer almaya başlamaktadır. Hürriyet Partisi’nin CHP’ye katılacağı düşünülürse bu yıllarda CHP’nin etrafında yeni bir bloğun ilk işaretlerinin görüldüğü söylenebilir. Bu blok, DP’nin kırsal çoğunluğu kayırmasından hoşnutsuz olan kentsel sınıf ve katmanların koalisyonudur, siyasal iktidar tarafından ezilen aydın kesimlerin de desteğini almaktadır. Buna rağmen azınlıkta kalacak olan bu grubun siyasal konumu temel bir çelişki tarafından yani hegemonyasını kuracak olan sanayi sermayesi ile gireceği çelişki tarafından da belirlenecektir (Savran, 1987: 138) ve 1960’lı yıllara bu çelişkilerle girilecektir.

Rejim içinde gerçekleşmeyen dönüşüm 27 Mayıs darbesi ile yani rejim dışı bir müdahale ile belli olacaktır. “(H)er şeyden önce, darbe, sanayi burjuvazisinin, iktidar blokunun o güne kadar yönetici konumda olan öteki unsurlarıyla çelişkinin, başka araçlarla çözümediği bir durumda, zora dayanan bir çözümdür.” (Savran, 1987: 139). Sanayi burjuvazisinin, reji-

⁶ Parti Aralık 1955’te DP içinden bir grup milletvekili tarafından kurulmuştur. Kuruluş beyannamesini imzalayan 32 kurucu üyeden 29’u milletvekilidir (Milliyet, 21.12.1955, s. 1). Parti programında sanayi ile ilgili 69. madde şöyledir: “(S)anayi kısıtlayan yatırımları güçleştiren ve maliyetleri yükselten vergilerin kaldırılması, değiştirilmesi yada yeniden düzenlenmesi, devlet işletmelerinin özel işletmelere göre ayrıcalıklı tutulmaması” (Parti programından aktaran Albayrak, 2008: 359). Parti hakkında ayrıntılı bilgi için aynı kaynağa başvurulabilir.

min olağan şartları içinde hegemonik fraksiyon olamayışının önündeki engeller, 27 Mayıs askeri darbesi gibi rejim dışı bir yöntemle kalkmış ve sanayi burjuvazisinin hegemonyasının inşa süreci böylelikle başlamıştır. Konumuzu oluşturan DPT de böyle bir sürecin ürünüdür. 1960-71 dönemi sanayisi burjuvazisinin hegemonyası altında kalkınma atılımlarının ve dünya piyasalarına eklenmenin denendiği bir dönem olacaktır (Atılğan, 2015a: 517).

Sanayi burjuvazisinin hegemonyasının devlet aygıtına yansımaları, kısmen, DPT aracılığıyla olacaktır. 27 Mayıs sonrasında askerlerin ve siyasetçilerin farklı siyasal görüşlerden de olsalar sanayiye dayanan bir kalkınmayı savunmaları rastlantısal değildir; aksine merkez siyasetin aktörleri iktidara giden yolda sanayi burjuvazisinin de desteğini almak durumunda kalmıştır. Bunun temel aracı olan DPT hem sağ hem de sol siyasetler içinde bir geçiş evresinden sonra meşruluk kazanacaktır.⁷ Sol siyasetler halkçılık ve kalkınma bağlamında planlama aracına gereksinim duyarken sağ da yine ekonomik kalkınma/büyümede teknik bir danışma kurulu olarak planlama aygıtını işe koşmaya çalışacaktır. Merkezi planlama, 1960-80 yılları arasında altın dönemini yaşamıştır dersek yanlış olmaz. Altın dönem niteliğini mümkün kılan dönemin toplumsal ilişkileridir. Sanayi sermayesinin yükseliş süreci, siyasal iktidarların ithal ikameci kalkınma modeline sadık kalmak zorunda oluşları, sağ veya sol siyasetten gelmeleri önemli olmaksızın planlamanın önemine yapılan vurgu gibi etkenler, planlamaya dair toplumsal açıdan ortak bir kabulü beraberinde getirmiştir. Bu durum, kurumsal yapı ve karma bir ekonomi kurulmasını mümkün kılmış, siyasal partiler arasındaki farklılıkların, planlamanın esasını etkilemesini engellemiştir (Ekiz ve Somel, 2007: 112).

Bunlara rağmen, andığımız geçiş aşaması, bürokrasi ile siyasal iktidar arasındaki bir gerilime işaret etmektedir. Bu gerilimi inceleyebilmek için öncelikle DPT'nin kuruluş süreci ve idari sistemdeki çelişkili konumu üzerinde durmak gerekmektedir.

⁷ Planın, sanayi burjuvazisinin isteklerine koşut bir işlev kazanması, Atılğan'ın deyişiyle (2015a: 567), sanayi burjuvazisinin Adalet Partisi içinde hâkim sınıfların liderliğini ele geçirdikten sonra gerçekleşecek, Demirel, 1965 öncesi tutturduğu planlama karşıtı söylemi tersine çevirecektir.

3. DPT'nin Kuruluş Süreci, Yönetmelik Özellikleri ve Yönetmelik Çelişkiler

1960'lı yıllardaki toplumsal durum nedir ve neden planlama bu kadar önemlidir? Her şeyden önce dönemin iktisadi krizine yanıt olarak üretilen politika açık olarak ithal ikameci ve sanayici özellikleriyle nitelenebilir (Boratav, 2005: 118). Bu politikada kaynak üretmek ve özellikle sanayi yatırımlarını yönetmek (ayrıca borç yönetimi için gerekli olan) bir planlama zaruridir. Yönetime el koyan askerlerin de iradeleri, daha önce başlamış olan planlama çalışmalarını sürdürmek yönünde olmuştur. Krizden çıkmanın ve kalkınmanın temel aracının planlama olduğu bir döneme geçilecek ama bu dönem aynı zamanda planlamaya dönük bir güvensizlik, onun eleştirisi veya reddi biçiminde ilerleyecektir.

Oysa 1950'li yıllar dünya konjonktüründe hem iktisadi modelde hem de yönetim anlayışında önemli değişikliklerin yaşandığı yıllardır. Dönemin temel iktisadi paradigması olarak Keynesyen bir politika yelpazesi gelişmiş, buna dayanan ithal ikameci bir sanayi stratejisi ön plana çıkmış ve kalkınma iktisadına dönük genel bir akademik ilgi yükselmiştir. Bu anlayışta devlet, iktisadi hayatın önemli bir unsuru olarak yerini almıştır (Erder, 2010: 229-230). Bu dönemde IMF ve Dünya Bankası öncülüğünde organize edilen yardımların pek çoğu kapitalist Batı blokuyla az gelişmiş çevre ülkelerinin arasındaki işbölümünü biçimlendirmiştir. Bu yardımların kullanılması ve ulusal kalkınma temelinde planlama, hükümetlerin elindeki önemli bir araç haline gelecektir (Erder, 2010: 230). Uluslararası kuruluşların planlamaya dönük tavsiyeleri, 1957-60 döneminde yoğun olarak takip edilebilmektedir. 1956 yılına kadar uzun erimli mali ve iktisadi planlama talebi bulunmamakla birlikte sonraki yıllarda bu yönde bir talep oluşacaktır (Sönmez, 2010: 497-498). 1958 yılında ABD, OECD ve IMF görüşmelerinin sonucunda, kurulacak olan bakanlığın, yatırımların koordinasyonunu sağlamak üzere bir kalkınma programı çerçevesinde yetkili kılınması önerilecektir. Dönemin şartlarında, Batı bloğunun iktisadi hayatında etkili olan mantık planlamadır. Pek çok ülke planlamaya dönük teşkilatlanmaya bu yıllarda başlamış, dış yardım almak için dahi planlamanın örgütlenmesi bir şart olarak koşulmuştur (Erder vd, 2003: 8). DPT'nin kuruluşuna kadarki süreçte Türkiye'den beklenti, ekonomik gelişmesini belirli bir program dâhilinde gerçekleştirmesi ve aslında, ekonomisini alınan kredileri düzgün şekilde ödemesini sağlayacak bir biçimde kontrol etmesidir (Övgün, 2010: 233). Uluslararası kuruluşların planlamaya dönük talepleri ve destekleri 27 Mayıs sonrasında da sürecektir. Gerek uzman desteği gerekse finansman açısından yabancı kuruluşların desteklerine açık bir planlama süreci öngörülmüş, Erder'in anlatımına göre ilk plan süreci,

Amerika Birleşik Devletleri'nin uluslararası kalkınma örgütü AID, Uluslararası Para Fonu, Dünya Bankası, OECD ve Birleşmiş Milletler gibi kuruluşlar tarafından da desteklenmiştir (Erder vd, 2003:10).

1950'li yılların sonunda gelişen iktisadi bunalımın doğurduğu borçlanma gereksinimi, bir planlama sürecini dayatmıştır. Dönemin şartları içinde, Türkiye Batı Almanya'dan borç almaya yönlendirilmiştir. Dönemin Alman İktisat Bakanı Erhard, bu kapsamda Türkiye'yi ziyaret etmeden önce ilgili çalışmaları yürütecek olan, bir tür teknik uzmanlar komitesi olarak görebileceğimiz Envestisman Program Komitesi (EPK) kurulacaktır.⁸ Erhard, Türkiye'de ağırlanmış, borca dair ayrıntılı bir hedef oluşturulmasa da yabancı bir planlama uzmanından yardım alınmasını salık vermiştir. Süreç sonunda dönemin ünlü plancısı Tinbergen ve yardımcısı Koopman ile (EPK'nin sekreteryasını yürüten Ayhan Çilingiroğlu ve kısmen Turgut Özal) Türkiye'de planlamanın örgütlenmesi konusunda çalışmıştır (bkz. Türkcan, 2010a).

Bu çalışmalar 27 Mayıs darbesine giden günlerde sürmekteyken, darbeyle birlikte süreç kesilmiştir. Ancak askerlerin de planlama teşkilatını bir zorunluluk olarak görmeleriyle, birbirinden bağımsız olarak farklı taslaklar halinde planlama teşkilatının kurulmasına dönük çalışmalar sürdüğü anlaşılmaktadır (Türkcan, 2010c: 246-249). Darbe sonrasında bu çalışmalar, Mıhçıoğlu'nun anlatımına göre, birkaç farklı komisyon tarafından yürütülen bir kurumsallaşmaya doğru gitmiştir (Mıhçıoğlu, 1983: 231). DPT ve planlama açısından bakıldığında, askerlerin planlamayı, mevcut toplumsal krizlerden çıkış yollarından biri olarak gördükleri anlaşılmaktadır. Planın anayasa giriş sürecinde askerlerle plancılar arasındaki çelişki de bunu göstermektedir. Askerler, Anayasada yer alacak planlamanın hem kamu sektörünü hem de özel sektörü bağlayacak bir plan olmasını talep etmişler, ancak bürokratların önerdikleri "sivil" versiyonu hayata geçmiştir. Erder'in deyişle askerlerin otoriter hatta sosyalist bir plan yaparak, "her sorununu çözecek bir araç, bir ütopya"yı hayata geçirmek arzusunda oldukları söylenebilir (Türkcan, 2010d: 286).

⁸ Komite'nin Dışişleri Bakanlığı bünyesinde kurulduğu söylenebilir; zira toplantıları dahi Dışişleri Bakanlığında yapılmaktadır. Bunun muhtemel nedeni de dış ticaretle ilgilenecek kadroların bulunmayışı ve fiili olarak Dışişleri Bakanlığının bu işlerle ilgilenmesidir. Komite'ye Tarım, Sanayi, Koordinasyon bakanlıklarından genel müdürler ile Sümerbank, Etibank, Devlet Su İşleri, Elektrik İdaresi Etüt İşleri Genel Müdürü, Çimento Sanayi Genel Müdürlüğü gibi kurum ve kuruluşların üst düzey yöneticileri dahil olmaktadır (Türkcan, 2010a: 117; 118, dp. 6).

27 Mayıs darbesi sonrasında, önceki çalışmaların da etkilerinin olduğu bir teşkilat olarak Devlet Planlama Teşkilatı, 5 Ekim 1960 günü yayımlanan kanun ile kurulmuştur.⁹ Anayasa henüz hazırlanmamışken doğan DPT, yeni Anayasa ile anayasal bir kurum hüviyetini kazanacak, yürütme içinde güçlendirilecektir. DPT tasarısı görüşülürken, DPT'nin de özerk bir kuruluş olması yönündeki öneri, DPT'nin, hükümetçe yürütülecek politikaları uygulamak üzere plan yapması amaçlandığından, yürütmenin içinde kalması gerektiği yönündeki argümanla reddedilmiştir (Dik ve Yılmaz, 2012). Bir bakanlık olarak kurulabilmesi de mantıken mümkün olan DPT, diğer bakanlıklarla aynı düzeyde bir yapı olarak değil, Başbakanlık bünyesinde, yani işleyiş açısından bakanlıklara eşit mesafede bir konumda tasarlanarak yer almıştır. Teşkilat'ın Başbakanlığa bağlı olması hem Başbakanın Bakanlar Kurulunun başı olarak bakanlıklar arasındaki işbirliğini sağlaması ve hükümet politikalarının yürütülmesini gözetmesi görevi, hem de DPT'nin genel olarak hükümete danışmanlık etme işlevi nedeniyle tercih edildiğini söylemek mümkündür (Gonca, 1988: 482). İdari yapılanmasına ilaveten başka kimi özellikler de DPT'yi yürütme içinde önemli bir konuma taşımaktadır. Siyasilerle bürokratlar arasında kurulan denge, anayasal ve yasal başka ayrıcalıklara ilaveten DPT'nin sahip olduğu görece bir özerklikten de söz edilebilir. DPT'nin “görece otonomi”si, kaynakların dağıtımında ve yaratılacak olanakların kimler tarafından kullanılacağını belirleme işlevinden kaynaklanmaktadır (Şaylan, 1981: 195-196). Bu işlevin, planlı dönemde önemli bir merkezi karar organı olarak kurgulanan DPT'nin üzerindeki baskıların artmasına ve partizanlaşmaya yol açtığı iddia edilmektedir (Şaylan, 1981: 196).

Anlaşıyor ki, DPT daha kuruluşundan itibaren ayrıcalıklı bir yönetsel aygıt olarak tasarlanmıştır. Dönemin toplumsal ilişkileri ve siyasal mücadelesi içinde özel öneme sahip olan Kurum'un, tasarlanışı itibarıyla kimi çelişkilerin düğüm noktası olacağı açıktır. Aşağıda tartıştığımız (diğer kurumların görece üzerinde yer alışı, uzmanlarının yüksek statü ve imkânlarla sahip oluşu, faaliyetlerinde plancılarla bürokratların denk sayılarda çalışmaları ve bir denge gözetilmesi, sadece iktisadi değil sosyal sorunlarla da ilgilenişi gibi) kimi özellikleri, Kurum'u, siyasal iktidarların ellerinde tutmak ve uygun politikalar planlayarak iktidarlarını sürdürmek için etkin olarak kullanmak zorunda oldukları bir konuma erdirmişdir.

91 sayılı yasada DPT'nin, Yüksek Planlama Kurulu (YPK) ve Merkez Teşkilatı olmak üzere iki kısımdan oluşması öngörülmüştür. YPK yarısı

⁹ “Devlet Plânlama Teşkilâtının Kurulması hakkında Kanun” RG: 5.10.1960/10621.

bürokrat yarısı siyasilerden oluşan bir organ olarak tasarlanmıştır. Bürokrat üyeler, DPT Müsteşarı ile üç daire başkanıdır. Siyasi üyeler ise Başbakan (veya Yardımcısı) ile üç bakandan oluşacaktır. Siyasal iktidarla bürokrasi arasındaki ilişki göz önünde bulundurulduğunda anlaşılacağı üzere siyasilerle eşit düzeyde temsil edilen plancıların varlığı bile Planlama Teşkilatı'nın bakanlıklarla ilişkisi açısından oldukça güçlü bir biçimde yapılandırıldığı anlamına gelir. DPT'nin anmamız gereken ilk özelliği belki de budur. Buna destekleyecek biçimde doğrudan Başbakan Yardımcısına bağlanmış olan bir kurum olarak, dönemin (başta Maliye Bakanlığı bürokrasisi ama özellikle Hazine Genel Müdürlüğü gibi örgütlerinin) diğer önemli kurumlarının karşısında ayrıcalıklı bir yerde konumlandırılmıştır. Bürokrasinin diğer unsurlarında kimi zaman artan bir tepkiye neden olmuş görünmektedir. İlk bakışta Maliye bürokrasisi, dönemin dış ekonomik ilişkilerini yürüten Dışişleri Bakanlığı ve DPT arasında bir yetki aktarımının izleri görülebilmektedir.

Planlamacı bürokratların diğerlerinden ayrılan özelliklerinden biri, yürüttükleri hizmetin görece yüksek statülü olmasıdır. Yetkileri itibariyle plancılar, yatırımcı kuruluşların temel kararlarını denetleme işlevi üstlenmektedir. Aynı zamanda, kuruluş döneminde de görüldüğü gibi doğrudan Başbakan'ın takibinde olmaları, Yüksek Planlama Kurulu'nda, plancılarla bakanların aynı sayıda olmaları ve beraber çalışmaları, karar alma sürecindeki siyasetçi tekeli bir anlamda kırmaları gibi hususlar kurumun statüsünü arttırmaktadır. Ayrıca yabancı burslar, yurtdışı gezileri gibi sunulan görece daha geniş olanaklar bürokratlar arasındaki gerilimi arttırmaktadır. (Gonca, 1988: 487; Şaylan, 1981: 196-197).

Diğer kurumlardan DPT'ye yönelen tepki, DPT kurulduktan hemen sonra, DPT'nin yetkilerinde genişleme öngören bir tasarının (veya tasarı söylentisinin) etkisiyle, tasarı uygulama kazanmasa bile, kalıcılaştırmıştır:

...Necdet Erder, her şeyi kapsayan Sovyet türü bir GOSPLAN'a karşı olduklarını ve bunu Anayasaya taşıma konusunda askeri kanatla çatıştıklarını ifade etse bile, Aralık 1960'ta, çok daha etkili-kapsamlı bir plan yapılması görüşünün yetkililerle tartışıldığı, ama bu tasarının orada kaldığı anlaşılmaktadır. Ama bu girişimin, bazı siyasi çevrelerde plancıların "komünist" olduğu görüşlerini pekiştirdiği, maliyecilerde, özellikle de hazinecilerde, haklı olarak, bir meslek içgüsünü ile kendi iç işlerine karışıldığı veya karışılacağı korkusunu uyandırdığı açıktır. Maliye ve daha sonra hazinenin DPT karşıtlığı, başta ticaret ve sanayi, diğer bakanlıkların ve kuruluşların da, bazı dönemlerde, devreye girmesiyle, Türkiye'deki son 50 yılın en önemli bürokratik savaş temalarından birini oluşturmuştur.

Liberalleşen bir ekonomide, zamanla, bu kavgalar, kuruluşların hepsinin gücünü yitirmesiyle arka plana çekilmiştir¹⁰ (Türkcan, 2010c: 252-253):

Diğer kurumlarla olan sürtüşmenin hem yönetsel hem de siyasal açıdan, ilk plan boyunca da sürdüğünü de söylemek gerekir. Siyasal açıdan bakıldığında, krize neden olacak yeni vergi politikaları önerisi Maliye Bakanlığı tarafından, Bakanlığın yetki alanına müdahale olarak anlaşılmış olmalıdır. Planın uygulanması için gereken kaynağın bulunmasının Maliye Bakanlığının görevi olduğu, siyasilerce belirtilmiştir (Yılmaz, 2012: 213). Yönetsel açıdan ise diğer kurumlarla bilgi alışverişinde sorunlar yaşanmıştır. İlk plancılardan Karaosmanoğlu'na göre İstatistik ve Hazine bilgi paylaşmakta tereddüt etmiştir. Hatta dış borç rakamlarını vermeyen Hazine Genel Müdürlüğü'nün başındaki isim Ziya Müezzinoğlu, DPT Müsteşarı olduğunda, ilk iş olarak daha önce vermediği bilgileri yazıyla talep etmek durumunda kalmıştır (Karaosmanoğlu ile görüşmesinden aktaran Akçay, 2007: 198).

DPT'nin bir diğer özelliği planlamanın sadece iktisadi değil sosyal yönünün de dâhil edilmesiyle ilgilidir. Merkez teşkilatı Başbakan yardımcısına bağlı bir Müsteşar ile İktisadi Planlama, Sosyal Planlama ve Koordinasyon olmak üzere üç daire başkanlığından oluşmaktadır. DPT her şeyden önce sadece bir iktisadi planlama aracı olarak değil sosyal boyutu da içerecek bir kalkınma aracı olarak tasarlanmıştır. Diğer deyişle iktisadi büyümenin değil kalkınmanın da yönetimini amaçlanmıştır. Dönemin siyasetçilerine ve bürokratlarına hâkim olan kalkınma fikriyle bu yapı arasında bir uyum bulunmaktadır diyebiliriz. 1960-80 döneminde kalkınmaya farklı siyasal geleneklerce yüklenen farklı anlamlara rağmen, bu döneminin anlayışı ile 1980 sonrasındaki anlayış birbirinden kesin olarak ayrılabilir. 1960-80 dönemi veya diğer deyişle planlı döneme bakıldığında, planlamanın da kalkınmanın da iç içe geçtiği ve sermaye sınıfıyla emekçi kitleler arasında çelişkili de olsa görece bir denge arayışının olduğu görülecektir. Bu görece denge, siyasal iktidarları, hem Türkiye'nin egemen sınıflarına hem de emekçi kitlelerine düşman etmeyecek bir pozisyon almaya zorlamıştır.¹¹ İlk planda önerilecek olan aile planlamasından toprak refor-

¹⁰ Türkcan devam eden kısımda bürokraside kalıcı bir yer edinen, plancıların Bakanlıkları üstü bir konuma erişmek isteyip istemediklerine dair kuşkuların başlangıcı olarak bu noktayı görme eğilimindedir. Ancak ilk plancılardan görüşüklerinin kendilerinin böyle bir tasarımı hazırlamadıklarını söylediklerini de eklemektedir (Türkcan, 2010c: 254).

¹¹ Sınıflar arasındaki bu görece denge durumu, siyasal iktidarları, hem sermayedarları hem de emekçileri belli ölçüde hoşnut tutmaya yarayacak bir politika izlemek zorunda

muna kadar pek çok konunun bu sosyal yönle ilişkisi olduğu açıktır. Dahası bu yönün dönemin sınıf dengelerine yansımaları da olduğundan ilk kriz, plancıların istifasıyla sonuçlanacaktır.

Ciddi bir krize neden olan ilk planın çok radikal değişiklikler önermediği de iddia edilebilmektedir. Türkcan'a göre planın finansmanı ve toprak reformu çekişmesinin, plancıların sonlarını getirdiğini söylemek kolaydır. Ancak siyasi baskı yokken de "siyasi iktisadın katı kanunlarına uymaktansa, dar 'ekonomizm' çerçevesinde" kalmışlardır (Türkcan, 2010b: 267). Buna rağmen tartışma iki boyutla devletin iktisadi alanda faaliyet gösterecek özel sermayeye rakip olması ama asıl olarak toprak reformu korkusu boyutlarıyla alevlenecektir.

Kurumsal bu özelliklerinden başka ilk planın ortaya çıkışındaki ihtilafları yoğunlaştıran bir diğer etken de belirsizliktir. Plan ilk defa yapıldığından, deneyimli danışmanlar olsa da plana dair bir belirsizlik hâkimdir. Normal şartlar altında hükümetin yönlendirmesi öngörülse de ilk planın ortaya çıkışında ortada olağan bir hükümet bulunmamaktadır. Yasası yapılırken Kurum'un, ne yapacağını bilen bir hükümetle nasıl çalışacağı düzenlenmiştir. Oysa bu dönemde hem henüz cunta egemendir (ki kendi içinde bir uzlaşıdan da söz edilemez) hem de yeni kurulacak olan hükümet bir koalisyon olacaktır. Koalisyonun da temel politika hedefleri belirsizdir. İlk plan böyle bir siyasal ortamda yapılmak durumundadır. Özetle DPT, Türkiye'de bir siyasal kargaşasının olduğu dönemde kurulmuştur (Türkcan, 2010c: 148-149).

Tüm bu aksaklıklara ilaveten, ilk plana karşı geçmişten gelen bir siyasal husumetin olduğu da açıktır. Hem CHP içinden hem de Adalet Partisi'nden (AP) ve Yeni Türkiye Partisi'nden (YTP) planlamaya dönük tepkiler yükselmiştir. Planlamayı komünistlikle bir tutan pek çok siyasetçi bulunmaktadır.¹² 27 Mayıs sonrasındaki temel eleştirilerden biri planlamanın ve devletçiliğin hür teşebbüs karşısı olduğu yönündedir. Her ne kadar CHP içinde İsmet İnönü veya Turhan Feyzioğlu'nun desteği söz konusu olsa da Maliye Bakanı CHP'li Ferit Melen ve DPT'nin bağılandığı Başbakan Yardımcısı Ekrem Alican (YTP) gibi farklı siyasi çizgideki isimler DPT'ye karşı birleşebilecektir (Kansu, 2004: 107-116). DPT ve planlama karşıtlığının nesnel bir temeli vardır. Tam da bu temel DPT'ye dönük eleştiriler nedeniyle İnönü, Feyzioğlu hatta olumlu bir tavır beklenen Ecevit gibi

bırakmıştır. Boratav bu durumu "popülizm" kavramıyla ilişkilendirerek açıklamaktadır (Boratav, 2005: 123).

¹² Bu durum 1960'lı yılların ikinci yarısında, planlama konusunda önemli bilgi birikimi bulunan Süleyman Demirel'in "kendi ekibine" planlamayı benimsetmesiyle kısmen aşılmıştır denebilir.

isimlerin DPT'yi ve ilk plancıları yeterince savunamamalarıyla sonuçlanacaktır.

Nihayetinde DPT, pek çok çelişkinin düğümlendiği bir merkez olarak doğmuştur. Özetlemek gerekirse DPT'nin kuruluşu iktisadi paradigmada bir dönüşüme ve yeni bir uluslararası iktisadi işbölümüne denk düşmüştür. Bu manada, devletin iktisadi ilişkilerdeki yeni konumunun önemli sağlayıcılarından biri planlama faaliyeti olacaktır. Planlama faaliyeti çalışmaları, uluslararası kuruluşların etkileriyle 1960 öncesine kadar gitmektedir. 27 Mayıs darbesi, bu yeni işbölümüne uygun bir idari yapıyı kurmaya uygun bir ortam sağlamış, ulusal ölçekte, yeni bir toplumsal işbölümünün inşasına da yine planlama vasıtasıyla müdahil olmuştur. Bu ilişkideki konum açısından bakıldığında, yeni dönemin hegemonik fraksiyonu olacak sanayi sermayesinin gelişimine ön ayak olmuş, bu çerçevede uluslararası taleplerle ulusal dinamikler, planlama ve DPT vasıtasıyla örtüştürülmüştür diyebiliriz. Böyle bir çelişki ve müdahale anında doğan DPT'nin ilk Müsteşarının asker olması, askerlerin planlamaya verdikleri önem, Anayasadan bile önce doğan DPT'yi önemli bir çelişki merkezi haline getirmiştir. Bakanlıklar ve kurumlar arasındaki güçlü konumu, diğer etkili kurumlar arasında ayrıcalıklı bir yere sahip olması, sosyal boyutu ve sosyal boyutuna dair siyasetlerle uzlaşamayan özellikleri ve son olarak merkezi planlama karşıtı siyasal kültürün etkisiyle, DPT'nin ilk yöneticileri hem yönetsel hem de siyasal olarak zor durumda kalacaklardır.

4. DPT ve Hükümet Arasındaki Çelişkinin Niteliği, Tarafları ve Aşılması

1960'lı yılların başında yaşanan krizin teknik bir boyutu olmakla beraber asıl özelliğinin siyasal olduğunu baştan belirtmek gerekir. Merkezi planlamanın kendisi, Türkiye örneğinde de olduğu gibi iktisadi faaliyetlerin, devlet gücü kullanılarak yönlendirilmesi anlamına gelmektedir. Planlama, tam da bu nedenle, hükümetlerin ve plancıların, belli toplumsal sınıf ve/veya fraksiyonların ekonomik mücadelelerinde, iradi veya değil bir konum tutmasının, bu mücadele içinde yer almasının bir formudur. Yöneticilerin tarafsızlığı, idarenin siyasetten ayrı olması ve yönetim-siyaset ikilikleri gibi tartışmaları boşa düşüren bu durum nedeniyle DPT'nin ilk krizinin teknik tarafı bir kenarda tutularak, siyasal boyutunu ve taraflarını göstermek, Kurum'un kamu yönetimi içindeki yerini anlamak için zorunludur.

Yukarıda da değinildiği üzere DPT, darbe sonrasındaki yeni iktisadi paradigmanın bir aracı olarak yaratılmıştır. Bu araç, idari aygıtın diğer parçalarına nazaran ayrı bir ihtimamla karşılanmış ve buna denk bir işlevle

donatılmıştır. Hem bürokrasi içindeki ayrıcalıklı konumu hem de siyasetçi ve idareciler/plancılar arasında gözetilen denge nedeniyle Türk idare sisteminde ayrıcalıklı bir yeri olacak olan DPT, bir kriz odağı olarak dünyaya gelmiştir. Bu krizin etkisi plan çalışmaları boyunca da hissedilmiştir.

İlk plan çalışmaları biraz da ilk plancıların yaratıcılıklarıyla şekillenmiş, ellerindeki sınırlı veri ve deneyimden de yararlanarak plan yapma süreci başlamış; 1962 yılı için bir geçiş programı, on beş yıllık bir perspektif program ve Birinci BYKP'nin hazırlanması sorumluluğunu üstlenmişlerdir. Önlerinde örnek olmadan, sonraki yıllarda büyük oranda takip edilecek bir yöntem geliştirmeyi de başarmışlardır (Kansu, 2004: 92). Hindistan ve Pakistan ziyaretleri, Tinbergen'in danışmanlığı ve kendi çalışmaları, ilk planın ortaya çıkışını kolaylaştırmıştır. Planı tanıtmak ve uluslararası bir kabul edilirlğe kavuşturmak için bir kolokyum düzenlenmiş, plan uluslararası alanda “görücüye” çıkarılmış ve hem ulusal hem uluslararası anlamda destek toplayabilmiştir (Kansu, 2004: 99 vd.). Ulusal destek açısından bakıldığında dönemin şartları gereği, olumlu bir ortamdan söz etmek mümkündür. Darbe sonrası, Demokrat Parti geleneğinden gelen siyasetçiler etkisizdir, İnönü, plancıları açıkça desteklemekte (Kansu, 2004: 91), mesai dışında DPT'ye ziyaretlerde bulunarak desteğini açıkça göstermekten de çekinmemektedir (Akçay, 2007: 87, dp. 66). Hatta terminolojiyi anlamakta zorlandığını belirten İnönü, DPT'den yardım istemiş ve bir süre ders mahiyetinde bilgiler almıştır (Erder, 2010: 236, dp. 4). Başbakanlığa geçmeden önce sıklıkla DPT'ye uğrayıp genç plancılarla sohbet etmektedir (Kansu, 2004: 106). Siyasetteki bu olumlu havaya rağmen koalisyon hükümetleri ve planlamanın temel özellikleri ortaya çıkınca destek zayıflayacak hatta durum, İnönü'yü de zora sokacaktır.¹³

Planın ortaya çıkış sürecinde siyasetçiler arasında önemli gruplaşmalar oluştuğunu belirtmek gerekir. Seçimlerle birlikte değişen politik atmosfer hem CHP hem de DP geleneğindeki partiler açısından “parçalı”dır denebilir. İnönü hükümetinin seçim vaatlerindeki temel vurgu planlamaya ve refahın bu yolla artırılmasındadır. İnönü “CHP'nin iktidara gelmesi halinde, yatırımların uygun bir şekilde planlanacağını ve enflasyona asla izin vermeyeceğini” vaat etmiş, kamu yatırımlarının artacağı ve aynı zamanda özel girişime de destek olunacağını belirtmiştir. (Ahmad, 1996: 336). Vergilendirme sosyal adalet merkezli olacak ve köylülerin de refahtan paylarını alabilmeleri için tarımda da adalete dayanan bir vergilendirme uygulanacaktır. Kalkınma için sanayiye önem verilecek, devlet “modernizasyon

¹³ Örneğin Yön Dergisi plancıların istifasını İnönü açısından bir tehlike olarak yorumlamış, 3 Ekim 1962 tarihli 42. sayısını planlamaya dair tartışmalara ayırmıştır (<http://www.tustav.org/sureli-yayinlar-arsivi/yon-dergisi/>; Erişim Tarihi: 08.07.2019)

için küçük esnafa, büyümesi için sanayiciye” yardım edecektir (Ahmad, 1996: 336).

Hükümet kurulduktan sonra yukarıda da anılan sosyal adalet meselesi ve vergilendirme, planlamayla beraber bir siyasal krizi beraberinde getirecektir. Planlama açısından bakıldığında CHP içinde planı destekleyen kesim çok güçlü değildir. Başta İnönü ve Turhan Feyzioğlu planı desteklemekte olsa da, ilk krizin akıbeti açısından, bu kesimin CHP içinde görece zayıf kaldığını anlayabiliriz.¹⁴ Planlama karşıtlığını hükümet dışında Adalet Partisi, YPK’da ise Ekrem Alican ve Hasan Dinçer yürütmektedir. Turhan Feyzioğlu’nun CHP’nin müstakbel başkanı gibi davrandığı, Ekrem Alican’ın ise kendini DP’nin gerçek varisi olarak gördüğü söylenebilir. Hem Alican hem de Dinçer, koalisyon hükümetinin ortaklarından. Destekleyen İnönü ve Feyzioğlu’na rağmen Ferit Melen, Fethi Çelikkbaş ve Fahrettin Kerim Gökay gibi CHP’li isimlerin de planlamaya sıcak bakmadığı açıktır. (Kansu, 2004: 109). Özetle bu süreçte, siyaset sahnesinde bir yanda CHP’nin başında olan ve başında olmaya aday olan iki isim, diğer yanda ise CHP’nin içinde ve dışında, planlamaya karşı güçlü isimler rol almaktadır. CHP’nin sağ kanadı, Ekrem Alican’la birlikte hareket etmektedir. (Kansu, 2004: 110)

1961 Haziranının sonunda, önce plan hedefleri ve stratejisi tamamlanmış ve 5 Temmuz 1961’de Resmi Gazete’de yayımlanmıştır. Böylece 1. BYKP aşamasına geçilmiştir (Kansu, 2004: 208). Yoğun geçen planlama çalışmaları sonucunda % 7’lik bir büyüme hedefi tespit edilmiştir. Bunun içinse GSMH’nin % 18 kadarının yatırımlara ayrılması gerektiği düşünülmüştür. Yatırımlar için gereken bu kaynağın % 14’ünün iç, geri kalanınsa dış kaynaklardan elde edilmesi önerilmiştir (Akçay, 2007: 88). İç kaynak yaratmanın temel araçlarından biri olarak önerilen tarım vergileri ve tarıma dair reform önerileri, krizin asıl çıkış noktası olmuştur. Bahsi geçen tarım vergileri, tarım arazisinden ürün bazlı değil “potansiyel” olarak alınacaktır. Tarımsal vergi meselesi özellikle büyük toprak sahiplerinin tepkileriyle karşılanmıştır. DPT ve siyasal iktidar arasındaki çelişkinin ortaya çıkışında tarımsal vergi meselesi en temel sorun alanıdır. Plan çalışmaları sürerken vergi meselesi sonradan tartışılmak üzere bir kenara bırakılmıştır.

Planlama süreci tıkandığında askerler ilgili plancılardan bilgi almak istemişler, bu talep üzerine Koordinasyon Dairesi Başkanı Çilingiroğlu,

¹⁴ Süreç sonunda İnönü’nün kendinde yeterli gücü bulamadığını söyleyen Kansu, durumu Köy Enstitüleri’nin çöküşünde Hasan Ali Yücel ve İsmail Tonguç’un feda edilmesine benzetmektedir.

başka plancılarla beraber Askeri Şura'ya giderek askerlere bilgi vermişlerdir (Akçay, 2007: 92-93). Bu durum askerlerin planlama sürecine verdikleri önemi de göstermektedir. Planlama meselesi 27 Mayısçılar için önemli hususlardan biridir ve darbeyi takip eden günlerden itibaren de sıklıkla vurgulanmıştır. Akça'ya göre (2010: 395) planlama, DP'nin daralttığı alanın açılması ve yeni hegemonya projesinin kuruluşunda hegemonya aygıtı olarak işlev görecektir, hem iktidar bloğunun birliğini kurmak hem de sosyal planlama ve sosyal adalet boyutlarıyla egemenlik altındaki sınıfların desteğini toplama işlevini üstlenecektir. Bu nedenle DPT'nin kuruluş sürecindeki yerlerine ilaveten, planın akıbetini de takip ettikleri ve bu konuda olası bir engel veya başarısızlık istemedikleri anlaşılmaktadır.

Sürecin geldiği noktada, plancıların önerilerinden birkaç önemli konu, Bakanlar Kurulu tarafından dikkate alınmamıştır. Bunlardan ilki, temel tartışma konusu olan vergi meselesidir. Tarımda vergilendirme hususuna getirilen şartlar esnetilmiş ve planın hazırlık sürecindeki halinden uzaklaştırılmıştır. Bir diğer konu iktisadi devlet teşekküllerinin reorganizasyonudur. (Akçay, 2007: 96). Reorganizasyonda amaç KİT'lerin, bakanlıkların siyasal etkilerinden uzaklaşması ve holding biçiminde örgütlenerek piyasa aktörü gibi faaliyette bulunması, tek merkezden yönetilerek eşgüdümünün sağlanması gibi hususlarda yoğunlaşmıştır. Hükümet ise KİT'leri, bakanlıkların birer uzantısı olarak değerlendirip piyasaya müdahale etmelerini sağlayacakları bir araç olarak düşünmekte ve aslında siyasal hesaplarla kullanılabilmesini de mümkün kılmayı amaçlamaktadır. Plancıların öngördüğü bu değişiklikler de yapılmamıştır (Yılmaz, 2012: 215-218). Sonuç olarak Bakanlar Kurulu'yla yaşanan gerilim DPT'nin en üst düzey bürokratlarının istifasıyla sonuçlanmıştır. DPT Müsteşarı, İktisadi Planlama, Sosyal Planlama ve Koordinasyon Dairesi başkanları, yani DPT'nin tüm üst düzey yöneticileri istifalarını toplu olarak 26 Eylül 1962'de sunmuşlar¹⁵, İsmet İnönü'nün daire başkanlarını istifadan vazgeçirme çabası da işe yaramamıştır (Akçay, 2007: 93-94).

Bahsedilen bu çelişkinin aşılması bürokratların istifasıyla veya bürokratları bir politik güç olarak görürsek, tasfiyeleriyle sonuçlanmıştır. Bu tasfiye süreci basit bir çelişki veya kişisel bir süreç olarak algılanmamalıdır. Plancıların genç ve idealist olmaları; DPT'nin, kuruluşundan itibaren bürokrasinin diğer birimlerince tepkiyle karşılanmış olması; plan sürecinde geleneksel bürokrasinin tepkisi gibi pek çok tekil etkenden söz edilebilir. Ancak siyasal boyutuna bakıldığında bu gerekçeleri aşan başka bir siyasal

¹⁵ Süreç, DPT Müsteşarı Osman Nuri Torun, İktisadi Planlama Dairesi Başkanı Atilla Karaosmanoğlu, Sosyal Planlama Dairesi Necat Erder, Koordinasyon Dairesi Başkanı Ayhan Çilingiroğlu'nun istifası ile son bulmuştur.

ilişkiler ağıyla karşılaşılabılır. Bu ilişkilerdeki temel öznelere belirlersek aradaki çelişkiyi tespit etmek kolaylaşacaktır.

Yukarıda da anlatıldığı üzere DPT'nin kuruluş sürecinden itibaren, 27 Mayıs darbecilerinin planlı bir ekonomi kurma eğiliminden etkilendiği açıktır. Ancak bir planlama örgütünün kurulması süreci, darbeden öncesine uzanmaktadır. Bu kapsamda ülkeye kredi vermeden önce planlama teşkilatının kurulmasını öneren uluslararası kuruluşlar ve öznelere, merkezi planlamanın oluşum sürecinde uluslararası bir özne olarak yer almaktadır denebilir. Planlamanın önerilmesi, verilecek kredilerin etkin yönetimiyle ilgili olarak görülebilir. Planlamanın uygulanabilmesi için kimi uluslararası kuruluşlardan kaynak da bulunmuş, hatta planlama dış kaynak yardımının ön koşulu sayılmıştır (Yılmaz, 2012: 204). 1950'li yılların sonunda sanayi odaklı planlama çalışmaları yapmak üzere Türkiye'ye davet edilen uzmanların varlığı ilginçtir. Yeni konjunktürde uluslararası sermaye, uluslararası kuruluşlar ve yerli sanayi sermayesi arasında bir ilişkinin inşa edilmesine dönük bir eğilimden söz edebiliriz. İçe dönük birikim modeli olarak anlatılan bu modelin kuruluşu, 1950'li yılların ikinci yarısına denk düşmektedir. Bu süreç, savaş öncesinde etkili olan uluslararası sanayi sermayesinin yeni dönemde ülkelerin iç pazarlarına yeni yöntemlerle yönelmeleriyle iç içe geçmiştir. Bu yolla uluslararası sermaye, planlamayla güçlendirilecek olan sanayi sermayesiyle yeni bir işbirliği yapmış olacaktır.

Bu çerçevede, içe dönük birikim modelinin temeli olan korumacılık ile, uluslararası üretken sermayenin az gelişmiş ülkelerin iç pazarlarına yönelmeleri birbirini tamamlayan süreçler olarak gerçekleşmektedir... önceden dış ticaret vasıtasıyla uluslararası sermaye ile ilişkisi olan yerel ticari sermaye, içe dönük birikim çerçevesinde uygulanan korumacılık sonrasında, dışarıdan aldığı malların yurt içinde üretimine yönelmiş, bu da yerel sermaye ile uluslararası sermaye arasında yeni bir ilişkinin doğmasına neden olmuştur (Akçay, 2007: 54).

Sanayi üretiminin teşviki ve ithal ikamesine dayanan politikanın inşası, darbe sonrası askerler ve bürokratlar ve CHP'deki bazı gruplar tarafından savunulan bir politika olarak karşımıza çıkmaktadır. Sanayici bir kalkınmanın başlaması için gereken yeni yatırım kaynağı yaratma çabası, planlıları, tarımsal faaliyetleri vergilendirmeye götürmüştür. Bu durum açıkça sanayi sermayesi ile büyük toprak sahipleri arasındaki gerilimi ortaya çıkarmıştır. Planlıların ve askerlerin pozisyonları büyük toprak sahiplerinin karşısında konumlanmalarını beraberinde getirmiştir. Buna rağmen, konjunktürdeki dengeler ve parlamentodaki temsil kabiliyeti açısından toprak sahipleri ağır basmış olmalıdır ki sonuçta Bakanlar Kurulu yeni vergi kaynaklarını dikkate almamıştır. Bu çekişmede toprak sahiplerinin

sanayi sermayesinden daha etkili olmuş olması gerekir; ancak ilginç olan tarımsal geliri az olan İstanbul burjuvazisinin kimi kesimlerinin de planlamaya karşı çıkmasıdır. Kansu'ya göre (2004: 110) plancı bürokratlar, gelirleri tarımdan kaynaklanan Sabancı'nın değil belki ama Koç ve Eczacıbaşı gibi şirketlerin tarım vergisine neden muhalefet ettiklerini pek anlayamamışlar, bunu İstanbul ve Anadolu sermayesi arasında bir koalisyon olarak yorumlamışlardır.

Sevim Görgün de bu yorumu paylaşır görünmektedir. Görgün'e göre (Görgün'le görüşmesinden aktaran Akçay, 2007: 281), İstanbul sermayesinin bir kısmının topraktan kopmadığından İstanbul sermayesi planı duyunca irkirmiştir. Vergi meselesinde alternatif çalışma yürüten Maliye Bakanlığı uzmanları, İstanbul sermayesine daha yakındır. Bu durum, DPT ile Maliye Bakanlığı arasındaki çelişkinin İstanbul sermayesinin konumlanışına da yansımış olabileceği biçiminde de yorumlanabilir. Maliye uzmanları, DPT'nin vergi politikasına dönük öneride bulunmasına karşı çıktıklarından, İstanbul sermayesinin kimi kesimlerini de ikna etmiş olabilecekleri ileri sürülebilir. Yine de İstanbul sermayesinin plana karşı çıkışı, sanayi sermayesinin kendi içinde çelişkili bir pozisyon anlamına gelmektedir. Akçay (2007: 98) durumu Türkiye'de, sermaye kesiminin sınıf bilincinin o yıllarda çok yüksek olmamasına bağlamaktadır.

Sanayi sermayesinin sınıf çıkarı açısından tutarsız olan pozisyonunu, sermayedarların devlet müdahaleciliğine doğrudan karşı olmaları, devleti, kârlarını azaltacak bir özne olarak görmeleri biçiminde de açıklamaya çalışmak mümkündür. Sebebi her neyse veya her ne refleksle bu pozisyon alınıyorsa alınsın, plan karşıtlığının zamanla azalacağı 1960'lı yılların ikinci yarısı ve 1970'li yıllarda planlamayla sermaye arasındaki ilişkilerin, en azından 1970'lerin sonundaki krize kadar, olumlu olduğu da akılda tutulmalıdır. Akçay (2007: 58), bu konuda Gencay Şaylan tarafından yürütülen bir araştırmayı hatırlatmaktadır. Şaylan tarafından, 1974 yılında yapılan bu araştırmaya göre, bürokratların planlamaya dönük tavırları eleştirilken, hatta planlamayı faydalı bulan geleneksel bürokratların oranı yüzde 14'te kalırken, planlamaya dair olumlu bir tavra sahip girişimcilerin oranı yüzde 86,7 olarak görünmektedir (Şaylan, 1974: 145). Şaylan'a göre (1974: 145), 1970'li yıllara gelindiğinde ortaya çıkan bu tavrın altında, "kapitalizmin planlamaya ters düşen bir gereç olarak plancılığın kısa zamanda egemen burjuva sınıfının yararına çalışan bir etken haline gelmiş" olması yatmaktadır

Merkezi planlamanın karşısındaki temel özne ise büyük toprak sahipleridir. 1960'lı yılları önceleyen dönemde iktidarın önemli bir ortağı olan büyük toprak sahipleri, kuruluşundan ilgilendiğimiz yıllara kadar siyaset-

teki etkisini sürdürmüştür. 1960'lı yıllarda da toprak sahiplerinin çıkarlarının korunması, merkez sağın temel politikalarından olmuş ve merkez sol siyasetin en azından bir kesimi için de önemli bir araç olarak kalmıştır. Büyük toprak sahiplerinin döneme dair çekinceleri, darbenin hemen sonrasında başlamış, “DPT oluşturulmadan önce bile, radikal sözlerden ve MBK'nin bazı üyelerinin özlemlerinden bu çevreler rahatsız olmuşlardı[r]”(Ahmad, 2016: 333). İnönü hükümetleri de özel sektörün desteğini almak üzere tavizler vermek durumunda kalacaktır. 1962'de, plancuların istifasından önce, özel sektör, devletin kârlı olmayan politikaları üstleneceği bir karma ekonomiyi hükümete benimsetebilecektir. Özel sektörün içinde toprak sahiplerinin de güçlü olduğu açıktır. Tarımsal vergi meselesinde de büyük toprak sahipleri, hükümeti, orta ve küçük ölçekli toprak parçalarını istisna tutarak vergilendirmeyi mecbur kılacaktır. (Ahmad, 2016: 337-338). Toprak reformu benzeri girişimleri çağrıştıran 1960'lı yıllardaki finansman kaynağı ve tarımın vergilendirilmesi meselesi büyük toprak sahiplerinin temsilcileri tarafından doğrudan müdahaleye uğramıştır.

Belirtilmesi gereken bir diğer önemli husus ise parlamentodaki vekillerin geldikleri toplumsal kesimlerdir. 1961 Meclisinde “kendilerini toprak ağası olarak tanımlayan” 40 milletvekili bulunmaktadır. Yanı sıra, yaptıkları işler farklı olmakla beraber, büyük olasılıkla toprak ağası kökenli olan 158 milletvekili daha vardır (Ahmad'dan aktaran Akçay, 2007: 88). İlk plana hem CHP hem de diğer partilerin vekillerinden itirazların gelmesi bu nedenle anlaşılırdır. Büyük toprak sahiplerinin çıkarları parlamentoda temsil edilmektedir. Dahası bu temsil doğrudan, bu fraksiyona dâhil kişiler tarafından gerçekleştirilmektedir. Nihayetinde hükümet tarafından planın taslak metinlerine en fazla müdahale finansman konusunda (Soysal, 1962: 7), diğer deyişle tarım alanından alınacak vergiler hususunda gerçekleşecektir.

Planlama konusunda işçi ve köylülerin parlamentoda temsili ise, ilgili yıllarda görece az olmalıdır. Bu nedenle iktidar bloğunun çıkarlarıyla veya refleksleriyle uyuşmayan merkezi planlama konusunda, iktidar bloğunun karşısında yer alacak sınıfların *doğrudan* temsili söz konusu olmamıştır.¹⁶ Ancak emekçi kitlelerin dolaylı temsili, bu yıllarda, asker ve bürokrat “top-

¹⁶ 12. Yasama dönemi milletvekillerinin mesleklerini de gösteren milletvekili albümlerinden hareketle, köylü veya işçi kesimlerin TBMM'de organik temsili de yoktur diyebiliriz. İlgili albümlerde özellikle, ziraatçi, hukukçu (hâkim veya avukat), askeri veya sivil üst düzey bürokrat gibi mesleklerin ağırlığı hemen göze çarpmaktadır (Bkz. TBMM, 2010: 771-833).

lumsal kategoriler” tarafından, “halkçılık” veya toplumculuk, sosyal adalet, kalkınma ve modernleşme gibi, politik-ideolojik motiflerle iç içe gerçekleşmiştir. DPT’nin kuruluş süreci, basitçe bir iktisadi planlama mantığıyla ortaya çıkmamıştır. Teşkilat’ın sosyal planlamaya dair birimlerinin varlığı, sağlık, istihdam, sosyal adalet, konut, tarım ve tarımda reform, bölgeler arası eşitsizlikler, gelir adaletsizliği, toplum kalkınması gibi konularda çalışması ve plancının toplumcu / “sosyalizan” kimi özellikleri, DPT’yi, emekçi kitlelerin de kısmen temsil edildiği ve düşünüldüğü bir kurum haline dönüştürecektir. Mümtaz Soysal, (1962) plan taslaklarına yapılan müdahaleye dair analizinde, emekçi kitlelerle ilgili genel bilgiler veren kısımların bile metinden çıkarıldığını göstermektedir. Keza gerekli sosyal adalet tedbirlerinin alınması, büyük toprak sahiplerinin gelirlerinin yüksekliğinden ve onlardan alınan vergilerin düşüklüğünden söz edilmesi, servet sahiplerine dair analizler, hükümet tarafından yapılan düzenlemelerde ya değiştirilmiş ya da tamamen kaldırılmıştır. Vergilerle ilgili ifadeler ise daha az tepki çekecek biçimde düzenlenmiştir. “(V)ergi konusundaki yuvarlak ifadelerin altında büyük sermaye ve toprak sahiplerinden değil, çalışan kütlelerden, işçiden, köylüden ve memurdan alınacak vasıtalı ve vasıtasız yeni vergiler veya enflasyon yatmaktadır.” (Soysal, 1962: 7).

Merkezi planlama konusunda çalışanlar, planlama karşıtı siyasetçiler tarafından sıklıkla komünistlik veya anarşistlikle suçlanacaktır.¹⁷ Bürokratlara bakıldığında güncel siyaset tartışmalarında da genel olarak solcu veya komünist olarak algılandıkları anlaşılacaktır. Siyasilerin atfettikleri anlamdan başka, kimi gazetelerde, bürokratların emekçi yanlısı olmaları olumlanarak anlatılmaktadır. Öncü Gazetesi’nde, 30 Eylül 1962’de yayımlanan başyazıda, istifaları değerlendiren Müşerref Hekimoğlu, “istifa eden plancılar kalkınmanın yükünü emekçi kitlelerin sırtına yüklemek istemiyordu” diyerek planın değiştirilmesini bu tavırdan uzaklaşma olarak yorumlamaktadır. Aynı günlü Akşam ve Vatan gazetelerinde de benzer yorumlar bulunmaktadır. Örneğin Vatan Gazetesi’nde “[g]ençler ve işçiler

¹⁷ Bu hususta Kansu’dan aktarımla (2004) ilginç bir olay paylaşmak uygun olacaktır. Planın ortaya çıkış sürecinde, gerginliğin sürdüğü dönemde İsmet İnönü, üzerindeki kimi yerleri işaretlediğini belirterek plan dokümanlarından birini plancılara vermiştir. Evrak üzerinde eski yazıyla yazılmış, “Bu komünistliktir” gibi kimi ifadeler yer almaktadır ancak İnönü’nün, harf inkılabından beri eski yazı kullanmadığı da bilinmektedir. Sonradan anlaşılacağı üzere YPK içinde eski harflerle not alma alışkanlığı olan tek üye Ekrem Alican’dır. Kansu bu olayı aktarırken İnönü’nün bu notu, plancılara yanlılıkla vermediği, hatta tarım vergisine asıl muhalefetin nereden geldiğini göstermek istediği biçiminde yorumlamaktadır (Kansu, 2004: 111). Asıl vurgulamak istediğimiz konu ise DPT’nin bağlı olduğu Başbakan yardımcısının plancılara bakışıdır.

plancılardan yana: Sermayedarları destekleyen planı sendikalar kabul etmeyecekler” ifadeleri yer almaktadır. (Öncü ve Vatan gazetelerinden aktaran Türkcan, 2010b: 281).

Plancıların içinde önemli isimlerin sol siyasete yakın olduğu veya ilerleyen süreçte daha da yakınlaşacağı açıktır. DPT'nin ilk müsteşarının ve daire başkanlarının sosyalizan eğilimleri bilinmektedir (Atılğan, 2015a: 566). Hatta Sosyalist Kültür Dernekleri gibi derneklerde plancılar da yer almaktadırlar. Ahmad, (1996: 273), merkez partilerin dönemin gençleri ve aydınlarına siyaset yapma imkânı tanımadığını, sağ siyasetlere bir kayışın söz konusu olduğunu belirtirken, CHP'den istifa eden gençlerin “TİP'e, eski plancıların -Torun, Erder ve Atilla Karaosmanoğlu- son zamanlarda kurduğu Sosyalist Kültür Derneklerine ve Yön Grubuna katılmaya” başladığını vurgulamaktadır. Öyle ki, Sosyalist Kültür Dernekleri'nde “DPT eski müsteşarı Osman Nuri Torun Başkan, Sosyal Planlama Dairesi eski Başkanı Necat Erder, Genel Sekreter seçilmişti. DPT İktisadi Planlama Dairesi eski Başkanı Atilla Karaosmanoğlu ‘araştırma ve dokümantasyon işleri’ni... üstlenmişti” (Atılğan, 2008: 276).

Tüm bunlara rağmen, DPT yöneticilerinin kişisel politik tutumları, planlama sürecinde doğrudan emekçi kitlelerin de hesaba katılmasını beraberinde getirmemiştir. Poulantzas'ın da yukarıda kısaca değindiğimiz kuramsal çerçevesiyle örtüştüğü haliyle, bürokratların toplumsal işlevi, kişisel tutum veya davranışlarından değil devletle olan ilişkilerinden doğmaktadır. Benzer durum DPT için de geçerlidir. Hazırlanan plan aslında sosyalist bir perspektifle hazırlanmamıştır. Buna rağmen plan büyük toprak sahipleri, sanayiciler ve ithalatçıları harekete geçirmeye yetmiştir (Atılğan, 2015a: 566). Plan sosyal adalete dair önlemleri, tarımsal vergileri ve toprağa dair düzenlemeleri, gelir adaletsizlikleri ve ücret politikalarına dair tespitleri ile, iktisadi kalkınmanın toplumsal kalkınmadan ayrılmayacağına dair bir gizli ilke üzerinde yükselmiştir. Plancıların, devletin o dönemde üstlendiği sanayi sermayesini destekleyici ama büyük toprak sahiplerinin kısa dönemli çıkarlarına ters düşen politikaları önemleri rastlantısal değildir. İstifalara neden olacak olan ilk taslak da sanayi sermayesinin önderliğinde kurulacak olan iktidar bloğu¹⁸ ile emekçi kitleler arasında Boratav'ın belirttiği üzere (2005: 123) görece bir denge kurma politikasının yansıması olarak görülebilir.

¹⁸ Türkiye'nin ekonomik krizden çıkışının temel aracı olarak montajcılıkla, dayanıklı tüketim mallarının üretileceği bir sanayi anlayışına dönüşecek olan ithal ikameci bir iktisadi politika güdülmeye başlanacağı hatırlatmak gerekir.

Plancıların istifasının büyük toprak sahipleri başta olmak üzere sermayedarların tepkisiyle veya en azından sermayedarların temsilcilerinin direnmesiyle gerçekleştiği yönündeki yorum kabul edilmiş görünmektedir. Bir yanı sıra da plancıların dolaylı olarak sanayi burjuvazisini geliştirecek bir politika önerdikleri, ithal ikameci ve sanayiye dayanan kalkınma modeli mantığına sahip oldukları da açıktır. Dönemin şartları gereği, karma ekonomiyle kalkınmanın en makul yolu olarak görülen ve farklı siyasal çevrelerce de benimsenecek olan bu mantık, bürokratları, mecburen veya değil, sanayi sermayesini destekleyecek politikaların plancısı haline getirmektedir. Bu durumda, yukarıda tartıştığımız biçimde, bürokratların pasif ve tarafsız memurlar olmadıkları ortaya çıkmaktadır. Bürokratların aldıkları veya önerdikleri kararların sonuçları itibarıyla farklı toplumsal kesimleri etkilemesi söz konusudur. Planlama konusunda bu durum daha da nettir.

Türkcan'ın belirttiği gibi plan bir denge mekanizması olmaktan çok toplumsal ilişkilere ve yapılara müdahale etmeye yarayan, “planlanmış dengesizlik” üreten bir araçtır. Planlamayla “(s)ınıf yapıları, mülkiyet ilişkileri, üretim araçları kökten değişir, yani merkezi bir aklın veya siyasi kadronun-partinin belirlediği amaçlara göre ekonomiyi yönetir, hedeflere yaklaşmağa çalışır.” (Türkcan, 2010b: 271). İncelediğimiz krizde, gerilim, merkezi bir aklın veya kadronun amaçlara göre ekonomiyi yönetmesi konusunda yükselmiştir. Siyasal kadroların dayandıkları toplumsal kesimlerle plancıların “aklı” arasında bir gerilim doğmuş, sonuçları itibarıyla farklı toplumsal sınıflara dönük farklı sonuçlar yaratacak olan planlama süreci, siyasal olan bu gerilimi krizle noktalanmıştır. Krizin aşılması süreci, ilk aşama olan plancıların istifası ile başlamış, sonrasında DPT'nin yapısına müdahale ve personel rejiminde farklılaşmayla birlikte tamamlanmıştır.

Plancıların istifasına ilaveten DPT'nin yapısının değiştirilmesi, hemen takip eden dönemde gündeme gelmiştir. İlk planda ortaya çıkan gerilim, plandaki önerilerin çıkarılarak kabul edilmesiyle sonuçlanmışken bütçe görüşmeleri süresince başka istifalar da gelmiştir (Akçay, 2007: 112). İkinci planın hazırlık aşamasında, 1965'te, başka gerilimler ortaya çıkmış, bu dönemde de planlama uzmanları arasında başka istifalar yaşanmıştır (Sezen, 1999: 89).

DPT'ye müdahale olarak yorumlanabilecek yasal düzenleme 1965'te ortaya çıkmıştır. 933 sayılı yasayla (RG: 11.08.1997/13776) birlikte DPT'ye yeni görevler yüklenmiştir. Yabancı sermayeye ilişkin kararlara yapılan itirazları çözüme bağlayacak merci olarak YPK gösterilmiştir. Oysa yabancı sermayeyi teşvikle ilgili olan yeni görevleri DPT'nin kuruluş amacıyla bağdaşmamaktadır. (Sezen, 1999: 90). DPT'ye verilen bir başka

görev ise teşviklerin yönetimidir. Yine kuruluş mantığıyla ilgisiz olan bu durum, DPT bünyesinde 1968'de Teşvik ve Uygulama Dairesi'nin kuruluşuyla kurumsallaşacaktır. Sezen'e göre (1999: 90), bu iki değişiklik, DPT'nin kuruluş amacından uzaklaşmasının başlangıcı olarak görülebilir. Genel bir yol gösterici olarak tasarlanan Teşkilat bu haliyle, uygulamayı üstlenecek biçimde yeniden işlevlendirilmiş olmaktadır.

1965 yılı, Kurum'un personel politikasında da bir kırılmaya neden olacaktır. DPT'nin personel sayısı 1963 yılı hariç sürekli artma eğiliminde olsa da, 1965 ve 1967, önemli sıçrama yıllarıdır. 1964'te 119 olan DPT'nin personeli sayısı, % 83'lük bir artışla 218'e çıkmıştır. Sonrasında sayı 1966'da 239'a, 1967'de 304'e, 1968'de ise 434'e çıkacaktır. Aynı zamanda sözleşmeli istihdamı da yaygınlaşmıştır. Böylelikle kuruluşunda tamamı kadrolu olan personel oranı 1969'a gelindiğinde % 9'a kadar geriletilmiştir. Sözleşmeli personelin işe alımında sadece sözlü sınav yapılmış, mesleki yeterlik ve yabancı dil sınavları ise yapılmamıştır. Sözlü sınavın da iktidarın ideolojisini paylaşanlara kolaylık sağladığı söylenebilir. Ayrıca sözleşmeli personelin ücretleri yüksekken kadrolularınki zaman içinde erimiştir (Sezen, 1999: 93-94). Dört senede neredeyse dört katına çıkarılan personel sayısı, yaratılan farklı statülerle, ücretler arası dengesizliklerle ve sıkça değişen idarecilerle Kurum'a sıklıkla müdahale edildiği, Kurum'un en azından kuruluşundaki siyasilere göre bağımsız, karar alıp önerilerde bulunabilen bir çekirdek ekip olma özelliğinden hızla uzaklaştığı açıktır. 1962'de istifalarla başlayan sürecin sonu 1960'lı yılların bitimine doğru uygulamacı birimlere sahip, kadrosu şişirilmiş ve siyasileştirilmiş bir idari yapı olmuş, toplumsal özneler arasındaki çelişki de DPT, tuttuğu önemli yer itibarıyla, siyasal iktidarlar tarafından bir mücadele alanı haline dönüştürülmüştür.

Süreçten de takip edilebileceği üzere siyasal iktidarla bürokrasi arasında bir gerilim ortaya çıkmış, gerilim, bürokratların tasfiyesiyle sonuçlanmıştır. Gerilimin temel dinamiği ise bürokratların toplumsal ilişkiler içinde tuttukları yer olmuştur. Kişisel görüşlerinden de bir ölçüde bağımsız olmak üzere plancıların Birinci BYKP'nin hazırlık sürecinde ortaya çıkardıkları plan taslağı, büyük toprak sahiplerinin genel çıkarlarıyla çelişmiştir. Gelişmekte olan sanayi burjuvazisinin de, kısmen kendi çıkarı aleyhine toprak sahiplerine destek vermesi, *iktidar bloğunun direnişi* olarak çözümlenebilir. İktidar bloğunun parlamentodaki ve hükümetteki temsilcilerinin tepkisi ile bürokratların siyasal sistem içindeki konumları arasında meydana gelen çelişki, iktidar bloğu ve "temsilciler" zaferle ayrılmış, nihayetinde de bürokratlar tasfiye olmuşlardır. Ortaya çıkan plan da DPT'nin kuruluşundaki yapısı da takip eden yıllarda müdahaleye uğramışlardır.

Sonuç

Bürokrasi, kamu yönetimi yazınındaki genel kanının aksine siyasal mücadelelerde yer tutan bir toplumsal özne olma potansiyeline sahiptir. Bu nedenle, iktidar bloğundaki kırılmalar gibi kimi siyasal kriz anlarında bürokrasi toplumsal bir özneye dönüşür. Bürokratların, birer “toplumsal kategori” olarak yaptıkları veya yapmadıkları eylemler, onların siyasal mücadelede bir taraf olmalarını beraberinde getirir. Siyasal mücadele sürecinde, çelişkinin niteliğine göre belli kurumlar ön plana çıkarak uğruna mücadele edilen bir güç merkezine dönüşebilir. DPT’nin kurulduğu dönem, iktidar bloğundaki bir kırılmaya denk düşmekteydi. Bu nedenle DPT’nin doğuşu da, ilk planın yapım aşaması da kimi çelişkilerin düğümlendiği birer kriz anı anlamına gelmiştir.

Dönemin büyük toprak sahiplerinin genel çıkarlarına aykırı olacak biçimde, sanayi yatırımlarını desteklemek ve sonuçta sanayi burjuvazisinin yaratılması veya geliştirilmesi sürecini mümkün kılmak için öngörülen tarım vergilendirmesi, iktidar bloğunun parlamentodaki temsilcileri ve hükümetin, plancılarla karşı karşıya gelmesine neden olmuştur. Hükümet içinde plancıların yanında konumlanan başta İnönü olmak üzere belli isimler bulunsa da, mücadelenin sonucunda plancıların karşısında konumlanan siyasal hattın galip geldiği anlaşılabilir. Bu galibiyet, plancıların istifayla uzaklaşması, DPT’nin yapısının değiştirilmesi ve personel politikasında bir dönüşümle tamamlanmıştır.

Bu kriz sürecinde, plancıların, siyasal mücadele içinde konumlandıkları siyasal pozisyona dair birkaç hususu tartışmak gerekecektir. Plancıların siyasal ideolojileri bu tartışmada önemlidir. İlk plancıların ama özellikle yönetici kadronun sosyalizan bir politik angajmana sahip oldukları iddia edilebilir. Bu pozisyon, dönemin siyasal yelpazesinde Kemalizmi dışlamayan bir “sosyalist” ideolojiye denk düşmektedir. Bu durum doğal olarak bürokratların, karar alırkenki tutumlarına yansımaktadır. Sadece yöneticilerin fikirlerini esas alarak bile planın toplumcu taraflarının bulunmamasının, plancıların hayatlarında büyük bir tutarsızlık ve çelişki yaratacağı tahmin edilebilir. Plancıların ideolojileri, DPT’nin kuruluş sürecinde hâkim olan iktisadi tasarımlara ve 27 Mayısçıların toplum kalkınmasına denk düşen politika önerileriyle örtüşmüştür denebilir.¹⁹ Ancak plancıların

¹⁹ DPT’nin kuruluş sürecine dair Atilla Karaosmanoğlu Milli Birlik Komitesi (MBK) toplantılarının birinde kendisiyle de görüşüldüğünü ve sosyalizme dair görüşlerinin sorulduğunu belirtmektedir: “MBK toplantılarının birinde... Sosyalizmin daha iyi bir düzen olduğunu bilimsel olarak ispat edebilir misiniz” dediler. Ben de bunu bilimsel olarak ispat edemeyeceğimi ama etik değerlerin, gelir dağılımı, sosyal adalet gibi konuların daha iyi olduğunu, fakat bunun bilimsel bir ispatının olmadığını söyledim”

şahsi ideolojileri, DPT'nin planlama sürecindeki yerini otomatik olarak halk kitlelerinin çıkarlarını sağlamak gibi bir misyonla inşa etmeye yetmez. Nitekim bu bürokratlar tasfiyeye uğramış, kurumun yapısı ve personel politikaları değiştirilmiştir. Buna rağmen DPT ve merkezi planlama, 1960'lı yıllarda kuruluşundan sapmalar barındırsa da, idari ve siyasi sistemde yerleşmiştir. Bunda etkili olan, plancıların siyasal ideolojileri, siyasal tavırları vs. değil, devletin ilgili konjonktürdeki toplumsal işlevidir. Planlı dönem boyunca, ithal ikamecilik ve reel üretimin teşviki, devlet eliyle gerçekleştirilmiştir. Nüanslar bulunmakla beraber 1960-80 dönemi, devlet eliyle, sermayenin kimi yükümlülüklerinin toplumsallaştırmasına, istihdam yaratılarak toplumsal krizlere engel olunmasına ve nihayetinde yükselen işçi sınıfı hareketlerine rağmen bir biçimde kitlelerin merkez sol veya merkez sağ siyaset içinde zapt edilmesine, özetle siyasal rejimde “yalıtım etkisi”nin işlediği bir döneme şahitlik etmiştir.

Bu süreçte devletin ve bürokrasinin herhangi bir toplumsal sınıfın eline doğrudan geçmediğini de vurgulamak gerekmektedir. Planlama örneğine bakıldığında da benzer bazı kurumlarda da, değişen hükümetlere veya siyasal kadrolara rağmen kurumlar varlıklarını korumuş ve kimi dönemlerde siyasal iktidarlara direnebilmişlerdir. Sermaye fraksiyonlarının doğrudan etkisi altına girmedikleri gibi (örneğin ilk planda büyük toprak sahiplerinin doğrudan emrine girmemeleri ama yine de tasfiye olmaları), siyasilerin baskısı altına da tam olarak girmedikleri, özetle görece özerk bir konumda yer aldıkları söylenebilir. Böylelikle farklı siyasal görüşler barındıran bürokratların varlığına rağmen DPT, kuruluş süreci veya 1970'li yılların sonunda olduğu gibi, kimi konjonktürlerde, müdahalelere kısmen direnebilen bir kuruma evrilmiştir. DPT'nin ciddi anlamda tasfiyesi tam da ilgili konjonktürde, devletin toplumsal işlevlerindeki köklü dönüşümle, yani neoliberalizmin inşa sürecinin başlamasıyla, son bulmuştur.

Yukarıda etraflıca tartışıldığı üzere siyasal iktidarla bürokrasi arasında her zaman bir uyum ilişkisinin bulunmadığı açıktır. Siyasal iktidarla bürokrasi arasında kimi dönemlerde uyum söz konusu olsa bile, kimi kriz anlarında çelişki dönemleri de ortaya çıkabilmektedir. DPT'nin 1960-80 döneminde, pek çok kez müdahale edilen ve krizin yoğunlaştığı bir birim olması, bürokrasinin, elde tutmak üzere mücadele edilen bir güç mer-

(Akçay, 2007: 197, Ek 7) Demek ki plancıların sol siyasetle olan temaslarından ötürü, en azından MBK'nin, plancıların görevlerine devam etmelerine engel olmadığını, bu anlamda da görüşlerinin dönem şartları içinde kısmen dahi olsa örtüştüğünü söyleyebiliriz.

kezi/mekâmı olarak ortaya çıkmasına iyi bir örnektir. Kuruluşundan itibaren pek çok kez müdahale edilen DPT, en son 1980'li yıllarla bir tasfiyeye uğrayacak; ondan sonra yeni işlevlerle donatılarak sistem içindeki yeri ve önemi zamanla zayıflayacak, biçim değiştirecek ve sonunda ortadan kalacaktır.

DPT'ye yapılan müdahalelerin, müdahale dönemlerindeki siyasal güç dengesiyle ilişkili olduğu açıktır. İncelediğimiz kriz döneminde DPT ve planlama süreci, asıl olarak büyük toprak sahiplerinin tepkisiyle karşılaşmıştır. İlgili dönemde ve konuda, gerek parlamentoda gerek siyasal partilerde büyük toprak sahipleri güçlü bir biçimde temsil edilmekteyken emekçi kitlelerin temsili sadece hükümette belli isimler tarafından ama asıl olarak DPT tarafından gerçekleşmektedir. Aynı DPT, sanayi sermayesinin gelişmesini de dolaylı olarak desteklemiş olmaktadır. DPT'nin içinde bulunduğu bu siyasal pozisyon, dönem konjonktürünü çok iyi yansıtmaktadır. Boratav'ın sözünü ettiği karşıt sınıflar arasındaki görece denge durumu, DPT'nin müdahil olduğu politika sürecindeki sınıfsal temsile de yansımıştır. Çelişkili de olsa DPT, hem emekçileri hem de sanayi burjuvazisini, diğer sınıf ve fraksiyonlara karşı destekler bir konumda yer almıştır. DPT'yi bu nedenle çelişkilerin düğümlendiği bir nokta olarak görmek, siyasal aktörlerin de DPT'yi ellerinde tutmak zorunda olmalarını bu bağlamda incelemek gerekmektedir. DPT bu dönemde, önemli bir güç merkezi iken planlılar da, siyasal mücadelede pek çok siyasal parti için önemli uzmanlar olarak yer alacaktır. Pek çok plancının siyasete girmesi, partilerde görev alması veya partilerde aktif olarak çalışan pek çok kişinin DPT'ye atanması, DPT'nin bir güç merkezi oluşunun açık göstergesidir.

Bu bağlamda, DPT ilgilendiğimiz döneme, iktidar bloğunda hegemonik fraksiyon haline gelecek olan sanayi burjuvasının gelişiminde önemli bir kurum olacaktır. Bürokratlar da bu iktidar bloğunun destekleyicisi toplumsal kategoriler olarak yer tutacaklardır. Buradan hareketle, incelediğimiz örnekte, bürokratların toplumsal ilişkilerde ve siyasal mücadelelerde tuttukları yerin, buldukları kurumların o konjonktürdeki işlevi tarafından belirlendiği, bürokratların geldikleri toplumsal kesimlerin veya şahsi siyasal görüşleri ve ideolojilerinin tali bir etken olarak kaldığı tespit ve iddia edilebilir.

Kaynakça

- Ahmad, Feroz (1996), *Demokrasi Sürecinde Türkiye: 1945-1980*, (Çev. Ahmet Fethi), (İstanbul: Hil Yayın)
- Akça, İsmet (2010), “Ordu, Devlet ve Sınıflar: 27 Mayıs 1960 Darbesi Örneği Üzerinden Alternatif Bir Okuma Denemesi”, Balta Paker, Evren ve İsmet Akça, (Der.), *Türkiye’de Ordu, Devlet ve Güvenlik Siyaseti*, (İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları): 351-407.
- Akçay, Ümit (2007), *Kapitalizmi Planlamak: Türkiye’de Planlama ve DPT’nin Dönüşümü*, (İstanbul: SAV Sosyal Araştırmalar Vakfı).
- Albayrak, Mustafa (2008), “Hürriyet Partisi’nin Türk Siyasi Tarihindeki Yeri ve Önemi”, *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi*, 24 (71), s. 341-380.
- Atılğan, Gökhan (2015a), “Sanayi Kapitalizminin Şafağında”, Atılğan Gökhan, Cenk Saraçoğlu ve Ateş Uslu (Der.), *Osmanlı’dan Günümüze Türkiye’de Siyasal Hayat*, (İstanbul: Yordam): 501-657.
- Atılğan, Gökhan (2015b), “Tarımsal Kapitalizmin Sancağı Altında”, Atılğan Gökhan, Cenk Saraçoğlu ve Ateş Uslu (Der.), *Osmanlı’dan Günümüze Türkiye’de Siyasal Hayat*, (İstanbul: Yordam): 387-501.
- Atılğan, Gökhan (2008), *Yön-Devrim Hareketi: Kemalizm ile Marksizm Arasında Geleneksel Aydınlar*, (İstanbul: Yordam).
- Aytaç, Ömer (2005a), “Modern Bürokrasiler ve Yabancılaşma Ethosu”, *Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 15 (2), s. 319-348.
- Aytaç, Ömer (2005b), “Modern Bürokratik Kurumlar ve Baskı Düzenleri”, *Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 15 (1), s. 249-278.
- Bank, Berker (2012), Poulantzas’ın Kapitalist Devlet Kuramı: Sivil Toplum ve Devlet Arasındaki İkililiğin Aşılması. *Yakın Doğu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 5 (2), s. 21-53.
- Boratav, Korkut (2005), *Türkiye İktisat Tarihi: 1908-2005*, (Ankara: İmge Yay.).
- Bozkurt, Ömer, Seriy Sezen, ve Turgay Ergun (Der.), (1998), *Kamu Yönetimi Sözlüğü (Fransızca ve İngilizce Karşılıklarıyla)*, (Ankara: TODAİE Yay).
- Clarke, Simon (2004), “Marksizm, Sosyoloji ve Poulantzas’ın Devlet Kuramı”, Clarke, Simon (Der.), *Devlet Tartışmaları*, (Çev. İbrahim Yıldız), (İstanbul: Ütopya): 89-135
- Dik, Esra ve Aslı Yılmaz (2012), “Türkiye’de Planlama Yönetiminde Değişim: Devlet Planlama Teşkilatı’ndan Kalkınma Bakanlığı’na”, Kavruk,

- Hikmet (Der.), *Kuram ve Yöntem Açısından Türkiye’de Kamu Yönetimi. (IX. KAYFOR) Bildiriler Kitabı*, (Ankara: TODAİE Yay.): 785-202.
- Ekiz, Cengiz ve Ali Somel (2010), “Bir Planlama Bibliyografyası”, Türkcan, Ergun (Der.), *Türkiye’de Planlamanın Yükselişi ve Çöküşü (1960-1980): Attila Sönmez’e Armağan.*, (İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları): 545-569.
- Ekiz, Cengiz ve Ali Somel (2007), “Türkiye’de Planlama ve Planlama Anlayışının Değişimi”, *Mülkiye*, 31 (256), s. 97-136.
- Erder, Necat, Ayhan Çilingiroğlu, Attila Sönmez ve Osman Nuri Torun (2003), *Planlı Kalkınma Serüveni:1960’larda Türkiye’de Planlı Kalkınma Serüveni*, (İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları).
- Erder, Necat (2010), “Türkiye’nin İlk Planlama Deneyimi”, Türkcan, Ergun (Der.), *Türkiye’de Planlamanın Yükselişi ve Çöküşü (1960-1980): Attila Sönmez’e Armağan.*, (İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları): 229-245.
- Fişek, Kurthan (2016a), “Bürokrasi Üzerine” (Çev. Recep Aydın ve Meryem Çakır), Levent Demirelli ve Recep Aydın (Der), *Das Yönetim: Devlet, İktidar ve Bürokrasinin Marksist Analizi*, (Ankara: NotaBene): 21-49.
- Fişek, Kurthan (2016b), “İngiltere ve Amerika Birleşik Devletleri’nde Bürokrasinin Doğuşu” (Çev. Levent Demirelli ve Nurbanu Karataş), Levent Demirelli ve Recep Aydın (Der), *Das Yönetim: Devlet, İktidar ve Bürokrasinin Marksist Analizi*, (Ankara: NotaBene): 49-75.
- Gonca, Nejla (1988), “Türkiye’de Planlama Mekanizmasının İşleyişi Üzerine: 1960-1980 Deneyimi”, *Türk İdare Dergisi*, 60 (378), Mart, s. 477-531.
- İnsel, Ahmet (1979), “Nicos Poulantzas”, *Birikim*, (56-57), s. 40-43.
- Jessop, Bob (1985), *Nicos Poulantzas: Marxist Theory and Political Strategy*, (Londra: Macmillan).
- Kamenka, Eugene (1989), *Bureaucracy*, (Oxford: Basil Blackwell).
- Kansu, Günal (2004), *Planlı Yıllar: Anılarla DPT’nin Öyküsü*, (İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları).
- Kuruç, Bilsay (2017), “Türkiye’de Plancılığın İlk On Yılı: Altmışlı Yıllarda Devlet Planlama Teşkilatı”, Kaynar, Mete Kaan (Der.), *Türkiye’nin 1960’lı Yılları*, (İstanbul: İletişim): 895-909.
- Martin, James (Der), (2013), *Poulantzas Kitabı: Seçme Yazılar*, (Çev. Akın Sarı, Selime Güzelsarı), (Ankara: Dipnot).

- Mihçioğlu, Cemal (1983), “Devlet Planlama Örgütünün Kuruluş Günleri”, *Prof. Dr. Fadıl H. Sur'un Anısına Armağan*, (Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi ve Basın-Yayın Yüksekokulu Basımevi): 229-257.
- Mihçioğlu, Cemal (1988), “Yine Devlet Planlama Örgütünün Kuruluşu Üzerine”, *SBF Dergisi*, 43 (1), s. 113-146.
- Milliyet Gazetesi (21.12.1955), “Dün Ankara Valisine verilen beyannameyi imzalayan 32 kurucu âzadan 29'u mebus”, s. 1.
- Övgün, Barış (2010), *Devlet ve Planlama*, (Ankara: Siyasal Kitabevi).
- Poulantzas, Nicos (2014), *Siyasal İktidar ve Toplumsal Sınıflar*, (Çev. Şule Ünsaldı), (Ankara: Ankara), 2014.
- Savran, Savran (1987), “1960, 1971, 1980: Toplumsal Mücadeleler, Askeri Müdahaleler”, *11. Tez*, (6), s. 132-168.
- Şaylan, Gencay (1974), *Türkiye'de Kapitalizm Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji*, (Ankara: TODAİE Yay.)
- Şaylan, Gencay (1981), “Planlama ve Bürokrasi”, *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 1981 Özel Sayısı, s. 183-207.
- Sezen, Seriyе (1999), *Türkiye'de Planlama: Devletçilikten Özelleştirmeye*, (Ankara: TODAİE Yay.).
- Sönmez, Attila (2010), “Planlama Fikrinin Yeniden Doğuşu”, Türkcan, Ergun (Der.), *Türkiye'de Planlamanın Yükselişi ve Çöküşü (1960-1980): Attila Sönmez'e Armağan.*, (İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları): 495-507.
- Soysal, Mümtaz (1962), “Plan ve Statüko: Plancılar Neden İstifa Ettiler?”, *Yön*, (42), s. 6-7.
- TBMM (2010), “Millet Meclisi, I. (XII.) Yasama Dönemi”, *TBMM Albümü: 1920-2010, C. 2, (1950-1980)*, Yıldırım, Sema ve Zeynel Behçet Kemal (Der.): 771-833, https://www.tbmm.gov.tr/TBMM_Album/Cilt2/index.html. (13.01.2020).
- Türkcan, Ergun (2010a), “Ayhan Çilingiroğlu'nun Hatıralarında Planlama'nın Kuruluşu”, Türkcan, Ergun (Der.), *Türkiye'de Planlamanın Yükselişi ve Çöküşü (1960-1980): Attila Sönmez'e Armağan*, (İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları): 113-153.
- Türkcan, Ergun (2010b), “Birinci Kalkınma Planı ve Sonrası”, Türkcan, Ergun (Der.), *Türkiye'de Planlamanın Yükselişi ve Çöküşü (1960-1980): Attila Sönmez'e Armağan*, (İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları): 261-283.

Türkcan, Ergun (2010c), “Devlet Planlama Teşkilatı'nın Kuruluş Süreci”, Türkcan, Ergun (Der.), *Türkiye’de Planlamanın Yükselişi ve Çöküşü (1960-1980): Attila Sönmez’e Armağan*, (İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları): 245-261.

Türkcan, Ergun (Der.), (2010d), *Türkiye’de Planlamanın Yükselişi ve Çöküşü (1960-1980): Attila Sönmez’e Armağan*, (İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları).

Wright, Eric, O (1982), “Reading Guide to Political Power and Social Classes”, <https://www.ssc.wisc.edu/~wright/Published%20writing/Poulantzas%20reading%20notes.pdf>, (13.01.2020).

Yılmaz, Aslı (2012), *Türkiye’de Planlama Politikası ve Yönetimi: Planlamanın Siyasal İktisadı ve Yönetel Kuruluşu*. (Yayımlanmamış Doktora Tezi), (Ankara: Ankara Üniversitesi),

Yön Dergisi (1962), 1 (42), (3 Ekim), (<http://www.tustav.org/sureli-yayinlar-arsivi/yon-dergisi/>). (08.07.2019)

www.resmigazete.gov.tr

www.tbmm.gov.tr

www.tustav.org

KAMU YÖNETİMİ, KATILIMCILIK VE VATANDAŞIN DEĞİŞEN ROLÜ: SEÇMENDEN ORTAK ÜRETİCİ VATANDAŞA

Çağrı ÇOLAK¹

Özet

Vatandaş katılımı, hem demokrasinin hem de siyaset biliminin önde gelen değerlerinden biridir. Etkisini ilk olarak siyaset biliminde hissettiren katılım tartışmaları, temsili demokrasinin yol açtığı meşruiyet sorunlarından kaynağını almaktadır. Çok geçmeden kamu yönetimi alanına da sirayet eden bu tartışmalardaki temel unsur, kamu politikalarına ilişkin karar alma süreçlerine vatandaşların aktif katılımıdır. Ancak 21. yüzyılın kamu yönetimi anlayışında vatandaş rolünün, bundan daha fazlası olduğu kabul edilmektedir. Bu çalışmada, vatandaşın dönüşen rolünün, katılım bağlamında ele alınması amaçlanmaktadır. Bunun için ilk olarak vatandaşlık, katılım, katılımcı demokrasi ve katılımcı kamu yönetimi kavramlarına yer verilmekte, ardından iki temel kamu yönetimi modelindeki (Geleneksel Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu İşletmeciliği) vatandaş rolleri incelenmektedir. Üçüncü olarak, yeni dönemdeki (Post – Yeni Kamu İşletmeciliği) ortak üretici vatandaş rolüne değinilmekte ve kamu yönetiminde yaşanan dönüşüm, söz konusu üç modeldeki argümanlar üzerinden değerlendirilmektedir. Son olarak ise birlikte üretim uygulama örnekleri ve vatandaşların bu kapsamda üstlendikleri somut roller sıralanmaktadır. Bu açıdan ortaya çıkan en belirgin sonuç, artık vatandaşlardan yalnızca karar alma süreçlerine katılımlarının değil, aynı zamanda kamu hizmetinin üretimi ve sunumuna da katılmalarının beklenmesidir.

Anahtar Sözcükler: Kamu Yönetimi, Katılım, Vatandaş Katılımı, Ortak Üretici Vatandaş, Kamu Hizmeti.

¹ Dr. Öğr. Üyesi, Trabzon Üniversitesi, İktisadi, İdari ve Sosyal Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, cagricolak@trabzon.edu.tr, ORCID No: <https://orcid.org/0000-0001-5806-9084>

PUBLIC ADMINISTRATION, PARTICIPATION, AND THE CHANGING ROLE OF THE CITIZEN: FROM VOTER TO CO-PRODUCER CITIZEN

Abstract

Citizen participation is one of the leading values of both democracy and political science. The debates on participation, which initially demonstrated its impact in the field of political science, stem from the problems of legitimacy caused by representative democracy. The main element in these debates, which also soon spread to the field of public administration, is the active participation of citizens in decision making processes related to public policies. However, the role of citizen in the public administration approach of the 21st century is accepted to be more than that. In this study, it is aimed to discuss the transforming role of the citizen in the context of participation. For this, firstly, the concepts of citizenship, participation, participatory democracy and participatory public administration are determined, and then the roles of citizen in two basic public administration models (Classical Public Administration and New Public Management) are examined. Thirdly, the role of co-producer citizen in the new term (Post – New Public Management) is mentioned and the transformation in public administration is evaluated through the arguments in these three models. Finally, the examples of co-production practices and the concrete roles of citizens in this context are listed. The most obvious conclusion from this point of view is that citizens are no longer expected to participate not only in decision making processes, but also in the production and delivery of the public service.

Keywords: Public Administration, Participation, Citizen Participation, Co-Producer Citizen, Public Service.

Giriş

Vatandaşlık, birey ile devlet arasındaki karşılıklı hak ve yükümlülükleri içeren hukuki bir ilişkidir. Bu ilişkinin birey tarafında vatandaşlar yer almakta ve onların politik ve yönetsel süreçlere katılımı, demokrasinin olmazsa olmaz bir unsuru olarak değerlendirilmektedir. Modern dünyada demokratik bir ülke olabilmenin asgari şartları konusunda birtakım değerler ön plana çıkmaktadır. Dahl (2017: 99), söz konusu değerleri altı başlıkta toplamaktadır: Seçimle belirlenmiş temsilciler; özgür, adil ve periyodik seçimler; ifade özgürlüğü; alternatif bilgilenme kaynakları; kurumsal özerklik ve vatandaşların katılımı.

Vatandaş katılımı, hem demokrasi geleneğinin hem de siyaset biliminin önde gelen değerlerinden biridir. Etkisini ilk olarak siyaset bilimi alanında hissettiren katılım tartışmaları, temsilî demokrasinin yol açtığı meşruiyet sorunlarından kaynağını almaktadır. II. Dünya Savaşı sonrasında kamu yönetimi ve kamu politikası alanlarına da sirayet eden bu tartışmalardaki temel unsur, kamu politikalarına ilişkin karar alma süreçlerine vatandaşların katılımıdır. Böylelikle vatandaşlar, yaşamlarını ve iş alanlarını düzenleyen karar alma sürecini etkilemede meşru bir rol oynayabilmektedir. Öte yandan vatandaş katılımını bu denli önemli hâle getiren bir diğer unsur, kamu hizmetlerini iyileştirme konusundaki girişimlerdir. Bu girişimler çerçevesinde vatandaşın rolü de dönüşüme uğramaktadır. Diğer bir deyişle, her egemen kamu yönetimi modeli, beraberinde yeni bir vatandaş formu getirmektedir. Bu bağlamda gerek Geleneksel Kamu Yönetimi'nin (GKY) gerekse Yeni Kamu İşletmeciliği'nin (YKİ) ön plana çıkardığı vatandaş rolleri birbirinden farklıdır. Çünkü sosyal, politik ve ekonomik anlamdaki her değişim, aynı zamanda toplumun ihtiyaç ve beklentilerini de değiştirerek hemen her alanda bir dönüşümün yaşanmasına aracılık etmektedir.

Bu çerçevede vatandaşlık formlarının dönüşmesinde ve bu dönüşüme göre vatandaş rollerinin yeniden belirlenmesinde de birtakım gelişmeler etkili olmaktadır. Rosenau (1992: 275-6), bu gelişmeleri şu şekilde sıralamaktadır:

- Devlet gücünün dağılması ve diğer sosyal kurumların giderek zayıflaması,
- Endüstriyel çağ bireylerinin analitik becerilerinin teknolojiyle doğru orantılı olarak gelişmesi,
- Çağdaş kamu hizmetinin geliştirilmesi için tek yönlü veya dikey bir strateji yerine karşılıklı bağımlılık içeren ağ süreçlerine ihtiyaç duyulması,
- Mikro eylemlerin makro sonuçlara yol açtığı olgusunun teknoloji sayesinde daha belirgin hâle gelmesi,
- Harekete geçmede örgütlenme ve liderliğin ne kadar etkili olduğunun örnek olaylar üzerinden hissedilmesi ve bu sayede vatandaşların potansiyellerinin farkına varması.

Günümüzde kamu yönetiminde alanında post-YKİ isimli yeni bir dönemin yaşandığı ve bu çerçevede vatandaşın da bugüne değin görülmemiş şekilde aktif bir role sahip olduğu kabul edilmektedir (Dunleavy vd., 2005; Christensen, 2012, Köseoğlu ve Sobacı, 2015; Torfing ve Triantafillou, 2016; Reiter ve Klenk, 2019; Çolak, 2019a). Ortak üretici (*co-procuder*) terimiyle adlandırılan bu rolde vatandaşlar, kamu hizmeti üretimi sürecinin

aktif bir paydaşı konumundadır. Literatürde “birlikte üretim” (co-production) anlayışını kamu yönetimi-vatandaş ilişkisi çerçevesinde inceleyen birçok çalışma mevcuttur. Bunların birinde Alford, (1998), YKİ'nin şiddetle eleştirildiği bir dönemde hükümetlerin birlikte üretim seçeneğini göz ardı ederek yönetim uygulamaları repertuarındaki önemli bir enstrümanı kullanmadığını savunmuştur. Benzer bir çalışmada Vigoda (2002), YKİ'nin vatandaş edilgenliğini (pasifizmini) artırdığını ve bu nedenle kamu yönetimi alanında artık egemen olamayacağını belirtirken, alanın geleceğinde hizmet üretimine dahi katılan yüksek derecede aktif bir vatandaş rolünün zorunluluğuna işaret etmiştir. Brandsen ve Pestoff, (2006), üçüncü sektörün kamu hizmeti sunumuna çekildiğinde neler olabileceğini birlikte üretim kavramı çerçevesinde incelemiştir. Yine Pestoff, (2006), başka bir çalışmada birlikte üretimin çeşitli avantajlarının olduğunu ancak bunun yanı sıra bazı büyük engeller de barındırdığını öne sürerek, bu iddiasını Avrupa'da ebeveynlerin çocuk bakım hizmetlerinin sağlanmasına katılımına ilişkin bir tartışmayla ilişkilendirmiştir. Bovaird ve Loeffler (2012) ise çalışmada birlikte üretimin, sonuçlarda potansiyel olarak önemli iyileştirmeler ve maliyet tasarrufu sağlayacağına ulaşmıştır.

Görüldüğü üzere, çalışmalarda genellikle birlikte üretim kavramına odaklanılmıştır. Ancak Needham'ın (2008) çalışması bu açıdan bir istisnadır. Çünkü onda, doğrudan kamu yönetiminde vatandaşlığın rolü konu edilmiştir. Bu çalışmada da Needham'a (2008) benzer şekilde kamu yönetiminde vatandaş rolünün dönüşümü incelenmekte, ancak farklı olarak katılımcılık boyutu hem siyaset bilimi hem de kamu yönetimi literatüründen faydalanılarak işlenmektedir. Diğer bir deyişle, söz konusu dönüşüm panoramik bir şekilde ele alınmakta ve bir yandan katılım ve katılımcı demokrasi gibi politik değerleri, diğer yandan ise kamu yönetiminde egemen olan modelleri içermektedir.

Bu çalışmada, vatandaşın dönüşen rolünün, katılım bağlamında ele alınması amaçlanmaktadır. Bunun için ilk olarak vatandaşlık, katılım, katılımcı demokrasi ve katılımcı kamu yönetimi kavramlarına yer verilmekte, ardından iki temel kamu yönetimi modelindeki (GKY ve YKİ) vatandaşlık rolleri incelenmektedir. Üçüncü olarak, yeni dönemdeki (post-YKİ) ortak üretici vatandaş formuna değinilmekte ve vatandaşlık rolleri açısından kamu yönetiminde yaşanan dönüşüm, söz konusu üç modeldeki argümanlar üzerinden değerlendirilmektedir. Son olarak ise birlikte üretim uygulama örnekleri ve vatandaşların bu kapsamda üstlendikleri somut roller sıralanmaktadır.

1. Kavramsal Çerçeve

Kamu yönetiminde vatandaşın dönüşen rolünün ele alınabilmesi için bazı politik ve yönetsel içerikli kavramların açıklanmasında fayda bulunmaktadır. Bu yüzden geçmiş ve güncel kamu yönetimi modellerindeki vatandaş rollerine geçilmeden önce, aşağıdaki alt başlıklarda vatandaşlık, katılım, katılımcı demokrasi ve katılımcı kamu yönetimi gibi kavramlara değinilmektedir.

1.1. Vatandaşlık

En genel anlamıyla vatandaşlık, politik bir topluluğun mensubu olmayı ifade etmektedir. Kavramın kökeni, Antik Yunan'daki şehir devletlerine verilen isim olan “*cite*” sözcüğüne dayanmaktadır. Bu sözcükten türeyen “*citizen*”, şehir devletine mensubiyeti belirtmektedir. Vatandaş, belirli bir topluluk tarafından resmî olarak tayin edildiği şekilde vatandaşlık statüsüne hak kazanan ve bu topluluk tarafından bu role ilişkin yükümlülüklere tabi olan kişidir (Cooper, 1984: 144). Bu açıdan, tebaadan veya yabancı uyruklulardan farklılık göstermektedir. Çünkü sahip oldukları haklar, onları politik toplumun ya da devletin tam üyesi olarak konumlandırmaktadır (Heywood, 2014: 523).

Vatandaşlık, bir topluluğun bireysel üyelerinin yetki ve yükümlülüklerini tanımlayan statü ve roldür. Maas (2011: 226), vatandaşlığın, siyaset alanındaki en merkezi kavramlardan biri olduğunu ve kapsamının tarih boyunca sürekli değişmesinden ötürü çok tartışıldığını vurgulamaktadır. Örneğin, kavramın köklerinin uzandığı Antik Yunan şehir devletlerinde vatandaşlar, yalnızca eşit katılımlı seçkin erkeklerden oluşmakta; kadınlar, köleler, yabancılar ve toplumun alt tabakalarındaki insanlar, vatandaş sayılmamaktaydı (Barbalet, 2007: 497). Ancak modern dönemdeki vatandaşlığın, toplumdaki belirli kesimleri dışlamama bağlamında daha kapsayıcı olduğu söylenebilir.

Öte yandan, vatandaşlar ile kamu yönetimi arasındaki ilişki, vatandaş devlet ve bir bütün olarak yönetim biçimine bağlayan politik ilişkiden ayrı, ancak ona bağımlı bir dinamik olarak anlaşılmalıdır. Bu çerçevede vatandaş-kamu yönetimi ilişkisine yönelik üç temel modelden bahsedilebilir (Villeneuve, 2018: 750): Geleneksel veya Weberyan (*traditional or Weberian*) model, tüketici (*consumer*) modeli ve katılımcı (*participatory*) model. İlkinde, ilişki türü dikeydir ve vatandaşın uyma, yönetimin ise bilgi alma yükümlülüğü vardır. Bu kapsamda vatandaşın hareket alanı, kamu kurumlarının yetkilerini belirleyen yasal düzenlemelerle sınırlıdır. Çünkü

GKY modelinde kamu hizmeti ancak profesyonel hizmet sağlayıcıları tarafından sunulabilmektedir. Dolayısıyla vatandaşın tavır ve varlığı pasif bir nitelik arz etmektedir. İkinci model, YKİ'nin bir tezahürü olarak özel sektör ilişkilerinin ilke ve araçlarını barındırmaktadır. Gerek kamu yönetimlerinin işleyişi gerekse vatandaşların beklentileri söz konusu ilke ve araçlara göre değiştirilmelidir. Vatandaş-kamu yönetimi ilişkisi, tüm vatandaşlar için tek tip olarak tanımlanmasa da genel olarak bireysel ihtiyaçlara göre şekillendirilmektedir. Son modelde ise öncekilerden farklı olarak vatandaş; politika oluşturma ve hizmetlerin sunumunda aktif bir katılımcı ve paydaş olarak formüle edilmektedir.

Sarıbay (2014: 86), vatandaşlığın, yalnızca belirli bir topluluk içinde işlev kazanan ve bu sayede belirli haklara ve yükümlülüklerle sahip olmayı içeren bir statü olmasını ifade eden klasik tanımının aktif ve katılımcı boyutu göz ardı ettiğini belirtmektedir (Sarıbay, 2014: 86). Ona göre bu tanımın aktif ve katılımcı boyutları içerecek hali şu şekildedir: “*Vatandaşlık, bir topluluğa katılarak veya üye olarak ve bu üyelik çerçevesinde edinilen hak ve görevlere dayanarak kendilerinin ve gruplarının çıkarlarını içeren özel alanda olduğu kadar kamu alanında da eylemde bulunma hakkıdır*” (Sarıbay, 2014: 87).

Bu tanımda “kamu alanında da eylemde bulunma hakkı”na vurgu yapılarak aktif vatandaşlık nosyonuna işaret edilmektedir. Her ne kadar farklı anlamlar ve çağrışımlarla dolu, tartışmalı bir kavram olsa da aktif vatandaşlık, temelde katılımı ilişkili olarak tanımlanmakta ve politik ya da sivil bir nitelik arz edebilmektedir (Carroll vd., 2015: 15). Hatta vatandaşın bir mal veya hizmetin doğrudan yararlanıcısı olarak değil, kamu sektörü ilişkilerinde genel paydaşlar olarak konumlandırılmasına dahi uzanabilmektedir. Bu nedenle katılım kavramının ayrı bir başlıkta ele alınmasında fayda bulunmaktadır.

1.2. Katılım

Genel olarak, bir vakaya veya etkinliğe katılma eylemi anlamına gelen katılım, siyaset bilimi ve kamu yönetimi alanlarında daha politik bir anlam kazanmaktadır. Literatürde “(politik) katılım” kavramı, birçok siyaset bilimci tarafından tanımlanmıştır. Bunlar arasındaki en popüler tanımlardan birinde Verba vd. (1971: 9), bu kavramı, “*hükümetin çeşitli kademelerinde görev alanların seçimi ve bunların izleyeceği politikaları etkilemek amacıyla vatandaşların giriştikleri faaliyetler*” şeklinde tanımlamaktadırlar. Bu yönüyle politik katılım; vatandaşların, kamu personelinin seçimini ve onların eylemlerini doğrudan veya dolaylı olarak etkilemeyi amaçlayan faaliyetleri ifade etmektedir (Verba ve Nie, 1987: 2). Nitekim

Turan (1976: 91) da tanımında aynı yöne vurgu yapmakta ve katılım kavramının, “*toplum üyelerinin politik sistemi etkilemek için giriştikleri faaliyetler ve eylemlerin tümü*”nü içerdiğini belirtmektedir.

Katılıma ilişkin popüler tanımlardan biri de Henry E. Brady’ye aittir. Dört önemli bileşenden oluşan bu tanımda katılım, “*sıradan vatandaşların bazı politik sonuçları etkilemeye yönelik eylemleri*” şeklinde tasvir edilmektedir (Brady, 1999: 737). Bu bağlamda dikkat çeken ilk bileşen, eylemdir. Çünkü politik katılım, eylem gerektirmektedir. Eylem ise bireyler tarafından üstlenilen gözlemlenebilir davranıştır. İkinci bileşen, söz konusu bireylerin sıradan olmasıdır. Bu açıdan seçkinlerin ve profesyonellerin eylemleri bu kapsamın dışındadır. Burada asıl kastedilen; sıradan hatta gelir, cinsiyet, etnik köken veya eğitim durumu açısından dezavantajlı bireylerin kendilerini etkileyen kararlara katılımıdır. Üçüncü bileşen, etkileme amacıdır. Yani eylem, talepleri öne sürmek için etkileme niyeti ile yönlendirilmektedir. Bu açıdan akrabalar, arkadaşlar ve akranlar arasındaki politika tartışmaları veya medyadaki haber niteliği taşıyan güncel olayların takibi gibi faaliyetler, tanımın dışındadır. Daha açık bir deyişle, bir eylemin katılım olarak değerlendirilmesi için yukarıdaki davranışların ötesinde, başka birinin aldığı kararları etkileme isteği barındırması gerekmektedir. Dördüncü ve son bileşen ise politik sonuçtur. Nitekim etkileme isteği barındıran sıradan vatandaş eylemi bir sonuca veya bir karara yönelmektedir.

Öte yandan farklı temaların öne çıktığı katılım tanımlarına rastlamak da mümkündür. Sarıbay’ın (2014: 88) adem-i merkezîyetçiliğe atıfta bulunduğu tanımı, bu yönden dikkat çekmektedir: “*Vatandaşların kendilerini etkileyen kararların alınmasına çeşitli şekillerde etkin olarak katılmaları ve katılmanın toplumun tüm sektörlerinde oldukça yüksek bir adem-i merkezîyetçilik aracılığıyla gerçekleşmesi.*” İzci’nin katılım tanımında ise temsilî demokrasiye ilişkin zafiyetler (temsil sorunu, otoriter ve bürokratik yönetim anlayışı, vatandaş ilgisizliği vb.) belirleyicidir. İzci (2014: 21), katılımı, vatandaşların yalnızca seçimlerde belirleyici olmanın ötesine geçerek daimi kamusal özneye ve aktif vatandaşa dönüşmesini sağlayan bir araç olarak kabul etmektedir.

Katılım konusunda öne çıkan bir diğer husus ise gönüllülüktür. Gerek Giovanni Sartori gerekse Kay Lehman Schlozman, katılımın bu yönü üzerinde hassasiyetle durmuşlardır. Sartori (1993: 125), katılımı, “*kişinin kendi başına ve kendi hareketiyle isteyerek dâhil olması*” olarak tanımlamaktadır. Buradan hareketle, yalnızca taraf olmanın (salt bir olaya karışmak) veya istem dışı bir şekilde herhangi bir olayın tarafı veya ortağı hâline getirilmenin, katılım kapsamına girmeyeceği iddia edilebilir. Bu çerçevede-

den bakıldığında katılım, kendi kendine harekete geçmek bağlamında başkasının iradesiyle harekete geçmenin (seferber edilmenin) karşıtı bir nitelik taşımaktadır. Sartori (1993: 125), bu yönden katılımcıya atfedilen erdemleri şu şekilde sıralamaktadır: Kendine egemen olma, kendini algılama ve kendini yetiştirme. Diğer yandan Schlozman (2011: 1261) da katılımı, “*kamu politikasının oluşturulmasını veya uygulanmasını doğrudan veya dolaylı olarak etkileme niyeti veya etkisi olan gönüllü vatandaş faaliyetleri*” şeklinde nitelendirmektedir ve bu tanımda sözünü ettiği gönüllü faaliyetlere şunları örnek vermektedir: Endişelerini ve görüşlerini doğrudan politika yapıcılara iletmek; endişe verici konular adına savunucu bir kuruluşa katılmak, e-posta göndermek veya bir gösteriye katılmak; geleneksel teknikleri veya protesto taktiklerini kullanmak. Bunların tümü de gönüllülük esasına dayanmaktadır.

Katılımcı teori ve pratiğin gelişiminde modern demokraside yaşanan temsil sorunu önemli bir rol oynamıştır. Hatta temsil sorunu nedeniyle azalan demokrasi meşruiyetinin artırılması için katılımcı demokrasi kavramı geliştirilmiştir. Bu yönden katılımcı demokrasi, yalnızca politik katılım açısından değil, yönetsel katılım açısından da önem arz etmektedir.

1.3. Katılımcı Demokrasi

Demokrasinin tarihi, krizlerin yol açtığı dönüşümleri içermektedir. Bu bağlamdaki ilk dönüşüm, Antik Yunan ve Roma Cumhuriyet dönemindeki küçük şehir devletlerinde oligarşilerin sorunlarına karşı ortaya çıkan fikir ve pratiklerden oluşmaktadır. Bu çerçevede demokrasi, vatandaşların yönetime doğrudan katıldığı ve halkın kendi kendisini yönetmesi için herhangi bir aracı mekanizmaya ihtiyaç duymadığı bir modeldi. Ancak ikinci dönüşümde demokrasi fikri, küçük ölçekli şehir devletinden, ulus devletin çok daha büyük ölçekli bir boyutuna taşınmıştır (Dahl, 1994: 25). Bu durum, beraberinde demokrasinin de çeşitli açılardan dönüşmesine yol açmıştır. Örneğin, şehir devletindeki demokrasinin aracısız (doğrudan) biçimi, ulus devlete geçişle birlikte aracılı (temsili) hâle gelmiştir. Ölçek ve biçimdeki bu dönüşüm, o zamana değin demokrasinin teori ve pratiği içerisinde yer almayan bir dizi politik kurum ve uygulamanın ortaya çıkmasına aracılık etmiştir: Temsil mekanizması, katılımın farklı formları, anayasal haklar, siyasal partiler bu kapsamda değerlendirilebilir.

20. yüzyılın ikinci yarısı, bir demokrasi krizinin ortaya çıktığı yönündeki esaslı meydan okuyuşlara sahne olmuştur. Bu açıdan Batı demokratik modelinin meşruiyetinin sorgulanmasına yol açan başlıca gelişmeler, 1960’larda ve 1970’lerde yaşanan küresel ekonomik sıkıntılar ve iç toplumsal gerilimlerdir. Ekonomik büyümenin durgunlaşması, enflasyon ve

işsizliğin artması ve de bu ekonomik sorunlara çözüm getirme noktasında politikanın yetersiz kalması, kapitalist demokratik sistemin çeşitli açılardan eleştirilmesine yol açmıştır. Özellikle Amerika Birleşik Devletleri'ndeki (sivil haklara yönelik) toplumsal hareketler ve Vietnam Savaşı'na karşı gösterilen muhalefet, Amerikan demokrasisinin vatandaşların taleplerine cevap vermekten uzak olduğunu gündeme getirmiştir. Bu gelişmeler, II. Dünya Savaşı sonrasında güçlü bir destek gören Batı demokrasisinin, 1970'lerden sonra söz konusu desteği koruyamadığı, hatta krizde olduğu iddialarının artmasıyla sonuçlanmıştır (Toplışek, 2019: 23).

Şüphesiz, demokrasi; halkın yönetimi anlamıyla politik temsil, vatandaşların çıkarlarının uzlaştırılması ve yöneticilerin hesap verebilirliği süreçleriyle yakından ilgilidir. Bununla birlikte, demokrasi, zaman ve mekânda değişen kurumsal ve kültürel yönleri sahiptir (Isakhan ve Slaghter, 2019: 5). Scholte'in (2008: 312) deyişiyle, *“açık bir şekilde, sonu olmayan bir özlem ve pratiktir; çünkü halkın yöneteceği bağlamlar sürekli değişmektedir”*. Benzer şekilde Saward (2001: 581) da demokrasi fikrinin her zaman kendi dönüşümünün tohumlarını içerdiğini ve hızla daha çeşitli, daha asimetrik ve daha kompleks hâle geldiğini iddia etmektedir. Isakhan (2012: 4-8), bu doğrultudaki iddiaların her ne olursa olsun ortak üç temel unsurla desteklendiğini belirterek söz konusu unsurları şu şekilde sıralamaktadır: Tüm hak ve sorumluluklarıyla başat aktör olan vatandaş organı, iktidarda olanları sınırlayacak bir dizi yasa veya norm ve son olarak vatandaşların politik hayata itiraz veya iş birliği gibi davranışlarla katılımının teşvik edilmesi.

Demokrasinin krizine girmesine yol açan sorunlar ya da diğer bir deyişle, demokrasinin konsolidasyonunun önündeki engeller çeşitlilik göstermektedir. Çağdaş (neoliberal) demokrasi; siyasal partilerin toplumdaki kökenlerinden uzaklaştıklarına ilişkin inanışlardan, güvenlik ile özgürlük arasındaki ilişkinin sıfır toplamı bir oyuna benzediği iddialarına kadar çok çeşitli argümanlarla eleştirilmektedir. Hatta çağdaş demokrasinin temsil ve katılım boyutundaki yetersizlikleri, kimi zaman krizden öte, onun oligarşiye eğilimli olduğu yönünde iddialara yol açmaktadır (Toplışek, 2019: 142). Temsil ve katılımı demokratik eşitlik ilkesine meydan okuma olarak ortaya çıkan sosyo-ekonomik eşitsizlikler ise bu iddiaları güçlendirmektedir (Merkel, 2018: 17). Söz konusu eşitsizlikler; temsil edenlerin politik rekabet çerçevesindeki çıkarlara dayalı ekonomik ve kısa vadeli hesaplarıyla, temsil edilenlerin uzun vadeli güvence koşullarına dayanan eylem temelini uyuşmazlığından kaynaklanmaktadır (Keskin, 2017: 491). Böylece şehir devletinden ulus devlete geçiş sürecinde demokrasinin sürdürülebilirliği için kilit rol oynayan temsil mekanizması, günümüzde katılıma ilişkin sorunlarla birlikte çağdaş demokrasinin sürdürülemezliğine

ilişkin argümanların en önde gelen iki temasından biri hâline gelmiştir. Diğer yandan, politik temsil mekanizmasının vatandaş pasifize eden yönünü bertaraf etmek için katılımın çeşitli formlarına ihtiyaç duyulmuştur. Ancak çağdaş demokrasilerin bu konudaki yetersizliği, demokrasinin krize girmesine yol açan diğer temayı öne çıkarmıştır: Katılım eksikliği. Yani günümüzde demokrasinin ciddi bir şekilde sorgulanmasına aracılık eden temel sorunlar, temsil boyutundaki sorunlar ve katılım bağlamındaki yetersizliklerdir.

Modern demokrasilerde temsil; halk egemenliğinin, tüm vatandaşların günlük politik sürece dâhil edilmeksizin korunabilmesine aracılık eden önemli bir faktördür. Çünkü vatandaşların politikada aktif ve eşit bir rol alması olası bir durum değildir. Bu açıdan temsilcilerin karar alma ve politik eylemde bulunma gücü, halkın temsilciliğini üstlenme statüleriyle meşrulaştırılmaktadır. Temsilciler söz konusu statüyü, özgür, adil ve periyodik seçimler çerçevesindeki rekabetleri sonucunda elde etmektedir. Seçimlerin belirli zaman aralıklarında tekrarlanması, en az özgür ve adil olması kadar önemlidir. Bu sayede vatandaş, karar alma ve politik eylemde bulunma hakkını devrettiği kişileri denetleme olanağı bulmaktadır. Ancak bu olanağın demokrasinin doğasında yer alan eşitlik ilkesini yeterli derecede koruyabildiği söylenemez.

Demokrasi teorilerinde, eşitlik ilkesinin toplumdaki konumlarına bakılmaksızın tüm vatandaşlar için geçerli olduğu ve buna bağlı olarak tüm vatandaşların politik sürece eşit şekilde dâhil edilmesi gerektiği konusunda yaygın bir fikir birliği vardır (Lehmann vd., 2018: 125). Bununla birlikte, demokrasinin doğasındaki en temel ilke olan eşitliğin zedelenmesinde, bazen bizzat temsil mekanizmasının rol oynadığına tanıklık edilmektedir. Örneğin; politik sürece doğrudan dâhil olma konusunda temsil eden ile temsil edilen arasında bir eşitsizlik bulunmaktadır. Diğer yandan, küresel neoliberal süreçler, siyasal partilerin politik irade oluşturma ve çıkarları temsil etme özelliklerinin aşınmasına ve politik karar alma mekanizmalarının ulusüstü veya uluslararası kuruluşların etkisi altına girmesine neden olmaktadır. Bu durum meclisleri müzakereci kararların alındığı mekânlar olmaktan çıkarmakta ve dolayısıyla temsilcilerin temsil ettikleri kesimin somut yaşamsal koşullarıyla bağlarını ortadan kaldırmaktadır (Keskin, 2017: 492).

Temsil krizi bağlamında tartışılan bir diğer konu politik seçimlerdir. Nitekim demokrasinin en popüler tanımlarında sürekli olarak özgür bir şekilde yapılan ve adil bir şekilde değerlendirilen periyodik seçimlere atıfta bulunmaktadır. Bu özellikler demokratik bir yönetim için gerekli olsa da yeterli değildir. Örneğin; belirli kişilerin adaylığının kısıtlandığı veya nüfusun önemli bir kısmının katılamadığı seçimin özgürce yapıp adilce değerlendirilmesi, onu yalnız başına demokratik kılmamaktadır. Schmitter ve

Karl (1991: 78), demokrasinin seçimlerin varlığıyla eşit tutulduğu bu yarılsamayı “seçimcilik” kavramıyla tanımlamakta ve bu anlayışın yalnızca kazananlar için kamusal meşruiyetin elde edilmesine olanak sağladığını, ancak diğer yandan demokrasinin doğasını zedelediğini belirtmektedir. Öte yandan yaygın olarak kabul edilen başka bir demokrasi tanımında ise “çoğunlukçuluk” temasına dikkat çekilmektedir (Schmitter ve Karl, 1991: 78). Bu noktada da demokrasinin halkın mı yoksa çoğunluğun mu yönetimi olduğu tartışması ortaya çıkmaktadır. Seçimlerin halk egemenliğinin en görünür ifadesi olması, seçim sistemlerini demokrasinin konsolidasyonu açısından kilit bir konuma getirmektedir. Buradan hareketle Merkel (2018: 8), demokratik seçim sistemine bulaşan bir krizin, aynı zamanda demokrasinin kalbine saldıran bir tehlike olduğunu öne sürmekte ve söz konusu tehlikenin erken sinyallerini “oy kullanma davranışında çekimserliğin ve uçuculuğun artması” ve “kadınlara, belirli etnik gruplara veya sınıflara karşı fiili ayrımcılığın uygulanması” şeklinde tasvir etmektedir. Ayrıca siyasal partilerin seçim bölgesi sınırlarını kendi çıkarları doğrultusunda değiştirmek suretiyle seçimden avantaj elde etmeye yönelik manipülasyonları da, temsil krizine yol açan bir diğer gelişme olarak demokrasiye zarar vermektedir.

Temsili ve bununla bağlantılı olarak demokrasiyi tartışmaya götüren bir diğer çıkmaz ise yönet(il)ebilirlik sorunudur. Demokrasi, farklı ilgi ve çıkarlara sahip olan grupların, yönetim mekanizmalarında temsil edilebilmelerini gerektirmektedir. Ancak söz konusu temsil edilebilirlik, aynı zamanda belirli bir iktidarın ortaya çıkabilmesine de olanak sağlayabilmelidir. Nitekim siyasal partiler, her zaman, iktidarı tek başına elde edebilecek oranlarda oy alamayabilir. Bu nedenle, yönetilebilirliğin sağlanması amacıyla, birçok ülkede orantılı (nispi) temsil sistemi; ulusal veya seçim çevresi barajları ve çift turlu seçim uygulamalarıyla çoğunlukçu sisteme doğru yaklaştırılmaktadır (Öztoprak Sağır ve Karkın, 2005: 13). Bu açıdan bakıldığında, temsilde adaletin sağlanması, çoğu zaman yönetilebilirliğin azalmasına yol açabilmektedir. Dolayısıyla söz konusu ikilemde çoğu zaman yönetilebilirliğin öncelenmesi (istikrar), temsilde adalet konusunda bir aşınmaya ya da daha açık bir deyişle, temsil krizine sebebiyet vermektedir.

Çağdaş demokrasilerin krize girmesine yol açan bir diğer unsur katılım sorunudur. Aslında katılım, temsil mekanizmasının yetersizlikleri üzerine inşa edilen bir çözümdür. Temsili demokrasilerde vatandaşlar, politik seçimler dışında genellikle pasif bir görüntü sergilemektedir. Bu durum, demokrasinin halktan ziyade temsilcilerin yönetimi olduğu konusundaki tartışmalara zemin hazırlamaktadır. Buradan hareketle, hem temsili demokrasiye uygulamada işlerlik kazandırmak hem de temsili demokrasiden kaynaklanan sorunları bertaraf ederek halkı karar alma süreçlerinde aktif

bir hâle getirmek amacıyla “katılımcı demokrasi” modeli geliştirilmiştir. Seçimlerin ön şartı olan ve bir anlamda onların ötesine geçen katılım, demokrasinin dikey boyutunu tamamlamaktadır. Yani düşünce ve ifade özgürlüğünün yanı sıra örgütlenme ve itiraz etme hakkının geçerliliğini ortaya koymaktadır. Politik katılım hakları, kamusal arenayı, örgütsel ve iletişimsel gücün ortaya çıktığı politik eylem için özerk bir alan olarak dizayn etmektedir. Katılımcı demokrasilerdeki en önemli örgütlü aktörlerden biri yine siyasal partilerdir. Ancak alan, sosyal (protesto) hareketleri, sivil toplum örgütlerini (STK’lar), referandumlar gibi doğrudan demokratik katılım biçimlerini ve (müzakere edici) sivil forumları içermek suretiyle temsilcilerin ötesine ulaşmaktadır (Merkel, 2018: 8).

Katılımcı demokrasi modeli çerçevesinde her ne kadar yönetime katılımın çeşitli formları teorik olarak tartışılrsa da, katılımcı demokrasinin uygulamada ne şekilde gerçekleşeceği ve vatandaşların politik karar alma süreçlerine katılımının nasıl sağlanacağı konusunda henüz bir fikir birliğine varılamamıştır. Bu durum katılım sorununun ele alınsa da, tam anlamıyla çözülemediğine işaret etmektedir. Yani demokrasi krizinin bir boyutu olan katılım eksikliği sürmektedir. Bu boyut, politik eşitlik ilkesinin aşınması üzerinden kurulmuştur. Özellikle gelişmiş ya da gelişmekte olan toplumlarda son yıllarda büyümekte olan sosyo-ekonomik eşitsizlik, politik eşitsizliğe doğru evrimleşmekte ve bu durum seçimlere katılımı etkileme potansiyeli taşımaktadır (Keskin, 2017: 489). Eşitsiz katılım ise eşitsiz politik nüfuz yaratarak toplumun dinamiklerinde sarsıcı değişikliklere yol açabilmektedir (Lijphart, 1997: 1).

Özetle, katılımcı demokrasi, güç ve kaynakların eşit olmayan dağılımının insanların günlük yaşamlarını nasıl etkilediği ve onları etkileyen karar alma süreçlerini nasıl etkileyebileceği ile ilişkilidir. Bu bağlamda, temsilî demokrasi çerçevesinde karar verme yetkisinin az sayıda insana bırakılmaması ve bu gücün mümkün olduğunca tüm vatandaşlar arasında eşit olarak paylaşılması gerektiği kabul edilmektedir. Bunun formülü de toplumun tüm kesimlerindeki vatandaşların politik süreçlere katılım açısından eşit fırsatlara sahip olması ve katılımı tercih etmesidir. Bu yönden katılımcı demokrasiye ilişkin ilkelerin, katılımcı bir kamu yönetimi modeli oluşturmada rehber niteliği taşıdığı söylenebilir.

1.4. Katılımcı Kamu Yönetimi

Siyaset-yönetim dikotomisinin, kamu yönetiminin heterodoks döneminden itibaren gücünü yitirmeye başlaması ve bununla bağlantılı olarak siyaset ile kamu yönetimi arasındaki sınırların belirsizleşmesi, katılımcı kamu yönetiminin politik katılım kavramıyla iç içe geçmesine yol açmıştır.

Katılım olgusu, gerek siyaset bilimi gerekse kamu yönetimi bağlamında ele alınmakta ve genellikle her ikisinde de karar alma süreçlerine dikkat çekilmektedir. Kuşkusuz, vatandaşların kendilerini bağlayacak yasalar ve onları yöneten kurumlarda alınan kararlar hakkında önemli tartışmalara katılabilecekleri zengin ve kapsayıcı bir kamusal alanın oluşturulması açısından katılım her iki alan için ortak özellikler taşımaktadır (Parvin, 2018: 39). Hatta politik katılımın, birçok açıdan kamu yönetiminin daha etkin ve verimli olmasına ve devlet kaynakları dışındaki diğer kaynakların kamu için kullanılmasına aracılık ettiği ifade edilebilir (İzci, 2014: 21). Ancak bu durum, politik katılım ile katılımcı kamu yönetiminin birçok yönden ayrıldığı gerçeğini değiştirmemektedir.

Her şeyden önce siyaset bilimi, demokrasi teorileri; kamu yönetimi alanı ise örgüt kuramındaki gelişmeler ve etkinlik, verimlilik, vatandaş odaklılık gibi ilkelerin pratik yansımaları açısından katılımı ele almaktadır (Yerlikaya, 2015: 13). Diğer bir deyişle, siyaset, talep ve beklentilere ilişkin karar alma süreçlerindeki katılımı; kamu yönetimi ise söz konusu sürecin ürünü niteliğindeki hizmet süreçlerine katılımı öne çıkarmaktadır. Çünkü kamu yönetiminin var oluş nedenlerinin başında “kamu hizmeti” gelmektedir. Öztekin (2002: 134), katılımcı kamu yönetiminin temel dayanaklarını şu şekilde özetlemektedir:

- Kamu hizmetlerini üretenlerle bu hizmetlerden yararlananların bir araya getirilmesi;
- İlgili kamu hizmetinin işleyişine, eksikliklerine ve denetlenmesine yönelik ortak kararların alınabilmesi;
- Gerek karar, gerekse uygulama aşamalarının toplumun tüm katmanlarına açık olması;
- Politika ve uygulamalar üzerinde yeni fikirler, görüşler ve kararlar üretilebilmesi.

Ancak bu açıklama, kamu hizmetinin üretici ve tüketicilerinin bir araya getirilmesi ve onların kolektif bir şekilde karara varmaları ile sınırlıdır. Oysa çağdaş kamu yönetiminde artık birlikte üretim (*co-production*) anlayışı popüler hâle gelmektedir (Pestoff, 2006: 506). Bu anlayışta pasif tüketicilere hizmet sunma fikri reddedilmekte, onun yerine sonuçların (hizmetlerin) üretiminde vatandaşların aktif katılımcılar (ortak üreticiler) olarak yer alması kabul edilmektedir (Ryan, 2012: 314). Bu yönüyle katılımcı kamu yönetiminin gerek klasik katılım mekanizmaları olan seçimlere katılma, siyasal partiye üye olma, politik kampanyalarda bulunma ve dilekçe yazma gibi faaliyetlerden gerekse karar alma süreçlerinde etkin olabilmeye aracılık eden kent konseyleri, halk toplantıları, yurttaş kurulları, gelecek

atölyeleri, yuvarlak masa toplantıları gibi oluşumlara iştirak etmekten fazlasını ifade ettiği öne sürülebilir. Sonuçta her iki faaliyet grubu da karar alma süreciyle sınırlanmaktadır. Bununla birlikte, katılımcı kamu yönetimi, yalnızca politika oluşturma sürecinde değil, hizmet üretme sürecinde de aktif bir vatandaş tipine vurgu yapılmaktadır.

Katılımcı kamu yönetimde paydaş odaklı bir bakış açısı hâkimdir. Bu çerçevede paydaş, ilgisi veya endişesi olan bir kişi ya da topluluğu sembolize etmektedir. Söz konusu kişi ya da topluluklar, ortak çıkarların gerçekleştirilmesi için kamu politikası süreçlerinin nasıl yönet(iş)ildiğini bilir. Bunun için de vatandaş katılımının aracısız sağlanması gerekmektedir. Bu açıdan doğrudan vatandaş katılımı, bir dizi önemli alt süreç de dâhil olmak üzere kamu hizmetlerinin tasarlanması ve uygulanmasıyla ilgili konular olmanın çok daha ötesinde vatandaşların paydaş olarak kabul edildiği bir süreci ifade etmektedir (Saylam vd., 2020: 143).

Sonuç olarak, paydaşlık durumunun kapsamı kamu yönetimi-vatandaş ilişkisinin ve vatandaş formunun temel belirleyici unsurudur. Katılımın kapsamı daraldıkça pasifleşen, arttıkça ise aktifleşen bir vatandaş tipi ortaya çıkmaktadır. Bugüne kadar katılım, genellikle karar alma süreçleri kapsamında değerlendirilmiştir. Ancak 21. yüzyılla birlikte ortaya çıkan post-YKİ yaklaşımlar çerçevesinde vatandaşların, yalnızca kamu politikalarının oluşturulma süreçlerine değil, aynı zamanda ortak üretici olarak kamu hizmetlerinin sunumuna da katılabilmeleri gerektiği yaygın bir şekilde kabul görmeye başlamıştır. Bu durum, vatandaş rolünde köklü bir değişime kapı aralamaktadır. Değişimin sistematik bir şekilde ele alınabilmesi için önceki kamu yönetimi modellerindeki vatandaş rollerinin açıklanması gerekmektedir. Bu nedenle aşağıdaki bölümde GKY ve YKİ'deki vatandaş rollerine yer verilmektedir.

2. Kamu Yönetimi Modellerinde Vatandaşın Değişen Roller

Siyaset biliminden ayrı bir bilim dalı olarak kabul edildiğinden bugüne birçok kamu yönetimi yaklaşımı ortaya çıkmıştır. GKY dönemindeki ortodoks ve heterodoks yaklaşımlar, kimlik krizi sorunu ve yeni kamu yönetimi hareketi² bu kapsamda değerlendirilebilir. Ancak model ya da para-

² 1968'de Dwight Waldo, H. George Frederickson ve Frank Marini gibi isimlerin organize ettiği Minnowbrook Konferansı sonucunda ortaya çıkan Yeni Kamu Yönetimi Hareketi'nde; mevcut paradigmanın etik, adalet, ahlak ve eşitlik temalarından yoksun olduğu öne sürülmüş ve ezilenlerin ihtiyaçlarına duyarsız kalmayan insancıl bir kamu yönetiminin ortaya çıkarılması hedeflenmiştir (Barton, 1980: 463). Ancak

digma bağlamında bir değerlendirme yapıldığında, ortaya çıktığı 19. yüzyılın son çeyreğinden 2000'li yıllara kadar kamu yönetimi alanında iki temel modelin egemen olduğu kabul edilmektedir: GKY ve YKİ.

2.1. Geleneksel Kamu Yönetiminde Vatandaşın Rolü: Seçmen

GKY, 19. yüzyılın sonlarında ABD'de ortaya çıkan³ ve 20. yüzyılın son çeyreğine kadar kamu yönetimi alanında egemen paradigma olarak kabul edilen bir modeldir. Bu yaklaşımı ifade etmek için “*bürokratik paradigma*”, “*eski ortodoksluk*”, “*eski zaman inançları*”, “*klasik kamu yönetimi*” ve “*eski kamu yönetimi*” gibi terimlerin de kullanıldığı bilinmektedir (Lynn, 2001: 144). Her ne kadar gelişimine katkıda bulunan onlarca teorisyen bulunsun da, genel olarak GKY'nin teorik temelleri Woodrow Wilson (siyaset-yönetim dikotomisi), Max Weber (bürokrasi kuramı) ve Frederick W. Taylor'ın (bilimsel yönetim ilkeleri) görüş ve eserlerine dayanmaktadır.

Wilson (1961: 63), 1887'de yayımladığı “Yönetimin İncelenmesi” (*The Study of Administration*) makalesinde yönetimin, siyasetin telaş ve heyecanından uzak olduğunu ve yönetsel konuların aynı zamanda politik olmadığını ifade ederek GKY'nin temel argümanlarından biri olan siyaset-yönetim dikotomisinin manifestonu ortaya çıkarmıştır. Diğer yandan Weber (2014: 59), aynı dönemde bürokrasi kuramına yaptığı katkı ve hiyerarşi vurgusuyla GKY modelindeki teknik örgütlenmeye yön veren isim olmuştur. Ayrıca GKY modelinde gayrişahsılık, işbölümü ve uzmanlaşma, hukukilik ve merkezîyetçilik gibi ilkelerin ön planda olmasında Weber'in rolü büyüktür (Çolak, 2021: 43). Son olarak Taylor (2014: 13), 1911'de yayımladığı “Bilimsel Yönetim İlkeleri” (*The Principles of Scientific Management*) kitabıyla siyaset-yönetim dikotomisi ve bürokrasi kuramına ek

bu hareket, her ne kadar GKY'ye yönelik güçlü bir meydan okuyuşu içerse de, kamu yönetimi alanında ikinci bir paradigma olarak değerlendirilmemektedir. Bu bağlamda, 1980'lerde ortaya çıkan ve 1990'ların başında Christopher Hood tarafından ismi konulan Yeni Kamu İşletmeciliği'nin literatürde ikinci paradigma olarak kabul edildiği görülmektedir (Vigoda, 2002; Lodge ve Gill, 2011; Köseoğlu ve Sobacı, 2015; Çolak, 2019a).

³ GKY'nin doğuşu, kamu yönetimi literatüründe genellikle ABD merkezli çalışmalar ile referanslandırılmaktadır. Ancak Martin (1987: 297), bu yaklaşıma karşı çıkarak siyaset-yönetim dikotomisi ve bilimsel yönetim ilkeleri gibi konuların Avrupa'da (özellikle Fransa) yaklaşık bir asır önce tartışıldığını ifade etmektedir. Hatta Wilson (1961: 59) bile makalesinde bu fikirlerin Fransız ve Alman profesörler tarafından geliştirildiğini onaylamaktadır. Ancak bu görüşlere rağmen yine de literatürde GKY'nin doğuşu, ağırlıklı olarak ABD merkezli çalışmalarla ilişkilendirilmektedir.

olarak yönetimin kurumsal yönden açıkça tanımlanmış ilkelere ve kural-lara dayalı gerçek bir bilim olduğunu ifade etmiş ve söz konusu ilkeler ve kurallarla GKY modeline katkıda bulunmuştur.

Bu modelde kamu hizmeti konusundaki tüm yetki ve güç devlettedir. Nitekim vatandaşlarının refah ve mutluluğu için daha çok yetki ve sorumluluk duyan bir devlet anlayışı olan refah devleti, GKY'nin özellikle 1929 Klasik Buhranı sonrası süreçteki devlet mantığının temel unsurudur (Çolak, 2016: 352). Refah devleti anlayışı, klasik liberal yaklaşımdan farklı olarak adalet ve güvenliğin ötesinde birçok kamu hizmetinin kamu sektörü tarafından karşılanmasına ve bu bağlamda devletin hacminin genişlemesine dayanmaktadır. Öte yandan GKY'nin vatandaşlık anlayışı da refah devletinin mantığıyla uyumluluk arz etmektedir. Bu yönden GKY, toplumu bireye tercih eden cumhuriyetçi bir vatandaşlık anlayışına daha yakın durmaktadır. Burada, “cumhuriyetçi” teriminden kast edilen; vatandaşların nihai otoritenin toplumda kök saldığına inanmaları, kişisel avantajlar karşısında kamu yararına odaklanmaları ve kendi kendini yöneten bir cumhuriyete katılmak suretiyle ahlaki doyum elde etmeleridir (Phillips, 1993: 24). Yani bu anlayışta daha büyük bir iyilik için topluluk duygusu ve öz-verili hizmet yaratma erdemi ön plandadır (Box, 2015: 24).

GKY modelinde vatandaşlar, yasal haklara sahip olmakla birlikte kamu otoritesine tabi bireylerdir (Torfin ve Triantafillou, 2016: 15). Bürokratik ve hiyerarşik yapı, katı standart kurallar ve uzman hegemonyası nedeniyle vatandaşlar, katılım açısından GKY modelinde kısıtlanmaktadır (Denhardt ve Denhardt, 2000: 551). Üstelik bu modelde kamu hizmeti süreci, kamu yararına olacak şekilde rasyonel kararlar veren profesyoneller tarafından domine edilmektedir. Bunun sonucunda da vatandaşların katılım açısından gösterebileceği temel faaliyet, devleti yönetenlerin belirleneceği politik seçimlerde aday olma ve oy kullanmaya indirgenmektedir. Yani temsili demokrasinin en önde gelen ve olmazsa olmaz mekanizmalarından biri olan periyodik, adil ve rekabetçi seçimlerde aday olma veya oy kullanma bağlamında politik katılım, aynı zamanda yönetsel anlamda kamu yönetimi ve hizmetine de katılım için tek yoldur. Bu seçimleriyle vatandaşlar, tüketicisi oldukları kamu mal ve hizmetleri hakkında tam yetkili olan aktörü belirlemekte ve bunun ötesinde herhangi bir katılım gösterememektedirler. Çünkü GKY'de vatandaşların iki temel misyonu bulunmaktadır. Birincisi seçmen, ikincisi ise vergi mükellefi olmadır (Torfin ve Triantafillou, 2013: 14; Sobacı ve Köseoğlu, 2015: 240). Daha açık bir deyişle, vatandaşlar, GKY'de pasif bir tüketici konumundadırlar. Memnuniyetsizlik durumunda ise yapabilecekleri temel hamle, politik seçimlerde iktidarı değiştirmektedir.

Sonuç olarak, 20. yüzyılın son çeyreğinde GKY'nin etkisini yitirmesine yol açan faktörlerden biri de vatandaşın, pasif bir hizmet tüketicisi olarak formüle edilmesidir. Bu bağlamda YKİ, birçok alanda olduğu gibi vatandaş rolü açısından da kamu yönetiminde bir dönüşümü simgelemektedir.

2.2. Yeni Kamu İşletmeciliğinde Vatandaşın Rolü: Müşteri

1970'li yıllarda yaşanan sosyal ve ekonomik içerikli krizler, birçok alanda olduğu gibi kamu yönetiminde de bir dönüşüme kapı aralamıştır. Bu dönemde piyasa ilke ve yöntemleri kamu yönetimi alanına transfer edilmiş ve GKY'nin katı olan birçok özelliği esnetilmiştir. Hatta kamu ve özel sektör arasında önemli derecede farklılıklar olduğuna ilişkin varsayımların terk edilmesi üzerine kamu sektörü, piyasa dinamikleri çerçevesinde yeniden dizayn edilmiştir (Box, 1999: 20). Bu bağlamda 1980'lerde kamu sektöründe girişimcilik, özelleştirme, müşteri odaklılık ve özel sektör yönetim teknikleri gibi ilkeleri ön plana çıkaran ve GKY'nin neden olduğu verimsizliklerin üstesinden gelme amacına yönelik çeşitli teknikleri ve bakış açılarını içeren yeni bir kamu yönetimi modeli ortaya çıkarılmıştır. Genel anlamda YKİ terimi ile ifade edilen bu model; bazı kaynaklarda “arz yanlı yönetim”, “işletmecilik”, “bürokrasi ötesi yönetim”, “girişimci yönetim”, “neoliberal yönetim” ve “piyasa odaklı kamu yönetimi” gibi isimlerle de anılmaktadır (Çolak, 2019a: 519).

Christopher Hood (1991: 5-6), YKİ'nin kökeninde iki karşıt düşünce akımının evliliğinin yer aldığını belirtmektedir. Partnerlerden biri “yeni kurumsal ekonomi”, diğeri ise “işletme tipi yöneticilik”tir. Bu düşünce akımlarının özel sektör ve ekonomi odaklılığı nedeniyle YKİ'nin kilit unsurları, birçok açıdan GKY ile taban tabana zıttır. Örnek vermek gerekirse, YKİ; hukuk kuralları yerine piyasa ilkelerini, hiyerarşi yerine esnekliği, iş bölümü yerine rekabeti, merkezîyet yerine adem-i merkezîyeti, kamu sektörü yerine ise özel sektörü ön plana çıkarmaktadır. Bu denli büyük bir dönüşümde, kamu hizmetine yönelik algıda ve bununla bağlantılı olarak vatandaş rolünde bir değişim olması kaçınılmazdır.

YKİ ile birlikte hükümetin bir işletme gibi yönetilmesi anlayışı çerçevesinde birçok kamu hizmetinde piyasa ilkeleri egemen hâle gelmiştir. Böylece piyasa modeli, kamu hizmeti üretiminin salt politik bir süreçten aynı zamanda teknik bir politik sürece dönüşmesine aracılık etmiştir (Ryan, 2001: 107). Buradan hareketle, düzey ve etkililiği ile ilgili müşteri geri bildirimlerine daha duyarlı hâle getirilen kalite odaklı ve rekabete da-

yalı bir hizmet biçimi tasarlanmıştır. Dolayısıyla, vatandaşlar da söz konusu hizmeti tüketen, onları satın alan veya rekabet eden aktörler arasında ürün tercihinde bulunan müşterilere dönüşmüştür.

YKİ modelinde vatandaşlar, şahsi çıkarları peşinde koşan ve faydalarını maksimize etmeye çalışan bireyler olarak görülmektedirler (Kaya, 2017: 470). Bu yönleriyle farklı hizmet sağlayıcıları arasında rasyonel tercihlerde bulunmakta (Torfing ve Triantafillou, 2016: 15) ve memnuniyetsizlik durumlarında bunu politik anlamda oya, ekonomik anlamda ürün tercihlerine ve sosyal anlamda kullanıcı anketlerine yansıtmaktadırlar. Diğer bir deyişle, rolleri pasif olup; kamu hizmetlerini talep etmek, tüketmek ve değerlendirmekle sınırlıdır (Strokosch, 2018: 14). Bunun ötesinde bir katılımları söz konusu değildir. Yani vatandaşın önceki modelde seçmen olarak politik tercihini belirtmekten öteye gitmeyen katılımı, YKİ modelinde ise müşteri anketlerinin ötesine, yani bizzat kamu hizmetinin üretimi süreçlerine sirayet etmemektedir.

Öte yandan, devletin vatandaşlar ile ilişkisinin temelde özel sektör ve müşterileri arasında mevcut olanlarla benzerlik gösterebileceği argümanı tartışmalıdır. Söz konusu ilişki, bazı vatandaşları tatmin ederken, diğerlerini hayal kırıklığına uğratabilme potansiyeli taşımaktadır. Yani kamu sektörü değerlerinin özelleştirilmesi, bir yandan devlet organlarını doğrudan müşterileri için daha duyarlı hâle getirmekte, ancak diğer yandan kamu otoritesi bağlamındaki meşruiyetlerinde aşınmaya sebebiyet verebilmektedir (Larson, 1997: 131). Bu noktada kamu sektörü yöneticilerine düşen görev, kamu çıkarlarının koruyucusu olarak genel rollerini koruyarak uygun özel sektör değerlerini kuruluşlarına entegre etmeleridir. Ancak bu ikisinin bir arada başarılılabileceği de şüphelidir. Çünkü kamu yönetimi ile özel sektör yönetiminin doğaları birbirinden farklıdır. Örneğin; ilkinin odağı kamu yararı, diğerinin ise kâr amacıdır. Dolayısıyla, kâr amacına dayanan bir model, kamu yararı odağıyla çelişme riski taşımaktadır. Ayrıca kamu yönetimi, güçlü yönetsel ve yasal geleneklere sahiptir ve özel sektöre ilişkin ilke ve araçlar, kimi zaman bu geleneklerle çatışabilmektedir.

Sonuç olarak, YKİ döneminde sermaye temsilcilerinin birbirleriyle rekabet edebilecekleri piyasa mekanizmalarının yaratılması suretiyle kamu hizmetlerinin sunumunun iyileştirilmesine büyük önem verilmiştir. Rekabet ve piyasa koşulları, daha verimli ve etkili hizmet sunumu sistemlerini gerçekleştirebilecek politika araçları olarak görülmüştür. Ancak bu durum, hizmet kalitesinde göreceli bir getiriye aracılık etmekle birlikte katılım açısından herhangi bir kazanıma neden olmamıştır. Kısacası, kamu hizmeti sunumunun piyasa modeli çerçevesinde yeniden ele alınışı, vatandaşları politik seçimler aracılığıyla dolaylı olarak politika süreçlerine katılanlar

yerine kamu mal ve hizmetlerinin müşterisi olarak yeniden yapılandırmıştır. Ancak her iki durumda da vatandaşın pasif niteliğinde herhangi bir değişim olmamıştır. Diğer bir deyişle, her iki modelde de vatandaş kamu hizmetinin yalnızca tüketicisidir. Oysa 21. yüzyılla birlikte, gerek kamu hizmetinin iyileştirilmesi gerekse ortaya çıkan karmaşık sorunlarla daha etkin bir mücadele edilmesi açısından vatandaşın seçmen ya da müşteri olmanın daha ötesinde, üretici bir role bürünmesi beklenmektedir.

3. Post-YKİ Döneminde Vatandaşın Rolü: Ortak-Üretici Vatandaş

2000’li yıllara gelindiğinde, kamu yönetiminde henüz yirmi yıllık bir geçmişi bulunmasına rağmen YKİ, esaslı eleştirilerle karşı karşıya kalmıştır. Bu eleştirilerin temelinde; kamu görevlisinin temel rolünün, mevcut durumda toplumu kontrol etmek (GKY) veya yönlendirmek (YKİ) olması yer almaktadır. Oysa Denhardt ve Denhardt (2000: 533), temel rolün vatandaşların ortak çıkarlarını karşılamalarına yardımcı olmak şeklinde kurgulanması gerektiğini ifade ederek, eleştirilerin dozunu artırmış ve bunun sonucunda, kısa bir süre sonra eleştiriler, alternatif model arayışlarına dönüşmüştür. YKİ’nin olumsuz etkileri üzerine inşa edilen bu arayışların egemen olduğu yeni döneme “*post-YKİ*” (YKİ sonrası/ötesi) dönemi adı verilmektedir. Bu dönemde her biri, YKİ karşıtlığına dayanan yeni kamu yönetimi yaklaşımları geliştirilmiştir. Kamu yönetimini sürdürülebilir, etkin ve güncel kılmak amacıyla formüle edilen bu yaklaşımlar arasında “*Yeni Kamu Yönetişimi*” (YKY), “*Yeni Kamu Hizmeti*” (YKH), “*Dijital Çağ Yönetişimi*” (DÇY), “*Neo-Weberyen Devlet*” (NWD) ve “*Kamu Değeri Yönetimi*” (KDY) yer almaktadır (Köseoğlu ve Sobacı, 2015; Çolak, 2021).

Post-YKİ yaklaşımlar, YKİ sonrası dönemde yönetime bir bütün olarak odaklanarak ve parçaları yatay ve dikey koordinasyon yoluyla birleştirerek parçalanmış devleti yeniden bütünleştirmeye çalışan bir hareket tarzıdır (Halligan, 2010: 235). Piyasa ve rekabete yapılan aşırı vurgunun sosyal yönden yol açtığı zafiyetleri dengelemek, bu dönemin ve söz konusu yaklaşımların temel amacıdır. Bu amaç çerçevesinde, iş birlikçi ve katılımcı değerlerin kamu yönetimine entegre edilmesi ve böylelikle koordinasyonun güçlendirilmesi post-YKİ döneminin dayanak noktasıdır (Lodge ve Gill, 2011: 143). Bu bağlamda söz konusu dönemin temel özellikleri şu şekilde özetlenebilir (Greve, 2010: 11; Çolak, 2021: 63):

- Ekonomik etkinliğe ilişkin odağın sosyal sorunlara yönelmesi,
- İşletmecî mantık yerine kamu değerine dayalı bir düşünce yapısının geliştirilmesi,

- Temel yönetim mekanizması açısından piyasanın üstlendiği rollerin ağlar arasında paylaşılması,
- Vatandaş algısının pasif tüketiciden ortak üreticilere dönüşmesi,
- Bilgi teknolojilerinden yararlanmada temel hassasiyetin etkinlikten ziyade iş birliği olması,
- Kısa vadeli sonuçlar yerine şeffaf bir ağ yönetişimi sürecine ve uzun vadeli sonuçlara odaklanması.

Kuşkusuz, böylesi bir dönüşüm yaşanırken, kamu yönetimi-vatandaş ilişkisinin bundan etkilenmemesi mümkün değildir. Nitekim post-YKİ yaklaşımların ortaya çıkmasındaki itici faktörlerden biri de kamu yönetimlerinin vatandaşların gerçek sorunlarından uzaklaşmasıdır. Bu nedenle, yeni dönemde ekonomik etkinlik yerine sosyal sorunlar temel endişe hâline gelmiştir (Greve, 2010: 11; Reiter ve Klenk, 2019: 18). Bu sorunlarla mücadele için ise vatandaşa YKİ modelinde olduğundan daha fazla sorumluluk düşmektedir. Buradan hareketle, kamu hizmetinin üretimi ve sunumunda iş birliği, müzakere ve ilgili paydaşların aktif katılımı gibi değerler; merkezî bir önem kazanmıştır. Dolayısıyla, hizmet kullanıcılarına yani vatandaşlara, fikir sormanın ötesinde roller tanımlanmıştır. Hatta bu rollerden biri de hizmet kullanıcılarının sürece hizmet sağlayıcıları ile birlikte kaynak katkısı yapmasıdır (Çolak, 2019b: 45). Kaynaktan kasıt ise emek, ürün hatta deneyim şeklinde olabilmektedir. Örneğin; bağımlılıkla mücadele hizmetlerinde eski bir madde bağımlısının kullanılması, deneyime dayalı bir kaynaktır. Bağımlıyla empati kurabilmesi, tedavi hizmeti veren sağlık ekibine, yani hizmet sürecine önemli katkılar sunabilir. Böylelikle söz konusu madde bağımlısı, hizmet tüketicisiyken, ortak bir üretici konuma gelmiş olur.

Genel olarak, vatandaş katılımının demokratik ve araçsal olmak üzere iki yönü bulunmaktadır (Geurtz ve Van de Wijdeven, 2010: 533). Demokratik perspektiften vatandaş katılımı, daha fazla insanın katılması yoluyla süreci normatif anlamda daha demokratik hâle getirmektedir. Araçsal perspektiften ise sisteme destek sağlamak ve vatandaşlık uzmanlığını aktive etmek açısından daha iyi bir çıktı elde edilmesine yardımcı olmaktadır. Tam da bu noktada, vatandaş aktif hâle getirmenin sınırları önem kazanmaktadır. Post-YKİ döneminde, vatandaştan yalnızca aktif olması değil, aynı zamanda ortak olması da beklenmektedir. Çünkü 21. yüzyılın sosyal sorunlarının aşılması için hizmet kullanıcıları olan vatandaşlar, artık pasif bir müşteri değil; bunun yerine, kamu hizmeti sunumunun ortak üreticileri veya paydaşları olarak sorumluluk üstlenmelidir. Yani artık vatandaşlardan yalnızca kamu hizmeti sunum süreçlerine katılmaları değil; kamu hizmetlerini tasarlamak, üretmek ve değerlendirmek için diğer aktörlerle iş birliği yapmaları da beklenmektedir (Li ve Qiu, 2020: 4). Bu bağlamda,

vatandaş katılımının şeklinin de değiştiği gözlemlenmektedir. Vatandaş katılımı açısından öne çıkan mantalite ve mekanizmaların kısa bir özeti Tablo 1’de sunulmaktadır.

Tablo 1: Vatandaşların Yönetime Katılım Mekanizmaları

<i>Bilgi arayan vatandaşlar</i>	Bilginin erişilebilir hâle getirilmesi, vatandaşları hükümetle etkileşimleri için güçlendirmeye dayalı stratejilerin ilk adımıdır. Nitekim dilekçe ve bilgi edinme hakkına yönelik yasal düzenlemeler, özünde vatandaşların yönetime katılımı için zemin hazırlamaktadır.
<i>Öneride bulunan vatandaşlar</i>	Yalnızca periyodik seçimler esnasında değil, sürekli olarak vatandaşları dinlemek, vatandaşların yönetime katılımının başlangıç noktasıdır. Bu, vatandaşların sorunları ve olası çözümleriyle ilgili önerilerini iletebilecekleri halka açık oturumlar, anketler, referandumlar vb. yollarla gerçekleştirilebilmektedir.
<i>Daha iyi hizmet talep eden vatandaşlar</i>	Vatandaşların daha iyi hizmet talebinde bulunabilmeleri için hükümete düşen bazı görevler vardır. Bunlardan ilki, tüm şikâyetlerin kaydedilmesi için kusursuz bir sistemin oluşturulmasıdır. İkincisi, müdahale ve çözüm için bir zaman çizelgesinin öngörülmesidir. Son olarak ise ilgili normlara uyulmasının sağlanması için bir izleme ve değerlendirme mekanizmasının tesis edilmesidir.
<i>Vatandaşların yönetim ve karar alma sürecine katılımı</i>	Vatandaşların karar alma sürecine periyodik istişarelerin ötesinde sürekli erişim sağlaması, yönetime katılımlarının daha olgun ve yoğun bir şeklidir. Böylece vatandaşlar, hükümetlerle sürekli etkileşim içerisinde bulunma fırsatı bulabilmektedir. Bunun sonucunda vatandaşlar, artık yalnızca hükümetle ilgili şikâyetlerini dile getirmekle kalmamakta, aynı zamanda hükümetle birlikte bir ortak ya da paydaş olarak çalışma olanağı da bulmaktadır.

Kaynak: SARC, 2009: 59

Tablo 1’in son satırı, aktif vatandaşlık tipi için birtakım bulgular sunmakla birlikte, bunlar post-YKİ döneminin aktif vatandaşı için yeterli değildir. Çünkü söz konusu dönemde katılım, karar alma sürecinin de ötesinde boyutlar kazanmaktadır. Katılımın yeni boyutunda “*hizmet kullanıcıları veya tüketicilerinin, hizmet süreçlerine ortak üretici rolüyle katılmaları*” söz konusudur (Pestoff vd., 2010: 592). Bu yönden ortak üretici, birlikte üretim mantığının paydaşlarından birini ifade etmektedir. Birlikte üretim mantığı ise vatandaşlar, müşteriler, gönüllüler ve örgütlerin kamu hiz-

metinde tüketici olmalarının yanı sıra hizmetlerin üretim süreçlerine de aktif katılımlarını içermektedir (Alford, 1998: 128). Oysa hem GKY hem de YKİ dönemlerinde kamu hizmetlerinin üretim sürecinde vatandaş etkili olmamıştır. GKY döneminde genel olarak hizmet sağlayıcıları ve halkın yararına hareket etmek için uzman profesyonellerin kontrolünde kalan üretim süreci, YKİ döneminde ise piyasa aktörleri tarafından domine edilmiştir (Martin, 2009: 279). Ancak 21. yüzyılla birlikte kamu hizmetinin başarılı bir şekilde sunulmasının, sağlayıcılar ve kullanıcılar arasında yüksek güven ilişkileri ve aktif bir vatandaş formu gerektirdiği kabul görmeye başlamıştır. Bununla paralel olarak Denhardt ve Denhardt (2000: 555), kamu yararının, bireysel çıkarların bir araya getirilmesinden ziyade paylaşılan değerlerden kaynaklandığını ve bu nedenle kamu çalışanlarının yalnızca müşterilerin taleplerine yanıt vermekle kalmayıp, aynı zamanda vatandaşlar arasında güven ve iş birliği ilişkileri kurmaya odaklanması gerektiğini vurgulamaktadır.

Sosyal sorunlara odaklanmasıyla birlikte kamu hizmeti kullanıcılarının sorunlarına, onlardan bağımsız bir şekilde çözüm üretme girişimlerinin manasız olduğu kabul edilmektedir. Dolayısıyla, kamu hizmetleri, tüketicilerle ortak bir şekilde üretilerek daha vatandaş ve sorun odaklı hâle getirilmektedir. Örneğin, sağlık hizmetlerinde, hastanın süreç boyunca iş birliği ve katılımı, tıbbi prosedürlerin başarısı için kritik öneme sahiptir. Benzer şekilde, vatandaşların atıkları kaynağında azaltma ve ayırma konusundaki davranışı da ilgili kamu politikasının başarısı için olmazsa olmaz bir unsurdur.

Vatandaş katılımının yeni boyutu, amaç açısından da bir dönüşüme aracılık etmektedir. Böylece katılımın amacı, sivil toplumdaki vatandaşların öz yönetimini kolaylaştırmanın ötesine taşınmaktadır. Yani kamu politikasının oluşturulması sürecindeki girdi ve çıktı meşruiyetini artırmak için özel kaynak, enerji ve fikirlerin seferber edilmesi de bu amaca dâhil edilmektedir. Aslında katılımcı eğilimin arka planında aktif vatandaşlık nosyonu yer almaktadır. Bu nosyon, bireysel hak sahipliğine dayalı pasif bir liberal vatandaşlık fikrinin yerine geçme eğilimi göstermektedir (Torfing ve Triantafillou, 2013: 15). Çünkü aktif vatandaşlık, yalnızca hakları değil, aynı zamanda sorumlulukları da içermekte ve bu açıdan müşteri olmanın çok ötesinde bir anlayışı ifade etmektedir.

Müşteri terimi; aidiyet, fedakârlık, topluma katkı ve vatandaşlık eylemlerine katılım kavramlarıyla çelişmektedir. Dolayısıyla müşteri, aktif olarak sosyal inisiyatiflerle uğraşmayan ve yalnızca ilgisine bağlı olarak pasif bir hizmet tüketicisi konumunda olan bir kişiyi simgelemektedir (Vigoda, 2002: 534). Vatandaşların bu şekilde formüle edilmesi ise bireylerin

devletin her bir kararından eşit derecede sorumlu olduğu bir demokrasi anlayışını olanaksızlaştırmaktadır.

Vigoda, kamu yönetimi-vatandaş etkileşiminin evrimini vatandaşların rolü, kamu yönetiminin rolü ve etkileşim tipi faktörlerine bağlı olarak dört aşamaya ayırmaktadır (Tablo 2).

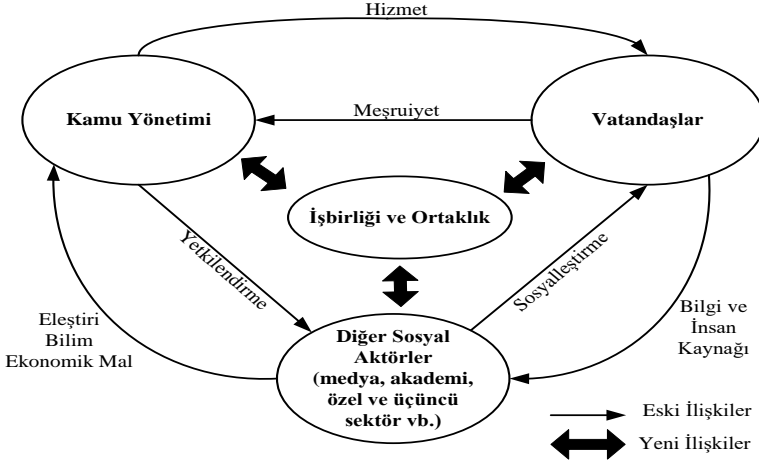
Tablo 2: Kamu Yönetimi-Vatandaş Etkileşiminin Evrimi

Süreç	<i>Pre-Modern</i>	<i>GKY</i>	<i>YKİ</i>	<i>Post-YKİ</i>
Vatandaşların Rolü	Halk	Seçmen	Müşteri	Ortak
Kamu Yönetiminin Rolü	Yöneten	Vekil	İşletmeci	Ortak
Etkileşim Tipi	Baskıcılık	Yetki Verme	Yanıt Verebilirlik	İş Birliği

Kaynak: Vigoda, 2002: 531

Tablo 2'ye göre birinci aşamada vatandaşlar, yalnızca halk olarak formüle edilmektedir. İkinci aşamada, anayasal ve demokratik değerlerle birlikte vatandaş, aynı zamanda seçmen işlevi kazanmaktadır. Bu işleviyle birlikte vatandaş, kamu hizmetinden duyduğu memnuniyet veya memnuniyetsizliği seçimler aracılığıyla politik sisteme girdi olarak yükleme olanağı bulmaktadır. YKİ döneminde vatandaş, özel sektöre devredilen hizmetlerin müşterisi olarak tanımlanmaktadır. Son olarak post-YKİ döneminde ise vatandaş, artık hükümet tarafından sunulan bir kamu hizmetinin müşterisi değil, bunun yerine halk için iyi olanı yaratmada birlikte üretim sürecinin aktif olarak çalışan bir ortağı hâline getirilmektedir. Bu dönüşümle ortaya çıkan ilişki şekilleri ise eski ve yeni ilişkiler olarak Şekil 1'de gösterilmektedir.

Şekil 1: Kamu Yönetimi-Vatandaş-Diğer Sosyal Aktörler Etkileşimindeki İlişkiler



Kaynak: Vigoda, 2002: 533

Şekil 1’de görüldüğü gibi, kamu yönetimi, vatandaşlar ve diğer sosyal oyuncular arasındaki ilişkiler, post-YKİ döneminin mantığı çerçevesinde kuramsal açıdan dönüşmektedir. Eski ilişkilere bakıldığında; vatandaşların seçim yoluyla kamu yönetimine bir meşruiyet kazandırdıkları, kamu yönetimlerinin meşruiyetlerine dayanarak diğer sosyal aktörleri yetkilendirdikleri ve bu sosyal aktörlerin ise vatandaşları sosyalleştirdikleri gözlemlenmektedir. İlişkiye diğer yönden bakıldığında ise; vatandaşların diğer sosyal aktörlere bilgi ve insan kaynağı sağladığı, diğer sosyal aktörlerin hükümetlere eleştiri getirmek, bilimsel bilgi sunmak veya ekonomik mal/ürün temin etmek gibi yollarla katkı sağladığı ve sonuçta hükümetlerin bu girdileri hizmete dönüştürdüğü görülmektedir. Bununla birlikte, artık yeni dönemdeki ilişkilerin, daha aracısız ve yüksek düzeyde iş birliği ve ortaklık içereceği düşünülmektedir. Ancak burada hükümetleri bekleyen bir zorluk bulunmaktadır: Kamu yönetimleri, söz konusu dönüşümün öngördüğü ilişki tiplerine nasıl adapte edilecektir?

Yeni dönemde kamu yönetimi alanındaki araştırmalar, bu soruya aranan çeşitli yanıtlara odaklanmaktadır. Mevcut yanıtlar içerisinde en belirgin olanı ise bilgi teknolojileri ve sosyal medyadır. Vatandaşın ortak üretici pozisyonuna geçişinde Facebook, Twitter vb. sosyal medya platformlarının da etkili olduğu kabul edilmektedir. Çünkü sosyal ağlar, kamu hizmetinin üreticileri ve sorunları hakkında vatandaşların daha bilinçli hâle gelmesini sağlayan platformlar olarak vatandaş ilişkileri yönetimi, kamu (devlet) imajı ve politika oluşturma süreçleri gibi birçok kamu kurumu faaliyeti

için bir iletişim kanalı işlevi görmektedir (Marino ve Lo Presti, 2018: 40). Böylece sosyal medya, hem bir kurumla ilgili kamuoyu fikrini geliştirmek veya değiştirmek hem de vatandaşların katılımını artırmak için güçlü bir araca dönüşebilmektedir. Yine de kamu hizmetinin üretim süreçlerine vatandaş katılımını sağlayacak başka mekanizmalara da ihtiyaç duyulmaktadır. Aksi takdirde, vatandaş formundaki dönüşümün yalnızca teoride kalma riski ortaya çıkacaktır.

Sonuç olarak, post-YKİ döneminin vatandaşlık anlayışının olmazsa olmaz şartı katılımıdır. Ancak bu katılım, önceki dönemlerdeki gibi oy verme ve kullanıcı anketleri gibi araçlardan daha fazlasını, diğer bir deyişle, bunlara daha dolaysız biçimlerin eklenmesini gerektirmektedir (Sobacı ve Köseoğlu, 2015: 240). Söz konusu dolaysız biçimler arasında kamu politikasını geliştirmeye ve ilgili sistemi bilgilendirmeye yardımcı olmak için çeşitli paneller, görüş anketleri ve odak grup çalışmaları yer almaktadır (Martin, 2009: 279). Bunlar, Şekil 1'deki gibi iki yönlü iletişime dayanarak hizmet planlama, tedarik ve performans ile vatandaş geri bildirim arasında dairesel bir bağlantı oluşturmak anlamına gelmekte ve böylelikle vatandaş ortak bir üretici konumuna getirmektedir.

4. Ortak Üretici Vatandaş Rolüne İlişkin Örnek Uygulamalar

Birlikte üretim; hükümet, yerel yönetimler, özel sektör, sivil toplum kuruluşları ve vatandaşların, hizmetin üretilmesi, tasarlanması ve sunulması sürecine ortak olarak katılımını içeren ve bu yönüyle geleneksel / Weberyen ve tüketici modelden ayrılan aktif katılımcı bir anlayıştır. Post-YKİ döneminin temel yönetim mottosu olan bu anlayışta vatandaşın rolü, ortak üreticidir ve birçok hizmetin üretimi ve sunumunda vatandaşların katılım düzeyi gün geçtikçe artmaktadır.

Aşağıda, farklı ülkelerde yapılan ve çeşitli hizmet alanlarını konu edinen beş birlikte üretim projesi yer almakta ve söz konusu projelerdeki vatandaşların üstlendikleri roller değerlendirilmektedir:

- *Wecylers Atık Geri Dönüşüm Girişimi*: Nijerya'nın ve hatta Afrika kıtasının en kalabalık şehri olan Lagos, aynı zamanda hızlı bir ekonomik gelişme göstermesi nedeniyle de kıtadaki en fazla kentsel katı atığın üretildiği kenttir. Lagos'ta katı atık yönetiminden sorumlu kamu kurumları; yetersiz sokak ağları, trafik sıkışıklığı, personel eksikliği, düşük teknoloji ve sınırlı ekonomik kaynaklar gibi faktörler nedeniyle katı atık yönetiminde başarısız olmuş ve kentte köprülerin, su kanallarının ve demiryolu raylarının altına dökülen çöp yığınları sıkça rast-

lanılan bir manzara hâline gelmiştir. Bunun yanında atık toplama hizmetleri, kentin görünür alanlarıyla sınırlandırılmış, gecekondu ve getto gibi düşük gelirli alanlar bunun dışında bırakılmıştır. Şehrin toplanamayan atıklarının neden olduğu sorunlar, 2012 yılında “Wecyclers” adlı bir atık geri dönüşüm girişiminin kurulmasına neden olmuştur. Wecyclers ilk olarak Lagos’un yoksul mahallelerinden katı atık toplayan yerel bir yenilik olarak işlev görmüştür. Yetersiz sokak ağları nedeniyle, devletin çöp kamyonu ve diğer atık toplama araçlarıyla erişemediği mahallelere atık hizmeti getiren bu girişimde yoksul vatandaşlar da aktif bir şekilde yer almıştır. Üç tekerlekli küçük bir bisiklet aracılığıyla, kamu araçlarının giremediği mahalle ve sokaklara erişen vatandaşlar, buralardaki atıkları toplayıp dönüştürme merkezine ulaştırma rolü üstlenmiştir. Ayrıca ürettikleri ve ulaştırdıkları atıkların ticaretinden kazandıkları puanlar kısa mesaj yoluyla taraflarına bildirilmiş ve teşvik açısından söz konusu puanlar gıda maddeleri ve temizlik ürünleri olarak vatandaşlara geri dönmüştür. Böylece atılması gereken çöplerden ziyade atıkların bir gelir kaynağı olarak algılanması sağlanmış ve vatandaşlar, hizmetin ortak üreticisi konumuna gelmiştir. Ocak 2020 itibarıyla Wecyclers 6.200 ton atık toplamış, yaklaşık 20.000 haneye hizmet vermiş ve 80’den fazla kişiyi istihdam etmiştir (Ezedu vd., 2021).

- *Antalya Emniyet Müdürlüğü Toplum Destekli Polislik Şube Müdürlüğü “Komşu Kollama” ve “Keşke Demeden” Projeleri:* Vatandaşın hizmet üretimine katılabileceği alanlardan biri de yerel güveniktir. Türkiye’de Antalya İl Emniyet Müdürlüğü Toplum Destekli Polislik Şube Müdürlüğü tarafından uygulanan “Komşu Kollama” ve “Keşke Demeden” adlı projeler, güvenlik hizmetlerinin iyileştirilmesi amacıyla vatandaşların hizmet sunum sürecine katılmasını sağlayan iki önemli birlikte üretim uygulamasıdır. Projelerin genel amaçları; vatandaşın yerel güvenlik konusunda daha duyarlı davranmasını ve görevlilere yardımcı olmasını sağlamak, vatandaşın suç ve suçluya yönelik endişelerinin azaltılmasına aracılık etmek ve il genelinde daha huzurlu ve güvenli bir yaşam ortamının temin edilmesine katkı sunmaktır. Her iki projede de vatandaşların, çevrelerinde güvenliği tehdit eden olay ve durumları gönüllülük esasına dayalı bir biçimde polis merkezlerine bildirmeleri, kendi yaşam alanlarında bireysel güvenlik önlemlerini almaları, bilgilendirme toplantılarına katılmak suretiyle zorunlu hâllerde polisler nasıl destek sağlayacaklarını öğrenmeleri yerel güvenlik hizmetlerinin birlikte üretim yoluyla sunulmasına örnek oluşturmaktadır (Lamba ve Öztop, 2019).

- “*City Streets*” ve “*Mobility Alternative*” *Kentsel Hareketlilik Planı Oluşturma Platformları*: Bu iki platform, Belçika’nın Flaman bölgesinde kentsel hareketlilik planlarının ortak tasarımı ve sunumuna vatandaşları ve kamu görevlilerini katmayı amaçlamaktadır. City Streets, vatandaşların kendilerini aşağıdan yukarıya örgütleyerek kent için hareketlilik planı tasarladıkları bir oluşumdur. Amacı kent merkezindeki araç sayısının azaltılması suretiyle kentteki yaşam kalitesinin yükseltilmesidir. Bu vatandaş girişimi, gönüllü üye katkılarının yanı sıra yerel sübvansiyonlardan elde edilen kaynaklarla da faaliyetlerini sürdürmüştür. Platform ve yerel yönetim; iletişim, tasarım, katılım ve uygulamadan sorumlu çalışma grupları kurarak ve her grupta eşit sayıda kamu görevlisi ve vatandaşa yer vererek bu planı oluşturmuştur. Benzer şekilde Mobility Alternative, Flaman bölgesindeki bir üçüncü sektör kuruluşunun, kentsel hareketlilik projesi davetine yanıt veren bir grup vatandaş tarafından kurulmuştur. Tıpkı City Streets’da olduğu gibi, yerel yönetim yeni bir hareketlilik planını birlikte tasarlama ve üretmeye davet edilmiştir. Bunun üzerine belediye temsilcileri, toplantıların tamamına katılmış ve ortaya çıkarılan planı bir ay boyunca deneme sözü vermiştir. Bunun sonucunda planın olumlu etki uyandıran boyutları uygulamaya koyulmuştur. Böylece vatandaşlar, kamu görevlileri ve kentsel hareketlilikten sorumlu belediye meclisi üyeleri ile birlikte kent için yeni bir hareketlilik planının tasarımında ortak bir şekilde çalışma imkânı bulmuştur (Jasper ve Steen, 2021).
- *Hong Kong Yeni Göçmen Hizmetleri Derneği (HKNISA)*: Göç ve bununla bağlantılı entegrasyon çalışmaları, sunumuna vatandaşın katılabileceği hizmetler arasında yer almaktadır. Bu bağlamda HKNISA, göçmenlerin aynı zamanda hizmet sunum sürecine dâhil olmasına aracılık eden bir dernektir. Çin’den gelen göçmenlerin sayısının artması sonucunda hükümetin sunduğu hizmetler, yeni göçmenlerin entegrasyonu açısından yetersiz kalmıştır. Yeni göçmen akışına yanıt verebilmek için Hong Kong hükümeti, bu süreçte gönüllü kuruluşları ve daha önce gelen göçmenleri de kapsayan bir birlikte üretim mekanizması kurmuştur. Yeni göçmenlerin yardıma ve bakıma ihtiyaçları vardır. Bu nedenle onlara iş arama atölyeleri, dil eğitimi kursları ve güzellik salonları gibi hizmetlerin sunulması gerekmektedir. Böylece yeni göçmenlerin yeteneklerini geliştirmek, yaşam koşullarını iyileştirmek ve nihayetinde uzun vadeli yaşam güvenliklerini sağlamak mümkün hâle gelebilmektedir. Bu hizmetin sağlanmasının finansal boyutunda hükümet ve HKNISA yer alırken, insan kaynağı boyutunda ise önceki dönemlerde yerleşen göçmenler bulunmaktadır. Söz konusu göçmenlerin, hizmet aldıkları esnadaki deneyimleri, onları

göç hizmetlerinin gönüllü bir paydaşı olacak uygulamalara itmiştir. Böylelikle yeni göçmenlerin barınma, iş bulma ve dil öğrenme gibi ihtiyaçlarının karşılanmasında empati imkânı bulunan gönüllülerden faydalanılmış ve göçmen vatandaşlar, programların tasarlanma ve uygulanmasında aktif bir üretici olarak rol oynamışlardır (Tu, 2018).

- *Amadiba Adventures Toplum Temelli Turizm Girişimi*: Güney Afrika Hükümeti, yoksulluğun azaltılmasına, istihdama, büyümeye ve eşitliğe katkıda bulunma potansiyeli nedeniyle turizmi kilit bir ekonomik sektör olarak tanımlamasına rağmen, turizm endüstrisi kırsal topluluklar için anlamlı faydalar sağlamamıştır. Bu bağlamda Amadiba'nın yerel toplulukları, kırsal yoksulluğun önüne geçilebilmesi için turizm potansiyellerini çok paydaşlı ve toplum temelli bir girişimle ortaya çıkarmaya karar vermişlerdir. Güney Afrika'nın Doğu Cape eyaletindeki Wild Coast kıyısında bulunan Amadiba; güzel tepeleri, mağaraları, nehirleri ve akarsuları olan ve yerel kültürü bozulmamış bir yer olarak turizm potansiyeli yüksek bir bölgedir. Amadiba topluluğu; yerel hükümet, kalkınma ajansı, bazı finans kuruluşları ve yerel halk arasındaki ortaklığa dayanmaktadır. Topluluk, yoksul Amadiba halkının geçim kaynaklarını değiştirerek turizme katılımlarını hedeflemiş ve bu doğrultuda “Amadiba Adventures” adlı toplum temelli bir turizm girişimini başlatmıştır. Girişim, yerel halkın planlama, uygulama, işletme ve yönetime aktif olarak katılması için alan sağlamıştır. Bireysel veya toplu olarak yerel bilgilerini, sosyal sermayelerini, emeklerini ve varlıklarını (ev, arazi ve atlar) ortaya koyan vatandaşlar; turistlere otantik bir deneyim sunarak hem kendi hayat kalitelerini yükseltmiş hem de devletin turizm gelirlerinin artmasına aracılık etmiştir (Mchunu ve Theron, 2018).

Yukarıdaki örnek girişimlerden hareketle, vatandaşların kamu hizmeti sürecinde aktif bir üretici olarak konumlandırılmasının, bir yandan kısıtlı kaynaklardan dolayı mümkün olmayan hizmetlerin sağlanabilmesine, diğer yandan ise hizmetlerin tüketicilere daha duyarlı bir şekilde tasarlanıp sunulabilmesine olanak sağladığı ileri sürülebilir. Ancak bunun yanında birlikte üretim mottosunun ve ortak üretici vatandaş rolünün sınırlılıkları da bulunmaktadır. Bu noktada her kamu hizmetinin vatandaşların aktif katılımına açık olmadığı belirtilmesi gerekir. Kaldı ki, kamu otoritesinin adaleti sağlama, vergi toplama ve millî savunma gibi hizmetleri, yine geleneksel model çerçevesinde profesyoneller tarafından yürütülmektedir.

Sonuç

Demokrasi idealine yönelik arayışların bir ürünü olan katılımın kökeninde halkın kendisini ilgilendiren süreçlerde aktif roller üstlenebilmesi yer almaktadır. Modern dönemde halk yönetiminde aracı bir mekanizmaya ihtiyaç duyulması veya diğer bir deyişle, demokrasinin dolaylı (temsili) formunun benimsenmesi, birçok yönden demokratik meşruiyetin azalmasına yol açmıştır. Bu açıdan katılıma yönelik beklentiler ve talepler, tam da bu azalışın tahrip ettiği demokratik değerlerin restorasyonu anlamı taşımaktadır. Çünkü güçlü bir demokraside halkın periyodik seçimlerde oy kullanmanın ötesinde bir katılım göstermesi vazgeçilmez bir koşuldur. Dolayısıyla, gerçek anlamda bir halk yönetiminin söz konusu olabilmesi için politik sisteme ve karar alma mekanizmalarına halkın daha dolaysız yollardan girdi yüklemeleri gerekmektedir. Kısaca, katılım kavramı, demokrasi ile ilişkili bir biçimde ortaya çıkarak siyaset bilimi literatüründe yer edinmiştir. Hatta çoğu zaman bu kavramın önüne “politik” sıfatı getirilmektedir.

Bununla birlikte, katılım kavramı, zamanla yönetsel bir anlam da kazanmıştır. Kuşkusuz, bu durumda kamu yönetiminin siyasetten bağımsız bir alan olarak ele alınması ve kamu yönetiminde vatandaşın rol ve sorumluluklarına yönelik arayışların ortaya çıkması etkili olmuştur. O zamana kadar katılım, “çeşitli politik reaksiyon ve davranışların gösterilmesi suretiyle politik sisteme etki edilmesi” anlamına gelmekteyken; yukarıdaki gelişmelerin etkisiyle “kamu politikalarının oluşturulması ve kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde sunulmasına iştirak etmek” anlamı kazanmıştır. Böylece katılım, politik olmanın yanı sıra yönetsel bir boyuta da ulaşmıştır. Nitekim kamu yönetimi alanında egemen olan modellerin her birinde farklı vatandaş formları ve katılım biçimleri benimsenmiştir. Bu çalışmada da tam olarak bu biçimlerdeki dönüşüme odaklanılmış ve içerisinde bulunulan post-YKİ dönemde vatandaşın biçilen role yer verilmiştir.

Yaklaşık yüz yıl boyunca kamu yönetiminde egemen olan GKY ile 1980’lerle birlikte ortaya çıkan YKİ modellerindeki vatandaş tiplerinin ortak bir noktası bulunmaktadır. Her iki modelin vatandaş tipi de pasif bir karakter sergilemektedir. Bu bağlamda GKY’deki vatandaş rolünün kilit noktası politik seçimlerdir. Daha açık bir deyişle, söz konusu modelde vatandaş, kamu politikalarına yön veren iradeyi politik seçimler aracılığıyla belirleyen seçmenler olarak formüle edilmektedir. Dolayısıyla katılımları, genellikle periyodik seçimlerle sınırlı olmaktadır. YKİ döneminde ise vatandaş, piyasa koşulları çerçevesinde kamu hizmetinin tüketicisi olan bir müşteri rolündedir. İki vatandaş tipi bir arada değerlendirildiğinde, ilkinde politik bir katılımın, ikincisinde ise piyasa koşullarıyla ilgili teknik bir katılımın varlığından söz edilebilmektedir. Yine de bu farklılıklara rağmen,

hem seçmen hem de müşteri pasif bir tüketici konumunda olmaları yönünden benzeşmektedir.

Oysa bugünün kamu yönetiminde aktif bir vatandaş tipinden bahsedilmektedir. Çünkü 21. yüzyılla birlikte ortaya çıkan kompleks ve sosyal içerikli sorunlar karşısında piyasa dinamiklerine dayalı reformların tek başına yetersiz olduğu görülmüştür. Bunun üzerine, YKİ karşıtlığı üzerine inşa edilen yeni bir vizyon ortaya çıkmıştır. Post-YKİ olarak ifade edilen bu vizyonda vatandaş, önceki modellerden çok farklı bir şekilde formüle edilmektedir: Ortak üretici. Bu yönüyle vatandaşlar, yeni dönemde hem kamu politikası ve hizmeti süreçlerinde egemen olan birlikte üretim anlayışının temel bir ortağı hem de karar almanın ötesinde kamu hizmeti üretimi ve sunumunun önemli bir paydaşı hâline gelmektedir.

Teorik açıdan kabul gören bu eğilimin uygulamaya nasıl geçirileceği veya kamu hizmeti açısından tüketici konumunda olan vatandaşın nasıl aktive edileceğinin her koşulda aynı sonucu verecek bir formülünü bulmak olası değildir. Sonuçta, aktif olması beklenen vatandaş topluluğunun yüzyılların birikimi olan politik ve yönetsel kültür standartları bulunmaktadır. Bu yüzden, yeni dönemde kamu yönetimi-vatandaş etkileşimini daha iş birlikçi kılmanın ve kamu hizmeti üretimine vatandaşları aktif bir şekilde dâhil edebilmenin, söz konusu vatandaşların kültürel kodlarıyla uyumluluk arz eden teknikler gerektirdiği ifade edilebilir.

Kaynakça

- Alford, John (1998), “A Public Management Road Less Travelled: Clients as Co-Producers of Public Services”, *Australian Journal of Public Administration*, 57 (4), p. 128-137.
- Barbalet, Jack (2007), “Citizenship”, Ritzer, George (Ed.), *The Blackwell Encyclopedia of Sociology*, (Pondicherry, Blackwell Publishing): 497-500.
- Barton, Rayburn (1980), “Roles Advocated for Administrators by the New Public Administration”, *Southern Review of Public Administration*, 3 (4), p. 463-486.
- Box, Richard C. (1999), “Running Government Like a Business: Implications for Public Administration Theory and Practice”, *The American Review of Public Administration*, 29 (1), p. 19-43.
- Box, Richard C. (2015), *Public Administration and Society: Critical Issues in American Governance*, (London: Routledge).

- Brady, Henry E. (1999), “Political Participation”, Robinson, John P., Phillip R. Shaver ve Lawrence S. Wrightsman (Eds.), *Measures of Political Attitudes*, (San Diego: Academic Press): 737-801.
- Brandsen, Taco ve Victor Pestoff, (2006), “Co-Production, The Third Sector and the Delivery of Public Services”, *Public Management Review*, 8 (4), p. 493-501.
- Carroll, Prema, Simon Child ve Ellie Darlington (2015), “Assessing Active Citizenship: An International Perspective”, *Research Matters*, 19, p. 14-19.
- Christensen, Tom (2012), “Post-NPM and Changing Public Governance”, *Meiji Journal of Political Science and Economics*, 1, p. 1-11.
- Cooper, Terry L. (1984), “Citizenship and Professionalism in Public Administration”, *Public Administration Review*, 44, p. 143-151.
- Çolak, Çağrı (2016), “Yeni Sağ’ı Oluşturan Bileşenlerin Birbiri ile Çelişen Kavramları Üzerine Bir Değerlendirme”, *The Journal of Academic Social Science Studies*, 9 (44), s. 351-361.
- Çolak, Çağrı (2019a), “Why the New Public Management is Obsolete: An Analysis in the Context of Post-New Public Management Trends”, *Croatian and Comparative Public Administration*, 19 (4), p. 517-536.
- Çolak, Çağrı (2019b), “XI. Kalkınma Planında Yeni Kamu Yönetişimi Paradigmasından İzler”, *Akademik Ombudsman*, 6 (11), s. 39-71.
- Çolak, Çağrı (2021), *Yeni Kamu Yönetişimi: Kamu Yönetiminde Üçüncü Bir Paradigma İddiası*, (Ankara: Astana Yayınları).
- Dahl, Robert A. (1994), “A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation”, *Political Science Quarterly*, 109 (1), p. 23-34.
- Dahl, Robert A. (2017), *Demokrasi Üzerine*, (Çev. Betül Kadioğlu), (Ankara: Phoenix Yayınevi).
- Denhardt, Robert B. ve Janet V. Denhardt (2000), “The New Public Service: Serving rather than Steering”, *Public Administration Review*, 60 (6), p. 549-559.
- Dunleavy, Patrick, Helen Margetts, Simon Bastow ve Jane Tinkler (2005), “New Public Management is Dead / Long Live Digital-Era Governance”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16 (3), p. 467-494.
- Ezeudu, Obiora B., Tochukwu C. Oraelosi, Jonah C. Agunwamba ve Uzochukwu C. Ugochukwu (2021), “Co-production in Solid Waste

- Management: Analyses of Emerging Cases and Implications for Circular Economy in Nigeria”, *Environmental Science and Pollution Research*, <https://doi.org/10.1007/s11356-021-14471-8> (27.05.2021).
- Geurtz, Casper ve Ted Van de Wijdeven (2010), “Making Citizen Participation Work: The Challenging Search for New Forms of Local Democracy in The Netherlands”, *Local Government Studies*, 36 (4), p. 531-549.
- Greve, Carsten (2010), “Whatever Happened to New Public Management?”, *Danish Political Science Association Meeting*, [http://openarchive.cbs.dk/bitstream/handle/10398/8548/Carsten_Greve_Konf-Pap_2010 .pdf?sequence=1](http://openarchive.cbs.dk/bitstream/handle/10398/8548/Carsten_Greve_Konf-Pap_2010.pdf?sequence=1) (07.05.2018).
- Halligan, John (2010), “Post-NPM Responses to Disaggregation through Coordinating Horizontally and Integrating Governance”, Lægreid, Per ve Koen Verhoest (Eds.), *Governance of Public Sector Organizations: Proliferation, Autonomy and Performance*, (London: Palgrave Macmillan): 235-254.
- Heywood, Andrew (2014), *Siyaset*, (Ankara: Adres Yayınları).
- Hood, Christopher (1991), “A Public Management for All Seasons”, *Public Administration*, 69 (1), p. 3-19.
- Isakhan, Benjamin ve Steven Slaughter (2019), “Introduction: Crisis and Democracy in the Twenty-First Century”, Isakhan, Benjamin ve Steven Slaughter (Eds.), *Democracy and Crisis: Democratizing Governance in the Twenty-First Century*, (New York: Palgrave Macmillan): 1-22.
- Isakhan, Benjamin (2012), “Introduction: The Complex and Contested History of Democracy”, Isakhan, Benjamin ve Stephen Stockwell (Eds.), *The Edinburgh Companion to the History of Democracy*, (Edinburgh: Edinburgh University Press): 1-26.
- İzci, İnan (2014), “Katılımcı Yerel Yönetim: Genel Bir Bakış”, İnan, İzci (Der.), *Katılımcı Yerel Yönetim*, (İstanbul: Kalkedon Yayıncılık): 19-38.
- Jaspers, Sylke ve Trui Steen (2021), “Does Co-Production Lead to the Creation of Public Value? Balancing the Dimensions of Public Value Creation in Urban Mobility Planning”, *Administration & Society*, 53 (4), p. 619–646.
- Kaya, Fevzi (2017), “Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı Perspektifinden Vatandaş Katılımı”, *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 9 (20), s. 460-478.

- Keskin, Fatih (2017), “Temsilî Demokrasinin Krizi ve Alternatif Politik Model Arayışı Olarak ‘5 Yıldız Hareketi’”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, (128), s. 481-510.
- Köseoğlu, Özer ve Mehmet Zahid Sobacı (Eds.) (2015), *Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları: Yeni Kamu İşletmeciliği ve Ötesi*, (Bursa: Dora Yayıncılık).
- Lamba, Mustafa ve Sezai Öztop (2019), “Kamu Hizmeti Sunumuna Vatandaş Katılımı (Üretişim): Antalya Emniyet Müdürlüğü Toplum Destekli Polislik Örneği”, *Sayıştay Dergisi*, (113), s. 103-127
- Larson, Peter (1997), “Public and Private Values at Odds: Can Private Sector Values Be Transplanted into Public Sector Institutions?”, *Public Administration and Development*, 17 (1), p. 131-139.
- Lehmann, Pola, Sven Regel ve Sara Schlote (2018), “Inequality in Political Representation: Is the Lower Social Stratum Worse Represented?”, Merkel, Wolfgang ve Sascha Kneip (Eds.), *Democracy and Crisis: Challenges in Turbulent Times*, (Cham: Springer): 125-143.
- Li, Yanwei ve Shi Oiu (2020), “More ‘Government’, Less ‘Governance’: Chinese Public Employees’ Preferences for Governing Public Service Delivery”, *Policy Studies*, DOI: 10.1080/01442872.2020.1772218.
- Lijphart, Arend (1997), “Unequal Participation: Democracy’s Unresolved Dilemma”, *The American Political Science Review*, 91 (1), p. 1-14.
- Lodge, Martin ve Derek Gill (2011), “Toward a New Era of Administrative Reform? The Myth of Post-NPM in New Zealand”, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 24 (1), p. 141-166.
- Lynn, Laurence E. (2001), “The Myth of the Bureaucratic Paradigm: What Traditional Public Administration Really Stood For”, *Public Administration Review*, 61 (2), p. 144-160.
- Maas, Willem (2011), “Citizenship”, Kurian, George Thomas (Ed.), *The Encyclopedia of Political Science*, (Washington, CQ Press): 226-230.
- Marino, Vittoria ve Letizia Lo Presti (2018), “From Citizens to Partners: The Role of Social Media Content in Fostering Citizen Engagement”, *Transforming Government: People, Process and Policy*, 12 (1), p. 39-60.
- Martin, Daniel W. (1987), “Déjà Vu: French Antecedents of American Public Administration”, *Public Administration Review*, 47 (4), p. 297-303.

- Martin, Steve (2009), “Engaging with Citizens and Other Stakeholders”, Bovaird, Tony ve Elke Löffler (Eds.), *Public Management and Governance*, (New York: Routledge): 279-295.
- Mchunu, Ntuthuko ve Francois Theron (2018), “Amadiba Adventures: Co-Creating Community-Based Tourism”, Brandsen, Taco, Trui Steen ve Bram Verschuere (Eds.), *Co-Production and Co-Creation: Engaging Citizens in Public Services*, (New York: Routledge): 281-83.
- Merkel, Wolfgang (2018), “Challenge or Crisis of Democracy”, Merkel, Wolfgang ve Sascha Kneip (Eds.), *Democracy and Crisis: Challenges in Turbulent Times*, (Cham: Springer): 1-28.
- Needham, Catherine (2008), “Citizens, Consumers and Co-Producers”, *Kurswechsel*, (2), p. 7-16.
- Öztekin, Ali (2002), “Katılımcı Kamu Yönetimi”, *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, (26), s. 129-143.
- Öztoprak Sağır, Meral ve Naci Karkin (2005), “Demokrasinin Güncel Sorunları ve Demokratik Paradokslar”, *Akdeniz Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, (10), s. 1-25.
- Parvin, Phil (2018), “Democracy without Participation: A New Politics for a Disengaged Era”, *Res Publica: A Journal of Moral, Legal and Political Philosophy*, 24 (1), p. 31-52.
- Pestoff, Victor (2006), “Citizens and Coproduction of Welfare Services: Childcare in Eight European Countries”, *Public Management Review*, 8 (4), p. 503-519.
- Pestoff, Victor, Stephen P. Osborne ve Taco Brandsen (2006), “Patterns of Co-Production in Public Services”, *Public Management Review*, 8 (4), p. 591-595.
- Phillips, Deren (1993), *Looking Backward: A Critical Appraisal of Communitarian Thought*, (Princeton: Princeton University Press).
- Reiter, Renate ve Tanja Klenk (2019), “The Manifold Meanings of ‘post-New Public Management’ - A Systematic Literature Review”, *International Review of Administrative Sciences*, 85 (1), p. 11–27.
- Rosenau, James N. (1992), “Citizenship in a Changing Global Order”, Rosenau, James N. ve Ernst-Otto Czempiel (Eds.), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, (Cambridge: Cambridge University Press): 272-294.
- Ryan, Bill (2012), “Co-production: Option or Obligation”, *Australian Journal of Public Administration*, 71 (3), p. 314-324.

- Ryan, Neal (2001), “Reconstructing Citizens as Consumers: Implications for New Modes of Governance”, *Australian Journal of Public Administration*, 60 (3), p. 104-109.
- SARC (2009), *Citizen Centric Administration: The Heart of the Governance*, Twelfth Report of Second Administrative Reform Commission, (Government of India).
- Sarıbay, Ali Yaşar (2014), *Global Bir Bakışla Politik Sosyoloji*, (Ankara: Sentez Yayıncılık).
- Sartori, Giovanni (1993), *Demokrasi Teorisine Geri Dönüş*, (Çev. Tunçer Karamustafaoğlu ve Mehmet Turhan), (Ankara: Türk Demokrasi Vakfı Yayınları).
- Saward, Michael (2001), “Reconstructing Democracy: Current Thinking and New Directions”, *Government and Opposition*, 36 (4), p. 559-581.
- Saylam, Ayşegül, Naci Karkın ve Belgin Uçar Kocaoğlu (2020), “Higher Public Officials on Direct Citizen Participation: Institutionalized vs. Curious Public Administrators, Chhabra, Susheel ve Muneesh Kumar (Eds.), *Civic Engagement Frameworks and Strategic Leadership Practices for Organization Development*, (Pennsylvania: IGI Global): 142-170.
- Schlozman, Key Lehman (2011), “Political Participation”, Kurian, George Thomas (Ed.), *The Encyclopedia of Political Science*, (Washington: CQ Press): 1260-1263.
- Schmitter, Philippe C. ve Terry Lynn Karl (1991), “What Democracy is ... and is Not”, *Journal of Democracy*, 2 (3), p. 75-88.
- Scholte, Jan Aart (2008), “Reconstructing Contemporary Democracy”, *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 15 (1), p. 305-350.
- Sobacı, Mehmet Zahid ve Özer Köseoğlu (2015), “Yeni Kamu Yönetişimi: Birlikte Üretmenin ve İşbirliğinin Teorik Çerçevesi”, Köseoğlu, Özer ve Mehmet Zahid Sobacı (Eds.), *Kamu Yönetiminde Paradigma Araştırmaları: Yeni Kamu İşletmeciliği ve Ötesi*, (Bursa: Dora Yayıncılık): 231-248.
- Strokosch, Kirsty (2018), *Literature Review on Public Service Reform Models*, https://www.co-val.eu/wp-content/uploads/2019/03/D1.1_0301F01_Literature-review-on-public-service-reform-models.pdf (04.06.2021).
- Taylor, Frederick W. (2014), *Bilimsel Yönetimin İlkeleri*, (Çev. H. Bahadır Akın), (Ankara: Adres Yayınları).

- Toplišek, ALEN (2019), *Liberal Democracy in Crisis: Rethinking Resistance under Neoliberal Governmentality*, (Cham: Palgrave Macmillan).
- Torfing, JACOP ve Peter Triantafillou (2013), “What’s in a Name? Grasping New Public Governance as a Political-Administrative System”, *International Review of Public Administration*, 18 (2), p. 9-25.
- Torfing, JACOP ve Peter Triantafillou (2016), “Enhancing Public Innovation by Transforming Public Governance?”, Torfing, JACOP ve Peter Triantafillou (Eds.), *Enhancing Public Innovation by Transforming Public Governance*, (New York: Cambridge University Press): 1-32.
- TU, XUAN (2018), “Co-production of New Immigrant Services in Hong Kong: Facilitating the Integration of New Immigrants into Community”, Brandsen, TACO, TRUI STEEN ve BRAM VERSCHUERE (Eds.), *Co-Production and Co-Creation: Engaging Citizens in Public Services*, (New York: Routledge): 252-254.
- TURAN, İLTER (1976), *Siyasal Sistem ve Siyasal Davranış*, (İstanbul: Der Yayınları).
- VERBA, SIDNEY ve NORMAN H. NIE (1987), *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*, (Chicago: University of Chicago).
- VERBA, SIDNEY, NORMAN H. NIE ve JAE-ON KIM (1971), *The Modes of Democratic Participation: A Cross-National Comparison*, (Beverly Hills: Sage Publications).
- VIGODA, ERAN (2002), “From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration”, *Public Administration Review*, 62 (5), p. 527-540.
- VILLENEUVE, JEAN-PATRICK (2018), “Citizen-Administration Relationships”, Farazmand, ALI (Ed.), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*, (Cham: Springer): 750-753.
- WEBER, MAX (2014), *Bürokrasi ve Otorite*, (Çev. H. Bahadır Akın), (Ankara: Adres Yayınları).
- WILSON, WOODROW (1961), “Yönetimin İncelenmesi”, *Seçme Parçalar*, (Çev. Nermin Abadan), (İstanbul: Yenilik Basımevi): 53-73.
- YERLİKAYA, HAKAN (2015), *Kamu Politikalarının Oluşturulmasında Katılımcılık ve Bilgi İletişim Teknolojileri*, Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, (Ankara: T.C. Kalkınma Bakanlığı Bilgi Toplumu Dairesi Başkanlığı).

DÖNÜŞÜM SÜRECİNDE KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ, NEREYE?¹

Ercan OKTAY²

Selime YILDIRIM³

Erdal BİLGİÇ⁴

Özet

Bu çalışma, 2000’li yıllarda kamu iktisadi teşebbüslerinin (KİT) kamu yönetimi-
mindeki yerini konu etmektedir. KİT’in kamu yönetimi örgütlenmesinde yer
almasına rağmen, bu örgütlenmedeki eğreti duruşunun nedenleri gösteril-
meye çalışılmıştır. Bu alana ilişkin pek çok çalışma bulunmakla birlikte, çalış-
mada bu kuruluşlar sektör odaklı değil; genel anlamıyla ele alınmış ve kamu
yönetimindeki dönüşümle birlikte örgütsel bağlamda değerlendirilmiştir. Di-
ğer yandan ise KİT’e ilişkin çalışmaların özelleştirme çerçevesinden ilerlediği
görülmektedir. KİT, günümüz sosyo-ekonomik örgütlenmesine uygun görül-
mese de hala kamu yönetimi örgütlenmesinde yer alan tüzel bir kişilik olması
ve yakın dönemde KİT’e ilişkin tartışmaların sürmesi, bir kez daha bu örgütleri
gündeme getirmektedir. Çalışmanın tezi, KİT’in kamu yönetimindeki konumu-
nun, bu alanda yaşanan dönüşümle doğrudan ilgili olması ve dönüşümün va-
rış noktasının yönetsel merkezileşme olmasıdır. Çalışmada KİT’e ilişkin mev-
zuat, rapor, planlardan faydalanılmış ve özellikle yazılı basın başta olmak
üzere görüş ve demeçler dikkate alınmıştır.

¹ Bu çalışmanın özeti, 24-26 Ekim 2019 tarihinde “Kamu Yönetiminde Yapısal ve İşlevsel Dönüşüm” temasıyla Karaman’da düzenlenen Uluslararası Kamu Yönetimi Forumu’nda (Kayfor17) özet bildiri olarak sunulmuş ve bildiri özetleri kitabında yayımlanmıştır.

² Prof.Dr., Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi, İ.İ.B.F., S.B.K.Y., ercanoktay@kmu.edu.tr, ORCID No: 0000-0003-2399-9411

³ Arş.Gör., Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi, İ.İ.B.F., S.B.K.Y., selimeyildirim@kmu.edu.tr, ORCID No: 0000-0003-0584-0618

⁴ Sorumlu Yazar, Arş.Gör.Dr., Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi, İ.İ.B.F., S.B.K.Y., erdalbilgic@kmu.edu.tr, ORCID No: 0000-0001-9136-1693

Anahtar Kelimeler: Kamu İktisadi Teşebbüsleri, Dönüşüm, Merkezileşme, Özelleştirme, Türkiye.

PUBLIC ECONOMIC ENTERPRISES DURING THE TRANSFORMATION PROCESS IN PUBLIC ADMINISTRATION, WHERE?

Abstract

This study focuses on the status of public economic enterprises (PEE) in public administration in the 2000s. From this point of view, the reasons of the make-shift status in this organization have been tried to be shown despite the fact that state economic enterprises take part in the public administration. Although there are many studies in this field, these organizations will not be analyzed sector-oriented, but will be discussed in general terms and evaluated in the organizational context with the transformation in public administration. On the other hand, it is seen that the studies on PEE are proceeding from the privatization framework. Even though public economic enterprises are not considered suitable for today's socio-economic organization, the fact that they are still a legal entity in the public administration and that the discussions about public economic enterprises continue in the recent period brings these organizations to the agenda once again. The thesis of the study is that the position of public economic enterprises in the public administration is directly related to the transformation in this field and the destination of the transformation is administrative centralization. In this study, legislation, reports and plans related to public economic enterprises have been utilized and opinions and statements, especially written press, have been taken into consideration.

Keywords: Public Economic Enterprises, Transformation, Centralization, Privatization, Turkey.

Giriş

Dünyada günümüzdeki anlamıyla 19. Yüzyılın ortasından itibaren görülmeye başlayan KİT, Türkiye'ye özgü kuruluşlar değildir. KİT'e benzeyen yapıların tarihi oldukça geriye gitmekle birlikte, ortaya çıkışları itibarıyla doğrudan devlete içkin örgütler olmadıkları kabul edilmektedir. Zaman içinde bu örgütlerin, devletle ilişkisi gündeme gelmiştir. Bu tarihten sonra, KİT ile devlet ilişkisinin oldukça bağımlı olduğu söylenilebilmektedir. Bununla birlikte, piyasa ile ilişkisi nedeniyle KİT dış etkilere açıktır.

Devletin ekonomik yaşamda bir yansıması olarak KİT, devlet ile toplum arasındaki ilişkide denge unsuru olarak görülmüştür. Osmanlı Devleti'nin özellikle son dönemlerinde “kamu işyerleri” ya da “devlet işyerleri” olarak anılan yapılar, Türkiye’de 1930’lu yıllarla birlikte benimsenen devletçi politikaların önemli bir aracı olmuştur. Kurulan KİT’in bir kamu kuruluşu olması dışında, toplumsal boyutu da vardır. Diğer bir deyişle, yönetsel ve siyasal boyutları ön planda tutulan KİT’in toplumdaki karşılığı da bir o kadar büyük olmuştur.

Türkiye’nin 1980’li yıllarla simgeleşen ekonomi politikalarından en çok etkilenen kamu kuruluşlarından biri KİT ve bağlı kurum ile kuruluşlar olmuştur. KİT’in kamu örgütlenmesi içinde kendine özgü yapısı ve devletçi dönemin simgesi olması, bu kanıyı güçlendirmiştir. Toplumsal hizmet ve mal üretimini üstlenen KİT’in birçok nedenle zarar etmesi, KİT’i kamu örgütlenmesinin istenmeyen çocuğu haline getirmiştir. Kamu yönetiminin karlılık esaslı değil; kamu yararı esaslı olduğunu savunan görüşler, KİT’in zarar dahi etse faaliyetlerine devam etmesi gerektiğini ifade etmektedirler. Devletin ekonomik yaşamdan çekilmesini öneren görüşler ise KİT’in özelleştirmesi ya da lağvedilmesi tartışmasını yürütmektedir.

Çalışma, iki bölümden oluşmaktadır. Birinci bölüm, Cumhuriyet döneminde KİT’in ilk çıktığı dönemden kamu yönetimi de dahil olmak üzere her alanda bütünlüklü dönüşüm getiren 2000’li yıllara kadar olan serüvenini anlatmaktadır. KİT’in Türkiye için neden gerekli olduğunu özetlemektedir. 1930’lu yıllardan itibaren KİT’in örgütsel yapısı ve dönemin sosyo-ekonomik koşulları da incelenmiştir. İkinci bölümde ise 2000’li yıllardan günümüze KİT’in dönüşümü ve kamu yönetimi örgütlenmesine etkileri ele alınmıştır. Özelleştirme tartışmaları, 1980’li yıllardan itibaren KİT için temel başlıktır. 2000’li yıllardaki gelişmeler ise birçok döneme ayrılmaktadır. KİT’in de etkilendiği bu gelişmeler, ayrı dönemler olarak ele alınmış ve son olarak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde KİT’in örgütlenme içinde yeri de tartışılmıştır.

Bunlarla birlikte, KİT’e 1980’li yıllardan itibaren gelen verimsizlik, hantallık eleştirileri, 2000’li yıllardaki durumunu nasıl etkilemiştir? Geçmişte özelleştirilen ve hızla özelleştirilmeye devam eden KİT’in kamu yönetimi içindeki konumuna ilişkin bir düzenleme yoluna gidilecek midir? Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin söz konusu koşullarda bir etkisi ya da etkileri olacak mıdır? KİT’in geleceği nedir ya da böyle bir gelecekten söz etmek mümkün müdür? Çalışma kapsamında bu soruların tümünün geniş şekilde yanıtlanması mümkün olmasa da bu soruların gündeme getirilmesi hedeflenmektedir.

1. Cumhuriyet'in Öz Evladı: 1930'lardan 2000'lere KİT

KİT, çeşitli mal ve hizmetleri üretmek için devlet tarafından kurulan; devletin çeşitli oranlarda ortaklık kurduğu ya da tümüne sahip olduğu kuruluşlardır (Karluk, 1994: 5). Dünyada bu kuruluşlar, “*kamu teşebbüsü*” ya da “*kamu girişimi*” olarak da adlandırılmaktadır (Giritli, 1998: 98).⁵ Devletin gelişen rollerin sonucu olarak ortaya çıkan KİT'in kamu örgütleri içindeki yeri zamanla farklılık göstermiştir. KİT'e benzer yapıların tarihin eski dönemlerinde itibaren var olduğunu savunan görüşler⁶ olduğu gibi, KİT'in bugünkü anlamını karşılayan örgütlerin kuruluşunun sonraki dönemlere gittiğini savunan görüşler de bulunmaktadır.⁷ Her koşulda devletin rollerinde ve birikim rejiminde görülen dönüşüm, KİT'in ortaya çıkmasında etkilidir. Örneğin, ABD'de 19. Yüzyılın sonlarına doğru yürütülen altyapı hizmetlerinden olan suya ilişkin işlerin yoğunlukla özel sektör tarafından üstlenilirken, 1924 yılına gelindiğinde devlet tarafından üstlenilen işlerin oranı %70'e yükselmiştir (Melosi, 2000'den akt. Mc Donald ve Ruiters, 2014:241).

Türkiye'de KİT, hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları içinde yer almaktadır. KİT'in özel hukuk kurallarına tabi ve özerk yapılar olması, bu kuruluşların devlet örgütlenmesi içinde yer almasını engellemiştir. Kamu iktisadi kuruluşları ve iktisadi devlet teşekküllerinin genel olarak ifade edildiği KİT kavramının açık şekilde belirtilmesi, ilk kez 468

⁵ Giritli'nin bu ifadelerine ve yazındaki kabule rağmen kanımızca iki kavram ile KİT arasında farklılıklar bulunmaktadır. Bununla birlikte, kavramların sıklıkla KİT ile aynı anlamı ifade eder şekilde kullanıldığı görülmektedir. Yeni bir tartışmaya gidilmeyerek KİT'in dünyada kamu teşebbüsü ya da kamu girişimi olarak adlandırılmasının sebepleri olduğu ve bu bağlamda değerlendirilmesi gerektiği belirtilmekle yetinilecektir. Örneğin, yeni kamu işletmeciliği ile “kamu girişimi” arasında bir ilişki kurulduğu görülmektedir. Bkz.: Luc Bernier ve Taïeb Hafsi (2007), “The Changing Nature of Public Entrepreneurship”, *Public Administration Review*, May - June 2007, s.488. Kamu teşebbüsü de Türkiye'de kullanılan KİT kavramına daha yakın bir kavram olarak yazında yer almaktadır. Bkz.: John R. Nellis (1988), “Public Enterprises in Sub-Saharan Africa”, *World Bank Discussion Papers*, Washington D.C.: The World Bank.

⁶ Acar Örnek'in bu konudaki görüşleri için bkz. Acar Örnek(1994), *Kamu Yönetimi*, İstanbul: Meram Yayıncılık, s. 163

⁷ Cumhuriyet öncesi dönemde devlet girişimciliğinin bir ürünü olarak da aktarılan KİT'e rastlamanın pek mümkün olmadığı iddia edilmiştir. Barış Övgün(2009), *Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsü Olgusu*, Ankara: Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları, Yayın No:; 18, s.21. Benzer görüşte olan Özmen ise Cumhuriyet öncesi savunma sanayi dışındaki KİT'e benzer kurumların yabancılar elinde olduğunu belirtmektedir. Selahattin Özmen (1987), *Türkiye'de ve Dünyada KİT'lerin Özelleştirilmesi*, İstanbul, s.47.

sayılı Kanun'un yayımlanması ile gerçekleşmiştir (Gözübüyük, 2007:166).⁸ Teşkilat içinde KİT'in farklı kategoriler içinde ele alındığını söylemek mümkündür. KİT'e "iktisadi kamu kurumları" içinde yer veren (Günday, 2013:539); yine KİT'i "milli kamu kurumları" içinde "iktisadi kamu kurumları" sınıfında ele alan (Gözler ve Kaplan, 2018: 120) gibi yaklaşımlar mevcuttur. KİT, kamu örgütlenmesi içinde ilgili kuruluşlar içinde yer almaktadır (Ayman Güler, 2013: 193).

Cumhuriyet'in ilk yıllarında izlenen görece liberal politikaların ardından yabancıların tekelinde olan devlet işyerleri ve fabrikalar, Türkiye Cumhuriyeti'ne geçmiştir. Dönemin devletçi politikalarına uygun şekilde bu kuruluşların sayısı hızla artmıştır. Cumhuriyet'in ilanı ile birlikte "milli" bir ekonomi yaratma çabaları hız kazanmıştır. Bu çaba ise kapitalist sistemin içinde geliştirilmeye çalışılmıştır. İzmir İktisat Kongresi'nde alınan kararlar ile yeni bir sisteme eklenmenin söz konusu olmayacağı açıkça ilan edilmiştir. Ulusal bağımsızlık tercihi, kapitalist ekonomi modeli ile desteklenecektir. Gerek dünya konjonktürü gerekse ülke içindeki gelişmeler liberal dönemin oldukça kısa sürmesine neden olmuştur. Boratav'ın (1982:2) deyişiyle, "*Türk burjuvazisinin sermaye birikiminin ve kapitalist gelişmenin en 'kolay', en elverişli yollarını arayışının hikayesi*" olan devletçiliğin bu ihtiyacı, önemli sektörlerde kurulan KİT ile büyük ölçüde karşılanmıştır. 1930'lu ve 1940'lı yılların kamu yönetiminde yer alan rasyonelleşme çalışmaları, KİT örgütlenmesini etkilemiştir.

Cumhuriyet dönemindeki ilk KİT, Sümerbank olarak kabul edilmiştir (DPT, 1963:82). Sümerbank (Kanun'daki hali ile Sumerbank) 03.06.1933 tarihinde kabul edilen 2262 sayılı Kanun⁹ ile kurulmuştur. Sümerbank'ın tüzel kişilik sahibi olduğu belirtilmiştir (madde 1). Devlet Sanayi Ofisi ve Türkiye Sanayi Kredi Bankası lağvedilerek tüm mal ve görevleriyle Sümerbank'a geçmiştir (madde 3). 1938 yılında yayımlanan 3460 sayılı Kanun¹⁰ ise KİT'in kuruluş kanunu olmuştur. Bu kuruluşların sermayesi, tamamıyla devlete aittir (madde 1). Tüzel kişilikleri ile idari ve mali özerklikleri bulunmaktadır (madde 2). Teşkilat şeması ise "Umumi Heyet,

⁸468 sayılı "Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun" RG Tarih: 22.05.1964, RG Sayı: 11709. "*Ödenmiş sermayesinin yarısından fazlası kamu tüzel kişilerinince sağlanmış olan kurumlar ile bu kurumların ödenmiş sermayesinin yarısından fazlasını sağlamış oldukları diğer kurumlar...*" (madde 4).

⁹ 2262 sayılı "Sumerbank Kanunu", RG Tarih:11.06.1933, RG Sayı: 2424.

¹⁰ 3460 sayılı "Sermayesinin Tamamı Devlet Tarafından Verilmek Suretile Kurulan İktisadi Teşekküllerin Teşkilatı ile İdare ve Murakabeleri Hakkında Kanun", RG Tarih: 04.07.1938, RG Sayı: 3950.

Umumi Murakabe Heyeti, İdare Meclis, Umum Müdürlük” ten oluşmaktadır (madde 4). Sümerbank, Etibank, T.C. Ziraat Bankası, Denizbank, Devlet Ziraat İşletmeleri Kurumu KİT olarak kabul edilmiştir (madde 50). Denetim konusunda yetkili olan Umumi Murakabe Heyeti’nin (Genel Denetim Kurulu), ön plana aldığı başlık ise *ekonomidir* (Övgün, 2009: 49). Bu dönemde kurulan KİT, Cumhuriyet’in kuruluşundan 1930’ların başına kadar olan ekonomi politikalarından devletin daha etkili olduğu bir döneme geçişi de temsil etmektedir (Boratav, 1982:114).

Tek parti dönemi, devletin korumacılığı ve üretim sektöründe ön planda olması sebebiyle şiddetle eleştirilmiştir. Bu eleştiri sadece dönemin muhaliflerinden değil, uluslararası aktörlerden de gelmiştir. 1946 yılında hazırlanan Thornburg Raporu’nda devletçiliğe son verilmesi ve Karabük Demir Çelik Fabrikası’nın devlet elinden çıkarılması gibi ifadeler yer almaktadır (Oran, 2001: 488’den akt. Övgün, 2009: 29). Demokrat Parti ise iktidara ve devletçilik politikalarına karşı şiddetli eleştirel bir tutum sergilemiştir. Bu tavrını uygulamaya dökmekte başarılı olamamış, KİT tasfiye edilmek bir yana daha da yaygınlaştırılmıştır. Demokrat Parti’nin liberal politikalara geçemeyip planlama, KİT gibi devletin piyasaya müdahale araçlarını kullanmasının birincil sebebi ekonomiktir. Dönemin koşulları itibarıyla serbest piyasa ekonomisinin ilerlemesi ve devlet müdahalesi olmaksızın ekonomik başarının sağlanması mümkün görünmemektedir.

Fordist birikim rejiminin,¹¹ KİT’in yükselişinde payı olduğu görülmektedir. Bunun artan üretim ve tüketim ile yakın ilişkisi vardır (Boratav ve Türkcan,1993:185). KİT ile birlikte yaygınlaşan ve artan üretim ile istihdam olanakları, üretim örgütlenmesiyle uyum göstermektedir. Planlı dönem ise KİT’in ekonomide önemli rol oynadığı dönemdir: “1950 yılıyla başlayan otuz yıllık dönemi KİT’lerin hem nitelik hem de nicelik açılarından yaşamış olduğu çeşitlilik nedeniyle KİT’lerin gelişme dönemi olarak adlandırmak mümkündür.” (Övgün, 2009: 54). KİT’in sayısının artması, istihdam alanında da rolünün büyümesine neden olmuştur. Nitekim 1961 Anayasası’na bu durum yansımış ve KİT’de çalışanlara ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. 1961 Anayasası’na göre, KİT’in yönetim ve denetim işlerinde çalışanlar siyasi parti ve sendikalara üye olamazlar (madde 119). Ayrıca, KİT’de çalışanlar hizmet verirken siyasi sebeplerden ötürü vatandaşlar arasında ayırımda bulunamazlar. KİT’in artan ekonomik ve toplumsal

¹¹ Fordist birikim rejimi, dünyada 1929 Krizi sonrasında Keynesyen ekonomi politikaları ve refah devletleriyle desteklenen bir üretim sistemidir. Bu birikim rejimi, yaygın üretim-tüketimden beslenerek toplumsal ve ekonomik koşulları, vahşi kapitalizm çağından ehlileştirilmiş bir kapitalizm sürecine evirmiştir. Ahmet Alpay Dikmen (2015), *Makine, İş, Kapitalizm ve İnsan*, 3. Baskı, Ankara: NotaBene Yayınları, s.120-122.

etkileri, bu örgütleri kamu yönetiminde önemli bir yere koymaktadır. Bu sebeple, işleyişinin denetimi bir gereklilik olmuştur. KİT'in denetimi, TBMM tarafından kanunun gösterdiği şekilde yapılmaktadır (madde 127). 1960'lı yıllarla birlikte, KİT'in tanımının genişlediği görülmektedir. 1964 yılında yayımlanan 440 sayılı Kanun¹² ile birlikte, İDT açık şekilde tanımlanmıştır:

İktisadi Devlet Teşekkülleri; sermayelerinin yarısından fazlası tek başına veya birlikte Devlete (Genel ve katma bütçeli idarelere) ve İktisadi Devlet Teşekküllerine ait olup, iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kurulan ve kuruluş kanunlarında bu kanuna tabi olacakları belirtilen teşebbüslerdir.

Devlet ve teşekkül iştirakleri, Devlet ve İktisadi Devlet Teşekküllerinin sermayelerinin yarısına veya daha azına sahip buldukları, özel hukuk hükümlerine göre kurulan ortaklıklardaki hisselerdir (madde 1).

İDT'de teşekkül ve müesseselerin yönetim biçiminin ayrıldığı görülmektedir. Müesseselerin, teşekküllere bağlı bir yönetim yapısı bulunmaktadır. İDT'nin içinde bulunan kurumlar, bu ilgiye göre hizmet yürütmektedir. Yine bu Kanun ile 1938 yılında çıkarılan 3460 sayılı temel kanun ve bu kuruluşlarda çalışan memurların maaşlarını düzenleyen iki yasa¹³ kaldırılmıştır.

1980'lere giden süreçte KİT'e ilişkin eleştiriler devam etmektedir. Bununla birlikte, KİT' den tümenden bir vazgeçiş olmadığı tespiti yapılmaktadır. 1977 Petrol Şoku ise tüm dünyada olduğu gibi Türkiye'de de etkisini göstermiştir. Fordist birikim rejiminin yaşadığı sıkışmalar bu dönem ile açığa çıkmıştır. Esasen dönemin neo-liberal ekonomi politikalarının somutlaşması ile de yakından ilgisi vardır. “*Birinci kuşak reformlar*” olarak nitelenen (Konukman, 2020: 77) yeni dönem politikalarının önemli etkilerinden biri de özelleştirmedir. 1980'li yılların başından itibaren özelleştirmenin yasal ve kurumsal temeli oluşturulmuştur.

1980 ve sonrası dönemde ise Fordist sistemin yaşadığı krizin sonuçları gözlemlenebilmektedir. Kitlesele üretim, güvenceli istihdam, hiyerarşik yapılanmış örgütler sona ermiş; kendini yeni bir yapıya bırakmıştır. Post-fordizm ise yeni üretim örgütlenmesi ve birikim rejimini ifade eden

¹² 440 sayılı “İktisadi Devlet Teşekkülleriyle Müesseseleri ve İştirakler Hakkında Kanun”, RG Tarih: 21.03.1964, RG Sayı: 11662.

¹³ 4621 sayılı “Bankalar ve Devlet Müesseseleri Memurları Aylıklarının Tevhit ve Teadülü hakkındaki 3659 sayılı Kanununun ban maddelerinin değiştirilmesine ve bu kanuna bazı maddelerin eklenmesine dair Kanun ile 3659 sayılı Barakalar ve Devlet Müesseseleri Memurlarının Aylıklarının Tevhit ve Teadülü hakkında Kanun.” RG Tarih: 21.07.1944, RG Sayı: 5762.

düşünce okullarının tümünü ifade etmektedir (Dikmen, 2015: 216). Bu dönüşüm, salt teknik bir noktaya işaret etmemektedir. Yaşanan ekonomik, siyasal ve toplumsal dönüşümün bir parçası olarak ele alınabilmektedir. 1980’li yıllarda yürütülen ekonomi politikalarının 24 Ocak Kararları ile beraber yeni bir yapılanmaya gittiği görülmektedir: “24 Ocak kararlarının temel amaçları kısa vadede ödemeler dengesini iyileştirerek ve enflasyonu düşürerek istikrar sağlamak, uzun vadede ise piyasaya daha fazla ağırlık veren ve dışa, özellikle de ihracata dayanan bir ekonomi yaratmaktır.” (Pamuk, 2014: 265). Dünyada da genel ekonomi politikalarının Washington Konsensüsü ile düzenlenmesi hedeflenmektedir (Bayramoğlu, 2010: 78). Böylesine büyük bir hedef için ise pek çok aktör bir araya gelmiştir. 1980’li yıllarda hakim olan küresel politikaların sürekli kılınması, ekonomi politikalarına yön veren IMF, Dünya Bankası gibi ulusüstü kuruluşlar ile dünya siyasetinin önemli aktörlerden olan ABD’nin Hazine Bakanlığı aracılığıyla yürütülen birtakım çalışmalarla gerçekleşmiştir (Wayenberge, 2009: 315 ve 318’den akt.: Güler,2020: 43). Bu dönüşümün devlet ve kamu yönetimine etkileri ise kaçınılmaz olmuştur:

Neo-liberal politikaların hızlı ve sorunsuz bir şekilde uygulanabilmesi için devlet aygıtında köklü bir dönüşüm gerçekleştirilmiştir. Bu amaca yönelik olarak kullanılan temel mekanizma ise, iktidarın siyasal partilerden devlet aygıtına, devlet aygıtı içinde yasama ve yargıdan yürütmeye, yürütme içinde de yeni oluşturulan bir ekonomi bürokrasisine aktarılması olmuştur. Ancak devletin sadece dar bir bölmesinin, yani yürütme içinde oluşturulan yeni bürokrasinin neoliberal politikaları savunması, devlet içinde özellikle yürütme ile yargı, hükümetler ile teknokratlar ve yerleşik bürokrasi ile yeni bürokrasi arasında yoğun çatışmalara neden olmuştur (Konukman, 2020: 79).

1980’li yıllar, yeniden yapılandırmayı mevcut düzenin araç ve yapıları ile gerçekleştirmeyi hedeflemektedir. Bunun yasal karşılıkları hızla gündeme gelmiştir. 60 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK),¹⁴ 1983 yılında yayımlanmıştır. 2680 sayılı yetki kanunu¹⁵ KİT’in örgütlenmesine ilişkin ilkeler yer alırken “*hizmetin gerekliliği, ülke ekonomisine yararlılık, verimlilik ve kârlılık esasları*” (madde 3/g) ön plana çıkarılmıştır. 60 numaralı KHK ile İDT ve KİK ayrımı gündeme gelmiştir. Burada müessese, iştirak, bağlı ortaklık gibi yapılar da yer almaktadır. Verimlilik ilkesi ön plana aldığından, İDT, “*ticari esaslara*” (madde 2/a) uygun şekilde iş görmektedir. 1980’li yıllarla özdeşleştirilen yeni değer ve politikalar, etkisini

¹⁴ “İktisadi Devlet Teşekkülleri ve Kamu İktisadi Kuruluşları Hakkında Kanun Hükmünde Kararname”, RG Tarih:20.05.1983, RG Sayı: 18052.

¹⁵ “Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Kuruluş, Görev ve Yetkilerinin Düzenlenmesi ile İlgili Yetki Kanunu”, RG Tarih:19.06.1982, RG Sayı:17729.

açık şekilde göstermektedir. KİK ise “*kamu hizmeti niteliği*” ön plana çıkmaktadır (madde 2/b).

1983 yılında yayımlanan 2929 sayılı Kanun¹⁶ ile teşekküllerin yönetim kurulunun oluşmasında yeniden düzenlemeye gidilmiş; diğer maddeler ise 60 sayılı KHK ile benzer şekilde kabul edilmiştir. 233 sayılı KHK¹⁷ ile KİT günümüzdeki yapısına kavuşmuştur. 1980’li yıllarda yaşanan en büyük gelişmelerden biri, KİT’in kanunla kurulması hükmünü Bakanlar Kurulu kararı ile kurulmasına taşıyan değişikliktir (Övgün, 2009: 161). Bu Kanun, KİT’in özelleştirilmesi konusunda atılan ilk adımlarından biridir. Özelleştirme politikasının toplumsal rızaya dayanması için pek çok argüman da kamuoyuna sunulmuştur (Boratay, 2015: 158). Zira, Türkiye’de özelleştirme başta olmak üzere neo-liberal politikaların benimsenmesinde büyük rol oynayan 24 Ocak Kararları’nın KİT konusundaki önerisi, söz konusu örgütlerin özelleştirilmesidir (Pamuk, 2014: 268). Bununla birlikte, özelleştirmenin amacı piyasanın ihtiyaç ve isteklerini sağlamak gibi basit bir nedendir. KİT’in zarar eden kamu örgütleri oldukları savı ile özelleştirme kararı güçlendirilmiştir. Özelleştirme, geniş çerçeveli bir kavram olduğundan kamu örgütlerinin özelleştirilmesinde birçok yöntem uygulanmıştır. Özelleştirmenin sonucunda ortaya çıkan tablo ile özelleştirilme sırasında vaat edilenler arasında büyük farklar bulunmaktadır. 1984 yılında yayımlanan 2983 sayılı Kanun¹⁸ ile düzenlemeler devam etmiştir. Bu Kanun ile birlikte, belirlenen KİK ve İDT’ye ilişkin gelir ortaklığı senedi ve hisse senedi çıkarılacaktır. Gelir ortaklığı senedi, kamu kurum ve kuruluşlarına ait altyapı tesisleri için de gündemdedir (madde 2). Bu işlemler Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu tarafından yürütülmektedir (madde 6)¹⁹. Bu tarihten itibaren gerçekleştirilen değişiklikler, KİT’in

¹⁶ 2929 sayılı “İktisadi Devlet Teşekkülleri ve Kamu İktisadi Kuruluşları Hakkında Kanun (İktisadi Devlet Teşekkülleri ve Kamu İktisadi Kuruluşları Hakkında 11.4.1983Tarihli ve 60 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ve Aynı Kararnamenin Geçici 6 ncı Maddesinin Birinci Fıkrasının Değiştirilmesine İlişkin 21.7.1983 Tarihli ve 73 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun)” RG Tarih:22.10.1983, RG Sayı: 18199.

¹⁷ 233 sayılı “İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname”, RG Tarih: 18.06.1984, RG Sayı:18435.

¹⁸ 2983 sayılı “Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun”, RG Tarih: 17.03.1984, RG Sayı: 18344.

¹⁹ Bu Kurul’un bileşenleri ise şu şekildedir:

“Başbakanın veya görevlendireceği bir bakanın başkanlığında Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu kurulmuştur. Bu Kurul, Başbakan tarafından seçilecek Devlet bakanları ile Maliye ve Gümrük, Bayındırlık ve İskân, Ulaştırma, Tarım Orman ve Köy İşleri, Sanayi ve Ticaret, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Çalışma ve Sosyal Güvenlik

özelleştirilmesine ilişkin düzenlenmiş ve literatür ise özelleştirmeler üzerinden gelişmiştir. Nitekim 1986 yılında yayımlanan 3291 sayılı Kanun²⁰, KİT'in özelleştirilmesine ilişkin düzenlemeler getirmiştir. KİK'in özelleştirme kararı Bakanlar Kurulu tarafından gerçekleştirilirken, diğer kuruluşların özelleştirilmesi Kamu Ortaklığı Kurulu'na gerçekleştirilmektedir (madde 13).

1990 yılından itibaren özelleştirme faaliyetleri Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı'na yürütülmüştür (Eryılmaz, 2014: 257). 1990'lı yılların KİT için krizlerle anılmasının nedenlerinden biri, 1989-1993 yıllarında KİT personelinin maliyetinin artmasıdır (Boratav, 2015: 178). 1994 yılında çıkarılan 4046 sayılı Kanun²¹ ise özelleştirme politikasının kurumsal bir şekilde ele alınacağını göstermektedir. Yapılan anayasal düzenlemelerin yanında, Kanun'da da geniş düzenlemelere yer verilmiştir. En önemli maddelerden biri, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nın kurulmasıdır (madde 1/B-a). Başkanlık, Başbakan'a bağlı, kamu tüzel kişiliğine sahip ve özel bütçelidir (madde 4). Bunun yanında, Özelleştirme Yüksek Kurulu *icrai* görevleri yerine getirmekle sorumlu kılınmıştır (madde 3). Kuruluşların statüsünde de değişiklikler yapılmıştır. KİK olan kuruluşların bir kısmının, İDT statüsüne²² geçirildiği görülmektedir (madde 35). Kanun, detaylı şekilde hazırlanmıştır. Bu Kanun ile genel çerçeve belirlendikten sonra, sektörel düzenlemelere gidilmiştir. 1997 yılında çıkarılan Kanun²³ ile “*yap-ışlet*” modeli ile elektrik üretim tesislerinin kurulmasına ilişkin düzenleme

ile Kültür ve Turizm Bakanlarından teşekkül eder. Maliye ve Gümrük Bakanlığı, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilâtı, Hazine ve Dış Ticaret müsteşarları ile T. C. Merkez Bankası Başkanı Kurul toplantılarına katılırlar .”(Madde 6).

²⁰ 3291 sayılı “1211 Sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu, 3182 Sayılı Bankalar Kanunu, 2983 Sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun, 2985 Sayılı Toplu Konut Kanunu, 7.11.1985 Tarihli ve 3238 Sayılı Kanun, 2499 Sayılı Sermaye Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılması ve 1177 Sayılı Tütün Tekeli Kanununun Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılması ve Kamu İktisadî Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi Hakkında Kanun” RG Tarih: 03.06.1986, RG Sayı: 19126.

²¹ 4046 sayılı “Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” RG Tarih: 27.11.1994, RG Sayı: 22124.

²² Bunlar, Türk Hava Yolları A.O., Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü, Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü'dür.

²³ 4283 sayılı “Yap-İşlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun” RG Tarih: 19.07.1997, RG Sayı: 23054.

yapılmıştır. Kamuda özel sektör ya da başka kurumlara iş yaptırma yöntemlerinin yaygınlaşması ile birlikte bu yöntemler KİT'in özelleştirilmesinde kullanılmaya başlanmıştır.

2. Kamu Yönetiminde Dönüşüm ve İkibinli Yılların İstenmeyen Çocuğu KİT²⁴

Türkiye'de 2000'li yıllar, kamu yönetiminde yeniden yapılandırılma tartışmaları ve uygulamalarıyla geçmiştir. Ülke içi etkenler ve uluslararası kurumların talepleri, bu süreci doğrudan etkilemiştir. Türkiye'nin 2001 yılında yaşadığı ekonomik kriz ve daha öncesinde var olan siyasal istikrarsızlık ortamı, bu sürece yansıyan iç etkenler olurken; iç etkenleri dikkate alan ve bunun karşısında, Türkiye'nin kamu yönetiminde bir *reform* gerçekleştirilmesi gerektiğini belirten ülke dışı dinamikler de mevcut olmuştur. Avrupa Birliği'ne uyum çalışmaları, IMF ve/veya Dünya Bankası ile yapılan anlaşmalar sonucunda üstlenilen yükümlülükler, kamu yönetiminin dönüşümünde belirleyicidir.

2002 yılının son aylarında Adalet ve Kalkınma Partisi'nin seçimleri kazanmasıyla Türkiye'nin dönüşüm sürecinin başlangıcına özgürlük, demokrasi, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, özelleştirme gibi düşünceler ile yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı (*new public management*) renk vermiştir. Bunun yanında, daha özel olarak *şeffaflık, katılımcılık, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik, verimlilik, piyasa dönük olma, sürekli iyileştirme, performans odaklı olma, yerelleşme* ilkeleri öne çıkmıştır. Bu dönemde piyasaya dönük olma, *kamuda etkinliğin artırılması* için özel bir önem taşımış ve KİT'in özelleştirilmesi çalışmalarıyla bu etkinliğin sağlanacağı öngörülmüştür. Diğer bir deyişle, KİT için yeniden yapılandırma süreci, kurumsal bir düzenlemeden çok özelleştirmeye dönük çalışmaları ifade etmiştir (Boratav ve Türkcan, 1993: 211-212).

Kamu yönetimi reformuna bir bütün olarak bakılmış, sistemin tamamen değişmesi gerektiği ifade edilmiştir. Türkiye bu dönüşüm sürecini günümüze kadar farklı eksenlerde (merkezileşme-yerelleşme) yaşamıştır. 2003-2011 yılları arasında siyasal dinamiklerin de etkisiyle, merkezi yönetimin (bürokratik) ağırlığının azaltılmaya çalışıldığı reform faaliyetleri

²⁴ Bu konuda benzer fikirde olan Boratav ve Türkcan, kuruluşların “*üvey evlat*” olarak görüldüğünü belirtmektedir. Korkut Boratav ve Ergun Türkcan(ed.) (1993), *Türkiye'de Sanayileşmenin Yeni Boyutları ve KİT'ler*, 3. Baskı, İstanbul: Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, s. 259.

gerçekleşirken, 2011 sonrasında siyasal ve yönetsel olarak merkezileşmenin başladığı bir sürece girilmiştir. 2018 yılında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçilmesiyle birlikte Türkiye'nin parlamenter sistem deneyiminden farklı bir işleyiş başlamıştır.

2.1. Kamu Yönetiminde Reform (2003-2011): Özelleştirme Çabaları

Türkiye, 2003 yılında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim Kanunu'nu çıkararak kamu yönetimi reformlarını ekonomik perspektifle ve yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı çerçevesinde başlatmıştır. *Etkinlik, ekonomiklik, verimlilik, hesap verebilirlik ve şeffaflık* ilkeleri doğrultusunda kabul edilen Kanun, Türkiye'nin geleneksel denetim sistemini değiştirerek *uluslararası standartlara uyumlu* hale getirmiştir. Türkiye'de kamu yönetimi uygulamalarına stratejik plan ve yönetim yaklaşımı ile performans değerlendirmesi hakim olmuştur.

Parti programında yerel yönetimlere önem verdiğini vurgulayan Adalet ve Kalkınma Partisi, kamu yönetimini dönüştürme sürecine yerel yönetimlerde değişiklikler yaparak devam etmiştir. 1900'lü yıllarında başından beri uygulanan yerel yönetimlere ilişkin kanunlar *yeni yüzyılın ruhuna uygun* olarak kapsamlı olarak değiştirilmiştir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, hizmette *yerellik* ilkesi çerçevesinde yerel yönetimlerin idari ve mali özerklikleri güçlendirilerek ve yetkileri artırılarak yürürlüğe konmuştur. Bu dönemde, kamu yönetimi örgütlenmesine yerelde kalkınmayı sağlayabileceği düşünülen Kalkınma Ajansı ismiyle atipik bir kuruluş dahil olmuştur.

Kamu idarelerinin ve kurumlarının yönetsel ve mali kapasitelerinin artırılması için; sosyal güvenlik kurumlarının bir kurum altında birleştirilmesi (kuralların ve standartların birliği sağlanarak eşgüdüm sorunu çözülmeye çalışılmıştır), maliye teşkilatının gelir idaresi merkez ve taşra örgütlenmesinde düzenlemeler yapılması gibi çalışmalar yapılmıştır (DPT, 2010: 17-21). Vatandaşların bürokratik işlemlerden daha az etkilenecek şekilde işlemlerini internet üzerinden yapması için e-devlet uygulamasının başlatılması, özellikle yabancı yatırımcılar için bürokratik işlemlerin azaltılması ve şeffaf bir ortamın hazırlanması, kamu sektörünün borç yönetiminin sağlanması, kamu ihale sisteminin yeniden yapılandırılması ve hizmet alımının sürekli hale getirilmesi (DPT, 2010: 17-21) kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında önemli düzenlemeler olarak hayatımızı şekillendirmiştir.

Reform yaklaşımından önce, 2000’li yılların başında KİT’e ilişkin özelleştirme politikası hız kazanmıştır. Daha da ileri gidilerek 2000 yılının dönemin hükümeti tarafından “*özelleştirme yılı*” olarak ilan edildiği görülmüştür (evrensel.net, 2000). Bu iddialı girişimlere rağmen, Türkiye’de özelleştirme politikalarının uygulamaya geçmesi geç tarihlerdedir (Bayramoğlu, 2010: 321). 1980’li yıllardan itibaren yasal çerçevesi oluşturulan özelleştirmenin, uygulamaya geçmesi tesadüf değildir:

Neoliberalizm her şeyden önce bir politik-ekonomik pratikler teorisidir. Bu teori, insan refahını artırmanın en iyi yolunun güçlü mülkiyet hakları, serbest piyasalar ve serbest ticaretin temel alındığı bir kurumsal çerçeve içinde bireysel girişim beceri ve hürriyetlerini serbest bırakmak olduğunu iddia eder. Devlet rolü, bu pratiklere uygun bir kurumsal çerçeve yaratıp, sonra o çerçeveyi korumaktır (Harvey, 2015:10).

2000’lerde yapılan ilk değişikliklerden biri alınan Bakanlar Kurulu Kararı²⁵ ile Ziraat Bankası, Türkiye Taşkömür Kurumu gibi pek çok KİT’in memur, teknisyen kadrolarının iptal edilmesidir. 2000 yılında yayımlanan KHK²⁶ ile İDT’nin anonim şirket kurabilmesine ilişkin düzenleme yapılmıştır. 233 sayılı KHK’de, KİK’ler içinde anonim şirket kurmak yalnızca bankacılık sektörüne özel bir düzenleme iken yeni düzenlemede tüm Kamu İktisadi Kuruluşları için geçerli hale getirilmiştir. 2001 yılında çıkarılan Kanun²⁷ ile bankacılık sektöründe kurulan anonim şirketlerin en az %91’nin devlete ait olması şartı kaldırılmıştır (madde 1). Diğer bir deyişle, bankacılık sektörünün devletle olan ilişkisi zayıflamıştır. Geleneksel iş yapma ve yaptırma yöntemleri aşularak yeni yöntemler uygulanmaya çalışılmıştır. Elektrik sektöründe bu örnekler²⁸ yer bulmuştur. Dönemin Ana

²⁵ Bakanlar Kurulu Kararı, Karar Sayı: 2000/144, RG Tarih: 26.02.2000, RG Sayı: 23976.

²⁶ 615 sayılı “Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname”, RG Tarih:15.09.2000, RG Sayı:24171.

²⁷ 4622 sayılı “Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”, RG Tarih: 03.02.2001, RG Sayı: 24307.

²⁸ **Madde 1** — 8/6/1984 tarihli ve 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye aşağıdaki geçici madde eklenmiştir.

‘Geçici Madde 9 — Türkiye Elektrik Üretim, İletim Anonim Şirketi Genel Müdürlüğü, tespit edeceği güçte çalışacak mobil (yüzer-gezer) elektrik santrallerini, belirleyeceği firmalardan ihaleye çıkılmaksızın davet usulü ile en geç 1/10/2001 tarihinde işletmeye alınmak üzere, yurt içinden veya yurt dışından (Hazine ve Devlet Planlama Teşkilatı müsteşarlıklarının izni aranmaksızın) haddi layık fiyattan kiralayabilir ve hizmet alımı yoluyla işletebilir.’. 628 sayılı “Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname, RG Tarih: 05.10.2000, RG Sayı: 24191 Mük.

Muhalefet Partisi ise bu karara itiraz ederek Anayasa Mahkemesi'ne başvurmuş ve kararı iptal ettirmiştir.²⁹

Bu süreçte bazı kadroların iptali ile KİT'in yapısına ve bazı kurumlara ilişkin yeniden düzenlemeler yapılmıştır. Sektörel düzenlemeler, özelleştirme politikasının uygulanmasını sağlamıştır. Diğer yandan, 2000'lerin başında KİT'e ilişkin düzenlemelerin bir kısmı, Anayasa Mahkemesi'nin kararlarıyla iptal edilmiştir. Bunun nedenlerinden biri de devlet örgütlenmesinin bir parçası olan KİT'in elden çıkarılması ya da alternatif hizmet yöntemleri uygulanması sırasında yapılan işlemlerin, özel sektör ile farklı biçimlerde gerçekleşmesi gerekliliğidir (Özmen, 1987: 41). Uygulanan politikaların ise zarar eden ve verimsiz bulunan bir kamu örgütlenmesinin ıslahı ya da tamamıyla elden çıkarılmasından çok daha fazlasını ifade ettiğini söylemek mümkündür (Ayman Güler, 2013: 194).

2.2.Kanun Hükmünde Kararnameler Dönemi: KİT'in Etkinlik ve Verimlilik Doğrultusunda İşletilmesi ve Özelleştirilmesi

2011 yılında *kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, etkin, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülmesini sağlamak* amacıyla TBMM'de kabul edilen 6223 sayılı yetki kanunu çerçevesinde Bakanlar Kurulu, çok kısa bir sürede 35 tane KHK yayımlamıştır. Yetkilendirme, kamu hizmetlerinin bakanlıklar arasında yeniden dağılımı, örgütlenmesi, yetki ve sorumluluk paylaşımı, tüm kamu personelinin özlük haklarının düzenlenmesi konularında yapılmıştır. Bu kapsamda çok sayıda kanun ve/veya KHK, Bakanlar Kurulu eliyle değiştirilerek merkezi yönetimin yeniden düzenlenmesi yoluna gidilmiştir. Bu dönem "*yeni merkezileşme*" kavramı ile de ifade edilebilmektedir (Fedai, 2015:165).

Çok sayıda bakanlığın görevleri lehte değiştirilerek ya da bakanlıklara yeni görevler verilerek kamu hizmetlerinin sunumunda merkezi yönetimin baskın hale gelmesinin yolu açılmıştır. Bir anlamda, 2003'te başlayan reform çabalarının bir yönünü oluşturan yerelleşmeden geriye doğru bir adım atılmıştır. KHK ile devlet bakanlığı uygulaması kaldırılarak bakan yardımcılığı kadrosu oluşturulmuştur. Bunun yanında, güçlü başbakan yardımcılığı uygulamasına geçilerek ekonomi yönetiminin sorumluluğu ilgili başbakan yardımcısına verilmiştir.

Hükümetin *bürokratik vesayet* eleştirilerinin devam ettiği dönemde, düzenleyici ve denetleyici kurulların atamalarında, yürütmenin müdahalesi

²⁹ Anayasa Mahkemesinin E : 2000/57 (628 Sayılı KHK'le İlgili) K : 2000/30 Sayılı Kararı RG Tarih: 08.11.2000, RG Sayı:24224.

artmaya başlamıştır. Özerk yapısı devam eden bu kurullara, yenileri eklenerek piyasanın düzenlenmesi ve denetlenmesi uygulaması merkezi yönetimin *gözetiminde* gerçekleşmiştir. Kamu yönetimi örgütlenmesine izini bırakan Devlet Planlama Teşkilatı'nın hukuki varlığına son verilerek yetki, görev ve sorumlulukları, yeni kurulan Kalkınma Bakanlığı düzeyinde merkezileştirilmiştir. Böylece planlama odaklı bir örgütlenmeden kalkınmayı sağlayan bir yapılanmaya geçilmiştir (Övgün, 2011:272). Yerelleşme iddialarının aksine, KHK kamu yönetimini *baş döndürücü* biçimde merkezileşme lehinde dönüştürmüş, deyim yerindeyse bir güç yoğunlaşmasının olduğu yeni bir süreci başlatmıştır.

2011-2013 dönemine ilişkin belirlenen KİT politikası (Maliye Bakanlığı, 2010, s.257-258), orta vadede özelleştirilmesi mümkün olan KİT'in özelleştirilmesi, aksi durumlarda kar ve verimlilik esasına göre işletilmesi öngörülmüştür. Bunun yanında, işletmecilik politikalarında serbest piyasa mekanizması esaslarına göre hareket edilmesi ilkesi belirlenmiştir. KİT'in "stok, tedarik, üretim ve pazarlama maliyetlerini düşürerek verimliliği ve karlılığı artıran ve uluslararası fiyat değişimlerine duyarlı olan bir finansman politikası" (Maliye Bakanlığı, 2010, s.257) izlemesi kararlaştırılmıştır. 5018 sayılı Kanun'un hedeflemiş olduğu uluslararası standartlara uyum çabası bu politikalar kapsamında benimsenmiştir. Zarar eden KİT için "kamu dengesi ve genel ekonomiye zarar vermeme" ilkesi çerçevesinde ilgili birimlerin "tasfiye, birleştirme, özelleştirme, yeniden yapılandırma ve diğer her türlü mali, idari ve yapısal" tedbirlerin seçilerek uygulanması politikası ortaya konulmuştur. Özelleştirme faaliyetleri sonucunda "elektrik dağıtımı, telekomünikasyon ve şeker üretimi" sektörlerinin tamamen özel sektöre bırakılması ve liman işletmeciliğinde devlet payının azaltılması benimsenmiştir.

2012-2014 dönemi KİT politikası (Maliye Bakanlığı, 2011, s.261-262) etkinlik/karlılık ve verimlilik ekseninde belirlenmiştir. Mal ve hizmetlerin en uygun maliyetler dikkate alınarak üretilmesi ve piyasa mekanizması içinde fiyatlanması esas alınmıştır. İstihdam harcamaları ile maliyet yapılarının serbest piyasa aktörleri ile rekabet edecek seviyeye getirilmesi kararlaştırılmıştır. 2011-2013 döneminde maliyetlere yönelik uluslararası finansman politikası bu dönemdeki KİT politikasına da yansımıştır. KİT'in "tüm işletmecilik faaliyetlerinde verimliliklerini artıracak ve maliyetlerini düşürecek" ve onları etkinliğe ulaştıracak önlemlerin alınması kararlaştırılmıştır. KİT'in serbest piyasa mekanizması içinde stratejik yönetim anlayışıyla yönetilerek etkinliğe ulaştırılması hedeflenmiştir.

2013-2015 döneminde ise KİT politikası (Maliye Bakanlığı, 2012, s.271-272) "uluslararası norm ve standartlara uygun işletmecilik" üzerine

kurulmuştur. Yine stratejik yönetim anlayışı kapsamında etkinlik ve verimlilik öne çıkarılarak yeniden yapılandırma üzerinde durulmuştur. KİT personelinin istihdamı da bu politikaların etkisiyle şekillenmiştir. Buna göre “etkin bir istihdam politikası uygulamasına devam edilerek, nitelikli personel ihtiyacının karşılanması için gerekli tedbirler” alınması kararlaştırılmıştır. 2014-2016 dönemi KİT politikası (Maliye Bakanlığı, 2013, s.279-280) daha önceki dönemlerin politikalarıyla aynı çerçevede hareket etmektedir. Burada ve bir önceki dönemde dikkat çeken nokta politika hedeflerinde özelleştirme ifadesinin geçmemesi; yeniden yapılandırma ifadesinin kullanılmasıdır.

2.3. Siyasal ve Yönetimsel Olarak Merkezileşmenin Tesisi: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi

15 Temmuz 2016 tarihinde meydana gelen darbe girişimi sonrasında siyasi irade, devlet aygıtının kontrolünün yitirilebileceği endişesiyle olağanüstü hal ilan etmiş ve devlet yaklaşık iki yıl boyunca OHAL KHK ile yönetilmiştir. 16 Nisan 2017’de gerçekleştirilen anayasa halkoylamasında parlamenter sistemden Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesi kabul edilmiştir.

24 Haziran 2018 seçimlerinin ardından, 9 Temmuz 2018’de Recep Tayyip Erdoğan’ın yeni sistemin ilk cumhurbaşkanı olarak göreve başlamasıyla yürütme yetkisi tek kişide toplanmıştır. Cumhurbaşkanı’na yürütme alanına ilişkin kararname çıkarma yetkisi verilerek kanun gücünde işlem yapabilmesinin yolu açılmıştır. Parlamenter düzende yürütme organının diğer kanadını oluşturan ve kolektif karar alan Bakanlar Kurulu ve başbakanlık kaldırılarak Cumhurbaşkanı yardımcılığı oluşturulmuştur. Bakanlar, parlamenter sistemden farklı olarak –anayasa ve yasalarla verilen diğer görevleri haricinde- Cumhurbaşkanı’na karşı sorumlu ve yürütmenin işlerini yerine getiren kişiler olarak konumlandırılmıştır.

10.07.2018 tarihinde yayımlanan 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanı’nın devletin başı olduğu ve yürütme yetkisine sahip olduğu belirtilmiştir. Kararnameye göre Cumhurbaşkanı, devlet başkanı sıfatıyla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milleti’nin birliğini temsil eden; Anayasanın uygulanmasını, devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını sağlayan kişi olarak tanımlanmıştır.

1 numaralı kararname ile Cumhurbaşkanlığı Makamı³⁰, İdari İşler Başkanlığı³¹, Bağlı Kurum ve Kuruluşlar³², Bakanlıklar³³ ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Bunun yanında parlamenter sistemdeki geleneksel örgütlenmeden farklı olarak Cumhurbaşkanlığı bünyesinde Amerika Başkanlık sisteminden esinlenilerek ofisler ve politika kurulları³⁴ kurulmuştur. Ofisler, idari ve mali özerkliğe sahip özel bütçeli kuruluşlar olarak belirli görevleri yerine getirirken, politika kurulları Cumhurbaşkanı'nın politika oluşturmaya yardımcı olmak üzere öneri geliştirmek ve görüş sunmak işlevini üstlenmiştir³⁵. Sonraki günlerde yayımlanan kararnameler ile kamu yönetimi örgütlenmesinin yeniden düzenlenip yeni hükümet sistemine uyumlu hale getirilmesi için köklü değişiklikler gerçekleştirilmiştir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmeden önce yürürlüğe konulan ve bu sisteme geçişi hukuksal olarak düzenleyen 02.07.2018 tarih ve 703 sayılı KHK, KİT'e dair 08.06.1984 tarih ve 233 sayılı KHK'de değişiklikler gerçekleştirmiştir. Buna göre yeni sistemin tek yürütme organı olan Cumhurbaşkanı, doğal olarak, önceki sistemde Bakanlar Kurulu'na ait olan yetki, görev ve sorumluluklara tek başına sahip olmuştur. KİT'in

³⁰**Cumhurbaşkanlığı Makamı:** Özel Kalem Müdürlüğü, Başdanışman ve Danışman, Özel Temsilci, Yüksek İstişare Kurulu.

³¹**İdari İşler Başkanlığı:** Başkan, Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü, Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü, Koruma Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Destek ve Mali Hizmetler Genel Müdürlüğü.

³²**Bağlı Kurum ve Kuruluşlar:** Devlet Arşivleri Başkanlığı, Devlet Denetleme Kurulu, Diyanet İşleri Başkanlığı, İletişim Başkanlığı, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı, Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı, Savunma Sanayi Başkanlığı, Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Türkiye Varlık Fonu.

³³**Bakanlıklar:** Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Ticaret Bakanlığı, Hazine ve Maliye Bakanlığı, Tarım ve Orman Bakanlığı, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı, Adalet Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Gençlik ve Spor Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı.

³⁴**Cumhurbaşkanlığı Ofisleri:** Dijital Dönüşüm Ofisi, Finans Ofisi, İnsan Kaynakları Ofisi, Yatırım Ofisi.

Politika Kurulları: Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu, Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu, Ekonomi Politikaları Kurulu, Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu, Hukuk Politikaları Kurulu, Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu, Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu, Sosyal Politikalar Kurulu, Yerel Yönetim Politikaları Kurulu.

³⁵ Bu durum, Türkiye'ye has bir değişim değildir. Dünyanın dört bir yanında devletin yaşadığı köklü değişikliklerin sonucunda benzer yapılar doğmaktadır (Cox, 1992: 30-31; Barrow, 2005: 128'den akt. Ümit Akçay (2013), "Sermayenin Uluslararasılaşması ve Devletin Dönüşümü: Teknokratik Otoriterizmin Yükselişi", *Praksis*, 30-31, s.27.

Cumhurbaşkanı tarafından kurulabileceği, kuruluşlarının ürettiği mal ve hizmetlerin fiyatlarının Cumhurbaşkanı tarafından serbestçe belirlenebileceği ve bu kuruluşların kendi alanlarında Cumhurbaşkanı tarafından görevlendirilebileceği hususları düzenlenmiştir (Gözler ve Kaplan, 2018: 121,123).

KİT'e ilişkin yazılan raporların ise TBMM önünde sunulması gerekmektedir. Nitekim bu raporlar, 15 yıl aradan sonra 2019 yılında TBMM gündemine gelebilmiştir (Ocak Adıyaman, 2019)³⁶Yine KİT'in ulusal boyutta hizmet vermeyi aşarak, yeni dönemde uluslararası piyasalarda boy göstermesine ilişkin çalışmalar yapılmaktadır (Ateş, 2019). Yine 2019 yılında çıkarılan genelge³⁷ ile KİT'in yurtdışında şirket açabilecekleri belirtilmiştir. Bunun yanında 2020 yılına ait "Genel Yatırım ve Finansman Programı"nın³⁸ amacı, "2020 yılında kamu işletmelerinin ülke kaynaklarını etkin ve verimli kullanmak suretiyle işletmecilik faaliyetlerini yerine getirmeleri ve kendi değerlerini azami düzeye çıkartmalarını sağlayacak strateji ve yöntemleri belirlemektir." (madde 1).

TBMM KİT Komisyonu'nda incelenip karara bağlanan hesaplar ise oldukça geniş kapsamlıdır.³⁹ KİT'e ilişkin yapılacak yatırımların durumu da bu politikaya uygun olarak AR-GE ve KİT'in piyasa koşullarına uygun şekilde ilerleyeceği şekilde gerçekleşecektir (www.milliyet.com.tr, 2019). Bu sürecin devletin yeniden yapılandırılması ve devlet aygıtlarında yaşanan dönüşümle yakından ilgisi vardır (Panitch ve Gindin, 2005: 100'dan akt. Akçay, 2013: 27).

³⁶ Hesap ve işlemleri kabul edilen KİT; TCDD, DHMİ, ÇAYKUR, TRT, TOKİ, AOÇ'dir.

³⁷ 2019/8 sayılı "Cumhurbaşkanlığı Genelgesi", RG Tarih: 01.05.2019, RG Sayı: 30761.

³⁸ 1661 sayılı "Cumhurbaşkanı Kararının Eki Karar", RG Tarih: 16.10.2019, RG Sayı: 30920.

³⁹ Türkiye Büyük Millet Meclisi Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonu Kararları Karar No: 2 "[TBMM Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonununun 3346 Sayılı Kanununun 8, 9 ve 10'uncu Maddeleri Uyarınca Kesinleşen Kararı](#)", RG Tarih: 27.11.2019 RG Sayı: 30961 Mük. Karar toplam 3824 sayfadır. Yine aynı tarih ve sayıda yayımlanan 3 nolu Karar ise 1317 sayfadır. Denetlenen KİT'in hesaplarına ilişkin detaylı bilgiler bulunmaktadır.

Sonuç ve Değerlendirme

KİT'in devletle olan yakın ilişkisi, bu kuruluşların biçimlenmesinde etkili olmuştur. Özerk kuruluşlar olmalarına rağmen, dönemin politikaları KİT için belirleyici olmuştur. Özellikle devletçi politikaların uygulandığı dönemde, bir araç olarak kullanılmalarnın yanı sıra, bu vasfı aşan anlamlara kavuşan KİT'in düzenlenmesi tesadüfi gerekçelerle olmamıştır. Dönemlere göre kimi zaman teknik kimi zaman ise politik ağırlık taşımışlardır. Kamusal mal ve hizmet üretme amacıyla çıkan bu kuruluşların, özel sektörü destekleyici yanları yine dönemsel politikalara göre daha etkili ya da zayıf görülmüştür. KİT, yoğunlukla, zarar ve verimsizliklerinden hareketle sıkça kamuoyunun karşısına çıkmıştır. Herhangi bir kamu işletmesi olmayıp idarenin bir parçası olan bu kuruluşlara ilişkin tartışmaların, zaman zaman zıt fikirleri uzlaştıran bir yanı olduğu da görülmektedir. Bununla birlikte, KİT'in karar mekanizmaları ya da yürütme kurullarının bağımsız karar alma kudreti zayıftır. KİT'de yaşanan sorunların dönemin yönetim kavramıyla yakından ilişkisi vardır.

2000'li yıllarda yaşanan özelleştirmelerin temelleri uzun yıllardan itibaren atılmıştır. Özelleştirme uygulamalarının hükümetlerin politikasından bağımsız olmadığı ele alındığında, KİT'in bu yönde yapılandırıldığı rahatlıkla söylenebilir. 1960'lı yıllardan itibaren Türkiye'de kademeli olarak artan yürütmenin etkisi, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçilmesi ile görünür olmuştur. İki başlı yürütme sisteminden Cumhurbaşkanının yürütmenin ve devletin başı olduğu sisteme geçilmesi, kamu yönetimini etkilemiştir. Bu bağlamda, başlangıcında kurullarla yönetilen KİT'e dair sorumluluk Cumhurbaşkanı'na bırakılmış ve Cumhurbaşkanı, KİT politikalarını düzenleyen temel aktör olarak karşımıza çıkmıştır. Teşkilat şemasında yürütmeye ve merkezileşmeye olan kayış, KİT'in sadece idari teşkilatın bir parçası olmadığını göstermektedir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişle birlikte önceden Bakanlar Kurulu'nun sorumluluğunda olan tüm faaliyetler KİT kapsamında doğal olarak Cumhurbaşkanı'na bırakılmıştır. Kolektif karar alma yetki ve sorumluluğu olan Bakanlar Kurulu yerine yürütme yetki ve görevine sahip Cumhurbaşkanı, anayasa ve kanun/KHK çerçevesinde tüm süreci yönetmek zorunda kalmaktadır. Bu durumun, sürekli vurgulanan etkinlik ve verimlilik amacına ulaşmada "etkili" olup olmayacağı soru olarak akla gelmektedir. Kolektif karar alma düzeninde yetkili ve sorumlu bir bakanın yönetim ve gözetimine verilebilecek KİT, cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde tüm sorumluluğu Cumhurbaşkanı'na bırakarak KİT'e dair yönetsel sürecin etkililiğini azaltabilmektedir.

Bir başka konu ise KİT'in Türkiye açısından sosyo-ekonomik ve siyasal önemi ve sayısal olarak fazla oluşuna ilişkindir. Bu nitelik, özelleştirmenin klasik yolları ile KİT'in "elden çıkarılmasını" imkânsız hale getirebilmektedir. Bu sebepten ötürü, "satış, kiralama, işletme hakkı devri, mülkiyetin gayri ayni hakların tesisi ve işin gereğine uygun sair hukuki tasarruflarla gerçek ve/veya özel hukuk tüzel kişilerine devredilmesi" gibi yöntemler geliştirilmektedir. Uzun süredir yürütülen özelleştirme politikaları, yeni sistemde de yürütülmeye devam edilmekte ve yeniden yapılandırma faaliyetinden bahsedilmektedir. Yeniden yapılandırma tartışmalarında, KİT'in örgütsel anlamda ıslahından söz edilmemektedir. Verimlilik ve dışa açılma hedefleriyle kamu yönetiminden hızla uzaklaşan KİT'in bir araçtan ileriye gitmesi, şu anda mümkün görünmemektedir.

KİT, her ne kadar isminde kamu ifadesini taşısa da 2000'li yıllardan itibaren artan özelleştirme politikaları ile kamu yönetiminde yeniden yapılandırma süreci bu kamusal niteliği aşındırmıştır. Reform çabalarının ve yeniden yapılandırma faaliyetlerinin etkisinde KİT, etkinlik ve verimlilik eksenli bir dönüşüme uğratılmıştır. Bu kapsamda KİT'in toplumsal ihtiyaçlar için gerektiği zaman zarar etme ihtimali olan bir ekonomik birimden daha çok kar etmesi beklenen bir örgüt yapısı hedeflenmiştir. Buradaki düşüncede KİT'in geçmiş dönemlerde "arpalık" olarak kullanılmış olması elbette ki yadsınmaz. Fakat serbest piyasa mekanizması içinde faaliyet gösteren bir örgütün kar beklentisiyle hareket etmesi toplumsal ihtiyaçların piyasa fiyatları üzerinden karşılanabileceğini düşündürmektedir. Tüm sosyal kesimlerin aynı gelir grubu içinde yer almadığı da düşünüldüğünde mal ve hizmetlere eşit ve adil biçimde ulaşılması gerçekleşmemektedir.

Kaynakça

- Akçay, Ümit (2013) "Sermayenin Uluslararasılaşması ve Devletin Dönüşümü: Teknokratik Otoriterizmin Yükselişi", *Praksis*, 30-31, s. 11-39.
- Ateş, Hazal(2019), "KİT'ler Küresel Pazara Açılıyor", 16.08.2019, <https://www.sabah.com.tr/ekonomi/2019/08/16/kitler-kuresel-pazara-aciliyor>, (E.T. : 07.01.2020).
- Ayman Güler, Birgül (2013), *Türkiye'nin Yönetimi: Yapı*, 4. Baskı, (Ankara: İmge Kitabevi Yayınları).
- Bayramoğlu, Sonay (2010), *Yönetişim Zihniyeti: Türkiye'de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü*, 2. Baskı, (İstanbul: İletişim Yayınları).
- Boratav, Korkut (1982), *Türkiye'de Devletçilik*, 1. Baskı, (Ankara: Savaş Yayınları).

- Boratav, Korkut (2015), *Türkiye İktisat Tarihi: 1908-2009*, 20. Baskı, (Ankara: İmge Kitabevi Yayınları).
- Boratav, Korkut, Ergun Türkcan(Ed.) (1993), *Türkiye 'de Sanayileşmenin Yeni Boyutları ve KİT'ler*, 3. Baskı, (İstanbul: Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı).
- Dikmen, Ahmet Alpay (2015), *Makine, İş, Kapitalizm ve İnsan*, 3. Baskı, (Ankara: NotaBene Yayınları).
- DPT (1963), *Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967)*, (Ankara). <http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Birinci-Be%C5%9F-Y%C4%B1ll%C4%B1k-Kalk%C4%B1nma-Plan%C4%B1-1963-1967%E2%80%8B.pdf>(E.T.:26.08.2019).
- DPT (2010), *2000 Yılı Sonrası Türkiye 'de Uygulanan Kamu Sektörü Reformları: Mali disiplin ve Verimlilik Açısından Değerlendirilmesi*, (Ankara). http://www3.kalkinma.gov.tr/DocObjects/Download/10160/Dunya_Ban-ka%C4%B0_Calistayi_Kamu_Kesiminde_Performans_Yonetimi.pdf (E.T. 13.01.2020)
- Eryılmaz, Bilal (2018), *Kamu Yönetimi*, 11. Baskı, (İstanbul: Umuttepe Yayınları).
- Fedai, Recep (2015), “Kamunun Yönetiminde Artan Merkez Etkisi”, Övgün, Barış (der.), *AKP Nasıl Yönetti? (2002-2015)*, (Ankara: Nika Yayınevi): 163-203.
- Giritli, İsmet (1998), *Türkiye 'nin İdari Yapısı*, 10. Baskı, (İstanbul: Der Yay.).
- Gözler, Kemal, Gürsel Kaplan (2018), *İdare Hukukuna Giriş*, 24. Baskı, (Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım).
- Gözübüyük, A.Şeref (2007), *Yönetim Hukuku*, 25. Baskı, (Ankara: Turhan Kitabevi).
- Güler, Mehmet Atilla (2020), *Birikim, Düzenleme ve Sosyal Devletin Dönüşümü*, (Ankara: Türk Metal Sendikası Araştırma ve Eğitim Yayınları-43).
- Günday, Metin (2013), *İdare Hukuku*, 10. Baskı, (Ankara: İmaj Yayınevi).
- Harvey, David (2015), *Neoliberalizmin Kısa Tarihi*, (çev. Aylin Onacak), (İstanbul: Sel Yayıncılık).
- Karlık, S. Rıdvan (1994), *Türkiye 'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme*, (İstanbul: Esbank Yayınları).

Konukman, Aziz (2020), “Türkiye’de Sermaye Birikimi Çerçevesinde Yeni Rejim’ in İnşa Süreci”, Benli, Hasan Tahsin, Elif Hacısalihoğlu, Denizcan Kutlu, Güven Savul (yay. haz.), *Sosyal Politika ve İktisat Yazıları: Prof. Dr. Seyhan Erdoğan’ya Armağan*, (Ankara: Mülkiyeliler Birliği Vakfı, Yayın No:2020/1): 75-97.

Maliye Bakanlığı (2010), 2011 Yılı Bütçe Gerekçesi: Bölüm IX Kamu İktisadi Teşebbüsleri, <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/04/260bolum911pdf.pdf> (E.T. 05.04.2021) .

Maliye Bakanlığı (2011), 2012 Yılı Bütçe Gerekçesi: Bölüm IX Kamu İktisadi Teşebbüsleri, <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/04/246bolum9pdf.pdf> (E.T. 05.04.2021).

Maliye Bakanlığı (2012), 2013 Yılı Bütçe Gerekçesi, https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/04/2013-Butce-Gerekcesi_2013.pdf (E.T. 05.04.2021).

Maliye Bakanlığı (2013), 2014 Yılı Bütçe Gerekçesi https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/04/2014-Butce-Gerekcesi_2014.pdf (E.T. 05.04.2021).

McDonald, David A., ve Greg Ruiters (2014), “Ne İstedğine Dikkat Et”, McDonald, David A.ve Greg Ruiters (ed.), *Özelleştirmeye Karşı Alternatifler*, 1. Baskı, (çev. Levent Aydeniz), (Ankara: NotaBene Yayınları): 229- 262.

Ocak Adıyaman, Seval (2019), “KİT Komisyonu Raporları TBMM’de Kabul Edildi”, 05.12.2019, <https://www.aa.com.tr/tr/turkiye/kit-komisyonu-raporlari-tbmm-genel-kurulunda-kabul-edildi/1664226> (E.T.: 07.01.2020).

Övgün, Barış (2009), *Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsü Olgusu*, (Ankara: Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları).

Övgün Barış (2011) , “Türk Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme: Kalınma Bakanlığı”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, C.66 No.3, 2011, s.263-281.

Özmen, Selahattin (1987) , *Türkiye’de ve Dünyada KİT’lerin Özelleştirilmesi*, (İstanbul).

Pamuk, Şevket (2014), *Türkiye’nin 200 Yıllık İktisat Tarihi*, 2. Baskı (İstanbul: Türkiye İş Bankası Yayınları).

İnternet Kaynakları

www.evrensel.net (2000), “2000’de Büyük KİT’ler Satışta”, 05.01.2000, <https://www.evrensel.net/haber/119612/2000-de-buyuk-kit-ler-satista>, (E.T. 10.09.2019).

www.milliyet.com.tr (2019), “KİT’lerin Genel Yatırım ve Finansman Programı Yayınlandı”, 16.10.2019, <http://www.milliyet.com.tr/ekonomi/kitlerin-genel-yatirim-ve-finansman-programi-yayimlandi-6057970> (E.T. 07.01.2020).

TÜRKİYE VE KAZAKİSTAN BELEDİYELERİNİN YEREL ÖZERKLİK BAĞLAMINDA KARŞILAŞTIRILMASI

Abdulgazi YIKICI¹

Muhammed Yunus BİLGİLİ²

Özet

Demokratik yaşamın vazgeçilmez öğelerinden biri olan belediyelerin idari ve mali özerklik düzeyleri, mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanabilmesinde belirleyici bir unsurdur. Ülkelerin idari, tarihi, toplumsal, ekonomik ve kültürel özellikleri, belediyelerin yerel özerklikleri üzerinde ve teşkilatlandırılmasında etkilidir. Bu çalışmanın amacı yerel özerklik bağlamında Türkiye'deki ve Kazakistan'daki belediye organlarının seçilmeleri, görevlerine son verilme usulleri, yetkileri, görevleri, mali yapıları ve merkezle olan ilişkilerinin karşılaştırmalı bir şekilde incelenmesidir. Yapılan incelemede, Kazakistan'da belediye başkanlarının atama ile göreve geldikleri ve hizmet sürelerinin belirsiz olduğu, meclis üye sayısının yerleşim kademesine göre farklılaştığı ve bütçe yapma yetkisinin sadece eyalet belediyelerine tanındığı; Türkiye'de ise belediye başkanlarının 5 yıllık bir süre için seçildiği, meclis üye sayısının belirlenmesinde yerleşim alanındaki nüfusun etkili olduğu ve bütçe yapma yetkisinin tüm belediyelere tanındığı tespit edilmiştir. Sonuçta, Türkiye'deki belediyelerin, yerel özerklik konusunda daha ileri bir seviyede olduğu görülmüştür.

Anahtar Kelimeler: Yerel Özerklik, Belediye, Türkiye, Kazakistan.

¹Arş. Gör. Karadeniz Teknik Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü, abdulgazi-yikici@ktu.edu.tr, ORCID No: <https://orcid.org/0000-0003-1230-1612>.

²Dr. Öğr. Üy., Karadeniz Teknik Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü, mybilgili@ktu.edu.tr, ORCID No: <https://orcid.org/0000-0002-6062-8858>.

COMPARING TURKEY AND KAZAKHSTAN MUNICIPALITIES IN THE CONTEXT OF LOCAL AUTONOMY

Abstract

Municipalities which are the indispensable elements of democratic life, the level of administrative and financial autonomy of them is a determining factor in meeting local common needs. The administrative, historical, social, economic and cultural characteristics of the countries are effective on the local autonomy and organization of the municipalities. This study aims to compare the local autonomy of Turkey and Kazakhstan municipalities in terms of local authorities' election, procedures of dismissal, powers and duties, financial structures, and relations with the central government. In the examination, it was found that mayors in Kazakhstan are appointed by higher authorities and their service period is uncertain, the number of council members differs according to the level of settlement, and the authority to make budget is only granted to the state municipalities; In Turkey, where the mayor elected for a period of 5 years, the number of council members determining according to population in residential areas, and all municipalities have to the authority of budgeting. As a result, the municipalities in Turkey were found to be at a more advanced level in local autonomy.

Keywords: Local Autonomy, Municipalities, Turkey, Kazakhstan.

Giriş

Bütün devletler, kamu hizmetlerinin görülebilmesi için tarihi, siyasi, ekonomik ve kültürel özelliklerine göre merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkelerine göre teşkilatlanmaktadır. Bu ayrım içerisinde yerel yönetimlerin kendinden beklenen hizmetleri sunabilmesi, bu idarelerin özerkliği ile yakından ilgilidir. Yerel yönetimlerin, kendi sorumlulukları altında ve ülke çıkarları doğrultusunda görev sahasına giren işleri düzenleme yetkisi olarak nitelenen özerklik, merkezden yönetimin yol açtığı sınıklarını giderme potansiyeline de sahiptir (Turan ve Güler, 2018: 24). Ayrıca özerklik, bir topluluğun ya da bir ülkenin belirli bir bölgesinde faaliyet gösteren yönetim birimine tanınan siyasi otoriteyi ifade etmek için de kullanılmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2019: 37).

Karar organlarının seçikle görev gelmeleri ve yerel nitelikteki hizmetleri dışarıdan bir müdahale olmaksızın kendi organları aracılığıyla sunmaları, yerel yönetim birimlerine demokratik ve özerk kuruluş niteliğini kazandırmaktadır. Yerel özerklik, bir topluluğun yerel nitelikteki işlerini

kendi organları eliyle görebilmesi ve buna imkân verecek kaynaklara sahip olmasıdır (Keleş, 2016: 57). Bu çerçevede, yerel özerkliğin iki farklı boyutu; siyasi, idari ve mali olmak üzere de üç farklı türü (Ulusoy ve Akdemir, 2019: 40; Görmez ve Yaylı, 2018: 24-25; Keleş, 2016: 57; Ivanyna ve Sbah, 2014: 2; Oulasvirta ve Turala, 2014: 322) içerdiği görülmektedir. Birinci boyut, yerel yönetim birimlerinin kendi görevlerini, merkezi yönetimin müdahalesi olmadan yerine getirebilme yeteneğini; ikinci boyut ise, bu idari birimlerin yerel halk tarafından seçilerek oluşturulmalarını ve denetlenmelerini ifade etmektedir (Keleş, 2016: 57).

Yerel özerkliğin ilk türü olan siyasi özerklik, yerel yönetim birimlerine kendilerini ilgilendiren konularda karar alma ve uygulama süreçlerinde kanun çerçevesinde özerk hareket etme olanağı sağlayan bir yapıyı ifade etmektedir (Sadioğlu ve Ömürgönülşen, 2014: 201). Diğer bir deyişle, siyasi gücün ve sorumluluğun yerele daha yakın yönetim birimlerine aktarılmasını vurgular (Ivanyna ve Sbah, 2014: 5). İkinci tür olan idari özerklik ise, merkezi yönetimden, yerel yönetim birimlerine devredilecek yönetsel yetkilere ilişkin göstergeleri içermektedir. Yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle göreve getirilmeleri, dışarıdan herhangi bir müdahaleye maruz kalmadan kendi organları aracılığıyla karar alıp uygulayabilmeleri idari özerklik kapsamında değerlendirilebilir (Zaharia ve Bilouseac, 2009: 807-808). Yerel özerkliğin son türü olan mali özerklik ise, yerel yönetimlerin, kanun ile kendilerine verilen görev ve sorumlulukları yerine getirebilmelerini temin edecek düzeyde gelir kaynağına ve bu kaynaklar üzerinde yasal sınırlar çerçevesinde tasarruf yetkisine sahip olmalarını öngörmektedir. Mali kaynakların ve sorumlulukların yerel ve bölgesel yönetimlerin kontrolüne devredilme düzeyi mali özerkliğin çerçevesini çizmektedir (Kapıdani, 2018: 1-2). Yerel yönetim birimlerinin toplumun ihtiyacına yönelik hizmet sunabilmesi noktasında büyük önem arz eden mali özerklik, ülkelerin sahip olduğu özgün koşullardan (siyasi, ekonomik, kültürel vb.) etkilenmektedir.

Ülkenin ulusal bütünlüğünü koruma ve yetki sahasının dışına çıkılmasını engelleme isteği, Türkiye’de yerel yönetim birimlerinin özerklik çerçevesinin daralmasına ve geçmişte olduğu gibi bugün de söz konusu birimlere görev ve yetki aktarımına kuşkuyla yaklaşılmaya yol açmaktadır (Küçük, 2018: 37). Bu noktada ülkenin birliğini ve bütünlüğünü korumak adına merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde idari vesayet yetkisini kullanmaktadır. Özerklik ile arasındaki ters yönlü ilişkiden dolayı idari vesayet yetkisinin sınırlarının net bir şekilde çizilmesi önem arz etmektedir. Söz konusu yetki, Anayasanın 127’inci maddesinde merkezi yönetimin “mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması

ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması” amacıyla yerel yönetimler üzerinde söz konusu yetkiyi kullanabileceği düzenlenmiştir. Ancak Türkiye’deki idari vesayet denetiminin yerel yönetimlerin özerkliğini kısıtlayıcı bir yapıda olduğu geçmişte sıkça dile getirilmiş ve bu durum günümüzde de değişmemiştir (Uygun, 2015: 11).

2004-2005 arası yerel yönetim reformları kapsamında 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun yürürlüğe girmesi, bahsi geçen algının doğruluk payı olduğuna işaret etmektedir (Emini, 2009: 35).³ Bu dönemde yapılan düzenlemeler ile yerel özerklik düzeyinde bir ilerleme sağlanmış olsa da yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet yetkisinin kullanımı son bulmamıştır. Ayrıca Türkiye’deki yerel yönetim birimlerinin mali açıdan özerkliği de tartışılan önemli bir konudur. Kendilerine verilen yerel nitelikteki hizmetleri görme noktasında yetersiz kalan bu birimlerin bütçeleri büyük oranda genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylara bağlıdır (Egeli ve Diril, 2012: 26).

Üniter devlet yapısının benimsendiği Kazakistan’da yerel yönetim birimleri, Anayasa ve kanunlarda yer alan hükümlere göre özerk bir yapıya sahip olsalar da, görevlerini merkezi yönetime bağlı bir şekilde yerine getirmek zorundadır. Kazakistan’daki merkezileşmiş hiyerarşik sistem, yerel yönetimlerin karar alma yetkisini sınırlı bir düzeye indirmekte ve yerel topluluğun kendini ilgilendiren konularda karar alma süreçlerine katılımını engellemektedir. Yeterli öz gelir kaynaklarına da sahip olmayan yerel yönetimler, mahalli nitelikteki ihtiyaçların karşılanmasında sınırlı bir harcama yetkisine sahiptir (Bozatay ve Şahnagil, 2020: 344). Buna ek olarak, merkezi yönetimce alınan kararların yerelde uygulanma zorunluluğunun bulunması, yerel hizmetlerin kapsamını ve çeşitliliğini önemli bir düzeyde daraltmıştır. Buradan hareketle Kazakistan’da gücün yerel yönetim birimlerine devrinin sınırlı olduğu ve yerel siyasi ve ekonomik süreçlerin yürü-

³ 5393 sayılı Belediye Kanunuyla yerel özerkliği güçlendirecek birtakım düzenlemeler yapılmıştır. Meclisin fesih nedenlerinin azaltılması, beldedeki paydaşlara (sivil toplum kuruluşları, muhtarlar ve sendikalar gibi) meclis ve komisyon toplantılarına katılma imkânı getirilmesi, meclisin bütçeyi karara bağlaması ve stratejik planı kabul etmesi ve meclis kararlarının kesinleşmesinde mülki idare amirinin onayının kaldırılması gibi düzenlemeler bu duruma örnek olarak gösterilebilir. 5393 sayılı Belediye Kanununun getirdiği yenilikler ve yerel özerklik tartışmaları için bakınız Çiner ve Zengin (2019), Çelik (2013) ve Dursun (2007). 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, söz konusu yerinden yönetim birimleri ile ilgili yenilikler getirmiş, fakat araştırmanın belediyelerle sınırlı olması nedeniyle kapsam dışında bırakılmıştır.

tülmesinde merkezi yönetimin önemli bir ağırlığının bulunduğu ifade edilebilir. Mevcut görünümüyle Kazakistan’da var olan yerel yönetim sistemi, esneklikten ve yerel ihtiyaçlara zamanında ve etkili cevap vermekten oldukça uzak bir yapıdadır. Bununla birlikte 2017 Anayasa değişikliğinde yerel yönetim sisteminin geliştirileceğine ilişkin bir ifadenin yer alması ve Kazakistan 2050 stratejisinde adem-i merkeziyetçiliğin ön plana çıkarılması, Kazakistan’da yerel yönetim birimlerinin demokratik ve özerk bir yapıya kavuşturulmak istendiğine yönelik bir çabanın olduğuna işaret etmektedir (Çetin, 2017: 896,912).

Bu çalışmanın amacı yerel özerklik bağlamında Türkiye’deki ve Kazakistan’daki belediyelerin organlarının seçilmeleri, görevlerine son verilme usulleri, yetkileri, görevleri, mali yapıları ve merkezle olan ilişkilerinin karşılaştırmalı bir şekilde incelenmesidir. Bu çerçevede, Türkiye ile Kazakistan’ın tercih edilmesinin temel gerekçesi, iki ülke arasındaki tarihi, sosyal ve kültürel yakınlığın yanı sıra üniter yapıya sahip olma gibi siyasal konularda da mevcut birtakım benzerliklere rağmen yerel özerklik düzeyi açısından önemli farklar bulunmasıdır. İki ülke belediyelerinin yerel özerklik düzeyleri arasındaki farklılıkların ve benzerliklerin ortaya konulmasının karşılaştırmalı yerel yönetimler literatürüne katkı sağlayacağı düşünülmektedir. Çalışma kapsamına sadece belediyelerin alınmasında, Türkiye’deki yerel yönetim sisteminde yer alan il özel idaresi ve köy benzeri yapıların Kazakistan’da bulunmaması etkili olmuştur.

Çalışmanın birinci bölümünde Türkiye’deki yerel yönetim sisteminin yasal dayanaklarına kısaca değinilmiş, sonrasında belediyelerin organları, görevleri ve mali yapıları Kazakistan ile karşılaştırmaya olanak sağlayacak şekilde ortaya konulmuştur. Çalışmanın ikinci bölümünde ise, ilk olarak Kazakistan’ın siyasi ve idari yapısı ana hatlarıyla ele alınmış, akabinde Kazakistan yerel yönetim sisteminin yapı taşları olan belediyeler ve yerel meclisler, idari yapıları, organları, görevleri ve mali kaynakları bağlamında irdelenmiştir. Çalışmanın üçüncü bölümünde de Türkiye ve Kazakistan belediye teşkilatları, idari ve mali yapıları ile hizmet sunumları kapsamında karşılaştırılmıştır.

1. Türkiye’de Belediyeler

Türkiye’deki yerel yönetim kuruluşları, mevcut yerel yönetim anlayışı bağlamında ülkenin yönetim bütünlüğü içerisinde yer alır. 1982 Anayasası’nın 123’üncü maddesinde yer alan “idarenin kuruluş ve görevleri, merkezden ve yerinden yönetim esaslarına dayanır” hükmü ile yerinden

yönetim ilkesi ön plana çıkarılmıştır. 1982 Anayasası'nın 127'nci maddesinde ise yerel yönetimler anayasal güvenceye kavuşturulmuş ve "il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri" şeklinde ifade edilmiştir. Üniter bir devlet modelini benimseyen Türkiye Cumhuriyeti'nde, teşkilatlanma süreci özeldir belediyelerin genelde ise yerel yönetimlerin merkezi idarenin gözetim ve denetimi altında bir örgütlenmeye sahip olması esastır. Bu denetimi sağlayan bir araç olarak vesayet denetimi Anayasa'da hüküm altına alınmıştır. Eski bir geleneğin devamı olan köyler ayrı tutulursa, bugünkü yerel yönetimlerin temeli 19. yüzyılın ikinci yarısından sonra atılmış; il özel idareleri ve belediyeler Fransa başta olmak üzere Batılı ülkeler örnek alınarak teşkilatlandırılmıştır (Gözübüyük, 1971: 121). İdari açıdan oluşturulma biçimleri onların aynı zamanda yerel özerklik ilişkisini de belirleyen bir unsurdur. Çalışmanın bir karşılaştırma üzerine kurulu olmasından dolayı bahsi geçen yerel yönetim birimlerinden sadece belediyelerin⁴ yapısı ve organları ile ilgili bilgi verilmiştir.

Belediyeler, 1982 Anayasası'nın 127'nci maddesinde belirtilen yerel yönetim birimlerinden biridir. Türkiye'de belediyeçilik deneyimi, 1854'te İstanbul'da Şehremanetin kuruluşu ile başlamış ve 1858'de Altıncı Daire-i Belediye uygulamasıyla devam etmiştir. Cumhuriyet'in ilanından sonra belediyelere ilişkin temel düzenleme niteliğindeki 1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanununun çıkarılmasında Osmanlı Devleti'nden devralınan belediyeçilik deneyimi de etkili olmuştur. 1580 sayılı Kanununun değişen gereksinimleri karşılamak konusunda yetersiz kalması ve belediyelerin özerklik kapsamının genişletilmesi ihtiyacı yeni yasal düzenlemelerin yapılmasını gündeme getirmiştir. Söz konusu eksikliklerin giderilmesi amacıyla 2005'te 5393 sayılı Belediye Kanunu çıkarılmış⁵ ve belediyeler ilgili kanununun 3'üncü maddesinde "belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi" şeklinde tanımlanmıştır.

⁴ Kazakistan, Türkiye'deki büyükşehir belediyesine benzer bir yerel yönetim birimine sahip olmadığı için bu çalışmada Türkiye'deki büyükşehir belediyesi yapısına yer verilmemiştir.

⁵ Gelişmiş Batı ülkelerinde köklü bir geçmişe sahip olan belediyelerin, Türkiye'deki tarihsel gelişim süreci ile ilgili daha ayrıntılı açıklamalar için bakınız Ulusoy ve Akdemir (2019: 256-263); Akın (2015: 35-49); Çağdaş (2011: 395-397); Bayrakçı (2018: 326-330).

Belediyeler, kendilerine kanunla verilen görevleri yerine getirebilmek için birtakım yetki ve sorumluluklarla donatılmıştır. Bu yetki ve sorumluluklar, Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinde hüküm altına alınmıştır. Belediyeler bu madde uyarınca, belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunma noktasında yetkili kılınmıştır. Belediyeler bu yetkilerini kanunda düzenlenen organları aracılığı ile kullanmakta ve sorumluluklarını da yine bu organlar vasıtası ile yerine getirmektedir. Bu organlar 5393 sayılı Belediye Kanununun 3'üncü maddesinde "belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanı" şeklinde düzenlenmiştir.

1.1. Belediyenin Organları

Belediye Kanunu'nun 17'nci maddesine göre belediye meclisi, belediye yönetiminin karar organıdır ve 2972 sayılı Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkındaki Kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçilmiş üyelerden oluşmaktadır. Nispi temsil yöntemiyle 5 yılda bir doğrudan halk tarafından seçilen belediye meclisi üyelerinin sayısı yerleşim yerinin nüfusuna göre 9 ile 55 kişi arasında değişmektedir. 2972 sayılı Kanununa göre, her belde bir seçim çevresidir ve her seçim çevresinden son nüfus sayımı sonuçlarına göre seçilecek üye sayıları ise şu şekildedir: "Nüfusu 10.000'den az olan belediyelerde 9, 10.001-20.000 nüfuslu yerlerde 11, 20.001-50.000 nüfuslu yerlerde 15, 50.001-100.000 nüfuslu yerlerde 25, 100.001-250.000 nüfuslu yerlerde 31, 250.001-500.000 nüfuslu yerlerde 37, 500.001-1.000.000 nüfuslu yerlerde 45 ve nüfusu 1.000.000'dan fazla olan yerlerde 55 üyeden oluşmaktadır". 2972 sayılı Kanun'un 9'uncu maddesinde, 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanununun 11'inci maddesinde belirtilen sakinleri taşımamak şartıyla, 18 yaşını dolduran her Türk vatandaşının belediye başkanlığına ve belediye meclisi üyeliğine seçilebileceği hüküm altına alınmıştır.

5393 sayılı Kanunun 20'nci maddesi uyarınca belediye meclisi, kendisi tarafından belirlenecek bir aylık tatil hariç her ayın ilk haftası meclis tarafından önceden belirlenen günde, olağan toplantı yerinde toplanır. Belediye başkanı, acil durumlarda gerekli görmesi halinde belediye meclisini bir yılda üç defadan fazla olmamak ve her toplantı bir birleşimi geçmemek üzere toplantıya çağırır. Aynı kanunun 22'nci maddesinde belediye meclisinin üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanacağı ve katılanların salt çoğunluğuyla karar alacağı hüküm altına alınmıştır. Ancak, karar yeter sayısının üye tam sayısının dörtte birinden az olamayacağı da belirtilmiştir. Oylamada eşitlik çıkması durumunda ise meclis başkanının bulunduğu tarafın çoğunluk sayılacağı ifade edilmiştir.

Belediye Kanunu'nun 18'inci maddesinde meclisin görevleri düzenlenmiştir. Bunlardan bazıları aşağıda sıralanmıştır:⁶

- Bütçe ve kesin hesabı kabul etmek, bütçede kurumsal kodlama yapılan birimler ile fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasında aktarma yapmak.
- Borçlanmaya karar vermek.
- Kanunlarda vergi, resim, harç ve katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifesini belirlemek.
- Diğer mahalli idarelerle birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya veya ayrılmaya karar vermek.

Yukarıda sıralanan görevler bir bütün olarak değerlendirildiğinde, tüzel kişiliği ilgilendiren önemli kararların alınmasında ve uygulanmasında belediye meclislerinin yetkili kılındığı görülmektedir.

Belediyenin diğer bir organı ise encümandır. Kazakistan'daki belediye teşkilatlanması içerisinde Türkiye'deki encüme karşılık gelen bir organ mevcut olmadığı için burada encümenin yapısına kısaca değinmekle yetinilmiştir. Belediyenin hem karar hem de danışma organı olan encümen, belediye başkanının başkanlığında toplanarak, Belediye Kanunu'nun 34'üncü maddesinde belirtilen görev ve yetkileri yerine getirmektedir.

Belediye Kanununun 37'inci-44'üncü maddeleri arasında düzenlenen belediye başkanı, belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Başkan, belediye sınırları içerisindeki seçmenlerce çoğunluk esasına göre tek dereceli olarak 5 yıl için seçilir. Belediye başkanı, meclise ve encüme başkanlık yapar; meclisin ve encümenin aldığı kararları uygular.⁷ Aynı kanunun 44'üncü maddesinde belediye başkanlığının nasıl sona ereceğine ilişkin hususlara yer verilmiştir. Buna göre, ölüm ve istifa hallerinde belediye başkanlığı kendiliğinden sona erer. Ayrıca belediye başkanının; “mazeretsiz ve kesintisiz olarak 20 günden fazla görevini terk etmesi ve bu durumun mahallin mülki idare amiri tarafından belirlenmesi”, “seçilme yeterliğini kaybetmesi”, “görevini sürdürmesine engel bir hastalık veya engellilik durumunun yetkili sağlık kuruluşu raporuyla belgelen-

⁶ Burada yer verilen görevler çalışmanın temel konusu olan Kazakistan ve Türkiye'nin yerel özerklik açısından karşılaştırılmasına imkân verecek şekilde seçilmiştir. Bütün görevler için bakınız 5393 sayılı Belediye Kanunu md. 18.

⁷ Belediye başkanının görevleri Belediye Kanunu'nun 38'inci maddesinde ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

mesi”, “meclisin feshine neden olan eylem ve işlemlere katılması”, hâllerinden birinin meydana gelmesi durumunda İçişleri Bakanlığının başvurusu üzerine Danıştay kararıyla başkanlık sıfatı sona erer.

5393 sayılı Belediye Kanununda düzenlenen şekliyle organların oluşturulmasında ve organlık sıfatının kaybedilmesinde, yerel demokrasi pratiğinin ön planda tutulduğu ileri sürülebilir. Yerel ve ortak nitelikteki ihtiyaçların etkin ve verimli bir şekilde karşılanabilmesi amacıyla kurulan belediyelerin, kendilerine kanunla verilen görevleri gereği gibi yerine getirebilmeleri için yeterli mali imkânlarla sahip olmaları önem arz etmektedir.

1.2. Belediyelerin Gelirleri

Yerel özerkliğin bir tezahürü olarak belediyelerin kendine has birtakım gelirleri vardır. Bu gelirler sayesinde belediyeler yerel nitelikteki hizmetlerin sunumunu gerçekleştirmektedir. Belediye gelirleri, merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin sıklıkla karşı karşıya geldiği sorun alanlarından biridir. Belediyelerin giderek artan hizmet çeşitliliği, bu idari birimlerin mali kaynaklarının da geliştirilmesini gerektirmektedir. Belediyelerin görev ve sorumlulukları nüfus ve kentleşme oranının artması gibi iç ve Avrupa Birliğine üyelik gibi dış dinamiklerin de etkisiyle zaman içinde artmış olmasına rağmen, mali kaynakları aynı oranda artmamıştır (Bayrakçı, 2018: 358-359; Sadioğlu vd., 2020: 294).

Türkiye’de belediyeler uzun zamandan beri kendi bütçelerini yapma yetkisine sahiptir. Buna karşın belediyelerin gelirleri 1981 yılına kadar dağınık ve yetersiz olmuştur (Ulusoy ve Akdemir, 2019: 282). Belediyelerin karşılaştığı bu soruna çözüm bulunabilmesi amacıyla 1980’den sonra birtakım değişiklikler yapılmıştır. 1981 yılında yürürlüğe giren 2380 Sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun ile belediyelere çeşitli gelirlerden pay verilmesi usulü kaldırılarak yerine genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmesi öngörülmüştür. Günümüzde belediyelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından pay ayrılırken 2008 tarih ve 5779 sayılı “İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun” hükümlerine göre hareket edilmektedir. Ayrıca, 1948 tarih ve 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ilga edilerek yerine hâlen yürürlükte olan 1981 tarih ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu çıkarılmıştır. Bu dönemden itibaren, yerinden yönetimin artan önemiyle birlikte belediyelere yeni gelir kaynağı sağlanması noktasında çabalar devam etmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanununun 59’uncu maddesinde belediyelerin gelirleri şu şekilde listelenmiştir:

- Kanunlarla gösterilen belediye vergi, resim, harç ve katılma payları
- Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay
- Genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler
- Taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler
 - Belediye meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler
 - Faiz gelirleri
 - Bağışlar
 - Her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler
 - Diğer gelirler

Bugünkü mevcut uygulamada, belediyelerin finansman kaynaklarını öz gelirler, idareler arası transferler ve borçlanma olmak üzere üç kategoride toplamak mümkündür (Ulusoy ve Akdemir, 2019: 283). Belediye gelirlerinin birçok kalemden oluşması, kaynak yetersizliği sorununu çözme noktasında yetersiz kalmıştır. Örneğin Belediye Gelirleri Kanununun yürürlüğe girmesinden bu yana uzun bir zaman geçmiştir. Ancak, bazı vergilerin konu, kapsam, mükellefiyet, istisna ve muafiyet unsurları günün şartlarına uygun bir şekilde güncellenmemiştir (Ulusoy ve Tekdere, 2019:172). Belediyelere, artan görev görevleriyle orantılı olarak gelir sağlanamamakla birlikte, mali yapıyı iyileştirmeye yönelik uygulamaya konulan düzenlemeler belediyeleri, mali açıdan merkezi yönetimce yapılan transferlere bağımlı hale getirmiştir (Arıkboğa, 2016: 292). Belediyelerin yeterli finansman kaynağı ile donatılamaması, bu idarelerin yerel hizmet birimi olmaktan ziyade merkezi yönetimin yereldeki uzantıları olarak algılanmalarına yol açmaktadır (Ulusoy ve Tekdere, 2019: 171-172).

2. Kazakistan'ın İdari Yapısı ve Belediyeler

Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği'nin (SSCB) dağılmasıyla birlikte yaklaşık iki asır süren işgal dönemi sona ermiş ve Kazakistan, 25 Ekim 1990 yılında egemenliğini, 16 Aralık 1991 yılında ise bağımsızlığını kazanmıştır (Çapa, 2019: 10; Khairmukhanmedov, 2017: 1432; Liang vd., 2020). Ancak bağımsızlık ilanı, demokratik ve çağdaş bir ülke olmak için tek başına yeterli değildir. Bu noktada SSCB'den miras kalan yönetim kültürünün ve sisteminin değiştirilmesi Kazakistan için büyük önem taşımış ve atılacak en iyi adım söz konusu amaçlara ulaşmaya hizmet edecek bir anayasanın yazılması olmuştur. Demokratik ve çağdaş bir ülke olma amacı doğrultusunda 1993 ve 1995 yıllarında iki anayasa yapılmıştır. 1993 Anayasasına göre daha ayrıntılı hükümler içeren 1995 Anayasası'nın 2'nci ve 91'inci maddelerine göre, parlamento ve Cumhurbaşkanı'nın bulunduğu

demokratik ve üniter bir devlet yapısı öngörülmüştür. Söz konusu Anayasanın hazırlanmasında adem-i merkeziyetçi bir yaklaşım ön planda tutulmamış olsa da, yerelin asgari düzeyde kendi kendine yetebilecek duruma gelmesi için yerel yönetim birimlerine ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir (Bülbül, 2008: 66-67).

İkili bir meclis (senato ve meclis) yapısını benimseyen Kazakistan Parlamentosunda, senato 32'si altı yıllığına seçilen, 15'i ise doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanan toplam 47 üyeden oluşmaktadır. Senatunun oluşumunda Cumhurbaşkanı tarafından atanmış üyelerin bulunması, meclisin tarafsızlığına gölge düşüren bir durumu temsil etmektedir. Parlatmentonun ikinci kısmını oluşturan meclis ise vatandaşların oy kullanarak belirlediği 107 üyeden oluşmaktadır (TÜRKPA, 2012: 75; Kuşçu, 2015: 75). Senato ve meclis üyelerinin seçilme usulleri göz önünde bulundurulduğunda, meclisin oluşturulma şekli senatoya nazaran daha demokratik bir görünümü simgelemektedir. Parlamento, kendi yetkilerinin devri, hükümet üyeliği ve bakanlık yetkilerinin sona erdirilmesi konularında söz hakkına sahipse de yönetim sisteminin bir gereği olarak tüm bu işlemlerde Cumhurbaşkanı'nın izni ve onayı aranmaktadır (Uçar ve Çağatay, 2013: 101).

Kazakistan'ın idari-bölgesel sistemi; 14 eyalet (*oblast*), 2 özel statülü şehir (Nur-Sultan ve Almatı) ve bu eyalet ve özel statülü şehirlerde yer alan 160 ilçe (*rayon*), 84 şehir, 200 kasaba, eyalet statüsündeki şehirlerde 5 ilçe, 34 köy (*aul*), 2,474 kırsal bölge, 35 kentsel ve 101 kırsal köyden oluşmaktadır (Liang vd., 2020; Amagof ve Bhuiyan, 2010: 14; Zhumashov, 2016: 212; Yeerken vd., 2014: 29). En küçük idari birim olan kırsal köylerin asgari 50 kişiden oluşması ve burada yaşayanların en az yarısının tarım, ormancılık, avcılık, arıcılık, balıkçılık ile sağlık, spor ve eğitim gibi alanlarda görev alması zorunlu tutulmuştur. Kırsal bölgelerin parçası olmayan köylerin nüfusunun ise 100 ile 50.000 arasında değişebileceği düzenlenmiştir. Tüm bu yerel idari birimler, bu birimlerin yönetim organlarının başında bulunan belediye başkanları (*akim*) tarafından yönetilmektedir (Zhumashov, 2016: 212).

Kazakistan'da merkezi yönetimin ilgili bölgedeki tüm işlerini yapmakla yükümlü olan ve kendi kendisini yönetme yetkisine sahip birimler şeklinde ikili bir yerel yönetim yapılanması söz konusudur. Bu yapılanma içinde, bulunduğu bölgede devlet işlerinin yerine getirme sorumluluğunu taşıyan yerel meclisler (*maslahat*) ile belediyeler yer almaktadır (Uçar ve Çağatay, 2013: 102). Yerel meclisler, yerel hizmet sunumuna ilişkin karar alma ve uygulamaya konulan işlemleri denetleme noktasında yetkili iken, belediyeler yürütme fonksiyonları ile ön plana çıkmaktadır. Ayrıca belediye kademeleri arasında görülen hiyerarşik ilişki, yerel meclisler arasında

söz konusu değildir. Buradan hareketle yerel meclislerin, belediyelere nazaran daha özerk yapılar oldukları ifade edilmelidir.

Özel statüye sahip Nur-Sultan ve Almatı şehirleri ile eyalet düzeyinde oluşan yerel yönetim yapısı kendi içinde ilçelere ve köylere ayrılmaktadır. Üçlü kademe anlayışına dayanan bu yapıda, kırsal yerleşim şeklinde de adlandırılan yaşam bölgeleri ile köyler birinci, ilçeler ikinci, özel statülü şehirler ve eyaletler ise üçüncü kademeyi teşkil etmektedir (Zhumashov, 2016: 212).

Yürürlükte bulunan 1995 Kazakistan Cumhuriyeti Anayasası'nın Yerel Devlet İdaresi ve Yerel Yönetimler başlıklı 8'inci kısmının 85'inci ve 89'uncu maddeleri arasında, yerel yönetimlerin yasal çerçevesi çizilmiştir. Burada: “yerel devlet idaresinin yerel temsili ve yürütme organları tarafından gerçekleştirileceğinden; yerel meclislerin görevlerinden, yetkilerinden, seçilme usulünden ve yerel meclise üye seçilebilmek için gereken şartlardan; yerel yürütme organlarının görevlerinden ve yetkilerinden, kim tarafından yönetileceğinden, bu yöneticilerin seçilme ve görevden alınma usulünden; kanunların yerel meclisler ve belediye başkanları arasında oluşturduğu ayrımdan; yerel yönetimler ile ilgili düzenlemelerin kanun ile yapılacağından ve kanunların belirlediği sınırlar içinde yerel yönetimlerin anayasal güvence altında olduğundan bahsedilmiştir.” Söz konusu maddeler dikkate alındığında, Kazakistan yerel yönetim sistemi ve işleyişinin anayasal güvenceye kavuşturulmaya çalışıldığı görülmektedir. Bu sistem ve işleyiş kapsamında yerel yönetimlerle ilgili ikili bir yapılanma öngörülmele birlikte, yerel nitelikteki hizmetlerin sunumu noktasında belediyeler (*akimşilik*) ön plana çıkmaktadır.

2.1. Belediyeler

Kazakistan Anayasası'nın 87'inci maddesinde belediyeler; “yerel düzeyde merkezi yönetim politikasına uygun hareket edilmesini temin etme, bölgenin kalkınması için gerekli planları yapma/hayata geçirme, kamusal mal ve hizmetleri yönetme, yerel bütçeyi hazırlama/uygulama ve alt kademe belediye başkanlarını atama yetkisine ve tüzel kişiliğe sahip organlar” şeklinde tanımlanmaktadır. Yerel yönetim sisteminin yürütme fonksiyonunun temel birimi olan belediyeler, görev sahalarındaki ihtiyaçların tespit edilmesi, giderilmesi ve söz konusu yerleşim yerinin kalkındırılması amacına hizmet etmektedir. Kazakistan'da belediyeler; eyalet belediyeleri, özel statülü şehirlerin (Nur-Sultan ve Almatı) belediyeleri ve alt kademe (şehir, ilçe ve köy) belediyeleri olarak yapılandırılmıştır (Bhuiyan, 2010: 664).

2.1.1. Eyalet Belediyeleri

Kazakistan belediye birimlerinin üst basamağında yer alan eyalet belediyeleri, Anayasaya göre eyalet sınırları içinde yerel nitelikteki ihtiyaçların zamanında, etkili, verimli ve ekonomik bir şekilde karşılanmasından sorumludur (Uçar ve Çağatay, 2013: 109). Ayrıca bu birimler, merkezi idarenin temsilcisi olarak merkezi yönetim politikalarının eyaletlerde uygulanması görevini de yerine getirmektedir (Rakhimovich, 2013: 1407). Dolayısıyla eyalet belediyeleri, ikili fonksiyon yapısını bünyelerinde barındırmaktadır. Eyalet belediyeleri bir yandan devletin temsilcisi sıfatıyla merkezden verilen görevleri yerine getirmek ve merkezin politikalarını takip etmekten sorumludur. Öte yandan eyalet sınırları içinde kamusal hizmetlerin sunulması, eyalet ve alt kademe belediyelerinin stratejik planlarının hazırlanması ve yürütme sürecinin denetlenmesi, kalkınma planlarının hazırlanması ve eyaleti cazibe merkezi haline getirerek iç ve dış yatırımların çekilmesine ilişkin görevler konusunda yetkilidir (Uçar ve Çağatay, 2013: 109).

2.1.2. Alt Kademe Belediyeleri

Yerel Yönetim ve Özyönetim Hakkında Kanuna göre, alt kademe belediyeler; şehir, ilçe ve köy belediyelerini içermektedir. Bu tür belediyeler, eyalet belediyeleri ile kuruluş, teşkilat yapısı, görev, gelir ve gider açısından benzerlik gösterebilir de, uygulamada yetki genişliği bağlamında birtakım farklılıklar söz konusudur. Kendi bütçesini oluşturabilme yetkisinin sadece eyalet düzeyindeki belediyelere verilmiş olması, bahsedilen duruma örnek olarak gösterilebilir. Alt kademe belediyelerin yetkileri, eyalet belediyelerinininki kadar geniş olmamakla birlikte, bu belediyelerin başkanları da idari memur statüsünde olduklarından eyalet belediye başkanları gibi siyasi kararlar alamazlar. Aynı kanunun 3'üncü maddesinde alt kademe belediyeler ile ilgili yapılan işlemlerin kanuna uygun olup olmadığına dair davaların eyalet mahkemesinde, eyalet ve özel statülü şehirlerin belediyelerinin davalarının ise Yüksek Mahkemede görüleceği düzenlenmiştir.

1998 yılında özel statüye kavuşturulan Nur-Sultan ve Almatı şehirlerinin belediyeleri alt kademe belediyeleri içerisinde değerlendirilebilir. Bu iki şehir, diğer belediye kademelerinden farklı olarak nüfuslarının 1 milyon aşmasından dolayı idari bölgelere ayrılmıştır. Her bir bölgenin ise kendi belediye teşkilatı ve belediye başkanı bulunmaktadır (Uçar ve Çağatay, 2013: 110). Farklı belediye kademeleri arasında ortaya çıkan bütçe

yapma yetkisinin ve ikili bir fonksiyon yapısının sadece eyalet belediyelerine has olmasına benzer yetki eşitsizliği durumu belediye başkanları arasında da gözlenebilmektedir.

2.1.3. Belediye Başkanı

Belediye başkanı, hangi düzeyde olursa olsun, Cumhurbaşkanının ve hükümetin temsilcisidir. Dolayısıyla belediye başkanları, yerelde merkezi yönetimin politikalarını uygulama, merkezi bütçeden finanse edilen bölgesel idari organların işleyişini sağlama, alt kademe belediyelerini denetleme ve bölgenin sosyo-ekonomik durumunu iyileştirmeye yönelik adımlar atma bağlamında sorumluluk taşımaktadır (Bhuiyan, 2010: 663). Belediye başkanlarının yetkileri büyük oranda örtüşse de, göreve gelme usulü açısından kademeler arasında çeşitli farklılıklar görülmektedir.

Eyalet ve özel statülü Nur-Sultan ile Almatı şehirlerinin belediye başkanlarının o yerleşim biriminin yerel meclisinin teklifi üzerine Cumhurbaşkanı tarafından atanacağı Kazakistan Cumhuriyeti Anayasası'nın 87'nci maddesinde düzenlenmiştir. Eyalet belediye başkanları, Cumhurbaşkanı ve hükümetin temsilcisi olarak siyasi karar alma yetkisine de sahiptir. Bu anlamda Cumhurbaşkanı'nca atanan eyalet belediye başkanları birer siyasi memur niteliği taşımaktadır. Anayasaya göre, belediye başkanı Cumhurbaşkanı tarafından görevden alınabilir. Ayrıca yeni cumhurbaşkanı seçildiğinde de belediye başkanının görev süresi sona erer, ancak yeni belediye başkanı atanana kadar çalışmaya devam eder. Yaptığı işlerde sadece Cumhurbaşkanı'na karşı sorumlu olan belediye başkanının aldığı kararlar, Cumhurbaşkanı tarafından iptal edilebilir veya yargı yoluyla bozulabilir.

Alt kademedeki belediye başkanlarının görev süresi, eyalet ve özel statülü şehir belediye başkanları için uygulanan kurallara bağlıdır. Ancak alt kademe belediye başkanlarının tayin ve görevden alınması bağlamında yetki Cumhurbaşkanı'nda değil, üst kademedeki belediye başkanındadır (Wilson vd., 2002: 404). Alt kademe belediye başkanları idari memur niteliğinde olduklarından, eyalet belediye başkanları gibi siyasi kararlar alamazlar. Devlet yapılanmasının en alt ayağını teşkil eden köy belediyelerinde⁸, belediye başkanının atanması ancak hiyerarşik olarak kendisinden

⁸ Köy yönetimi, 2001 yılında gerçekleştirilen değişiklik ile ayrı bir statü olmaktan çıkarılmış ve görevlerini 148-II sayılı Kazakistan Cumhuriyeti Yerel Yönetim ve Özyönetim Hakkında Kanununun 23'üncü maddesine dayanarak yerine getirmeye başlamışlardır. Kazakistan Cumhuriyeti'nde nüfusun yüzde ellisinden fazlası kırsal kesimlerde

bir üst sırada olan ilçe belediye başkanınca önerilmek ve bu önerinin eyalet belediye başkanınca kabul edilmesi şartı ile gerçekleşmektedir. Köy belediye başkanlarının da diğer belediye başkanlarında olduğu gibi belirli bir görev süresi bulunmamaktadır. Görev süreleri kendilerinin bir üst kademesinde yer alan belediye başkanının isteği doğrultusunda ya da kendi taleplerinin kabul edilmesi halinde sona ermektedir (Uçar ve Çağatay, 2013).

Ayrıca Kazakistan Cumhuriyeti Anayasası'nın 87'nci maddesinde bir belediye başkanına karşı güven oylaması teklifinin, yerel meclis üye tam sayısının en az beşte birinin oyuyla verilebileceği öngörülmüştür. Bu durumda yerel meclis, üye tam sayısının çoğunluğuyla belediye başkanına güvenoyu verebileceği gibi, Cumhurbaşkanından veya bir üst akimden söz konusu belediye başkanını görevden almasını da talep edebilir.

Seçilme usulleri göz önünde bulundurularak belediye başkanlarının, vatandaşlara karşı değil de kendilerini atama ve görevden alma yetkisine sahip olanlara karşı sorumlu hissettikleri söylenebilir. Sözü edilen bu durum, modern çağın yönetim ve katılım politikalarıyla büyük bir çelişki içerisindedir. Bu yapı içerisinde belediye başkanının görevleri, 23 Ocak 2001 tarihli ve 148-II sayılı Kazakistan Cumhuriyeti Yerel Yönetim ve Özyönetim Hakkında Kanununun 3'üncü bölümünde belediyelerin görevleri başlığında sayılmıştır.

2.1.4. Belediyelerin Görevleri

Belediyelerin görevleri, Yerel Yönetim ve Özyönetim Hakkında Kanununun 3'üncü bölümünde listelenmiştir. Bu görevlerden bazıları aşağıda sıralanmıştır⁹:

- Kamu düzenini ve güvenliğini sağlamak.
- İlgili alan içerisinde gerçek ve tüzel kişi faaliyetlerini denetlemek.
- Gerçek ve tüzel kişilerin parlamentoda kabul edilen yasal düzenlemelere uygun hareket etmelerini teşvik etmek.
- İlgili idari-bölgesel sınır içerisinde yerel sorunları çözmek.
- Bütçenin uygulanmasına ilişkin yıllık rapor sunmak.
- Belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarını sevk ve idare etmek.

ve köylerde ikamet etmektedir. İkamet alanı böylesine geniş olan bir coğrafyanın gereklerine bağlı olarak da bu alanlar belediyeler bazında temsil edilme olanağına kavuşmuşlardır (Bhuiyan, 2010: 663).

⁹ Burada sıralan görevler, Türkiye ve Kazakistan belediyelerinin yerel özerklik açısından karşılaştırılması amacıyla seçilmiştir. Kazakistan belediyelerinin bütün görevleri için <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z010000148> adresine bakınız.

- Ticaret ve tarım politikalarını planlamak ve hayata geçirmek.
- Borçlanma ile ilgili yerel meclise teklif sunmak.
- Belediye personelini atamak.
- Ruhsatlandırma yapmak.
- “Fahri vatandaş” unvanı verilmesi çerçevesinde yerel meclise teklif sunmak.
- Vatandaşlara ücretsiz okul öncesi, ilkokul, ortaokul ve lise gibi farklı seviyedeki eğitim hizmetlerini sunmak.
- Sorumlu olduğu bölgenin karayolu altyapısını iyileştirmek ve bakımını yapmak.
- İçme suyu temin etmek.
- Spor, sosyal hizmetler, devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ve bakımını yapmak.
- İhtiyaç çerçevesinde vatandaşların konut ihtiyacını gidermek.
- Terörü önlemeye yönelik faaliyetlerde bulunmak.
- Mevzuata uygun olarak bütçe taslağını hazırlamak ve yerel meclise sunmak.
- Girişimcilik faaliyetlerini desteklemek ve yatırımlara uygun bir ortam geliştirmek.
- Enerji tasarrufu ve verimliliği bağlamında çalışmalar yapmak.
- Çevrenin korunmasına dair önlemler almak.
- Kültür ve tabiat varlıkları ile tarihi doku açısından önem arz eden eserlerin korunmasına yönelik hizmetleri sunmak.
- Atıkların ayrı olarak toplanmasını sağlamak.
- Mezarlıklarla ilgili bayındırlık faaliyetlerini yürütmek.

2.2. Yerel Meclisler¹⁰

Yerel meclisler, ilgili yönetim kademesinde halkın ihtiyaçlarının belirlenmesinde ve bunlara yönelik hizmet sunumlarının denetiminde kamu yararı ilkesine göre hareket eden yapılardır (Bozatay ve Şahnagil, 2020: 360). Belediyeler gibi yerel meclisler de eyaletlerde, özel statülü şehirlerde ve diğer yerleşim alanlarında bulunmakla birlikte, belediyelerden farklı

¹⁰ Yerel Meclisler Kazakistan Cumhuriyeti Anayasası'nda düzenlenen yerel yönetim birimlerindedir. Söz konusu birimin belediye tüzel kişiliğinden ayrı bir yapılanmaya sahip olması Türkiye'deki belediye meclislerinden farklılık arz etse de, oluşumu, görevleri ve yapısı açısından çeşitli benzerlikler taşımaktadır. Bu nedenle çalışmada yerel meclisler ana hatlarıyla ele alınmış ve Türkiye'deki belediye meclisleri ile yerel özerklik bağlamında karşılaştırma yapmaya olanak sağlayacak şekilde kapsama dâhil edilmiştir.

olarak yerel meclis kademeleri arasında hiyerarşik bir ilişki söz konusu değildir. Yerel meclis, kanuna aykırı bir karar olsa bile bu karar üst seviye meclis tarafından değil, yalnızca yetkili olan mahkeme kararı ile iptal edilebilir (Uçar ve Çağatay, 2013: 111). Bu durum, halk tarafından seçimle oluşturulan yerel meclislerin belediyeler gibi hiyerarşik bir yapılanmada olmadığını göstermektedir.

Vatandaşlar tarafından 5 yıllık dönem için seçilen yerel meclislerin üye sayısı (eyaletler ve özel statülü şehirlerde 50'ye, diğer şehirlerde 30'a ve ilçelerde ise 25'e kadar) ülke merkezi seçim komisyonu tarafından tespit edilmektedir (Bhuiyan, 2010: 664). Her yerleşim alanı için ayrı oluşturulan meclis, kendi üyeleri arasından başkan ve yardımcılarını belirler. Seçilen meclis başkanı, meclisi temsil etmek, oturumları yönetmek ve çalışmaların koordinasyonunu sağlamakla görevlidir (Amagoh ve Bhuiyan, 2010: 14).

Meclisler yılda en az 4 defa toplanmakta ve yetkilerini daimi komisyonlar, oturum başkanı, üyeleri ve sekreter vasıtasıyla kullanmaktadır. Oturum başkanını ve sekreterini seçme ve görevden alma yetkisi meclise aittir. Meclisin ilk oturumu Seçim Komisyonu Başkanı tarafından açılır ve oturum başkanı seçilene kadar başkanlık yapar. Oturumlar halka açıktır ve kararlar oy çokluğuyla alınır. Ancak başkan veya hazır bulunan üyelerin üçte birinin önerisi ve mevcut üyelerin çoğunluğunun oyu ile kapalı oturum yapılmasına karar verilebilir. Ayrıca oturum başkanları, meclisin görev sahasına giren konularda bilgi almak üzere belediye başkanlarını, yerel kuruluş yönetici ve yetkililerini oturumlara davet (katılım zorunludur) edebilir (Makhmutova, 2001: 423-424).

Meclis gündeminin hazırlanmasından sorumlu olan sekreter ayrıca meclis ile belediyeler arasında işbirliği kurulmasında aracı konumundadır. Anayasada ve Yerel Yönetim ve Özyönetim Hakkında Kanunda düzenlenmiş olsa da, meclislerin görevleri esas itibarıyla kendi meclis oturumlarında aldıkları kararlara dayanmaktadır. Ancak aldıkları kararların bağlayıcı ve geçerli olabilmesi için ilgili oturuma katılan üyelerin sayısı, meclis üye sayısının %60'ından fazla olmalıdır (Uçar ve Çağatay, 2013: 106-108).

Bahsi geçen yerel meclislerin görevleri Kazakistan Anayasası'nın 86'ncı maddesinde ve Yerel Yönetim ve Özyönetim Hakkında Kanunda ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Bu görevlerden bazıları aşağıda sıralanmıştır:

- İlgili bölgenin ekonomik ve sosyal kalkınma plan ve programları ile yerel bütçenin uygulanmasına ilişkin raporu onaylamak.

- Kendi yetki alanında yerel idari-mülki teşkilat konularında karar almak.
- İlgili alanın çevre şartlarıyla ilgilenmek, gerekli koruma tedbirlerini almak.
- Kanunla yerel meclislerin yetkisine bırakılmış konularda idari-mülki birim yöneticilerinin raporlarını değerlendirmek.
- Yerel meclislerin daimi komisyonları ve diğer çalışma birimlerini oluşturmak, bunların faaliyet raporlarını değerlendirmek ve yerel meclisin çalışma düzeniyle ilgili diğer sorunları çözüme kavuşturmak.
- Başkent ve eyalet belediyelerinin teklifi üzerine borçlanmaya karar vermek.

İkili bir yerel yönetim yapılanmasının benimsendiği Kazakistan'da, belediyeler daha çok hiyerarşik bir örgüt şemasına göre teşkilatlandırılmışken, yerel meclisler daha adem-i merkeziyetçi bir görünüm sergilemektedir. Ayrıca yerel meclisler mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanmasına yönelik kararların alınmasında belediyelere göre daha fazla yetkilendirilmiştir. Buna karşın belediyeler, yerel halka hizmet sunumunda yerel meclislere göre daha aktif bir rol oynamaktadır. Yerel birimlerin sunması gereken hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde yerine getirilebilmesi, söz konusu birimlere çeşitli gelir kaynaklarının tahsis edilmesine bağlıdır.

2.3. Yerel Yönetimlerin Gelirleri

95-IV sayılı Kazakistan Cumhuriyeti Bütçe Kanununun 1'inci ve 9'uncu maddeleri arasında bütçe ile ilgili düzenlemelere yer verilmiştir. Buna göre bütçenin ulusal fon, genel ve acil bütçe olmak üzere 3 temel ayağı vardır. Genel bütçe kendi içerisinde merkezi yönetim bütçesi ve yerel yönetim bütçesi olarak ikiye ayrılır. Yerel yönetim bütçeleri de eyalet bütçeleri (il ve ilçeler burada düzenlenir) ve özel statülü şehirlerin bütçeleri şeklinde kademelendirilmiştir (Makhmutova, 2007: 30). İfade edilen bu bütçe türleri, birlik, gerçekçilik, şeffaflık, tutarlılık, süreklilik, sorumluluk, etkililik ve verimlilik ilkelerine dayandırılmıştır. Vergi gelirleri, üst düzey idareden ayrılan tahsisatlar, hizmetten yararlananların ödedikleri ücretler ve harçlar, borçlanma, su, orman ve diğer kaynakların kullanımından elde edilen gelirler Kazakistan Cumhuriyeti'nde yerel yönetim birimlerinin bütçesini oluşturmaktadır. Bu harç ve ücretlerin bir kısmının miktarını belediyeler, yerel meclise sunarak belirlemektedir. Bunlara örnek olarak evsel atıkların toplanması, yaz kampları, oyun alanları ve stadyumların kullanılmasından elde edilen gelirler sayılabilir. Alt kademe idarelerin gelirlerinden bir kısmı da belediye mülklerinden elde edilen kiralar ve diğer gelirlerden oluşmaktadır.

Vergi koyma ve miktarını belirleme konusunda sınırlı bir yetkiye sahip olan yerel yönetimler (Beazley vd., 2018: 15), arazi vergisi hariç, ancak kanunun kendilerine tanıdığı alt ve üst sınır çerçevesinde vergi, harç ve ücret miktarlarında değişiklik yapabilirler. Kazakistan Anayasasının 61'inci maddesine göre vergiler ve vergi oranları ancak kanunla belirlenir. Tüm devlet teşebbüslerinin %80'inden fazlasına sahip olsalar da yasa, mülk ve taşıt vergileri dâhil olmak üzere yerel yönetimlerin yerel vergi oranları üzerindeki kontrolünü sınırlandırmaktadır. Yerel yönetimler, çevrenin kirletilmesi kapsamında alınan ceza gelirleri hariç, diğer gelirleri üst makamlara aktarmak zorundadır. Vergi tahsilatı sorumluluğu, Kazakistan Cumhuriyeti Maliye Bakanlığı Vergi Komitesi ve eyaletteki idari birimlere aittir (Dave, 2007: 340).

Kazakistan'da yerel yönetim bütçelerinde vergi gelirlerinin payı süreç içinde azalma gösterirken, resmi transferlerin payının sürekli artması, yerel yönetim birimlerini merkeze bağımlı bir hâle getirmektedir (Bhuiyan, 2010: 666; Beazley vd., 2018: 15). Benzer şekilde kırsal bölgelerin kendilerine ait bütçelerinin olmaması, bu yerleşim alanlarındaki belediyeleri yerel sorunları çözmekten alıkoymakta ve yüksek makamların gereksinimlerini karşılamakla ilgilenmeye itmektedir. Bu noktada, hükümetlerin gerekli özeni göstermemesi, kırsal yerleşimlerin yeterli kaynağa sahip olmaması, finansal işlem ve güç dağıtım mekanizmalarının kusurlu olması, yerel yönetimlerin mali yetersizlik sorununun çözümünü engelleyen nedenlerdir. Bu sorunların çözüme kavuşturulması adına merkezi yönetim tarafından 2013'te yapılan düzenleme ile kırsal bölge belediyelerine, belediye mülklerini kiralama ve yerel para cezalarını toplama hakkı tanınmıştır. Yeterli olmamakla birlikte ilgili düzenlemenin olumlu yönü, kırsal bölge belediyelerinin kendi gelirlerini yaratma ve harcama sürecini öngörmelerine imkân sağlamasıdır (Zhumashov, 2016: 215-216).

Yukarıdaki bilgiler ışığında, Kazakistan Cumhuriyeti'nin, bir yandan Sovyet yönetim kültürünün etkilerini idari teşkilatlanmasında azaltmaya çalıştığı, diğer yandan serbest piyasa ekonomisine, modern demokrasi ve yerel özerklik ilkelerine dayanan bir yerel yönetim sistemi dizayn etmeye yöneldiği ifade edilmelidir. Ancak yerel yönetim birimlerinin genel olarak bütçe yapma yetkisine sahip olmamaları, hizmet sunumunda vatandaşlara en yakında bulunun bu yapıların gelişmesinin önünde önemli bir engeldir. Yerel özerkliğin güçlendirilmesi adına birtakım çabalar olsa bile, bu iki anlayış arasında sıkışan belediyecilik uygulamaları modern çağın gereklerini yerine getirmekten uzak bir görüntü sergilemektedir. Buna karşın, kuruluş ve belediyecilik kültürü açısından köklü bir mirasa sahip olan Türkiye'deki belediyeler, Kazakistan ile kıyaslandığında daha demokratik bir yapıya sahiptir. İki ülke devlet yapısı (üniter) açısından benzerlik gösterse

de, belediyeçilik deneyimleri arasındaki farklılıklar, çeşitli kriterler dikkate alınarak bu iki ülke belediyelerinin yerel özerklik bağlamında karşılaştırılmasını gerektirmektedir.

3. Türkiye ve Kazakistan Belediyelerinin Karşılaştırılması

3.1. İdari Yapı

Belediye organlarının oluşumu ve teşkilat yapısı, yerel hizmetlerin sunulmasına dair kararların alınması/uygulanması sürecinde etkili olan ve yerel özerkliğe ilişkin birtakım çıkarımlarda bulunmaya olanak sağlayan bir değişkendir. Bu bağlamda örgütsel yapıları, meclislerindeki üye sayıları ve söz konusu üye sayılarının farklılaştırılmasında dikkate alınan kriterler yerel yönetim birimlerinin temsil kabiliyetini artırmakta ve hizmetlerin kalitesini olumlu yönde etkileyebilmektedir. Her iki ülkede de meclislerin görev süreleri 5 yıl olmakla birlikte, bu meclislerin üye sayılarının belirlenmesinde farklı unsurların etkili olduğu gözlenmektedir. Kazakistan'da meclislerin üye sayılarının tespit edilmesinde yerleşim kademeleri - eyalet, özel statülü şehir, ilçe- (Bhuiyan, 2010: 664), Türkiye'de ise söz konusu yerleşim biriminin nüfusu dikkate alınmaktadır. Kazakistan'daki söz konusu işleyiş, yerleşim birimindeki nüfusu göz ardı etmekte ve halkın yeterince temsil edilememesine yol açmaktadır. Meclisler konusunda bir diğer ayırım noktasını meclislerin yapısı ve tüzel kişiliği oluşturmaktadır. Kazakistan'da meclisler belediye tüzel kişiliğinden ayrı bir yapıya sahipken Türkiye'de belediye tüzel kişiliğinin içerisinde yer almaktadır.

Yönetim mekanizmalarının oluşum ve karar alma süreçlerine yerel halkın katılımı, özerkliğin sağlanabilmesi ve güçlendirilebilmesi açısından kritik bir önem taşımaktadır. Bu bağlamda Türkiye'de, belediye meclisleri seçimle oluşturulmakta, belediye başkanı da yine aynı yöntemle iş başına gelmektedir. Kazakistan'da ise yerel meclisin o yerleşim yerinde yaşayanlar tarafından seçilmesi, kendini yerel topluluğa karşı sorumlu hissetmesi ve üzerindeki yetkili denetim biriminin yargı mercileri olması yerel özerklikle uyumludur. Ancak Kazakistan'daki belediye başkanlarının atama ile göreve gelmesi ve görev sürelerinin belirsizliği, bu kişilerin hizmet ettikleri yerel topluluğa değil de, onları atamaya ve görevden almaya yetkili makamlara karşı sorumluluk hissetmesine yol açmaktadır. Bu durum yerel hizmetlerin karşılanmasında söz konusu yerleşim yerinde yaşayanların isteklerinin göz ardı edilmesini de beraberinde getirebilmektedir. Buna karşılık Türkiye'de ise belediye başkanları, yerel halk tarafından seçildiği ve organlık sıfatlarının kaybedilmesinde yargı kararının zorunlu olması göz önünde bulundurulduğunda, kendisini büyük oranda yerel halka karşı sorumlu hissetmektedir.

İki ülke arasında meclislerin oluşumu, belediye başkanlarının göreve gelmesi ve sorumluluğun kaynağı açısından değerlendirildiğinde, Türkiye'deki belediyelerin yönetsel ve örgütsel yapılanma bağlamında Kazakistan'daki yerel meclisler ve belediyelere göre daha özerk bir anlayışla oluşturulmaya çalışıldığı ifade edilmelidir.

3.2. Hizmetler Açısından

Özelde belediyeler genelde ise yerel yönetimlerin varlık nedenlerinden biri, halkın ihtiyaç duyduğu mahalli müşterek nitelikteki gereksinimlerin etkin, verimli ve ekonomik bir şekilde karşılanmasıdır. Yerel hizmet talebine olan yakınlık açısından belediyeler su, kanalizasyon ve atık yönetimi gibi yerel hizmetlerin sunumu noktasında merkezi yönetime göre daha üstün bir konumdadır. Bu çerçevede hem Kazakistan hem de Türkiye'de belediyelere birtakım görevler devredilmiştir.

Kazakistan'da yerel yönetimlerin görev tanımlarına bakıldığında söz konusu birimlerin halkın doğrudan ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik fonksiyonları (içme suyu temin etme, atıkların toplanması, çevrenin korunması, güvenlik önlemlerinin alınması) üstlendikleri görülmektedir. Türkiye'de ise belediyelerin mahalli müşterek olmak şartıyla sunmakla yetkilendirildiği görevler 5393 sayılı Belediye Kanununun 14'üncü maddesinde sayılmıştır. Bu görevlerden bazıları; imar, yol, su ve kanalizasyon, çevre sağlığı, temizlik ve katı atık gibi klasik kentsel hizmetleri kapsamaktadır. Ayrıca kanunda, belediyelerin, sporun teşvik edilmesi, gıda bankacılığı, tarihi doku ve kent tarihi açısından önem taşıyan mekânların korunmasına yönelik görevleri de yerine getirebileceği hükme bağlanmıştır. Bu açıdan bakıldığında, Kazakistan ve Türkiye'deki belediyelerin klasik kentsel hizmetleri karşılama bağlamında görevlendirilmesi açısından fark bulunmamakla beraber, Türkiye'deki belediyelerin daha geniş bir görev yelpazesi ile sorumlu tutuldukları görülmektedir.

Hizmetler açısından yapılacak karşılaştırmada değinilecek bir diğer nokta ise görevlerin sayılma usulüdür. Bu bağlamda iki ülkenin ortak bir paydada bulunduğu görülmektedir. Şöyle ki, her iki ülkede de belediyelerin sunması gereken hizmetler liste usulü şeklinde sıralanmış, geri kalan hizmetler ise kural olarak belediyelerin yetki sahası dışında bırakılmıştır. Dolayısıyla her iki ülkedeki belediyelerin görev sunumu noktasında takdir yetkisi kullanabilmeleri açısından kısıtlandıkları belirtilmelidir. Yerel özerkliğin güçlendirilmesi noktasında ise yerel taleplerin halka olabildiğince yakın birimler tarafından sunulması esastır. Dahası bu birimlerin ye-

rel hizmetler konusunda genellik ilkesine uygun bir şekilde yetkilendirilmeleri de kendilerine geniş bir hareket alanı yaratma imkânı sunmaktadır. Belediyelerin yerel nitelikli kamusal hizmetler konusunda yetki alanının genişletilmesi aynı zamanda özerkliklerinin güçlendirilmesi ve ihtiyaçların halk taleplerine uygun şekilde karşılanabilmesi anlamına gelmektedir. Türkiye ve Kazakistan belediyeleri bu açıdan ele alındığında, her iki ülkede de liste usulünün benimsenmiş olması söz konusu yerel birimlerin özerkliklerini zayıflatıcı bir rol oynamaktadır.

3.4. Mali Yapı

Belediyelerin kendilerine devredilen hizmetleri gereği gibi karşılaması her şeyden önce bu idarelere yeterli gelirin sağlanması ile yakından ilgilidir. Yeterli gelirin sağlanmasının yanında, belediyelerin elde ettikleri gelirler üzerinde tasarrufta bulunma ve bütçelerini yönetme konusunda da yetkili kılınması onların daha özerk bir yapıya kavuşturulması açısından önem taşımaktadır. Mali yapının yerel özerklik üzerindeki bu etkisine rağmen, Yerel Yönetim ve Özyönetim Hakkında Kanunun 3'üncü maddesine göre, Kazakistan'da kendi bütçesini oluşturabilme yetkisi sadece eyalet düzeyindeki belediyelere verilmiş, diğer yönetim kademelerindeki belediyeler bu yetkiden mahrum bırakılmıştır. Söz konusu uygulama Kazakistan'da farklı kademelerde yer alan belediyelerin özerkliğini belirleme konusunda etkili olmaktadır. Kendi bütçelerini yapma yetkisine/yeterliliğine sahip eyalet belediyeleri daha özerk bir görünüm sergilerken, diğer kademelerde bulunan belediyeler ise daha bağımlı bir yapıyı simgelemektedir. Buna karşılık Türkiye'de ise belediyeler ve organları, 5393 sayılı Belediye Kanunu ile bütçe hazırlama ve uygulama süreçlerinde yetkilendirilmiştir. Kanuna göre, belediye başkanı tarafından hazırlanan bütçe, karar organı olan mecliste onaylanarak karara bağlanıp uygulanmaya başlanmaktadır. Her iki ülke belediyeleri bütçe yönetim süreçleri bağlamında karşılaştırıldığında, Türkiye'deki mevcut uygulamanın yerel özerklik anlayışına daha uygun bir görünüm sergilediği ifade edilmelidir.

Öz gelirlerin bütçe içerisindeki dağılımı belediyelerin mali özerklik düzeyi ile doğrudan bağlantılıdır. Bir diğer deyişle, bir belediyenin gelirleri elde etme ve bu gelirler üzerinde tasarrufta bulunma yetkisine sahip olması özerkliğini güçlendirmektedir. Buna rağmen Kazakistan'da yerel yönetim bütçelerinde vergi gelirlerinin payı süreç içinde azalma eğilimi gösterirken, resmi transferlerin payı sürekli artarak belediyeleri merkezi yönetime bağımlı hâle getirmiştir (Beazley vd., 2018: 15). Paralel bir şekilde Türkiye'de de belediyelere, artan görevleriyle orantılı gelir sağlanamamakla

birlikte, mali yapıyı iyileştirmeye yönelik çeşitli düzenlemeler zamanla genel bütçeden yapılan transferlere odaklı bir yapının ortaya çıkmasına neden olmuştur (Ulusoy ve Tekdere, 2019: 171-172). Belediyelerin giderek artan bir şekilde merkezi yönetime bağımlı kılınması, bu idarelerin özerkliklerini zedelemekte ve yerel ihtiyaçların halkın taleplerinden uzak bir şekilde karşılanması sonucunu doğurmaktadır.

Her iki ülkedeki belediyeler idari ve mali yapıları ile sunulması gereken hizmetler çerçevesinde karşılaştırılmış ve Türkiye'deki belediyelerin idari ve mali yapı açısından Kazakistan belediyelerine göre daha özerk olduğu; hizmet sunumu noktasında ise liste usulünün benimsenmesi nedeniyle özerklik bağlamında önemli bir farkın bulunmadığı görülmüştür.

Sonuç

Yerel özerklik, temelde belediyelerin kanunların çizdiği sınırlar içinde, mahalli müşterek ihtiyaçların gereği gibi karşılanabilmesi amacıyla karar alma/uygulama yetkisini ve yeterli finansal kaynağa sahip olma kabiliyetini ifade etmektedir. Bu çerçevede belediyelerin görev sahasına giren konularda, kendi organları vasıtasıyla merkezi yönetimin baskı ve yönlendirmesi olmadan karar alabilmesi özerklik düzeyinin önemli bir göstergesidir. Söz konusu düzeyin belirlenmesinde ülkelerin tarihi, ekonomik, coğrafi, siyasal, ideolojik ve kültürel unsurları etkili olmaktadır. Türkiye ve Kazakistan'ın yerel yönetim pratiklerini etkileyen gelişmeler, aynı zamanda belediyelerin kademelenmesi, organlarının oluşturulması ve özerkliğin kapsamının belirlenmesi noktasında etkilidir.

Belediye başkanlarının Kazakistan'da atama ile Türkiye'de ise seçimle göreve gelmesi iki ülkedeki yerel özerkliğin karşılaştırılmasında ayırt edici bir unsurdur. Söz konusu durum Kazakistan'daki belediye başkanlarının hizmet ettikleri yerel topluluğa değil de, onları atamaya ve görevden almaya yetkili mercilere karşı sorumluluk hissetmesine yol açmaktadır. Ayrıca Kazakistan'daki belediye başkanlarının, her belediye kademesinde, Cumhurbaşkanının ve hükümetin temsilcisi olması, onları merkezi yönetimin yereldeki memuru hâline getirmektedir. Buna karşın Türkiye'de, belediye başkanlarının yerel halk tarafından doğrudan seçilerek göreve gelmesi, Kazakistan'daki uygulamaya göre daha demokratik bir görünüm sergilemektedir. Türkiye'de merkezi yönetimin belediyeler üzerinde uyguladığı idari vesayet yetkisinin çerçevesi 1982 Anayasası'nın 127'nci maddesinde çizilmiş; yerel seçimler ile belediye başkanlığı sıfatı-

nın kaybedilmesinde yargısal denetimin yapılacağı güvence altına alınmıştır. Bu açıdan bakıldığında, Türkiye'deki belediye yapısının Kazakistan'a göre daha özerk bir yapıda olduğu görülmektedir.

Meclislerin üye sayılarının belirlenmesinde de belediye başkanın göreve gelme usulünde olduğu gibi iki ülke arasında önemli bir farklılık bulunmaktadır. Meclis üye sayısının belirlenmesinde Kazakistan'da yerleşim kademeleri; Türkiye'de ise söz konusu yerleşim alanındaki nüfus dikkate alınmaktadır. Dolayısıyla Türkiye'deki meclis oluşum süreci, temsilde adalet ilkesini sağlamaya yönelik daha elverişli bir ortam hazırlamaktadır. Üye sayısının belirlenmesinde temel farklılıklar bulunmakla birlikte, üyelerin seçimi her iki ülkede de yerel halk tarafından yapılmaktadır. Mahalli ihtiyaçları karşılamaya yönelik karar alma yetkisine sahip olan meclislerin seçimlerle göreve başlaması yerel özerkliği güçlendirmektedir.

Yerel özerkliğin diğer bir boyutu, belediyelerin mahalli müşterek ihtiyaçları gereği gibi karşılayabilmeleri için yeterli finansman kaynağına sahip olmalarını vurgulayan mali özerkliktir. Söz konusu boyut, Kazakistan ve Türkiye arasında yerel özerklik bağlamında yapılacak karşılaştırmada ayırt edici bir başka unsurdur. Kazakistan'da bütçe yapabilme yetkisinin sadece eyalet düzeyindeki belediyelere tanınması ve diğer kademelerin bu yetkiden mahrum bırakılması, söz konusu birimlerin görevlerini layıkıyla yerine getirmelerine engel olmakta ve özerkliklerine gölge düşürmektedir. Türkiye'de ise belediyeler kendi bütçelerini oluşturabilme yetkisi ve yeterliliğine sahiptir. Belediyelerin kendi bütçelerini oluşturabilme ve uygulayabilme süreçlerinde yetkili kılınmaları, yerel nitelikteki hizmetleri etkin, verimli, ihtiyaçlara duyarlı ve zamanında karşılayabilmeleri noktasında önem arz etmektedir. Bu açıdan Türkiye'deki belediyelerin, Kazakistan belediyelerine oranla mali açıdan daha özerk ve hizmet etkin birimler olduğu ifade edilmelidir.

Belediyelerin kendi bütçelerini yapabilmeleri yerel özerklik düzeyini belirleyici bir unsur olmakla birlikte, öz gelirlerinin ve merkezi yönetimden aktarılan transferlerin bütçeleri içerisindeki pay oranı da önemli bir göstergedir. Bu açıdan hem Kazakistan'da hem de Türkiye'de, merkezi yönetimden belediyelere aktarılan gelirlerin bütçe içerisindeki payının giderek artması, bu idareleri merkeze daha bağımlı hale getirmekte ve mali özerkliklerini zedelemektedir. Ayrıca belediyelere bırakılan vergi, resim ve harç gibi gelir kaynaklarının miktar ve oranlarının tespit edilmesinde merkezi yönetim her iki ülkede de birtakım yetkiler kullanmaktadır. Bununla beraber Kazakistan'daki belediyeler, yerel vergilerin ve ücretlerin tahsilatında aktif bir rol almasına rağmen, bu gelirleri (çevrenin kirletilmesinden kaynaklanan cezalar hariç) merkezi yönetime aktarmakla yükümlü bir aracı statüsündedir. Buna karşın Türkiye'de belediyeler kendilerine

mevzuatla bırakılan (2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu vb.) vergi, resim ve harç gibi ücretleri tahsil etmekte ve kendi bütçelerine gelir olarak kaydetmektedir. Öz gelirlerin düzenlenmesi, toplanması ve kendi bütçelerine dâhil edilmesi konusunda, Kazakistan'daki belediyelere göre Türkiye'deki belediyeler mali açıdan daha özerk birimler olarak ortaya çıkmaktadır.

Sunulan bilgiler ışığında belediyelerin, idari ve mali yapı ile hizmet sunumu açısından birtakım benzerlikler ve farklılıklar taşıdığı görülmüşse de, Türkiye'de belediyelerin yerel özerklik düzeyinin Kazakistan'a göre daha yüksek olduğu tespit edilmiştir.

Kaynakça

- Akın, Fehmi (2015), “Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi ve Türk İdari Yapısındaki Yeri”, Mehmet Mecek, Mesut Doğan ve Bekir Parlak (Der.), *İdari ve Mali Açısından Türkiye’de Yerel Yönetimler*, (Ankara: Bekad Yayınları): 35-49.
- Amagoh, Francis ve Bhuiyan, Shahjahan (2010), “Public Sector Reform in the Republic of Kazakhstan”, *Central Asia Business Journal*, 3, s. 12-20.
- Çiner, Can Umut ve Zengin, Ozan (2019), “Türkiye’deki Belediye Sisteminin 2000’li Yıllarda Yeniden Yapılandırılması: Demokrasi ve Etkinlik Açısından Bir Değerlendirme”, *Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 37 (3), s. 439-470.
- Çelik, Abdullah (2013), “Yerel Özerklik Açısından 5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun Genel Bir Değerlendirilmesi”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 18 (1), s. 17-28.
- Çetin, Nursulu (2017), “Kazakistan’da Başkanlık Sisteminin Gelişimi: Dünden Bugüne”, Uluslararası Sosyal Bilimler Kongresi: Türkistan Forumu III, Küreselleşme Sürecinde Türk Dünyasının Geleceği Bildiri Kitabı, (26-28 Nisan 2017/Türkistan), 894-916.
- Dursun, Hasan (2007), “Belediye Dizgesine Getirilen Yeniliklere Genel Bir Bakış”, *TBB Dergisi*, 70, s. 359-426.
- Arikboğa, Ülkü (2016), “Türkiye’de Belediyelerin Gelir Yapısı: Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 13 (33), s. 276-297.
- Bayrakçı, Erdal (2018), “Belediye Yönetimi”, Kemal Görmez ve Hasan Yaylı (Der.), *Yerel Yönetimler*, (Ankara: Orion Kitabevi): 325-365.

- Beazley, Ivor Downes, Ronnie ve Scherie Nicol (2018), “Budgeting in Kazakhstan: A Roadmap for Continued for Continued Budgetary Governance Reform”, *OECD Journal On Budgeting*, 2018/3, s. 3-74.
- Bhuiyan, Shahjahan (2010), “Decentralization and Local Governance in Kazakhstan”, *International Journal of Public Administration*, 33 (12-13), s. 658-672.
- Bozatay, Şeniz Anbarlı ve Şahnagil, Sinem (2020), “Kırgızistan ve Kazakistan’da Bağımsızlık Sonrası Değişen Siyasal Sistemin Doğası ve Kamu Yönetimi Reform Süreçleri”, *Avrasya Uluslararası Araştırmalar Dergisi*, 8 (24), s. 338-367.
- Bülbül, Mahmut (2008), “Kazakistan Cumhuriyetinde Yürütme ve Yasama Fonksiyonu”, *Yasama Dergisi*, 8, s. 65-101.
- Çağdaş, Tülin (2011), “Türkiye’de Yerel Yönetimlerde İdari Özerklik”, *Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, 30 (1), s. 391-416.
- Çapa, Mesut (2019), “Sovyetler Birliği’nin Dağılması: Kazakistan Cumhuriyeti’nin Bağımsızlık Sürecinde Türkiye Kazakistan Münasebetleri”, *Trakya Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Dergisi*, 9 (17), s. 1-23.
- Dave, Bhavna (2007), “Kazakhstan”, *Nations in Transit*, s. 325-347.
- Egeli, Haluk ve Diril, Funda (2012), “Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik ve Vergilendirme Yetkisi”, *Sayıştay Dergisi*, 84, s. 25-44.
- Emini, Filiz Tufan (2009), “Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformunun İç ve Dış Dinamikleri”, *Yönetim ve Ekonomi*, 16 (2), s. 31-48.
- Gözübüyük, A. Şeref (1971), *Türkiye’nin İdari Yapısı*, (Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Yayınları).
- Ivanyna, Maksym ve Sbah, Anwar (2014), “How Close Is Your Government to Its People? Worldwide Indicators on Localization and Decentralization”, *Economics: The Open-Access*, 8 (2014-3), s. 1-39.
- Kapidani, Mariola (2018), “A Comparative Analysis of Local Government Financial Autonomy in Albania”, *Journal of Business Economics and Finance*, 7 (1), s. 1-9.
- Keleş, Ruşen (2016), *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, (İstanbul: Cem Yayınevi).
- Khairmukhanmedov, Nurbek (2017), “Kazakistan Cumhuriyeti’ndeki Başkanlık Sisteminin Yapısal Özelliği ve Sorunları”, *International Journal of Social Sciences and Education Research*, 3 (5), s. 1432-1451.
- Kuşçu, Işık (2015), “Kazakistan”, Mustafa Turgut Demirtepe ve Murat Yılmaz (Der.), *Türk Cumhuriyetleri ve Topulukları Yıllığı 2013*, (Ankara: Hoca Ahmet Yesevi Uluslararası Türk-Kazak Üniversitesi): 69-125.

- Küçük, Hülya (2018), “Yerel Özerklik Bağlamında Belediyelerin Denetimi: İtalya ve Türkiye Örneği”, *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi*, 6 (1), s. 35-60.
- Liang, Yihang Zhen, Lin Zhang, Changshun ve Yunfeng Hu (2020), “Consumption of Products of Livestock Resources in Kazakhstan: Characteristics and Influencing Factors”, *Environmental Development*, <https://doi.org/10.1016/j.envdev.2019.100492>
- Makhmutova, Meruert (2001), “Local Government in Kazakhstan”, Igor Munteanu ve Victor Popa (Der.), *Developing New Rules in the Old Environment*, (Budapest: Local Government And Public Service Reform Initiative): 403-468.
- Makhmutova, Meruert (2007), “The Budget Process in Caspian Countries: The Experience of Kazakhstan and Azerbaijan”, *Problems of Economic Transition*, 50 (4), s. 24-65.
- Rakhimovich, Balabiev Kairat (2013), “Development of Modern Local Government in Kazakhstan Republic”, *Middle-East Journal of Scientific Research*, 18 (10), s. 1406-1410.
- Sadioğlu, Uğur ve Ömürgönülşen, Uğur (2014), “Yerel Aktörlerin Gözünden “Yerel Özerklik” Sorunsalı: Türkiye’de İl Belediyeleri Örneği”, *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 50, 197-224.
- Sadioğlu, Uğur, Çifci, Yasemin, Ezin, Emre ve Betül, Dinç (2020), “Avrupa Birliği’ne Üyelik Sürecinde Türk Kamu Yönetiminin Kurumsal Kapasitesi”, *Siyasal: Journal of Political Sciences*, 29 (2), 291-312.
- Turan, A. Menaf ve Güler, Mahmut (2018), “Yerel Yönetimlere İlişkin Temel Kavramlar”, Kemal Görmez ve Hasan Yaylı (Der), *Yerel Yönetimler*, (Ankara: Orion Kitabevi): 5-32.
- TÜRKPA (2012), *Türk Cumhuriyetleri Anayasaları*, (Ankara: TÜRKPA Yayınları).
- Uçar, Ahmet ve Çağatay, Uluç (2013), “Kazakistan’da Yerel Yönetimler”, Mustafa Ökmen ve Fikret Elma (Der.), *Türk Dünyasında Yerel Yönetimler*, (İstanbul: Türk Dünyası Belediyeler Birliği Yayını): 99-118.
- Ulusoy, Ahmet ve Akdemir, Tekin (2019), *Mahalli İdareler*, (Ankara: Seçkin Yayıncılık).
- Ulusoy, Ahmet ve Tekdere, Mustafa (2019), “Türkiye’deki Belediyelerin Mali Sorunları ve Muhtemel Etkiler”, *Uluslararası Bilimsel Araştırmalar Dergisi*, 4 (2), s. 167-182.
- Uygun, Oktay (2015), “Yerel Yönetim Reformu İçin Anayasal İlkeler”, *Strategic Public Management Journal*, 1 (2), s. 1-27.

- Wilson, John Gardner, David Kurganbaeva, Gulmira ve Elena Sakharchuk (2002), “The Changing Role of Local Government Managers in a Transitional Economy: Evidence from the Republic of Kazakhstan”, *The International Journal of Sector Management*, 15 (5), s. 399-411.
- Yeerken, Wuzhati Hui, Liu ve Liu Weidong (2014), “The Spatial Evolution of Population in Kazakhstan from the 21st Century”, *Geographical Review of Japan Series B*, 87 (1), s. 27-40.
- Zaharia, Petronela ve Bilouseac, Irina (2009), “Decentralization and Local Autonomy-Local Public Management Defining Principles”, *Annales Universitatis Apulensis Series Oeconomica*, 11 (2), s. 805-812.
- Zhumashov, Yerkebulan (2016), “Rural Local Government System in Kazakhstan: Recent Issues”, *International Review of Management and Marketing*, 6 (5), s. 211-220.

Mevzuat

- 2972 sayılı Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkındaki Kanun, 18.01.1984 ve 18285 Resmî Gazete Sayısı, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=2972&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5> (05.01.2021).
- 5393 Sayılı Belediye Kanunu, 13.07.2005 Tarih ve 25874 sayılı Resmi Gazete, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf> (01.01.2021).
- 95-IV sayılı Kazakistan Cumhuriyeti Bütçe Kanunu, https://online.zakon.kz/document/?doc_id=30364477#pos=5;-110 (14.01.2021).
- 148-II sayılı Kazakistan Cumhuriyeti Yerel Yönetim ve Özyönetim Hakkında Kanun, https://online.zakon.kz/document/?doc_id=51021546#pos=5;-110 (14.02.2021).

MUHAFAZAKÂR VE FEMİNİST İDEOLOJİLER BAĞLAMINDA İSTANBUL SÖZLEŞMESİ TARTIŞMALARINA YÖNELİK BİR ELEŞTİREL SÖYLEM ANALİZİ

Funda KEMAHLI GARİPOĞLU¹,
Ayşem SEZER ŞANLI²

Özet

Avrupa Konseyi tarafından 2011 yılında imzaya açılan, “Kadına Yönelik Şiddet ve Aile İçi Şiddetin Önlenmesi ve Bunlarla Mücadeleye İlişkin Avrupa Konseyi Sözleşmesi”, İstanbul'da imzaya açılması nedeniyle kamuoyunda “İstanbul Sözleşmesi” olarak bilinmektedir. Türkiye, sözleşmeyi ilk imzalayan ülkedir. Sözleşme 2014 yılında yürürlüğe girmiş, özellikle 2020 yılında da kamuoyunun gündemine farklı ideolojik tartışmalarla gelmiş ve 2020 Temmuz- Ağustos aylarında çok fazla tartışılmıştır. Konunun bir tarafında, sözleşmenin aile kurumuna zarar verdiği ve eşcinselliği tanıyarak toplumun ahlaki yapısını bozduğu görüşüne sahip ve Türkiye'nin sözleşmeden çıkmasını isteyen muhafazakâr kesimler bulunmaktadır. Bir diğer tarafında ise, sözleşmenin kadına şiddet konusunda ağır yaptırımlar getiren en kapsamlı metin olarak mutlaka korunması gerektiğini düşünen ve kadının insan haklarını temel alan feminist kesimler bulunmaktadır. Bu kesimlerin farklı tezleri, mevcut dönemde basının da temel gündemlerinden biri haline gelmiştir. Çalışma, bu konudan hareketle Teun A. Van Dijk'in eleştirel söylem analizi yönteminden yola çıkarak yazılı basın verileri ile sözleşme özelindeki muhafazakâr ve ideolojik söylemsel bağlamları değerlendirmektedir. Çalışmanın örnekleminde, ana akım medya odağı olarak Hürriyet; muhalif sol gazeteler olarak Cumhuriyet, Duvar, T24 ve

¹ Dr. Öğr. Üy., Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, fundakemahli@gmail.com, ORCID No: 0000-0002-8768-776X

² Dr. Öğr. Üy., Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, aysemsezer@gmail.com, ORCID No: 0000-0002-9954-4811

Makale gönderim tarihi: 20.04.2021

Makale kabul tarihi: 10.06.2021

muhafazakâr gazeteler olarak ise Yeni Şafak ve Yeni Akit gazetelerindeki haber verileri kullanılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: İstanbul Sözleşmesi, Feminizm, Muhafazakârlık, Eleştirel Söylem Analizi.

CRITICAL DISCOURSE ANALYSIS OF THE ISTANBUL CONVENTION IN THE CONTEXT OF CONSERVATIVE AND FEMINIST IDEOLOGIES

Abstract

The “Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence Against Women and Domestic Violence”, which was opened for signature in 2011 by the Council of Europe, is publicly known as the “Istanbul Convention”, since it was opened for signature in Istanbul. Turkey is the country that put the first signature to the contract. The Convention entered into force in 2014, especially in 2020, it came to the public's agenda with different ideological debates and was discussed a lot in July - August 2020. Conservative groups and has the opinion that the contract disrupt the moral structure of society by recognizing homosexuality and damage the institution of family, so they wants to get out of the convention. On the otherhand, there are feminist groups who think that the convention should be protected as the most comprehensive text that imposes heavy sanctions on violence against women and that take women's human rights as basis. The different theses of these segments have become one of the main agendas of the press in the current period. Based on this issue, the study evaluates the written media data of the conservative and feminist ideological discursive contexts specific to the contract, based on the critical discourse analysis technique of Teun A. Van Dijk. As the sample in the study, Hürriyet as the mainstream media focus; Cumhuriyet, Duvar, T24 are used as opposition left-wing newspapers, and Yeni Şafak and Yeni Akit as conservative newspapers.

Keywords: Istanbul Convention, Feminism, Conservatism, Critical Discourse Analysis.

Giriş

Kadınlara yönelik ayrımcılık, kadına şiddet gibi birçok insan hakkı ihlali ile evrensel boyutta mücadele edilmesinde ve kadın haklarının evrensel kodlarının oluşturulmasında önemli rol oynayan Birleşmiş Milletler'in (BM), 1946 yılında "Kadının Statüsü Komisyonu"nu kurması ve 1975-1985 yılları arası dönemi, "Kadın On Yılı" ilan etmesi en önemli adımlardan biri olarak kabul edilmektedir. 1975 yılında Meksika'da düzenlenen ve devletler düzeyindeki ilk uluslararası toplantı olan "Birinci Dünya Kadın Konferansı", kadın sorunlarının çözümüne yönelik kolektif bilincin oluşturulması açısından önemlidir. 1980 yılında ise aile içinde kadına yönelik şiddetin önlenmesine ilişkin ilke kararının kabul edildiği "İkinci Dünya Kadın Konferansı" Kopenhag'da gerçekleştirilmiştir. 1985 yılında Nairobi'de düzenlenen "Üçüncü Dünya Kadın Konferansı"nda kadına yönelik şiddetin dünyanın tüm toplumlarında yaşanan evrensel bir sorun olduğu vurgulanmıştır (Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü, 2012: 10,11). 1995 yılında Pekin'de düzenlenen "Dördüncü Kadın Konferansı"nda "Pekin Deklarasyonu ve Eylem Platformu" kabul edilerek kadına yönelik şiddetin insan hakları ihlali olduğu vurgulanmıştır. 2000 yılındaki "Pekin+5 Konferansı"nda da, kadınlara ve kız çocuklarına yönelik şiddetin, bir insan hakları sorunu olduğu, şiddetin önlenmesinin ve ortadan kaldırılmasının devletlerin sorumluluğunda olduğu beyan edilmiştir (Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü, 2012).

1970'lerden başlayarak 1990'ların sonuna gelindiğinde kadın haklarının gelişimi bağlamında, küresel kadın hareketinin BM aracılığıyla dünyanın bütün devletlerine evrensel düzeyde bir kadın sorununun varlığını ve bunun çözümü için gerekli politikaları uygulama gerekliliğini kabul ettirmesi önemli bir kazanım olmuştur (Sancar, 2011:73,74). BM'nin kadın sorunlarının çözümüne yönelik faaliyetleri içerisinde en önemli adımlarından biri ise, Kadına Karşı Her Türü Ayrımcılığın Önlenmesi Sözleşmesi (CEDAW)'ın 1979 yılında BM Genel Kurul'u tarafından kabul edilmesidir. 1981'de yürürlüğe giren, cinsiyet eşitsizliklerinin ve ayrımcılığın ortadan kaldırılmasını, kadının insan haklarının sağlanmasını hedefleyen CEDAW, Türkiye tarafından 1985 yılında imzalanmış; 19 Ocak 1986 tarihinde de yürürlüğe girmiştir. CEDAW'ın Türkiye'de yürürlüğe girmesinden sonra; 1998 yılında ise 4320 sayılı "Ailenin Korunmasına Dair Kanun" kabul edilmiştir (Moroğlu, 2016). CEDAW'ın hukuki mevzuata yansıtılması bağlamında değerlendirilen 4320 sayılı Ailenin Korunmasına Dair Kanun, aile içi şiddeti suç olarak tanımlamış; aile içi şiddete uğrayan kişilerin korunmasına ve şiddet uygulayanın evden uzaklaştırılmasına ilişkin koruyucu hükümler getirmiştir (Parlak Börü, 2017: 58,59).

Uluslararası örgütler düzeyinde kadın sorunlarının çözümüne ilişkin olarak Avrupa odağındaki faaliyetlere bakıldığında ise, Avrupa Konseyi'nde 1950 yılında imzalanıp 1953 yılında yürürlüğe giren “Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi”nin (AİHS) temel belge niteliğinde olduğu görülmektedir (Moroğlu, 2012: 363). Toplumsal cinsiyet eşitsizliği ve cinsiyet ayrımcılığı, kadına yönelik şiddet gibi kadının insan hakları ihlallerinin önlenmesi ve ortadan kaldırılması, kadın haklarının iyileştirilmesi amacını taşıyan Avrupa Konseyi “Europe Convention on Preventing and Combating Violence Against Women and Domestic Violence” (Kadına Yönelik Şiddetin ve Ev İçi Şiddetinin Önlenmesi ve Bunlarla Mücadeleye Dair Sözleşme) ise uluslararası bağlayıcılığı olması niteliği ile diğer uluslararası karar ve sözleşmelerden farklılık taşımaktadır. Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi 7 Nisan 2011 tarihinde sözleşmeyi kabul ederek, üye ülkelerin imza ve onayına sunmuştur. 1 Ağustos 2014 tarihinde de sözleşme yürürlüğe girmiştir. Sözleşme, 11 Mayıs 2011 tarihinde İstanbul'da imzaya açıldığından kamuoyunda “İstanbul Sözleşmesi” olarak bilinmektedir ve sözleşmeyi onaylayan ilk ülke Türkiye olmuştur (Moroğlu, 2016). Sözleşme Türkiye'de “Kadına Yönelik Şiddet ve Aile İçi Şiddetin Önlenmesi ve Bunlarla Mücadeleye İlişkin Avrupa Konseyi Sözleşmesi” adıyla yürürlüğe girmiştir. Ancak, Türkiye'de son yıllarda yoğunlaşan tartışmalarla birlikte, 31429 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 19 Mart 2021 tarihli ve 3718 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı ile Türkiye İstanbul Sözleşmesi'nden ayrılmıştır (Anadolu Ajansı, 2021).

Kadına yönelik şiddet konusunda bağlayıcılığa sahip ilk ve tek uluslararası sözleşme olması bakımından büyük bir öneme sahip olan sözleşmenin en belirgin özelliği, imzacı ülkelere şiddetin önlenmesi konusunda pek çok yükümlülük getirmesidir (Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü, 2012: 13). İstanbul Sözleşmesi kadınlara yönelik şiddetin, kadın erkek eşitsizliği gerçeğinden kaynaklandığı ön kabulü ile, şiddetle etkili mücadele için kadınların güçlendirilmesini ve toplumsal cinsiyet eşitliğinin sağlanması için zihniyet değişikliğinin gerekliliğini öngörmektedir. Bu nedenle, sözleşmenin giriş bölümünde şiddetin kadın erkek eşitsizliğinin bir sonucu olduğu özellikle vurgulanmıştır (Moroğlu, 2016). Sözleşmenin ruhuna bakıldığında “kadına karşı şiddet”, “aile içi şiddet” ve “kadın- erkek arasında eşitlik” kavramlarına vurgu yapıldığı, kadına yönelik şiddetin kadın ve erkek arasındaki eşitsizliğin bir tezahürü olduğu, bu yüzden kadın ve erkek arasında yasal ve fiili eşitliğin sağlanmasının şiddeti önlemek açısından önemli bir faktör olduğu vurgulanmaktadır (Council of Europe, 2011:3; Kırbaş Canikoğlu, 2015: 366; Şener, 2012).

Bu bağlamda sözleşmede “toplumsal cinsiyet” kavramı, öne çıkan kavramlardan biri olmuş ve “herhangi bir toplumun, kadınlar ve erkekler için uygun olduğunu düşündüğü sosyal anlamda oluşturulmuş roller, davranışlar, faaliyetler ve özellikler” olarak tanımlanmıştır (Council of Europe, 2011: 5). “Toplumsal cinsiyete dayalı şiddet” kavramı ise; “bir kadına karşı, kadın olduğu için yöneltilen veya kadınları orantısız bir biçimde etkileyen şiddet” olarak ifade edilmektedir (Council of Europe, 2011: 5). Sözleşmenin 4 (3) maddesinde de “sözleşmeye taraf devletlerin, sözleşme hükümlerinin özellikle de mağdurların haklarını korumaya yönelik tedbirlerin, cinsiyet, toplumsal cinsiyet, ırk, renk, dil, din, siyasi veya başka tür görüş, ulusal veya sosyal köken, bir ulusal azınlıkla bağlantılı olma, mülk, doğum, cinsel yönelim, toplumsal cinsiyet kimliği, sağlık durumu, engellilik, medeni hal, göçmen veya mülteci statüsü veya başka bir statü gibi, herhangi bir temele dayalı olarak ayrımcılık yapılmaksızın uygulanmasını temin edecekleri” vurgulanmıştır. Bu maddeyi tamamlayıcı olarak sözleşmeye taraf devletlerin genel yükümlülüklerini düzenleyen 12 (5) maddesinde, tarafların kültür, töre, din, gelenek veya sözde namus gibi kavramların sözleşme kapsamındaki herhangi bir şiddet eylemine gerekçe olarak kullanılmamasını temin etme yükümlülükleri vurgulanmıştır (Council of Europe, 2011: 5, 8).

Kadına yönelik şiddetin önlenmesi amacıyla yasal bir çerçeve oluşturulan İstanbul Sözleşmesi ile fiziksel, cinsel, psikolojik şiddetin yanı sıra zorla evlendirme, ısrarlı takip gibi farklı şiddet türleri tanımlanmış ve bunlara ilişkin yaptırımlar da getirilmiştir (Asan, 2019: 9; Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü, 2019: 18). Ayrıca sözleşmede kadına yönelik şiddetle mücadele; önleme, koruma, cezalandırma ve politika geliştirme boyutlarıyla yer almıştır (Asan, 2019: 5).

Türkiye’de İstanbul Sözleşmesi’ne dayanarak 8 Mart 2012 tarihinde çıkarılan 6284 sayılı “Ailenin Korunması ve Kadına Karşı Şiddetin Önlenmesine Dair Kanun” en belirleyici hukuki düzenleme niteliğindedir. 6284 sayılı kanun ile 4320 sayılı “Ailenin Korunmasına Dair Kanun” yürürlükten kaldırılmıştır. İstanbul Sözleşmesi’ne dayanan 6284 sayılı kanun, şiddete uğrayan veya şiddete uğrama tehlikesi bulunan kadınları, çocukları, aile bireylerini ve tek taraflı ısrarlı takip mağduru olan kişileri korumayı hedeflemektedir. İstanbul Sözleşmesi’nde, şiddetin önlenmesi açısından evlilik temelli birlikteliklerin şart kılınmadığı, kadının “kadın olduğu için” korunduğu kanunun kadına yönelik şiddet tanımında ve kanunun ilgili maddelerinde belirtilmiştir. Kanunda “ev içi şiddet” ile “kadına yönelik şiddet” ayrıca tanımlanmıştır. “Ev içi şiddet”, şiddet mağdurunun ve şiddet uygulayanla aynı haneyi paylaşmasa da aile veya hanede ya da aile mensubu sayılan diğer kişiler arasında meydana gelen her türlü fiziksel, cinsel,

psikolojik ve ekonomik şiddet olarak tanımlanmıştır (Özbilen ve Soygüt Arslan, 2012: 369, 375).

6284 sayılı kanunun dayanağını oluşturan ve kadına yönelik şiddetin önlenmesi amacıyla evrensel boyutta yasal bir çerçeve sunan İstanbul Sözleşmesi, içerdiği kavramlar, tanımlar ve maddeleri ile tartışmalara konu olmaktadır. Özellikle İstanbul Sözleşmesi'nde yer alan cinsiyet ayrımcılığının ve toplumsal cinsiyet eşitsizliğinin ortadan kaldırılması; cinsel yönelim ve toplumsal cinsiyet kimliği nedeniyle ayrımcılığın önlenmesi gibi hedefler içerisindeki kavramlar tartışmaların odağında yer almıştır.

Sözleşmenin önemli kavramlarından olan "toplumsal cinsiyet" kavramı, feminist kuramın da merkezi kavramlarından birisi olarak tartışmaların odağında yer almaktadır (Yüksel, 1992: 121; Butler, 2014: 50 ; Bayhan, 2013: 153). Raewyn Connell (1998: 190), toplumsal cinsiyeti şöyle tanımlar: “İnsanların eril ve dişil olarak, üremeye dayalı bölünmesi kapsamında veya bu bölünmeyle bağlantılı olarak örgütlenmiş pratiktir.” Toplumsal cinsiyet kavramı, kadın erkek eşitsizliğini dışa vuran ve “İstanbul Sözleşmesi”nde vurgulandığı üzere mücadele edilmesi gereken bir durumdur.

Toplumsal cinsiyet kavramı, Türkiye kamuoyunda özellikle muhafazakâr kesimler tarafından tartışmalara konu edilmiş; hatta toplumu cinsiyetsizleştirme projesi olarak tanımlanmıştır. Muhafazakâr kesimler, sözleşmenin ailenin kökünü kazıyan, kadının beyanını esas almakla erkekleri peşinen suçlu ilan eden ve onların gereksiz yere aile konutlarından uzaklaşmalarına sebebiyet veren bir anlayışa sahip olduğunu iddia etmektedirler. Buna göre, bu durum ailelerin parçalanmasına sebep olmaktadır. Toplumsal cinsiyet ve cinsel yönelim ifadeleri ise toplumun cinsiyetsizleştirilmesi, eşcinselliğin kabulü olarak muhafazakâr kesimin argümanlarında yer almıştır. Sözleşmedeki “sözde namus” ifadesi de, Türk toplumunun örf ve adetlerini yok saymak olarak yorumlanmıştır. Bu anlayış ve yorumların karşısında ise, feminist kesimler yoğun şekilde karşı görüşlerini ifade etmişler; toplumsal cinsiyet kavramını eşitsizlik ve ayrımcılık doğuran faktörler olarak toplumsal cinsiyet eşitliğinin sağlanması bağlamında, cinsel yönelim kavramını ise insan hakları bağlamında ele almışlardır.

Bu çerçevede İstanbul Sözleşmesi üzerinden gerçekleşen tartışmalarda, muhafazakâr ve feminist görüşler karşılıklı olarak çatışmaktadır. Tartışmaların yoğun olduğu bu süreç içerisinde, 19 Mart 2021 tarihli ve 3718 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı ile Türkiye İstanbul Sözleşmesi'nden ayrılmıştır. Bu kararın alınmasına kadar gelinen süreçte, kamuoyunda farklı ideolojik kutupların yürüttüğü tartışmalar ve bu tartışmaların iktidar tarafından değerlendirilmesi etkili olmuş görünmektedir. Tartışmaların en

sistematik ve en görünür olduğu medya - basın verileri ayrı bir öneme sahiptir. Her gün yeniden ürettiği mesajlar ile toplumu biçimlendirici ve dönüştürücü etkiye sahip olan medya - basın, kamuoyu oluşturma gücü nedeniyle siyasi aktörler açısından da önemli bir yere sahiptir.

Sosyal bilimler literatüründe söylem çalışmaları, 1990'lı yıllar ve sonrasında eleştirel söylem analizi üzerinde yoğunlaşmaktadır. Bu analiz türü, “bilgi, ideoloji ve güç ilişkilerini ortaya çıkarma amacıyla” olup ideolojinin dili nasıl değişik düzeylerde kuşattığına odaklanmaktadır (Sözen, 1999; Fairclough, 2003; Fairclough ve Wodak, 1997). Aynı zamanda eleştirel söylem analizi, dil formları içerisinde örtük bir biçimde yer alan anlam ve ideolojilerin bulunmasını sağlayarak, iktidar, söylem ve ideoloji arasındaki ilişkiyi medya içerikleri aracılığıyla incelemeye olanak tanımaktadır. Buradan hareketle çalışmada, Teun A. Van Dijk'in eleştirel söylem analizi modelinden yola çıkılarak; “İstanbul Sözleşmesi” özelinde tartışılan muhafazakâr ve feminist tezler ideolojik bağlamları ile ele alınmaktadır. Çalışmada, farklı ideolojik görüşler doğrultusunda yayımlanan gazetelerin haber metinleri, Dijk'in modeline göre analiz edilmektedir. İstanbul sözleşmesi ile ilgili tartışmaların basının ana gündemine yerleştiği 2020 yılının Temmuz ve Ağustos aylarını kapsayan bir zaman diliminden yola çıkılarak Hürriyet, Cumhuriyet, T24, Duvar, Yeni Şafak ve Yeni Akit gazetelerinin dijital versiyonlarında (internet ortamında - çevrimiçi) çıkan haberler taranmıştır. Bu taramaya dayalı eleştirel söylem analizinin temel amacı, tartışmalar süresince yazılı basın haberlerinde kullanılan dilin arkasındaki feminist ve muhafazakâr bağlamları ortaya koymaktadır.

1. Kuramsal Çerçeve: Sözleşme Özelinde Çarpışan Muhafazakâr ve Feminist Tezler

Muhafazakâr ideoloji, kadını bir birey olarak değil; aile içerisindeki rolleri ve sorumlulukları ile değerlendiren bir ideolojidir (Demirkanoğlu, 2017: 290). Birey ve toplum arasında uyumu tesis eden kurumlara önem veren muhafazakârlık, bu kurumların en önemlisi olarak aileyi görmektedir (Yılmaz, 2003: 100; Duman, 2012: 45). Ancak, bu yaklaşım tüm toplum tipleri için değil geleneksel/muhafazakâr toplumlar için geçerlidir. Bu açıdan, muhafazakâr toplumların harcını geleneksel ataerkil aile, din ve ahlak müesseseleri oluşturmaktadır. Muhafazakâr toplumun temeli olan muhafazakâr ideoloji, aile kurumu içerisindeki eşitsizlikleri tabi bulmakta, kadının “doğası gereği” ikincil konumda olmasını olağan karşılamakta; bu bağlamda gelenekselve otoriter aile modellerini desteklemektedir (Baker, 2006: 101). Buna göre, ailede baba otoritesi ile karşılaşan bireyler, toplumsal cinsiyet rollerini öğrenmekte, talim ve terbiye süreçlerinden geçerek

ehil hale gelmektedirler (Çaha, 2004: 22). Bu açıdan, muhafazakâr ideoloji temel olarak eril, dini ve aynı zamanda da millî temalarla toplumsallık kazanmaktadır (Öğün, 2006: 543). Bu ideolojinin temelinde kadın özgürleşmesi, kadının insan hakları, kadın ve erkek eşitliğinden ziyade aile değerlerinin korunması endişesi vardır (Geçer ve Kıymaz, 2019: 90).

Geleneksel ailede, kadının temel sorumluluğu ev işlerini idame ettirmek ve çocukların bakımını üstlenmektir. Aile, kadının doğal ortamı olarak görülmekte; kadının evinde daha güvende olacağı varsayılmaktadır (Çokoğullar Bozaslan, 2018: 43). Bu durum, kadınların üretim alanlarından dışlanmasına ve özel alana özgülenmelerine neden olmaktadır (Yaman Öztürk, 2012: 275). Muhafazakâr kadın düşünürler Mary Ward, Lucy Souldby, Elizabeth Wordworth ve Louise Creighton kadınların geleneklere bağlı olarak oluşmuş toplumsal cinsiyet rollerini doğal karşılamalarını salık verir. Buna göre, kadın kadınlığını bilerek davranmalı, doğasından kaynaklanan üstün ve zayıf yönlerinin farkında olarak toplumsal rollerini gerçekleştirmelidir (Demirkanoğlu, 2017: 300). İslamcı muhafazakâr bir çizgide yayın yapan “Kadın ve Aile” dergisi, muhafazakâr teorinin aileyi ele alışını şu ifadelerle ortaya koyar:

... Sizler yuvanın direği, toplumumuzun temellerisiniz... Çocukları sağlıklı olarak siz yetiştirir; aile görgü ve terbiyesini onlara siz verir; ninnilerle, öğütlerle, dualarla siz yönlendirirsiniz... Erkekler sizin sayenizde mutlu ve başarılı olur; eve dönünce günün yorgunluğunu, hayatın velvele ve dağdağasını unuttur, sizde teselli bulur, memnun ve müsterih uyur (Arat, 1990: 94).

Görüldüğü üzere, İslam’ın aile ve toplum düzenini referans alan Türk muhafazakârlığı, teorik olarak muhafazakâr ideoloji ile uyumlu bir şekilde, kadını ailenin bir parçası olarak değerlendirmektedir. Dolayısıyla, kadının insan hakları aile kurumunun devamlılığı söz konusu olduğunda ikincil kalmaktadır. Muhafazakâr düşünce kadına yönelik şiddeti eleştirirken de aile kurumunu sorunsallaştırmamaktadır. Ailenin bir bütün olarak kutsanması ve aile içindeki ilişkilerin mahrem sayılarak irdelenememesi, uygulamada kadına yönelik şiddetin meşrulaştırılmasına neden olabilmektedir (Yıldırım, 2007: 52). Dolayısıyla, İstanbul Sözleşmesi özelinde tartışılan “toplumsal cinsiyet eşitliği” ve “aile içi şiddet meselesi” ailenin korunması kaygısı ile kavran(ama)makta; önemli ölçüde sözleşme karşıtlığına yol açmaktadır. Kadın özgürleşmesinden yana atılan her adımın ailenin sonunu getirip getirmeyeceği tartışılmaktadır.

Muhafazakârlığın sözleşmeye yaklaşımı, aileyi merkeze alan bir konumlanmadan yola çıkarsa da, öte yandan Türkiye’de 1980’lerden sonra gelişen İslami feminizm çizgisinde, muhafazakâr ideolojinin tekçi bakış açısını eleştiren, bu ideolojinin kadın ve aile sorunsalını sorgulayan bir akım

da gelişmiştir. Literatürde “İslami/İslamcı feminizm”, “Müslüman feminizm” gibi adlandırmalarla anılan bu gruplar, İslam’ın feminizmin eşitlikçi perspektifi ile uyum içerisinde bir anlayıştan yola çıktığı iddiasındadır. Bu iddiayı kuvvetlendirmek için, Kuran’ın cinsiyet eşitliği anlayışına dayandığı vurgulanmakta; İslam’da kadının eğitimden sosyal yaşamına kadar birçok hakkının tanındığı belirtilmektedir (Güç, 2008: 658; İngün, 2005: 84). Ancak, sözleşmeye etkin olarak destek veren ve bu yaklaşımdan neşet eden kişi ve gruplar var olmakla birlikte, İslami muhafazakârlığın ana omurgasını oluşturan eşitlikçi olmayan yaklaşımlar sözleşme tartışmalarında belirgin bir ağırlık kazanmış görünmektedir. Bu nedenle, çalışmada eşitlikçi feminist tezler ve cinsiyetçi muhafazakâr tezlerin birbirinin zıddı argümanlarla sözleşmeye yaklaştığı tespitinden yola çıkılarak, bu kutuplaşma çalışmanın başlığına yansıtılmıştır. İslam ve feminizmin birlikte ele alınmasının mümkün olduğunu düşünen İslami/muhafazakâr feminist yaklaşımlar ise, bazı gazete kaynaklarında kendilerine yer bulabildikleri ölçüde çalışmada eşitlikçi perspektif içerisinde değerlendirilmiştir.

Tartışmanın diğer tarafında yer alan feminizm ideolojisi, kadın hakları ve kadın özgürleşmesini temel alan bir siyasi ideolojidir. Feminizm, hem patriarkal güç ilişkilerinin ve kadının sömürülme koşullarının analizine dayanan bir teori hem de kadın özgürleşmesini merkeze alan yeni bir düzen için mücadele etmeye dönük bir siyasi-toplumsal harekettir (Gross, 1994: 367). Bu açıdan, kadın erkek eşitliğine dayanan yeni bir toplum inşasını hedeflemek; bu toplum da muhafazakâr/geleneksel toplumun zıddı olarak konumlanmaktadır (Hooks, 2004: 53). Bu açıdan, feminist kuram erkek merkezci bir tarihten insan merkezci bir tarih inşasına uzanır, eşitlikçi bir toplum ideali üzerinde yükselir (Erkızan, 2011: 10). Feminist kuram, kadın bedeninin metalaşmasına ve şiddetin araçsallaştırılmasına aile kurumu içerisinde kadın-erkek ilişkilerini sorunsallaştırarak yaklaşır (Uygur ve Çağlar, 2013: 119). Buna göre, şiddetin kökeninde toplumsal cinsiyet rejimi ve eril/ataerkil düzenin uygulamaları yatmaktadır (Uluocak, 2014: 3). Bu bağlamda, eril şiddetin en yaygın görünen türünü ise aile içi şiddet oluşturmaktadır (Sancar, 2013: 182).

Feminizm, muhafazakâr ideolojinin kadının doğal ve en güvenilir ortamı olarak görülen evin kadının “ikinci cins” olarak görülmesine neden olduğunu iddia eder. Feminist kuramcılardan Simone de Beauvoir (1993: 15), kadınların ev işlerine mahkûm edilmesini ve kamusal alanın sadece erkeklere özgü bir ayrıcalık olarak görülmesini eleştirir. Feminizm bu açıdan özel/mahrem alanın, eşitsiz ilişkiler üzerine kurulu ve politik sorgulamaya kapalı bir alan olarak ele alındığını, kadınların eş ve annelik rolleri ile konumlandırıldığını ortaya koyar (Cevizci, 2017: 684; Friedan, 2002: 60).

Buradan hareketle, ailenin mekânı olarak evin kadınlar aleyhine eşitsiz ilişkiler doğurduğu görülmektedir (Berktay, 2013: 6). Ev, kadınların ev işlerinin rutini tarafından kuşatıldığı bir alandır. Biyolojik yeniden üretim (üreme), ev işleri, çocuk bakımı ile vazifelenen kadınların gündelik yaşamı hane hayatı içerisine sıkışmıştır (Pink, 2004: 41; Birkalan Gedik, 2011: 108; Smith, 2002: 276; Holmes, 2009: 9). Bir eşitsizlik mekânı olarak ev, kadınları kısır bir döngü içerisinde tekrarlanan bir yaşama mahkûm etmektedir. “Toplumsal cinsiyet eşitliği evde başlar ya da evde biter” ifadesi, aile içerisindeki eşitsizliğin toplumsal ilişkileri de şekillendirdiğini çıkarsanmaktadır (Fine, 2011: 97).

Görüldüğü üzere feminizm, kadının aileden ya da özel alandan kaynaklanan sorunlarının son derece politik olduğunu ifade ederek meseleyi siyasal alana taşımaktadır (Bora, 2008: 818). Dolayısıyla aile kurumu içerisinde yaşanan sorunların da siyasi meseleler olarak devlet ve siyaset gündemine taşınmasının önü açılmaktadır; ki sözleşme özelinde aileye saldırı olarak görülen muhafazakâr yaklaşımların da tepkisi bu noktada ortaya çıkmaktadır. Ancak, muhafazakârların “feminaziler” söylemiyle tepkilerini yönelttikleri feministler, aileyi bir mahrem alan olarak kabul etmemektedir. Aksine, aile iktidar ilişkilerinden bağımsız düşünülemez bir toplu mücadele alanıdır (Hartmann, 1981: 368; Öğütle, 2012: 64). Sonuç olarak muhafazakâr ve feminist ideolojilerden oluşan kuramsal çerçevenin ortaya koyduğu durum, çalışmanın analiz kısmındaki verilerle desteklenmektedir. Örneklem içerisinde yer alan Yeni Akit, Yeni Şafak dergileri sözleşme karşıtlığı üzerinden en belirgin muhafazakâr argümanları ortaya koyarken; Duvar, T24 ve Cumhuriyet gazetelerinde ise sözleşmeye destek vererek eşitlikçi feminist tezler kendine yer bulmuştur. Ara bir akım olarak muhafazakâr; ancak eşitlikçi feminist tezler de Duvar ve T24 gazetelerinde belli bazı köşe yazarlarının görüşlerine yansımıştır.

2. Yöntem ve Veriler

Van Dijk’in eleştirel söylem analizi modeli, haber metinlerindeki dilsel kurgular ile toplumsal güç ilişkilerinin niteliğini, aktörlerini, ideolojilerini ve değerlerini ortaya çıkarmak açısından bir analiz aracı olarak önemlidir. Bu doğrultuda İstanbul Sözleşmesi’nin analizi için çalışmada Van Dijk’in eleştirel söylem analizi modeli kullanılmıştır. Bu doğrultuda çalışmanın analizi, Dijk’in modelinde kurguladığı başlıklardan yola çıkarak gerçekleştirilmektedir.

Van Dijk (2015), haber metni içindeki toplumsal, politik ve tarihsel süreçlere odaklanarak ideolojilerin yayılmasında ve yeniden üretilmesinde söylemin önemini vurgular. Van Dijk’in eleştirel söylem modeli, haberin

yapısını ve haberin ideolojik sunumunu ortaya çıkarması bakımından öne çıkmakta ve haberi kamu söyleminin bir formu olarak kabul edip, haber söyleminin temel yapısını şekillendiren bağlamsal etkenlerin önemine değinmektedir (Özer, 2011: 82, 83). Van Dijk, haber metinlerinde söylem içinde yeniden inşa edilen iktidar ilişkilerini ve bunlara bağlı ideolojik bağlamları dilsel kavram ve yapılara odaklanarak analiz etmektedir (Büyükkantarcıoğlu, 2012: 178).

İdeoloji ve söylem çözümlemelerinde kitle iletişim araçlarının yaydığı mesajların yapılarının ve bilişsel ve sosyo-kültürel bağlam yapılarının analizi önemlidir (Van Dijk, 1991). Çünkü Van Dijk'e göre (2003:17-19), ideolojiler sadece dünyayı anlamak için değil, aynı zamanda grup üyelerinin toplumsal pratiklerinin temeli olarak da anlamlıdır. İdeolojik fikirlerin çoğu ise aile, arkadaş ve en önemlisi yazılı-görsel kitle iletişim araçları aracılığıyla edinilmektedir. Çok alanlı yapısı itibariyle söylem ve ideoloji; söylem-biliş ve toplum alanındaki çözümlemelere ihtiyaç duymaktadır. Bu çerçevede dil kullanımı, metin, konuşma, sözlü etkileşim ve iletişim alt bileşenleri söylem analizinde önemlidir.

Söylemlerin sosyal yapı ile etkileşimini açıklamak, toplumdaki güç ve hâkimiyet ilişkilerinin yasallaştırılması, onaylanması, meşrulaştırılması, dönüştürülmesi, yeniden yapılandırılması sürecini ortaya koyabilmek ve analiz edebilmek için eleştirel söylem çalışmaları yol göstericidir (Van Dijk, 2004; Karaduman, 2017: 33). Van Dijk'e göre (2003:57-71), ideolojik söylemin genel stratejisi, “bizim hakkımızda olumlu şeyler söyle, onlar hakkında olumsuz şeyler söyle” mantığına dayanan ve diğer söylem yapıları ile birlikte “ideolojik kare” olarak adlandırılan; “bizim hakkımızda olumlu şeyleri vurgula; onlar hakkında olumsuz şeyleri vurgula; bizim hakkımızda olumsuz şeyleri vurgulama; onlar hakkında olumlu şeyleri vurgulama” şeklinde anlamsal ve sözcüksel vurgulamaya dayanmaktadır. Bu çerçevede ideolojinin söylem düzeyinde çözülmesi; anlam, konular, tanım düzeyi-ayrıntı derecesi, imalar ve önvarsayımlar, yerel tutarlılık, eş anlamlılık, karşıtlık, örnekler, yadsıma ifadeleri gibi birçok faktörü içermektedir.

Van Dijk (1991:110), haber metinlerinin eleştirel söylem analizinde öncelikle makro kural ve ilkelere göre haber metinlerinin yapısal olarak incelenmesi gerektiğini belirtmektedir. Makro boyutta tematik ve şematik olmak üzere iki ana yapı altında gerçekleştirilen analizde, öncelikle tematik olarak başlık, haber girişleri, spotlar ve fotoğraf gibi unsurlar ele alınmalıdır. Şematik düzeyde ise durum ve yorum alt aşamalarında ana olayın sunumu, hikâye örgüsü, sonuçlar, ardalın bilgisi ve bağlam bilgisi açıklandıktan sonra haber kaynakları ve olayın taraflarının yorumları analiz edilmelidir (Van Dijk, 2003; Özer, 2011: 83). Mikro düzeyde ise üst yapısal,

retorik, pragmatik, konuşmaya dayalı, etkileşimsel diğer yapılar ve stratejiler dikkate alınarak çözümlene yapılıır. Sentaktik çözümlenmede, bölgesel uyum, sözcük seçimleri ve retorik çözümlenmeleri gibi özellikler ön plana çıkmaktadır (Van Dijk, 1991:110; Özer, 2011: 83).

Bu yönetsel çerçeveden hareketle inşa edilen çalışmaya, ülke çapında yayın hayatına devam eden ve internet gazeteciliği (elektronik ortamda yayın yapan gazetelerin dijital-çevrimiçi versiyonları) de bulunan, Hürriyet, Cumhuriyet, T24, Duvar, Yeni Şafak ve Yeni Akit gazeteleri dâhil edilmiştir. Örneklem içerisinde yer alan Hürriyet gazetesi ana akım medyayı temsilen ve tirajı en yüksek gazetelerden biri olması nedeniyle çalışmaya dahil edilmiştir. Cumhuriyet, T24, Duvar muhalif sol; Yeni Şafak ve Yeni Akit ise muhafazakâr nitelikli gazeteler olarak çalışmada yer almışlardır. Bu açıdan örneklem oluşturulurken, muhafazakâr ve feminist söylemlerin belirgin olduğu gazetelere ağırlık verilmiştir. İdeoloji ve söylem çözümlenmesinin ve bilişsel, sosyo-kültürel bağlam yapılarının analizinin net bir şekilde ortaya konulabilmesi için çalışmaya dahil edilen gazetelerin seçiminde ve gruplandırılmasında niceliksel değil, niteliksel unsurlar göz önünde bulundurulmuştur. Bu nedenle tartışmaların yoğun olduğu dönemdeki süreci iyi okuyabilmek amacıyla, feminist ve muhafazakâr söylemlerin analiz edilebileceği gazete gruplarında sayıya dikkat edilmemiş; ana akım grubunda olduğu kabul edilen 1 gazete, muhalif sol grupta 3 gazete, muhafazakâr grupta ise 2 gazete çalışmaya dahil edilmiştir.

Seçilen yayın organlarında “İstanbul Sözleşmesi” anahtar kelimesi ile yapılan aramalar sonucunda, sözleşmeye ilişkin 1 Temmuz 2020 - 31 Ağustos 2020 tarihleri arası tüm haber ve gazete yazarlarının yazıları araştırma evrenine dâhil edilmiştir³. Çünkü İstanbul sözleşmesi her ne kadar imzalandığı günden itibaren tartışmalara konu olsa da, farklı ideolojik kesimlerin konuyu farklı fikişsel bağlamlarla yoğun olarak tartıştıkları, konunun kamuoyu ve siyasi iktidar gündeminde yoğun olarak yer aldığı dönem 2020 yılının Temmuz ve Ağustos aylarına denk gelmektedir. Bu nedenle konuya ilişkin tartışmaların yoğunlaştığı 2020 Temmuz ve Ağustos ayları, sözleşmeye destek ve karşıtlık bağlamında, feminist ve muhafazakâr tezlerin çarpışmalarının en görünür olduğu zaman aralığı olarak araştırma hedefleri açısından önemli bir zaman dilimidir. Bu amaçla ideolojik tartışmaların niteliğini, içeriğini, yönünü ve sürecini ortaya koyabilmek açısından basın verilerinin analizi söz konusu dönem ile sınırlandırılmıştır.

Van Dijk’ın eleştirel söylem analiz modeline göre makro ve mikro olmak üzere iki ana boyutta ele alınan haber metinleri, makro yapı analiz

³Gazete yazarlarının yazıları, özel haber ve röportajlar analizlerde ve tablolarda köşe yazısı olarak tanımlanmıştır.

edilirken tematik ve şematik çözümlenmeye tabi tutulmuştur. Makro boyutta tematik yapı incelemesi haber başlıkları, haber girişleri ve haber içerikleri üzerinden gerçekleştirilmiştir. Araştırma evreninin genişliği ve haber metin sayısının fazlalığı nedeniyle, makro düzey incelemesinde haber başlıkları tablolar halinde verilmiştir. Makro boyutta şematik yapı incelemesi ise ana olayın sunumu ve sonuçları ile ardalan ve bağlam bilgisi üzerinden yapılmıştır. Haber metninin mikro yapısının çözümlenmesinde ise; sentaktik çözümlenme, bölgesel uyum, sözcük seçimleri ve haberin retorik çözümlenmelerinin yapılabilmesi için, cümlelerin yapıları, sözcük seçimleri, haber oluşturulmaya çalışılan nedensel, işlevsel ve referansal ilişkiler, haberin inandırıcılığının sağlanması için kullanılan taraf ve tanık ifadeleri, aktarılan görüşler vb. unsurlar da konu çerçevesinde genel olarak ele alınmaktadır. Çalışmanın önemli bir kısıtı olarak, analize fotoğraf/görsel bilgisi dahil edilmemiştir. Çalışma, örnekleme dahil edilen gazete sayısının fazla ve tarih aralığının ise geniş olması nedeniyle, çalışmanın hacmini ölçsüz biçimde genişleteceğinden fotoğraflar eklenememiş; söylem analizinin dışında bırakılmıştır.

“İstanbul Sözleşmesi” anahtar kelimesi ile yapılan aramalar sonucunda, İstanbul Sözleşmesi’ne ilişkin 1 Temmuz 2020-31 Ağustos 2020 tarihleri arasında yapılan haberler ve köşe yazılarının sayısal verisi Tablo 1.’de verilmektedir.

Tablo 1. Araştırmaya Dâhil Edilen Haber ve Köşe Yazısı Sayıları

Gazeteler	Haber		Köşe Yazısı		Toplam
	Temmuz	Ağustos	Temmuz	Ağustos	
Hürriyet	5	10	3	2	20
Cumhuriyet	12	25	11	4	52
T24	6	39	5	3	53
Duvar	12	28	4	8	52
Yeni Şafak	5	1	7	6	19
Yeni Akit	6	21	2	12	41
Tüm Gazetelerdeki Toplam İlgili Haber Sayısı	46	124	32	35	237

Tablo 1.’e göre 6 gazetenin 1 Temmuz 2020-31 Ağustos 2020 tarihleri arasında “İstanbul Sözleşmesi” anahtar kelimesi sonucu araştırmaya dâhil edilen toplam haber ve yazı sayısı 237’dir. Bu haber ve yazıların 78’i Temmuz ayına, 159’u Ağustos ayına aittir. Temmuz ayında en fazla haberi Cumhuriyet ve Duvar gazeteleri yapmışken; Ağustos ayında en fazla haber

T24 ve Duvar gazeteleri tarafından yayımlanmıştır. Ağustos ayında tartışmaların yoğunlaştığı, o aya ilişkin haber sayılarının fazlalığından anlaşılmaktadır. Haber sayılarının niceliksel yoğunluğu muhalif gazeteler açısından önemli bir bulguya işaret ederken; Yeni Akit ve Yeni Şafak gazetesinde tartışmaların yoğunlaştığı Ağustos ayına ilişkin köşe yazılarının fazlalığı dikkat çekmektedir. Bu açıdan, muhafazakâr argümanların haber metinlerinden ziyade köşe yazılarında daha belirgin olduğu görülmektedir.

3. Analiz

3. 1. Hürriyet Gazetesi (Ana Akım)

Hürriyet gazetesinde 1 Temmuz 2020-31 Ağustos 2020 tarihleri arasında yayımlanan toplam 15 haber ve 5 köşe yazısı, haber sayısının azlığı nedeniyle tek bir dönem içerisinde incelenmiştir (Tablo 2).

Tablo 2. Hürriyet Gazetesi Haber/ Köşe-Özel Yazı Haber Başlığı: 01 Temmuz 2020 - 31 Ağustos 2020

Tarih / Türü (Haber /Köşe Yazısı)	Haber Başlığı	Yorum
1 16 Temmuz 2020 / Haber	İstanbul Sözleşmesi'nin Kaderi Belli Oluyor	Haber başlığı, somut bir olaya dayanmaktadır; eski veriler kullanılarak sansasyonel bir etki yaratılmaktadır.
2 23 Temmuz 2020 / Haber	“İstanbul Sözleşmesi'nin Yanındayız”	Haberde, Meral Akşener'in sözleşmeye verdiği açık destek yorumlama yapılmadan aktarılmaktadır.
3 23 Temmuz 2020 / K.Y: Elvan Kılıç	İstanbul Sözleşmesi'nin Hukuki Önemi	Yazının içeriğinde sözleşmenin yasal kazanımlarına odaklanarak eşitlikçi argümanlar ortaya koyulmuştur.
4 24 Temmuz 2020 / K.Y: Sedat Ergin	İstanbul Sözleşmesi Kadınlar İçin Hayati Bir Kazanım	Yazar, yazısına seçtiği başlıkta sözleşmeye verdiği önemi açık şekilde ifade etmektedir.
5 25 Temmuz 2020 / K.Y: Deniz Sipahi	İstanbul Sözleşmesinden Hacerimiz Bile Yok	Yazar, anket verilerine başvurarak toplulmda

			sözleşmeye dönük desteğin artacağı beklentisini işlemektedir.
6	28 Temmuz 2020 / Haber	İYİ Parti Genel Başkanı Akşener'den İstanbul Sözleşmesi Çağrısı	Haberde, Meral Akşener'in sözleşmeye destek çağrısı yorumlama yapılmadan aktarılmaktadır.
7	29 Temmuz 2020 / Haber	İstanbul Sözleşmesi'nin Ardından Boşanma Raporu	Haber başlığı,içeriğede dair net bir bilgi vermemekle birlikte,yazı içeriğinde söz konusu raporda, sözleşme ile boşanma oranlarının artması arasında bir ilişki-sellik olduğu yer almaktadır.
8	31 Temmuz 2020 / Haber	AK Parti'den Dilipak'ın Sözleşmesine Tepki	Haberde, Fatma Şahin'in ifadeleri doğrudan aktarılarak Dilipak'ın tutumuna yönelik eleştiriler yorumlama yapılmadan verilmektedir.
9	02 Ağustos 2020 / Haber	KADEM'den Eleştirilere Tek Tek Yanıt	Başlık, haber içeriğini doğrudan yansıtmakta; KADEM'in sözleşmeye verdiği destek ortaya konulmaktadır.
10	03 Ağustos 2020 / Haber	İstanbul Sözleşmesi Yüzde Yüz Yerli	Başlık, haberin içeriğinde yer alan Canan Kalsın'ın sözleşmeye desteğini doğrudan yansıtan bir alıntılama dayanmaktadır.
11	05 Ağustos 2020 / Haber	Kamu Baş denetçisi Malkoç: İstanbul Sözleşmesi'yle İlgili 200'e Yakın Başvuru Aldık	Haberde kurgulama yapılmamış, somut veri yansıtılmıştır. Haber başlığında başvuruların niteliği ile ilgili bilgi verilmezken, haber içeriğinde başvuruların sözleşmenin iptaline ilişkin olduğuna yer verilmiştir.

12	06 Ağustos 2020 / Haber	Kadınlardan Eylem: “Hayatlarımız için İstanbul Sözleşmesi uygulansın”	Haber başlığı, içerikle uyumludur. Haberde, yer ve zaman bilgisine yer verilmiştir.
13	07 Ağustos 2020 / Haber	AK Parti’li Kadınlar Abdurrahman Dilipak Hakkında 81 ilde Suç Duyurusunda Bulunacak	Haberde, niceliğin gücüne başvurulmuş, bazı tanık ifadeleri ile Dilipak’ın ifadelerine yönelik somut karşıtlık vurgulanmıştır.
14	07 Ağustos 2020 / Haber	TBMM Başkanı’ndan İstanbul Sözleşmesi Açıklaması: Çıklacak Bir Durum Yok	Haberde, habere konu olan meclis başkanının hem feminist kesimleri karşısına almamaya çalışan hem demuhafazakâr kesimleri gücendirmemeye özen gösteren bir ara yaklaşım ile verdiği röportajın verileri, kurgulama yapmadan aktarılmıştır.
15	07 Ağustos 2020 / K.Y: Hande Fırat	Mesele İstanbul Sözleşmesi Değil. Neyin Hesabı?	Köşe yazısında, yazarın eşitlikçi argümanları desteklediği görülmektedir.
16	08 Ağustos 2020 / Haber	Muhafazakâr Kadınlardan İstanbul Sözleşmesi Çıkışı: Sahip Çıkılmalı	Haberde, muhafazakâr grupların sözleşme karşıtlığı vurgulanmış; ancak yine muhafazakâr kadınların bir kesiminin sözleşmeye desteği, destek veren kadınların ifadeleri ile verilmiştir. Bu haber, muhafazakâr ama eşitlikçi yaklaşımlarının varlığını doğrudan kayıtlamaktadır.
17	11 Ağustos 2020 / K.Y: Yağın Bayer	İstanbul Sözleşmesi Yaşatır	Köşe yazısında, feminist eşitlikçi bir dile başvurulmaktadır.
18	13 Ağustos 2020 / Haber	Dünya ve Türkiye’nin Gündemi İstanbul Sözleşmesi	Haber başlığı içerikle uyumlu olarak, sözleşme ile ilgili sayısal veriler yansıtılmıştır.
19	15 Ağustos 2020 / Haber	İstanbul Sözleşmesi’ne Alternatifli Çalışma	Haber başlığı, sözleşmenin iktidar partisi

		içerisinde tartışmalı bir gündem haline geldiğini net bir şekilde göstermektedir.
20	20 Ağustos 2020 / AK Parti'de İstanbul Sözleşmesi Haber Haber	Haber başlığı, parti içinde sözleşmeden çıkılması yönünde görüşlerin ağırlık kazandığı kurgusu ile verilmiştir.

Kaynak: <https://www.hurriyet.com.tr/>

Hürriyet gazetesinde Temmuz ayında yapılan haberlerin makro çözümlemesi yapıldığında, haberlerin 3'ünde sözleşme üzerinde iktidar partisinde çıkan fikir ayrılıklarının aktarıldığı görülmektedir. Bu haberlerde, sözleşmeden çıkılması ya da sözleşmede kalınması konusunda, parti kurmaylarının ikiye bölündüğü vurgulanmıştır. 29 Temmuz'da yapılan haberde ise sözleşmeden çıkılmasını talep eden kurmayların, Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan'a bir boşanma raporu sunduğu aktarılmıştır. Bu dönemde yapılan haberlerin verilen başlıklarla uyumlu olduğu görülmekte; haberlerin tematik yapısında anlaşılır başlık ve haber girişleri ile mevcut durumun aktarıldığı saptanmaktadır. Bu açıdan, haberlerin dili ilk bakışta örnekleme dahil olan diğer gazetelere göre ideolojik bir söyleme başvurmamaya dikkat eden nötr bir izlenim uyandırır da; haberlerin yapısına baktığında bazı haberlerde feminist bazılarında muhafazakâr bağlamların kurulduğu görülebilmektedir. Temmuz ayındaki haberlerin mikro düzeyde incelenmesinde ise, retorik aktarımları güçlendirmek için, mikro çözümlemede geçerli bir diğer argüman olan tanık ifadeleri ve raporların da haberlerde kullanıldığı görülmektedir. Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) kurmaylarının Cumhurbaşkanı Erdoğan'a sunduğu resmi rapor önemli bir mikro veridir. Bu raporun sunulması, muhafazakâr söylemin kuvvetlendirilmesi ve inananın arttırılabilmesi için resmi bir belgeye başvurulduğunu göstermektedir.

Ağustos ayında çıkan haberlerin tematik incelemesine göre, sözleşmenin Türkiye'nin gündemine oturduğunu, AKP içerisinde son derece bıçak sırtı bir dönemin geçtiğini gösteren haberler aktarılmaktadır. AKP içinde bazı kesimlerin sözleşmeden çıkılması yönünde görüş bildirmesine rağmen, özellikle kadın vekillerin başı çektiği bir kesimin ise sözleşmenin önemini ısrarla vurguladığı görülmektedir. Örneğin, AKP milletvekili Canan Kalsın'ın gazeteye verdiği röportajda kullandığı, "İstanbul Sözleşmesi ile Ailenin Korunması ve Kadına Karşı Şiddetin Önlenmesi Kanunu'ndan

önceki kanun, fail fiili işleyene kadar önleyici ve koruyucu bir tedbir içermiyordu. Yararlanmak için yaralanmanız, zarar görmeniz ya da ne yazık ki ölmeniz gerekiyordu. Bu sözleşme yüzde 100 Türk bir sözleşmedir. Amacı kuvvetliye karşı kuvvetsizi korumaktır” ifadeleri, sözleşmenin arkasında kuvvetli bir destek olduğunu göstermektedir. Yine bu dönem çıkan haberlerde, iktidar çevresine yakınlığı ile bilinen Kadın ve Demokrasi Derneği’nin (KADEM) sözleşmeyi desteklediğini açıklayan haberlere yer verilmektedir. Aynı şekilde bir diğer haberin girişinde, TBMM Başkanı Mustafa Şentop’un “Tamamen kendi kültürümüze uyumlu bir sözleşme arayacaksak imzalayacak sözleşme bulamayabiliriz. Sözleşmeden çıkmayı zorunlu hale getiren bir durum olduğu kanaatinde değilim” ifadelerinin aktarılması da, iktidar çevresinde önemli bir kesimin sözleşmenin arkasında durduğunu ortaya koymaktadır. Benzer bir örnek, iktidar partisinden dayandığı ideoloji olan muhafazakâr ideolojiye bağlı muhafazakâr kadınların sözleşmeye destek açıklamalarında karşımıza çıkmaktadır. 8 Ağustos’ta aktarılan haberde, Aile ve Sosyal Araştırmalar Platformu, Hazar Derneği gibi muhafazakâr dernekler ile Nihal Bengisu Karaca ve Hidayet Şevkat Tuksal gibi muhafazakâr kişilerin sözleşmeye desteği vurgulanmaktadır. Haberin girişinde kullanılan, “Muhafazakâr bazı isimlerce eleştirilen İstanbul Sözleşmesi’ne yine muhafazakâr kadınlardan destek geldi” ifadesi, muhafazakâr kesimde yaşanan bölünmeye işaret etmektedir.

Temmuz ve Ağustos ayında kaleme alınan köşe yazılarına bakıldığında ise, haber dilindeki görece nötr ifadelerin, sözleşmeye dönük eşitlikçi ifadelere dönüştüğü görülmektedir. Sözleşmenin kadınlar için hayati bir kazanım olduğu, kadına şiddeti önleme hedefine sahip en gelişkin hukuki düzenleme olduğu öne çıkarılmakta; bu açıdan haber dilindeki nötr aktarım dili köşe yazılarında yerini kadının insan hakları merkezli bir söyleme bırakmaktadır. Örneğin, Avukat Elvan Kılıç yazısını kaleme alma amacını, “İstanbul Sözleşmesi, geniş kapsamda bir sözleşme olup kadınların yaşatılması için gündeme gelen bir düzenlemedir. Daha fazla kadının ölmesini engelleyecek olan ‘koruyucu’ ve ‘önleyici’ İstanbul Sözleşmesi bu yazıda incelenecek ve kadınları korumada neden önem taşıdığı belirtilecektir” ifadeleri ile açıklamıştır. Yalçın Bayer ise, kaleme aldığı yazıya “İstanbul Sözleşmesi uygulansaydı, Ocak 2020’den bu yana 163 kadın, Temmuz 2020’de 32 kadın en yakınlarındaki erkekler tarafından öldürülmeyebilirdi” ifadesi ile başlamıştır. Hande Fırat ise, yazısını sonlandırırken, “...çözüm, şiddet eylemlerinin engellenmesi, mağdurlara yardım edilmesi ve faillerin adalet önüne çıkarılmasını amaçlayan bir kazanımdan vazgeçmek olmamalıdır” ifadeleri ile sözleşme ile ilgili muhafazakâr camiada yaşanan gerilimlere işaret etmektedir.

3.2. Cumhuriyet, T24 ve Duvar Gazeteleri (Muhafif Sol)

Muhafif sol gazetelerde çıkan haber ve köşe yazısı sayısının fazlalığı nedeniyle Temmuz ayına ait veriler, Tablo 3., Tablo 4. ve Tablo 5.'te gösterilmiş; Ağustos ayına ait veriler ise, Tablo 6., Tablo 7. ve Tablo 8.'de aktarılmıştır.

Tablo 3. Cumhuriyet Gazetesi Haber/ Köşe-Özel Yazı Haber Başlığı: 01 Temmuz- 30 Temmuz 2020

Tarih / Türü (Haber /Köşe Yazısı)	Haber Başlığı	Yorum
1 02 Temmuz 2020 / Haber	AKP'li Numan Kurtulmuş'tan İstanbul Sözleşmesi'ni hedef alan sözler!	Siyasi parti vurgusu yapılarak ilgili kişinin sözleşmeye karşı oluşu vurgulanmış, ünlem işareti ile vurgu güçlendirilmiştir.
2 02 Temmuz 2020 / Haber	CHP Kadın Kolları'ndan Numan Kurtulmuş'a sert tepki!	CHP Kadın Kolları'nın N.Kurtulmuş'a tepkisi ve tepkinin şiddeti, konu bilgisi verilmeden aktarılmıştır.
3 14 Temmuz 2020 / Haber	Meral Akşener: İstanbul Sözleşmesi'ni ezdirmeyeceğiz	Akşener'in sözleşme ile ilgili tutumu ve sözleşmeye ilişkin tartışmalarda tarafların konumu "ezdirmeyeceğiz" metanomisi ile verilmiştir.
4 16 Temmuz 2020 / Haber	TBMM Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu'nun Toplantısında İstanbul Sözleşmesi Tartışması	Kurumun adı vurgulanarak, tartışmanın içeriğinin ayrıntısı verilmeden sözleşme ile ilgili tartışmaların olduğu vurgulanmıştır.
5 16 Temmuz 2020 / K.Y: Elçin Poyrazlar	Neden İstanbul Sözleşmesi?	Sözleşmeye ilişkin gündemdeki tartışmalara ve sözleşmenin kadının insan hakları bağlamındaki önemine vurgu yapılmıştır.
6 17 Temmuz 2020 / K.Y: Mine Söğüt	Kadına şiddet için sözleşen bir iktidar	Sözleşme ile ilgili tartışmalarda iktidar eleştirilmiştir.

7	18 Temmuz 2020 / Haber	TÜSİAD'dan İstanbul Sözleşmesi Çıkışı	Sözleşme ile ilgili tartışmalarda TÜSİAD'ın tepkisi, "çıkış" ibaresi ile verilmiştir.
8	19 Temmuz 2020 / K.Y:Zülal Kalkan-delen	Sokaklar bizim, direniş bizim!	Enformasyon eksiltimi yapılan köşe yazısı başlığında eylem bilgisi verilerek, sözleşmenin iptaline karşı olası tepki belirtilmiştir.
9	20 Temmuz 2020 / Haber	Kılıçdaroğlu'nun danışmanından İstanbul Sözleşmesi çıkışı	Sözleşme ile ilgili tartışmalarda Kılıçdaroğlu'nun danışmanı olduğu vurgulanan ancak ismi verilmeyen kişinin görüşü, "çıkış" vurgusu ile verilmiştir.
10	21 Temmuz 2020 / Haber	CHP'li Yüceer: Yanlış olan İstanbul Sözleşmesi değil, zihniyettir!	CHP'nin sözleşmeye ilişkin tutumu, parti içinden isimlerin beyanları ile vermeye çalışılmaktadır.
11	21 Temmuz 2020 / K.Y: Emre Kongar	İstanbul Sözleşmesi ve iki yüzlülerin din istismarı!	Sözleşme ve sözleşmenin kaldırılmasını isteyen kesimlere ve argümanlarına ilişkin tepki, köşe yazısı başlığında verilmiştir.
12	22 Temmuz 2020 / Haber	Perinçek: İstanbul Sözleşmesi'ne kim karşı çıkıyorsa doğru yapıyor	Perinçek'in sözleşmeye karşı oluşu haber başlığında verilmiştir.
13	23 Temmuz 2020 / Haber	İstanbul Sözleşmesi'nin kaldırılmasını talep eden raporda skandal ifadeler!	Kişi, yer ve zaman bilgilerine yer verilmeyerek enformasyon eksiltimi yapılmıştır. Ayrıca okuyucunun merakını uyandıracak sansasyonel bir başlık kullanılmıştır.
14	23 Temmuz 2020 / K.Y:Yazgülü Al-doğan	'Sevilmek değil yaşamak istiyoruz!'	Köşe başlığında yer alan "yaşamak istiyoruz" söylemi ile kadına şiddet ve kadın cinayetlerine gönderme yapılmıştır.
15	23 Temmuz 2020 / K.Y: Zeynep Oral	Vahşetin 'milli ve yerlisi' var! Kadın haklarının milli ve yerlisi olmaz!	İktidarın "milli ve yerli" söylemine gönderme yapılarak kadına şiddet ve kadın cinayetleri "vahşet"

		metaforu ile başlıkta verilmmiştir.
16	23 Temmuz 2020 / Cüppeli veya İstanbul Sözleşmesi K.Y: Özge Mumcu Aybars	Sözleşmenin iptalinin tartışmaya açılmasında ismi geçen isimlerden biri yazı başlığında yer almış, içeriğe dair bilgi verilmemiştir. İçerikte ise, cemaatlerin sözleşmenin iptaline ilişkin söylemlerine yer verilmiştir.
17	24 Temmuz 2020 / Uslu dur, itaat et... K.Y: Özlem Yüzak	Feminist eleştiri bağlamında seçilen başlık ile kişi, yer ve zaman bilgilerine yer verilmeden sözleşmenin iptaline tepki başlıkta yer almıştır.
18	25 Temmuz 2020 / MetroPOLL: AKP seçiminin yüzde 49.7'si İstanbul Sözleşmesi'ne 'devam' dedi Haber	Başlık haber içeriğini doğrudan yansıtmaktadır. Sözleşmeye destek vurgulanmıştır.
19	26 Temmuz 2020 / Koç Holding, Sabancı Vakfı, Borusan: İstanbul Sözleşmesi korunmalı Haber	Başlık haber içeriğini doğrudan yansıtmaktadır. Sözleşmeye destek vurgulanmıştır.
20	26 Temmuz 2020 / Topluma ve geleceğe büyük meydan okuyorlar K.Y: Orhan Bur-salı	Kişi, yer ve zaman bilgilerine yer verilmeyerek enformasyon eksiltimive kurgulama yapılmıştır.
21	27 Temmuz 2020 / İstanbul Sözleşmesi ve medya baykuşları K.Y: Necla Arat	Sözleşmeye karşı çıkan medya içindeki kişiler baykuş metaforu ile verilmiştir.
22	28 Temmuz 2020 / Kadın cinayetleri, pedofili K.Y: Erendiz ve Atasü Atasü	Başlık haber içeriğini doğrudan yansıtmaktadır.
23	29 Temmuz 2020 / İstanbul Sözleşmesi: #ChallengeAccepted akımı sosyal medyada nasıl sözleşmeye destek kampanyasına dönüştü? Haber	Başlık haber içeriğini doğrudan yansıtmaktadır.

Kaynak: <https://www.cumhuriyet.com.tr/>

Cumhuriyet gazetesinde Temmuz döneminde yer alan haberlerin genel özelliği, 2 Temmuz'da Numan Kurtulmuş'un İstanbul Sözleşmesi ile ilgili yaptığı açıklamalarla başlayan tartışmalarda, İstanbul Sözleşmesi'ne karşı çıkanlar ile İstanbul Sözleşmesi'nin korunmasını isteyenlerin açıklamaları etrafında şekillenen haberler olmasıdır. Özellikle İstanbul Sözleşmesi'ne ilişkin siyasi parti tutumlarının nasıl olduğunu da gösteren haber başlıkları ile kişi ve kurumların İstanbul Sözleşmesiyle ilgili tutumları, haber başlıklarında vurgulanmıştır. Farklı siyasi partilerin ve sivil toplum örgütlerinin görüşleri haberleştirilmiştir. Kamuoyunun bu konudaki tutumunun ne olduğu ise; 25 Temmuz tarihli "Metropoll: AKP seçmeninin yüzde 49.7'si İstanbul Sözleşmesi'ne 'devam' dedi"; 29 Temmuz tarihli "İstanbul Sözleşmesi: #ChallengeAccepted akımı sosyal medyada nasıl sözleşmeye destek kampanyasına dönüştü?" haberleri ile verilmiştir. Haberler tematik olarak incelendiğinde başlıklar, haber girişleri ve ana metinlerde kadın haklarını ve sözleşmeyi destekleyen söylemsel bağlam dikkat çekmektedir. Haber başlıkları genellikle İstanbul Sözleşmesi'nin kadın haklarına yaptığı katkı ve kadına şiddeti önleyebilecek bir düzenleme olduğu vurgulanmaktadır. Cumhuriyet gazetesinde Temmuz döneminde yer alan haber ve yazıların sayısal yoğunluğu, Numan Kurtulmuş'un İstanbul Sözleşmesi ile ilgili yaptığı açıklamalarla başlayan tartışmalarda, İstanbul Sözleşmesi'nin iptalini isteyenlere karşı bir kamuoyu oluşturma ve kamuoyunu canlı tutma çabası içerisinde değerlendirilebilir.

Cumhuriyet gazetesinin temmuz ayı köşe yazılarında ise; yazı başlıklarında kullanılan "kadına şiddet, kadın cinayetleri, yaşamak istiyoruz, direniş bizim", gibi daha belirgin feminist bir dilin kullanıldığı yazılar göze çarpmaktadır. Örneğin, Mine Söğüt 17 Temmuz'da yayınlanan yazısında "İstanbul Sözleşmesi'ni feshetmeye kalkarak aileyi değil, kendi eril şiddetini korumayı hedefliyor" ifadesini kullanarak İstanbul Sözleşmesi'nin iptal edilmesini isteyenleri "eril şiddet" kavramı ile eleştirmiştir. 28 Temmuz tarihli Erendiz Atasü'ye ait yazının içeriğinde, yazıda kalın puntolarla vurgusu artırılmış cümleler ile İstanbul Sözleşmesi'nin iptal edilmesi konusunu, kadına yönelik şiddet önlenmesi yükümlülüğü üzerinden iktidarı eleştirerek dile getirmiştir; "... Bu sözlerin sahibi beyefendiler elbette kadınların katledilmelerini, çocukların tecavüze uğramalarını istemiyor, desteklemiyorlar. Ama ülke yönetimine soyunan kişilerin sözlerinin ucunun nerelere varabileceğini hesap etmeleri gereklidir, öyle değil mi?... Eril şiddet salgını! Devlet salgına karşı vatandaşını korumakla yükümlüdür, öyle değil mi? Hal böyle iken, kadına karşı şiddeti frenleme görevini devletlere veren "İstanbul Sözleşmesi"ni nasıl, gerçekten de nasıl, iptal etmeyi düşünebiliyorsunuz?"

Tablo 4. T24 Gazetesi Haber/ Köşe-Özel Yazı Haber Başlığı: 01 Temmuz- 30 Temmuz 2020

Tarih/Türü (Haber /Köşe Yazısı)	Haber Başlığı	Yorum
1 04 Temmuz 2020/ K.Y:Gökçer Tahincioğlu	Her Gece Aynı Yerlerinden Yalananlar, İstanbul Sözleşmesi ve Aile Yapısı	Tahincioğlu yazısında, doğrudan şiddete uğrayan kadınların kısa öykülerine yer vermekte, eşitlikçi bir dille sözleşmenin önemini vurgulamaktadır.
2 06 Temmuz 2020/ K.Y: Fikret Bila	Bu Geri Gidiş Neden?	Bila yazısında, sözleşmeden çıkılması tartışmalarını “geri gidiş” olarak yorumlamakta, tartışılan maddelerin bu kadar eleştirilmesinin doyucu hiçbir gerekçesi olmadığını feminist bir bağlamda ifade etmektedir.
3 18 Temmuz 2020/ K.Y: Gökçer Tahincioğlu	Dört Cinayet, Bir Sözleşme	Yazıda, sözleşmeden çıkılması tartışmaları eleştirilmekte, kadına şiddet olayları örnekleri ile bu eleştiri kuvvetlendirilmektedir.Örneklendirme yazı başlığında da kullanılmıştır.
4 20 Temmuz 2020/ K.Y: Fikret Bila	Kadın Dernekleri Yalnız Bırakılmamalı	Yazıda, sözleşmeye destek olmak amacıyla toplumsal muhalefetin öznelerinin ve muhalefet partilerinin dayanışma içerisinde olması gerektiğinin altı çizilmekte, eşitlikçi bir dil kullanılmaktadır.
5 22 Temmuz 2020/ K.Y: Pınar Doğu	Öldürülmek Bizim Suçumuz Değil	Doğu, yazısında sözleşmenin eleştirilmesine dönük itirazını feminist bir bağlam üzerinden ortaya koymaktadır.
6 25 Temmuz 2020/ Haber	Saadet Partisi lideri Temel Karamollaoğlu: İstanbul Sözleşmesi Cinsiyeti Ortadan Kaldırmak İstiyor	Haberde, Karamollaoğlu'nun muhafazakâr kesimdeki hâkim bakış açısını ortaya koyan sözleşme karşıtı ifadeleri kurgulama yapılmadan aktarılmıştır.
7 26 Temmuz 2020/ Haber	Koç, Sabancı, Borusan ve Eczacıbaşı'ndan İstanbul Sözleşmesi'ne Destek; "Korumaya ve Bağlı	Haberin başlığında sözü geçen kurumların sözleşmeyi toplumsal cinsiyet eşitliğini vurgulayarak desteklemeleri, doğrudan alıntılarla aktarılmaktadır.

		Kalmaya Davet Ediyoruz"	
8	26 Temmuz 2020/ Haber	KADEM'den İstanbul Sözleşmesi'ne Destek: Yapılması Gereken 'Rahatsızlık Yaratın' Maddeleri Çözüme Kavuşturmak	Haber içeriğinde, KADEM sözcülerinin ifadeleri yorum yapılmadan aktarılmıştır.
9	28 Temmuz 2020/ Haber	Sosyal Medyada Erkek Şiddetine Karşı Siyah-Beyaz Dalga: #İstanbulSözleşmesi-Yaşatır	Haber içeriğinde, sosyal medyada sözleşmeye destek doğrultusunda başlatılan kampanya yorum yapılmadan duyurulmaktadır.
10	29 Temmuz 2020/ Haber	Beşiktaş Belediyesi, İlçenin Dört Bir Yanına İstanbul Sözleşmesi'ni Yerleştirdi	Haber içeriğinde, belediyenin farkındalık çalışmaları yer bilgisi verilerek aktarılmaktadır.
11	30 Temmuz 2020/ Haber	Kadınlar, Kadıköy-Beşiktaş İşkelesi'nde Buluşacak: Bir Parti MYK'sında Bizleri İlgilendiren Bir Kararın Verilip Verilmediği Olmasına İtirazımız Var!	Haber içeriği doğrudan haberin başlığına yansıtılmaktadır. Haberde, kadınların sözleşmenin uygulanması için başlattıkları kampanya ayrıntılı biçimde duyurulmaktadır.

Kaynak: <https://t24.com.tr/>

T24 gazetesi, sözleşmeye geniş toplumsal kesimlerden, sivil toplum örgütlerinden ve siyasi partilerden gelen destekleri sistematik olarak haberleştirmiştir. Haberlerin şematik ve mikro çözümlemesi yapıldığında öncelikle haber başlıkları, ana metinler sözleşmenin desteklenmesi ve bu desteğin kitlesel olarak artırılması gerektiğini gösteren bir bağlam üzerinden kurgulandığı görülmektedir. Haberlerde seçilen ifadeler, dilin bağlamı ve retorik çözümlemesi metinlerin altındaki feminist söylemi ortaya koymaktadır. Örneğin, 29 Temmuz tarihli Beşiktaş Belediyesi'nin farkındalık çalışması üzerine yapılan haberde, tanıklık ve sayısal veri aktarımında bulunarak toplumda sözleşme ile ilgili bilginin yetersiz olduğu ve sözleşmenin topluma anlatılarak desteklerin etkin duyurulması ile sözleşme üzerindeki

toplumsal onayın arttırılabileceğine dair bir fikrinsel arka plan bulunmaktadır. Haberde, toplumda sözleşmenin Montrö Boğazlar Sözleşmesi ile karıştırıldığını ortaya çıkaran İstanbul Ekonomi Araştırma'nın sahibi Can Selçuki'nin ifadelerine yer verilmiştir: “Şirketin sahibi Can Selçuki, 12 ilde bin 537 kişi ile gerçekleştirilen araştırma sonucunda vatandaşların İstanbul Sözleşmesi'ni Montrö Boğazlar Sözleşmesi ile karıştırdığının ortaya çıktığını aktarmıştı. Selçuki, ‘Sözleşmeden çıkılmasını destekleyen yüzde 9’a sebebini sordüğümüzde boğazların güvenliği cevabı verenlerden sözleşmenin Montrö Boğazlar Sözleşmesi ile karıştırıldığını anladık’ demişti.”

Temmuz ayında yapılan haberler az sayıda olup; öte yandan bu dönemde etkili köşe yazıları kaleme alındığı görülmektedir. Bu dönemde iki yazı kaleme alan Gökçer Tahincioğlu, 04 Temmuz'daki yazısında “Kadın Cinayetlerini Durduracağız Platformu”nun verilerini aktarmıştır. “...Sadece haziran ayında 27 kadın öldürüldü. Cinayetlerin yüzde 41'ini, evli oldukları erkekler işledi. Eskiden birlikte oldukları erkekler, babalar, akrabalar katletti kadınları. Çok azı, tanımadıkları biri tarafından öldürüldü” ifadelerinde ve yazının devamında, sözleşmenin kadınları yaşatma gücü olduğuna ilişkin bir bağlam oluşturmaktadır. 18 Temmuz'daki yazısında ise, kadınların ailelerin sürmesine ilişkin kurban edilmemesi gerektiğini şu sözleriyle ifade etmiştir: “Kaldırmak da kolay sözleşmeyi. Meclise gelir, benzer konuşmalar yapılır kutsal aile üzerine, eller kalkar, Türkiye hukukundan kaldırılır sözleşme. Bir çentik daha atılır, Türkiye'nin ve kutsal ailelerin siciline. Hakikat ise bir yanda kalır...” Köşe yazılarındaki dilin açıkça kadın haklarından yana kurulduğu ve sözleşmeye dönük etkin bir destek içerdiği görülmektedir. Yazılarda bu açıdan muhafazakâr kesimlerin konuya yaklaşımları da eleştirilmektedir.

Tablo 5. Duvar Gazetesi Haber/ Köşe-Özel Yazı Haber Başlığı: 01 Temmuz- 30 Temmuz 2020

Tarih / Türü (Haber /Köşe Yazısı)	Haber Başlığı	Yorum
1 02 Temmuz 2020 / Haber	Numan Kurtulmuş: İstanbul Sözleşmesi'nin İmzalanması Yanlıştı	Haber başlığında doğrudan alıntı yapılarak, Kurtulmuş'un sözleşme tartışmalarının başlangıcını oluşturan çıkışı, kurgulama yapılmadan aktarılmıştır.
2 05 Temmuz 2020 / K.Y: Ceren Akçabay	Bir garip imza hikâyesi: İstanbul Sözleşmesi	Yazar, köşesinde İstanbul Sözleşmesi'nin 10 yıllık tarihini, neden 2020'de tartışma konusu haline geldiğini ele almakta ve toplumsal mücadelenin yükseltilecek sözleşmenin desteklenmesi gerektiğini eşitlikçi bir dille ifade etmektedir.
3 09 Temmuz 2020/ Haber	AK Partili Kalsın'dan İstanbul Sözleşmesi Tepkisi: 9 yıl Sonra Niye Günah Keçisi Haline Geldi?	Haber başlığında doğrudan Kalsın'ın ifadeleri kullanılarak, AKP'li kadınların da sözleşmenin yanında oldukları vurgulanmak istenmiştir.
4 14 Temmuz 2020/ Haber	İstanbul Sözleşmesi Tartışması: KEFEK Başkanı Değişiyor	Haber içeriğinde, Kalsın yerine Aksal'ın KEFEK başkanlığına getirilmesi, manidar bir değişim olarak yorumlanarak aktarılmakta; AKP içerisindeki tartışma ve çelişkilerin büyüdüğü gösterilmek istenmektedir.
5 15 Temmuz 2020/ Haber	Erdoğan'dan İstanbul Sözleşmesi İçin Talimat	Haber içeriğinde, AKP içerisinde tartışmalı hale gelen sözleşme üzerinde farklı seçeneklerin değerlendirilebileceği aktarılmaktadır.

6	19 Temmuz Haber	2020/	İstanbul Sözleşmesi'ne El Sü-rülmesine İzin Vermeyeceğiz	Haberde, Ankara Kuğulu Park'ta bir araya gelen ka-dınların sözleşmeye destek eylemi aktarılmış, aktarım kuvvetlendirilmek için ey-lemcilerden birinin sözleri haber başlığına çıkarılmış-tır.
7	20 Temmuz K.Y: (Söyleşi) Özlem Akarsu Çelik	2020/	“İstanbul Sözleşmesi'nden Çekilmek, Devlet Eliyle Ay-rımcılık Oluşturur”	Yazı, Çelik'in K. Bakırcı ile gerçekleştirdiği röpor-taja dayanmaktadır. Söyle-şide, sözleşmenin hukuki kazanımları vurgulamakta, sözleşmeden çıkılması ola-sılığı ve yaratacağı mağdu-riyetler değerlendirilmekte-dir.
8	21Temmuz Haber	2020/	İstanbul Sözleşmesi'nde 3 Seçenek: Ağırlık Niyet Mektubu	Haberde, sözleşmenin akı-betine yönelik farklı se-naryo kurguları değerlendirilmektedir.
9	21Temmuz K.Y: Berrin Sönmez	2020/	İstanbul Sözleşmesi Neden Tartışılıyor?	Yazar, İstanbul Sözleş-mesi'nin neden 10 sene sonra tartışma konusu ha-line getirildiğini feminist tezlerle irdelemektedir.
10	22 Temmuz Haber	2020/	TÜSİAD: İstanbul Sözleş-mesi Yaşatır	Haberde, TÜSİAD ve bir-çok kitle örgütünün sözleş-meye verdiği güçlü destek feminist bir bağlam üzerin-den haberleştirilmektedir.
11	25 Temmuz Haber	2020/	AK Parti'nin Yüzde 49.7'si İs-tanbul Sözleşmesi'ni Savunu-yor	Haberde, Metropoll'ün uy-guladığı anket sonuçları yo-rumlama yapılmadan aktarılmıştır.
12	25 Temmuz Haber	2020/	Koç Holding: İstanbul Söz-leşmesi Korunsun	Haber başlığında, doğrudan alıntılama yapılmak sure-tiyle Koç Holding'in sözleş-meye verdiği destek aktarıl-maktadır.
13	26 Temmuz Haber	2020/	TYS'den Çağrı: İstanbul Söz-leşmesi'ni Uygulayın	Haberde, Türkiye Yazarlar Sendikası'nın sözleşmeye desteği doğrudan alıntı ve aktarımlarla verilmiştir.

14	26 Temmuz Haber	2020/ Kadınlar Mahallelerde, Semt Pazarlarında İstanbul Sözleşmesi'ni Anlatacak	Haber içeriğinde, sözleşmeye destek amacıyla gerçekleştirilen sokak eylemine dönük yer ve zaman bilgisi aktarılmış, süreç içerisinde gerçekleşmesi beklenen eylemlerin de programı duyurulmuştur.
15	28 Temmuz Haber	2020/ Akşener: İstanbul Sözleşmesi'ni Uygulayın	Haberde, Akşener'in sözleşmeye dönük desteği yorumlama yapılmadan aktarılmıştır.
16	31 Temmuz Akgül	2020/ İstanbul Sözleşmesi'ne Po- K.Y: Harun Güney lonya'dan bakmak	Yazar, yazısında Polonya ve Türkiye örneklerini kıyaslamakta; her iki ülkede de sağcı hükümetlerin sözleşmeden çıkılması isteğine karşı toplumsal muhalefet odaklarının vermesi gereken mücadelenin unsurlarını değerlendirmektedir.

Kaynak: <https://www.gazeteduvar.com.tr/>

Duvar gazetesi, aynı çizgide yer alan Cumhuriyet ve T24 gazeteleri gibi farklı kesimlerden gelen destekleri haberleştirirken; bazı haberlerinde ise AKP içerisinde sözleşme meselesindeki çatladığını büyüdüğünü vurgulayan temalar işlemiştir. Örneğin, 14 Temmuz'da çıkan haberde, Meclis Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu Başkanlığı'na sözleşmenin kesin bir şekilde arkasında duran Canan Kalsın yerine Fatma Aksal'ın getirilmesi AKP içindeki fikir ayrılıklarını göstermesi açısından dikkat çekici bir gelişme olarak yansıtılmaktadır. Yine partideki tartışmaları gözle görünür kılan haberlerden bir diğeri, 25 Temmuz'da, "AK Parti'nin Yüzde 49.7'si İstanbul Sözleşmesi'ni Savunuyor" başlıklı haberdur. Haberin başlığında kullanılan sayısal veri, iktidar partisinin sözleşme konusunda neredeyse ikiye bölündüğü vurgulamaktadır. AKP içerisindeki fikir ayrılığını gösteren çarpıcı bir diğere örnek, Metropoll araştırma şirketinin verilerinin kullanıldığı haberdur. 25 Temmuz tarihli haberin girişinde, "Metropoll araştırma şirketi İstanbul Sözleşmesi'yle ilgili yaptığı anketin sonuçlarını açıkladı. Halkın yüzde 64'ü, Türkiye'nin İstanbul Sözleşmesi'ni feshetmesine karşı çıkıyor. Sözleşmeden çekilmeyi tartışan hükümete destek yüzde 17'de kalıyor. AK Parti tabanının yüzde 49.7'si de sözleşmeye olumlu bakıyor" ifadeleri ile aktarım desteklenmektedir.

Diğer haberlerde, Koç Holding ve TÜSİAD, Türkiye Yazarlar Sendikası gibi örgütlenmelerin destek açıklamaları aktarılmaktadır. Öte yandan, bu dönemde Temmuz ve Ağustos ayında kadın örgütlerinin gerçekleştirilmeyi planladığı protesto eylemlerinin takvimleri duyurulmuştur. Sözleşmenin toplumsal muhalefetin öznelere tarafından da güçlü şekilde savunulduğu ortaya konulmaktadır. Bu açıdan, haberlerde feminist bir arka planın olduğunu söylemek mümkündür. Kadınların düzenlediği gösteriler hakkında haberlerde, yapılan açıklamalar ve etkinliklerden hareketle nötr bir dille aktarıldığı görülse de, söylemsel arka planda toplumdaki bu duyarlılığın olumlandığı görülmektedir. Örneğin, 26 Temmuz'da yapılan haberin girişinde kullanılan, "İstanbul Sözleşmesi'ni hedef alan saldırıları konuşmak için Beşiktaş'taki Abbasağa Parkı'nda buluşmak isteyen kadınlar polis tarafından engellendi. Sloganlar atarak Beşiktaş'a yürüyen kadınlar burada bir forum gerçekleştirdi. Görüş ve önerilerin paylaşıldığı forumun sonunda bir yol haritası oluşturan kadınlar, İstanbul'un çeşitli semtlerine giderek İstanbul Sözleşmesi'ni anlatmaya karar verdi" ifadelerinde, engellemelerle karşılaşan kadınların ne olursa olsun mücadeleden vazgeçmeyeceklerini gösteren bir arka plan kurulmaktadır. Özellikle, Kadın Cinayetlerinin Durduracağız Platformu, Kadın Meclisi gibi demokratik kadın kitle örgütlerinin aktarımları yoğun bir şekilde işlenmektedir.

Duvar gazetesinde Temmuz ayında kaleme alınan köşe yazılarında, sözleşmeye desteği dile getiren feminist temalar yoğun şekilde işlenmektedir. Örneğin, 21 Temmuz'da Berrin Sönmez yazısını "İstanbul Sözleşmesi dâhil bütün kazanımlarda kanı, emeği, alın teri, zihin gücü, mücadele azmi olan kız kardeşlerimize de mevcut ve gelecek bütün kız çocuklarımıza da borçlu olduğumuz bilinciyle yaşamakta olduğumuzu herkesin bilmesi gerekir" sözleriyle sonlandırmakta, sözleşme özelinde kadın hakları söylemini kuvvetli bir şekilde vurgulamaktadır.

Özetle, Cumhuriyet, T24 ve Duvar gazetelerinin Temmuz ayına ilişkin haber ve yazı metinlerinde kullanılan raporlar, tanık aktarımları ve haberlere atılan dikkat çekici başlıklar sözleşmeye verilen desteğin oluşturduğu feminist bağlamı net şekilde desteklemektedir. Bu destek, köşe yazılarında çok açık ifadelerle ortaya konulmaktadır. Benzer bir eğilimi Ağustos ayına ait haber verilerinde de görmek mümkündür.

Tablo 6. Cumhuriyet Gazetesi Haber/ Köşe-Özel Yazı Haber Başlığı: 01 Ağustos- 31 Ağustos 2020

Tarih/ Türü (Haber /Köşe Yazısı)	Haber Başlığı	Yorum
1 01 Ağustos 2020 / Haber	KADEM, İstanbul Sözleşmesi'nde net tavrını ortaya koydu	Sözleşmeye ilişkin olarak muhafazakâr çevre tarafından görüşü önemli görülen KADEM'in tavrına yer veren haber başlığı, haber içeriğini doğrudan yansıtmamaktadır.
2 01 Ağustos 2020 / Haber	TGS'den 'İstanbul Sözleşmesi' açıklaması: Kadına yönelik şiddet haberleri bitene kadar mücadelemiz sürecektir	Türkiye Gazeteciler Sendikası'nın adı kısaltma ile başlıkta verilmiş ve sendikanın sözleşmeye ilişkin tutumu "şiddet haberleri" üzerinden vurgulanmıştır.
3 02 Ağustos 2020 / Haber	AKP içinde İstanbul Sözleşmesi çatlağı büyüyor	Sözleşmeye ilişkin parti içindeki tartışmalar "çatlak" benzetmesi ile verilmiştir.
4 02 Ağustos 2020 / Haber	KADEM'den LGBTİ+'ları hedef alan açıklama	KADEM'in LGBT+ ile ilgili açıklamasının içeriğine yer verilmeden, başlıkta "hedef alan" ibaresi ile söz konusu açıklamaya tepki dile getirilmiştir.
5 02 Ağustos 2020 / Haber	Cübbeli, İstanbul Sözleşmesi'ni hedef göstererek çağrı yaptı	Kişi bilgisinin yer aldığı başlıkta, haber içeriği "hedef göstermek" ibaresi ile verilmiştir.
6 03 Ağustos 2020 / Haber	Abdurrahman Dilipak ile İbrahim Karagül birbirine girdi	Kişi bilgileri verilmekte birlikte konu bilgisi verilmeyen informasyon eksiltimi yapılmıştır.
7 04 Ağustos 2020 / Haber	Erdoğan'a sunulan İstanbul Sözleşmesi raporunu hazırlayanlar geri adım attı	Rapor içeriği ve raporu hazırlayanlar ile ilgili bilgi verilmeyen, bir haberin devamı niteliğinde başlık kullanılmıştır.
8 04 Ağustos 2020 / Haber	Fatmanur Altun'dan homofobi itirafı: "LGBT'nin en büyük düşmanı Erdoğan'dır"	Başlık, bir kişinin söylemi üzerinden üretilmiştir.
9 05 Ağustos 2020 / Haber	Kamu Baş denetçisi Malçoç: İstanbul Sözleşmesi'yle ilgili 200'e yakın başvuru aldık	Kişi ve konu bilgisinin verildiği başlıkta, başvuru nedenlerine yer verilmemiştir.

10	05 Ağustos 2020 / Haber	TFF Birinci Lig ekibinden İstanbul Sözleşmesi'ne destek	Başlık haber içeriğini doğru- dan yansıtmaktadır.
11	05 Ağustos 2020 / Haber	TTB'den 'İstanbul Sözleşmesi' uyarısı: "Çocuklar zorla evlendirilir"	Başlık haber içeriğini doğru- dan yansıtmaktadır.
12	05 Ağustos 2020 / Haber	Abdurrahman Dilipak hakkında suç duyurusu	Kişi ve konu bilgisinin verildiği başlıkta, suç duyurusunun kim/kimler tarafından hangi gerekçe ile yapıldığı belirtilmemiştir.
13	05 Ağustos 2020 / Haber	Yandaşın dilinden İstanbul Sözleşmesi kavgası: Kafa yarılıyor, göz patlıyor	Sözleşme ile ilgili büyüyen tartışmalar başlıkta, kişi, yer, zaman ve konu bilgisi verilmeyen, enformasyon eksiltimi yoluyla aktarılmıştır.
14	05 Ağustos 2020 / Haber	Erdoğan'ın eski sağ kolu: İki kararla Davutoğlu ve Babacan'a ağır darbe	Haber içeriği başlıkta verilmemiştir. İçerikte, Cumhurbaşkanı Tayyip Erdoğan'ın eski metin yazarı ve eski AKP Ankara Milletvekili Aydın Ünal'ın, Erdoğan'ın Ayasofya ve İstanbul Sözleşmesi ile ilgili kararının, bu kararları eleştiren söz konusu iki lidere ağır darbeler verdiğini savunan görüşleri yer almaktadır.
15	05 Ağustos 2020 / K.Y: Deniz Yıldırım	İstanbul Sözleşmesi hakkında	Başlık köşe yazısının içeriğine dair bilgi vermemektedir. İçerikte ise yazar, Ayasofya kararından da cesaret alan tarikat, cemaat yapılarının sözleşmenin iptali talebi etrafında iç birliklerini sağladıklarını ve bunun iktidara "toplumsal alanı, toplumsal yaşama dair kuralları benim istediğim şekilde belirle" demeye başladıklarının işareti olduğunu ve bu durumun İstanbul Sözleşmesi bahanesi altında, toplumsal iktidarın kimde olacağı konusunda yeni bir güç savaşına işaret ettiğini aktarmaktadır.

16	06 Ağustos 2020 / Haber	İstanbul Sözleşmesi: ÇYDD'den milletvekillerine açık mektup	Başlık haber içeriğini yansıtmakla birlikte, mektup içeriğine yer verilmemiştir.
17	06 Ağustos 2020 / Haber	153 kadın edebiyatçıdan İstanbul Sözleşmesi bildirisi	Başlık haber içeriğini yansıtmakla birlikte,bildiri içeriğine yer verilmemiştir.
18	07 Ağustos 2020 / Haber	Erdoğan'ın İstanbul Sözleşmesi'ni savunduğu Twitter paylaşımı ortaya çıktı!	Başlık haber içeriğini doğrudan yansıtmaktadır.
19	07 Ağustos 2020 / K.Y: Ali Sirmen	İstanbul Sözleşmesi ve siyasal İslam	Başlık köşe yazısının konusu ile ilgili bilgi vermekle birlikte, içeriğine dair bilgiyi içermemektedir.
20	11 Ağustos 2020 / Haber	AKP Kadın Kolları Başkanı: Bardağı taşıran son damla oldu	Kişi bilgisi verilen başlıkta, haber içeriğine dair bilgi verilmemektedir.
21	14 Ağustos 2020 / Haber	İstanbul Sözleşmesi: 345 erkek 'Erkeklik öldürüyor; İstanbul Sözleşmesi yaşatır' diyerek kadınlara destek verdi	Başlık haber içeriğini doğrudan yansıtmaktadır.
22	14 Ağustos 2020 / Haber	Numan Kurtulmuş Aile Kongresi'nde: Milletlerin geleceğini ortadan kaldıracak en sinsi virüs	Kişi bilgisi verilen başlıkta, haber içeriğine dair bilgi verilmemektedir.
23	14 Ağustos 2020 / Haber	Erdoğan'dan Abdurrahman Dilipak'a tepki	Kişi bilgilerinin verildiği başlıkta, haber içeriğine dair bilgi verilmemektedir.
24	15 Ağustos 2020 / Haber	AKP'li Mehmet Özhaseki: Kadına şiddeti İstanbul Sözleşmesi değil benim inancım engelliyor	Sözleşme tartışmalarında muhafazakâr görüşlerin argümanlarının yansıtıldığı başlık, haber içeriğini doğrudan yansıtmaktadır.
25	18 Ağustos 2020 / Haber	AKP Sözcüsü Ömer Çelik'ten İstanbul Sözleşmesi açıklaması	Kişi bilgisi verilen başlıkta, haber içeriğine dair bilgi verilmemektedir. İçerikte, Çelik'in "kadını da aileyi de korumaktan vazgeçmeyeceğiz" açıklaması yer almaktadır.
26	20 Ağustos 2020 / K.Y: Abidin Yağmur	'Kadın düşmanlığımı iktidar politikası haline getiriyorlar'	Kişi, yer ve zaman bilgilerinin yer almadığı başlık, iktidar politikalarına eleştiriyi yansıtmaktadır.

27	20 Ağustos 2020 / K.Y: Orhan Bur-salı	Cemaatlere boyun eğiyor, AKP'li kadınlar hiçe sayılıyor	Kişi, yer ve zaman bilgilerinin yer almadığı başlık, sözleşme ile ilgili tartışmalar vurgulanmıştır.
28	23 Ağustos 2020 / Haber	AKP'ye yakınlığıyla bilinen Anadolu Platformu'ndan tartışmalı rapor	Başlıkta yer alan rapora ilişkin içeriğe yer verilmeden "tartışmalı rapor" olduğu vurgulanmıştır. İçerikte söz konusu raporda İstanbul Sözleşmesi'nde feminist bir dil olduğu, kadının beyanının esas alınması "ilkel ve kindar bir kabile töresinden esinlenmedir" denildiği, yer almaktadır.
29	29 Ağustos 2020 / Haber	Hedefte yine İstanbul Sözleşmesi var!	Kişi, yer ve zaman bilgilerinin yer almadığı başlıkta, sözleşmeye karşı söylemleri vurgulamak için "hedef" ibaresi kullanılmıştır.

Kaynak: <https://www.cumhuriyet.com.tr/>

Cumhuriyet gazetesinde 2020 Ağustos döneminde araştırmaya dâhil edilen haber metinlerinin mikro yapısının çözümlenmesinde sentaktik olarak haber metinlerinde kadına şiddetin önlenmesi, kadın hakları gibi ifadeler ile İstanbul Sözleşmesi'nin kazanımlarına, savunulmasına ve önemine vurgu yapıldığı görülmektedir. İstanbul Sözleşmesi'ne dair haberlerin sunumunda genel olarak ardalın ve bağlam bilgisine yer verildiği, haberdeki olayın neden meydana geldiğine dair okuyucuya açıklama yapıldığı, ana haber metninin altında sözleşmeye dair açıklayıcı bilgiler veren haber metinlerinin yer aldığı görülmüştür.

Yazarlara ait yazılarda da İstanbul Sözleşmesi'nin kadın haklarına yaptığı katkı vurgulanmış, ayrıca kadına yönelik şiddetin bir politika sorunu olarak iktidarı ilgilendirdiği ancak iktidarın belli kesimlerinin aile kavramı üzerinden dini söylemler ile İstanbul Sözleşmesi'ne karşı çıktığı vurgulanmıştır. Örneğin, 5 Ağustos tarihli yazısında Deniz Yıldırım, "Radikal yapılar İstanbul Sözleşmesi'ne kadını koruduğu için karşı çıkmıyorlar sadece; tanımlanmış toplumsal cinsiyet rollerinin sorgulanmasını önlemek, yani 'kadının yeri evidir; okumasın, çalışmasın' demek için de karşı çıkıyorlar... Tartışmanın özü budur. 'Aile yok oluyor'muş, eşcinsellik teşvik ediliyor'muş; hepsi gerçeğin örtüsüdür" sözleri ile kadın, toplumsal cinsiyet ve aile kavramları üzerinden İstanbul Sözleşmesi'nin kaldırılmasını isteyenleri eleştirmiştir.

Tablo 7. T24 Gazetesi Haber/ Köşe-Özel Yazı Haber Başlığı: 01 Ağustos- 31 Ağustos 2020

Tarih/ Türü (Haber /Köşe Yazısı)	Haber Başlığı	Yorum
1 02 Ağustos 2020/ Haber	AKP'li Kaya'dan İstanbul Sözleşmesi Çıkışı: Aya-sofya'nın Zincirlerinin Kırıldığı Bir Atmosferde Gündeme Oturtulmasını Manidar Buluyorum	Haberde, AKP'li Kaya'nın sözleşmeye desteği kendi ifadeleri ile aktarılmaktadır.
2 03 Ağustos 2020/ Haber	AKP Milletvekili Canan Kalsın: İstanbul Sözleşmesi'nden Çıkalım Diyenler Kadınlar Ve Çocuklar İçin Ne Yapmayı Düşünüyor?	Haberde, AKP'li Kalsın'ın Hürriyet'e verdiği röportaj ay-nen aktarılmıştır.
3 03 Ağustos 2020/ Haber	Kadınlar 4-5 Ağustos'ta Alanlara Çıkıyor	Haber başlığında ifade edildiği üzere, haberde zaman ve mekân bilgisine yer verilerek kadınların eylem programları ayrıntılı şekilde duyurulmaktadır.
4 04 Ağustos 2020/Haber	Fatmanur Altun'dan İstanbul Sözleşmesi Eleştirilerine Tepki	Haberde, AKP'li Altun'un sözleşmeyi eleştiren kesimlere verdiği tepki kurgulama yapılmadan kendi ifadeleri ile aktarılmaktadır.
5 05 Ağustos 2020 /Haber	İzmir'de Kadınların Eylemine Polis Müdahalesi	Haberde, yer ve zaman bilgisine verilerek somut olay aktarılmaktadır.
6 05 Ağustos 2020/ Haber	TTB'den İstanbul Sözleşmesi Açıklaması: Ev İçi Şiddet Suç Olmaktan Çıkar, Kadın Cinayetleri Katlanarak Artmaya Devam Eder	Haber başlığında, TTB'nin basın açıklamasından ifadeler kullanılarak anlatım güçlendirilmiş; haber içeriğinde ise sözleşmeden çıkılması halinde karşılaşılabilecek tablo, basın açıklamasından ifadelerle aktarılmıştır.
7 05 Ağustos 2020 / Haber	Kadınlar, İstanbul Sözleşmesi İçin Buluşuyor: Haklarımızdan Vazgeçmiyoruz!	Haberde, kadınların eylem programları duyurulmaktadır.
8 05 Ağustos 2020/ Haber	100'den Fazla Kadın Yazardan Ortak Bildiri: Şiddete Hayır, İstanbul Sözleşmesi'ne Evet!	Haberde, sözleşmeye destek amacıyla hazırlanan bildirinin imzacı listesi verilmekte, bazı

			imzacıların ifadeleri alıntılama yoluyla aktarılmaktadır.
9	05 Ağustos 2020/ Haber	Davutoğlu'ndan İstanbul Sözleşmesi Yorumu: LGBT Dâhil, Türkiye'yi Temel Ahlaki Meselelerde Yaptırım Altına Sokan Bir Madde Söz Konusu Değil	Haber başlığında, Davutoğlu'nun konuya ilişkin görüşleri doğrudan aktararak anlatım güçlendirilmiştir.
10	05 Ağustos 2020/ Haber	AKP, Parti İçinde Görüş Ayrılığına Neden Olan İstanbul Sözleşmesi'ni Masaya Yatırıyor	Haber içeriğinde, sözleşmenin akibeti hakkında kurgulama yapılmaktadır.
11	05 Ağustos 2020/ Haber	Tunç Soyer'den İstanbul Sözleşmesi Eyleminde Gözaltına Alınan Kadınların Serbest Bırakılması Çağrısı	Haber başlığında, Soyer'in ifadeleri kullanılmış; konuya doğrudan dikkat çekilmiştir.
12	05 Ağustos 2020/ K.Y: Mehmet Yılmaz	Erdoğan İlk Kez Yönetmiyor	Yazının başlığından anlaşıldığı üzere, iktidar partisinin sözleşme üzerindeki politikaları eleştirilmekte, AKP içeriğindeki çatlağın giderek büyüdüğü vurgulanmaktadır.
13	06 Ağustos 2020/ Haber	AKP'li Mehmet Metiner: Kimin Üstüne Yürüyorsunuz, Kime Kılıç Gösteriyorsunuz; KADEM Düşmanımız Mı Bizim?	Haberde, Metiner'in sözleşme üzerinden Erdoğan ve AKP'ye yüklenildiğini ifade ettiği açıklamaları yorumlama yapılmadan aktarılmaktadır.
14	06 Ağustos 2020/ Haber	İzmir Büyükşehir Belediyesi'nden Dev 'İstanbul Sözleşmesi' Pankartı	Haber içeriğinde, kurgulama yapılmadan somut olay, zaman ve mekân bilgisi ile aktarılmaktadır.
15	07 Ağustos 2020/ Haber	Af Örgütü'nden İstanbul Sözleşmesi İçin İmza Kampanyası: Vazgeçmiyoruz!	Haberde, Af Örgütü'nün kampanyası hakkına bilgilere ve duyuru metnine yer verilmektedir.
16	07 Ağustos 2020/ Haber	Odun pazarı Belediyesi Evlenenlere İstanbul Sözleşmesi Kitapçığı Vermeye Başladı	Haberde, sözleşmeye destek doğrultusunda belediyenin başlattığı uygulama aktarılmaktadır.
17	07 Ağustos 2020/ K.Y: Mehmet Yılmaz	Erdoğan Kadınları Kaybetmekten Korkuyor	Yazıda, başlıkta ifade edildiği üzere, Cumhurbaşkanı Erdoğan'ın sözleşme üzerinde tabanı ve toplumun diğer kesim-

				leri arasında kaldığı vurgulanarak, sözleşmenin geleceği tartışılmaktadır.
18	09 Ağustos Haber	2020/	Akademisyen ve Hukukçular İstanbul Sözleşmesi Tartışmalarına İlişkin Ne Düşünüyor?	Haber içeriğinde, sözleşme üzerinde görüş bildiren akademisyen ve hukukçuların ifadeleri yorumlama yapılmadan aktarılmaktadır.
19	09 Ağustos Haber	2020/	STK ve Kadın Dernekleri Gözünden İstanbul Sözleşmesi Tartışması; Neden Başladı, Önümüzdeki Süreç Ne Getirecek?	Haberde, farklı STK'lardan kişilerin sözleşme lehine açıklamaları aynen aktarılmıştır.
20	10 Ağustos Haber	2020/	26 Kurumdan İstanbul Sözleşmesi Açıklaması: Çıkmanın Değil Uygulamanın Yollarını Arayın!	Haberde, başlıkta ifade edilen 26 kurum sayılarak destek açıklamaları yorumlama yapılmadan aktarılmaktadır.
21	11 Ağustos Haber	2020/	CHP Kadın Kolları Genel Başkanı Aylin Nazlıaka'dan İstanbul Sözleşmesi Talimatı	Haberde, CHP kadın örgütlerinin eylem planları kurgulama yapılmadan aktarılmaktadır.
22	11 Ağustos Haber	2020/	Eski AKP'li Vekil Uslu'dan İstanbul Sözleşmesi Yorumu: Cinsel Yönelim Ve Geleneksel Değerler Kalkanının Ardında Nafaka Hakkı Ve Erken Yaşta Evlilikler De Var	Haberde, Uslu'nun tespitleri başlığa çıkarılarak aktarım güçlendirilmektedir.
23	11 Ağustos Haber	2020/	İstanbul Sözleşmesi Tartışması Siyasi Partiler Tarafında Nasıl İlerliyor?	Haberde, farklı siyasi partilerden kişilerin sözleşme üzerine görüşleri yorum bilgisi katılmadan aktarılmaktadır.
24	11 Ağustos Haber	2020/	'Cübbeli Ahmet': Aya-sofya'nın açılışından sonra gündem değiştirmek için İstanbul Sözleşmesi'ni köpürtenler iyi niyetli değil	Haberde, söz konusu kişinin açıklamaları kurgulama yapılmadan aktarılmıştır.
25	12 Ağustos Haber	2020/	CHP Kadın Kolları Başkanı Aylin Nazlıaka: İstanbul Sözleşmesi Kırımızı Çizgimizdir; Gidecek Olan Sizsiniz!	Haberde, Nazlıaka'nın açıklamaları yorumlama olmaksızın aktarılmaktadır.
26	12 Ağustos Haber	2020/	Hukukçu Nesibe Kırış: İstanbul Sözleşmesi'ne	Haberde, Kırış'ın ifadeleri fe-minist bir dile işaret etmekte-

			İmza Atarken Daha İlerideydik, Şimdi Muhafazakârlaşık	dir. İçerikte, Kırış'ın "Müslüman kadın feminist olamaz diye bir şey yok" ifadeleri alt başlığa taşınmış; ifade vurgulanmıştır.
27	13 Ağustos 2020/ Haber		Son Bir Ayda En Az 32 Kadının Öldürüldüğünü Açıklayan CHP'li Kaftancıoğlu: İstanbul Sözleşmesi'ne Karşı Çıkmak Cınayetlere Ortak Olmaktır	Haber başlığında, Kaftancıoğlu'nun ifadeleri başlıkta kullanılarak vurgulu bir aktarım sağlanmıştır.
28	13 Ağustos 2020/ Haber		52 Barodan Kamu Denetçiliği'ne İstanbul Sözleşmesi Başvurusu	Habere konu olan barolar ayrıntılı bir şekilde yazılarak aktarılmaktadır.
29	13 Ağustos 2020/ Haber		Erdoğan'dan Dilipak'a: Kadınlarımızın Onuruna, İffetine En Küçük Saldırıya Müsaade Etmeyiz; Kirli Yakıştırmalar Yapan Köşe Yazarlarını Kınıyorum	Haberde, Erdoğan'ın ifadeleri hiçbir kurgulama yapılmadan aktarılmıştır.
30	14 Ağustos 2020/ Haber		CHP İstanbul İl Örgütü, İstanbul Sözleşmesi İçin Sahaya Çıkıyor	Haberde, CHP'nin kampanyası duyurulmakta, hiçbir yoruma başvurulmamaktadır.
31	15 Ağustos 2020/ Haber		AKP'den İstanbul Sözleşmesi İçin Çalışma: 'Cinsel Yönelim' ve 'Toplumsal Cinsiyet Kimliği' İfadelerine Şerh Gündemde	Haberde, AKP'nin sözleşme üzerine uygulayabileceği senaryolar kurgu ile aktarılmaktadır.
32	18 Ağustos 2020/ Haber		AKP MYK'nın Ana Gündemi İstanbul Sözleşmesi	Haberde, yaklaşan MYK gündemine ilişkin maddeler sıralanmıştır.
33	19 Ağustos 2020/ Haber		Türkiye Aile Meclisi Başkanı Adem Çevik, İstanbul Sözleşmesi'ni Hedef Aldı; CHP'li Nazlıaka Dâhil 3 İsim Hakkında Suç Duyurusunda Bulundu	Haber başlığında, somut olay özetlenmekte, haber içeriğinde ise olay yorumlama yapılmadan detaylı şekilde aktarılmaktadır.
34	20 Ağustos 2020/ Haber		Kulis: AKP'nin Hukukçu Milletvekilleri İstanbul Sözleşmesi'nde İki Maddenin Yeniden Yazılmasına Karar Verdi	Haberde, Türkiye gazetesinde kurgulama yapılarak verilen haber aynen aktarılmaktadır.

35	20 Ağustos 2020/ K.Y: Mehmet Yılmaz	Kadını Korursan, Aileyi Korursun	Yılmaz, yazısında ailenin korunması kaygısıyla sözleşmeden vazgeçilmemesi gerektiğini, kadının korunmasının öncelik olduğunu eşitlikçi bir argümanla değerlendirmektedir.
36	23 Ağustos 2020/ Haber	Anadolu Platformun'dan İstanbul Sözleşmesi Raporu: Eşcinsel Birliktelikler ve Günah Olarak Tanımlanan Eylemler Meşrulaştırılıyor	Haber başlığında, sözleşmeye karşıt olan grupların hangi maddeler üzerinden karşıtlık geliştirdikleri aktarılmaktadır.
37	23 Ağustos 2020/ Haber	Eşitlik İçin Kadın Platformu: İstanbul Sözleşmesi'nin Tek Bir Maddesinden Bile Vazgeçmiyoruz!	Haberde, EŞİK temsilcisinin açıklamaları doğrudan alıntılanarak verilmektedir.
38	23 Ağustos 2020/ Haber	CHP İstanbul İl Örgütü, İstanbul Sözleşmesi İçin Yarın Sahaya Çıkıyor	Haberde, sözleşmeye destek için CHP'nin hazırladığı kampanya programı duyurulmaktadır.
39	24 Ağustos 2020/ Haber	CHP'li Belediyelerden Yeni Evlenenlere İstanbul Sözleşmesi Kitapçığı	Haberde, farklı belediyelerin sözleşmeye destek için sözleşme metnini evli çiftlere dağıtması olayı aktarılmaktadır.
40	24 Ağustos 2020/ Haber	CHP İstanbul İl Örgütü, İstanbul Sözleşmesi İçin Sahaya Çıktı; Kaftancıoğlu, Eleştirilere Tek Tek Yanıt Verdi	Haberde, somut olay ve olaya ilişkin açıklamalar kurgulama yapılmadan aktarılmaktadır.
41	28 Ağustos 2020/ K.Y: Fikret Bila	Kadın Öldürme Özgürlüğü	Bila, yazısında sözleşmenin neden günah keçisi haline getirildiğini irdelerken, kadın cinayetlerine yönelik istatistiki verilere başvurarak anlatımı kuvvetlendirmektedir.
42	31 Ağustos 2020/ Haber	CHP İstanbul İl Başkanı Kaftancıoğlu, İstanbul Sözleşmesi İçin İlçe İlçe Geziyor; Vatandaşlara Sözleşmeyi Anlatıyor	Haberin uzun başlığında ifade bulduğu üzere, haber içeriğinde Kaftancıoğlu'nun yürüttüğü faaliyetlere ayrıntılı şekilde yer verilmiştir.

Kaynak: <https://t24.com.tr/>

T24 gazetesinde Ağustos döneminde çıkan haber başlıkları, girişleri ve ana metinleri analiz edildiğinde, Cumhuriyet ve Duvar gazetesinde yer

alan haberlere benzer bir şekilde sözleşmenin etkin bir biçimde tüm maddeleriyle uygulanması yönünde irade ortaya koyan kişi ve grupların faaliyetlerinin önemli bir grubu oluşturduğu görülmektedir. Ağustos ayında yapılan sokak gösterilerine katılım ve bazı gösterilere yönelik polis müdahalesinin aktarıldığı görülmektedir. Bununla birlikte, sözleşmeye destek veren kitle örgütleri ve kişilerin basın açıklamaları tıpkı Temmuz ayındaki gibi düzenli olarak aktarılmıştır. Bunlar arasında, Sosyal Demokrasi Vakfı, Türk Tabipler Birliği Demokratik Alevi Dernekleri, Eşit Hakları İzleme Derneği ve pek çok sivil toplum örgütü bulunmaktadır. Buna ek olarak, Uluslararası Af Örgütü'nün örgütlediği imza kampanyası haberleştirilmiştir. Sözleşmenin halka anlatılması noktasında önemli bir haber, Eskişehir Odunpazarı Belediyesi ile başlayan ve İzmirli belediyelere de genişleyen yeni evlilere sözleşme kitapçığının dağıtılması kampanyası ile ilgili haberlerdir. Görüldüğü gibi gerek örgütsel gerek bireysel düzeyde toplumsal muhalefetin sözleşmenin uygulanması için verdiği destekler ağırlıklı olarak haberleştirilmektedir.

CHP'nin başlattığı kampanyanın aşamaları, CHP İstanbul İl Başkanı Canan Kaftancıoğlu ve CHP Kadın Kolları Başkanı Aylin Nazlıaka'nın açıklama, eylem ve etkinlikleri sürekli olarak haberlere konu edilmiştir. Buna ek olarak diğer muhalefet partileri Deva Partisi Genel Başkanı Ali Babacan'ın, Gelecek Partisi Genel Başkanı Ahmet Davutoğlu'nun ve İyi Parti Genel Başkanı Meral Akşener'in destek açıklamaları haber yapılmıştır. 5 Ağustos'ta yapılan haberin girişinde, sözleşmeye onay sürecinde dönemin Dışişleri Bakanı olarak imza atan Ahmet Davutoğlu'nun kendi sözleri şu şekilde aktarılmıştır: "Bu sözleşmede hiçbir yerde LGBT dâhil, Türkiye'yi temel ahlaki meselelerde müeyyide altına sokan bir madde söz konusu değil." Eski bir AKP'li olarak Davutoğlu'nun bu sözleri, haberlerin bağlamı içerisinde önemli bir aktarım olarak değerlendirilebilir. Bu dönemde yapılan haberlerde bir diğer dikkat çeken tema, AKP'li kadınların sözleşmeye verdiği güçlü desteklerin işlendiği haberlerde görülmektedir. Canan Kalsın, Fatma Betül Sayan Kaya ve Fatmanur Altun'un peşi sıra yaptığı açıklamalara dair haberlerin girişinde ve başlıklarında, haberin etkisini arttırmak için bizzat kişilerden alıntılar yapılmıştır. Örneğin, 3 Ağustos'taki haberin başlığı, "AKP Milletvekili Canan Kalsın: İstanbul Sözleşmesi'nden çıkalım diyenler kadınlar ve çocuklar için ne yapmayı düşünüyor?" şeklinde verilmiştir.

Haberlerin arkasındaki bağlam ve ardalın bilgisine bakıldığında, sözleşmeye siyasi ve toplumsal muhalefet odaklarından gelen desteklere ilişkin haberlerde kullanılan dilin feminist bir bağlamdan beslendiği açık şekilde görülmektedir. Bu dönemde dikkat çeken bir diğer ideolojik bağlam

ise, kendilerini muhafazakâr olarak gören kişilerin de sözleşmeyi destekleyebileceği vurgusundan yola çıkan haberler etrafında oluşmaktadır. Bu haberlerin biri, 12 Ağustos tarihli kadın hakları aktivisti Nesibe Kırış'ın açıklamalarından oluşan haberdir. Bu haberde, Kırış'ın şu ifadeleri muhafazakâr camiadan da sözleşmeye dönük bir desteğin olabileceğini düşündürmektedir: “Müslüman kadın feminist olamaz diye bir şey yok. Kendi dinlerinde doğru yönelimde bulunmayan insanların hakları savunmaması gerektiğini ve o insanlara yapılan haksızlıklara karşı ses çıkarmaması gerektiğini, sadece kendi dinlerinde olan kurallara göre yaşayıp başka insanların hayatlarına da bu şekilde müdahale etmesi gerektiğini düşünüyorlar... Bir gün benim doğru bulmadığım davranışlarda bulunduğu için birinin haksızlığa uğramasına ses çıkarmazsam yarın bir gün kendi haksızlıklarına da ses çıkarmam adil olmaz. Benim inandığım dinde her şeyden önce adaletli olmak var.” Bu bağlamda değerlendirilebilecek bir diğer haber, 11 Ağustos'ta muhafazakâr kadın derneklerinden Sosyal Araştırmalar Platformu'nun üyelerinden eski AKP'li vekil Zeynep Karahan Uslu'nun açıklamalarını aktaran haberdir. Bu haberlerde, sözleşme üzerinde muhafazakâr kesimin sık sık eleştirdiği maddelere dönük cevaplar tanık ifadeleri ile aktarılmakta, bu şekilde sözleşmenin muhafazakâr insanları rahatsız edecek bir yönü bulunmadığı iddiası kuvvetlendirilmektedir.

Bu dönemde yapılan haberlerde kullanılan feminist retoriği kuvvetlendirmek için sıklıkla eylemlere katılan kadınların, eylemlere destek olan muhalif kimselerin kendi ifadeleri başlığa çıkarılmış, tanık ifadeleri yoluyla anlatım güçlendirilmeye çalışılmıştır. 9 Ağustos'ta Sivil Toplum Kuruluşlarından kadın derneklerinden akademisyen ve hukukçulardan temsilcilerle gerçekleştirilen röportajların yayımlandığı iki haberin mikro çözümlenmesi, bu bağlamda oldukça güçlü tanık aktarımlarına dayanmaktadır. Örneğin, hukukçu İbrahim Kaboğlu'nun “İstanbul Sözleşmesi'nden çekilmek İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin yayımlandığı 1949 yılının gerisine gitmek demek” ifadeleri ve buna benzer pek çok aktarım kullanılmıştır.

Bu dönem yazılan köşe yazılarında, AKP içindeki çatlakların derinleştiği vurgusu göze çarpmaktadır. Örneğin Mehmet Yılmaz yazılarında, “Erdoğan İlk Kez Yönetemiyor”, “Erdoğan Kadınları Kaybetmekten Korkuyor” gibi iddialı başlıklar kullanarak iktidar partisi ve onun toplumsal tabanının sözleşme konusundaki bölünmelerini değerlendirmiştir. Yılmaz, 7 Ağustos'taki yazısında, “İş o raddeye vardı ki küçük kızı sözleşmeyi savunan derneği yönetirken, küçük oğlu sözleşmenin hemen ve tümünden kalkmasını savunan çemberin içinde! Erdoğan, en iyi bildiği işi yapıp, kestirip atamıyor...” ifadeleriyle, yine Cumhurbaşkanı Erdoğan'ın içinde bulunduğu ikileme işaret etmiştir.

Tablo 8. Duvar Gazetesi Haber/ Köşe-Özel Yazı Haber Başlığı: 01
Ağustos- 31 Ağustos 2020

Tarih / Türü (Haber /Köşe Yazısı)	Haber Başlığı	Yorum
1 01 Ağustos 2020 / Haber	KADEM'den İstanbul Sözleşmesi Açıklaması: İslami Öğretide Yeri Var	Haber içeriğinde, bazı muhafazakâr kesimlerin sözleşmenin bazı maddelerini İslam karşıtlığı olarak gösteren yorumlarına cevaben, sözleşmenin İslam öğretisi ile uyumlu olduğu tezini işleyen KADEM'in açıklamaları aktarılmaktadır. Haberin kurgusunda, İslamcı/muhafazakâr ancak sözleşmeyi destekleyen kesimlerin varlığı öne çıkarılmaktadır.
2 02 Ağustos 2020 / Haber	KADEM, LGBTİ+'ları Hedef Gösterdi: Neslin devamı için tehdit	Haberde, KADEM'in farklı cinsel yönelimlere sahip bireylere dönük yaklaşımı kurgulama yapılmadan aktarılmıştır.
3 02 Ağustos 2020 / Haber	AK Partili Kaya'dan İstanbul Sözleşmesi Yorumu: Gündeme Oturulması Manidar	Haberde, AKP'li kadınların sözleşmeye verdiği destek vurgulanarak, Kaya'nın bazı kesimlerin bazı maksatlarla sözleşmeyi yeniden bir gündem haline getirmesini eleştiren ifadeleri aktarılmaktadır.
4 02 Ağustos 2020 / Haber	Prof. Dr. Aşkın Asan'ın Önerisi: Türkiye, İstanbul Sözleşmesi'nden Ne Anladığını Bildirsin	Haberde, Asan'ın, sözleşmenin muhafazakâr kesimler tarafından eleştirilen maddelerini yorumlayarak sözleşmenin aileye ve ahlaki yapıya zarar vermediği tespitleri aktarılmaktadır.
5 03 Ağustos 2020 / Haber	Kadınlar 4-5 Ağustos'ta Alanlara Çıkıyor	Haberde somut eylem, yer ve zaman bilgileri aktarılmaktadır.
6 03 Ağustos 2020 / K.Y: (Röportaj) Aynur Tekin	Marta Lempart: Polonya'daki Muhafazakârlar da İstanbul Sözleşmesi'nin Kalmamasını İstiyor	Yazıda, Lempart ile yapılan söyleşi, Türkiye ve Polonya'da hükümetlerin sözleşmeye yaklaşımı ile toplumsal muhalefetin yürüttüğü mücadele açısından karşılaştırmalı olarak ele alınmıştır.

7	04 Ağustos 2020 / Haber	İstanbul Sözleşmesi'ne Karşı Çıkan Platform Pes Etti: Biz Çekiliyo- ruz	Haberin başlığından anlaşıl- dığı üzere, sözleşme tartışma- larından çekilen bir platfor- mun durumu, "pes etme" ifa- desi ile verilerek; sözleşmeyi destekleyen bağlam açıkça or- taya konulmaktadır.
8	04 Ağustos 2020 / K.Y: Berrin Sön- mez	Yıkılan Aile Değil Ai- ledeki Eril Hegemonya	Yazıda, sözleşmenin aile kar- şıtı olmadığı; ancak kadını ata- erkil düzene karşı koruduğu argümanı işlenmiş, eşitlikçi perspektif ortaya konulmuştur.
9	05 Ağustos 2020/ Haber	Reuters: AK Parti'de Sözleşmeden Çekilmek İsteyenler Çoğunlukta	Haber içeriğinde AKP içeri- sinde sözleşmeyi destekleyen- ler ve sözleşmeden çekilmek isteyenlerin oranları sayısal verilerle aktarılmaktadır.
10	05 Ağustos 2020 / Haber	İstanbul Sözleşmesi İçin Kadınlar Bir arada: Sözleşme Yaşatır	Haberde, yer ve zaman bilgi- sine yer verilerek yapılan ey- lem işlenmiş, kadınların talep- lerine ayrıntılı bir şekilde yer verilmiştir.
11	05 Ağustos 2020 / Haber	Kadınlar Kadıköy'de: Feshetmeyi Değil Et- kin Uygulamayı Konuş	Haberde, eyleme yönelik yer ve zaman bilgisi verilerek ka- dınların taleplerinden biri baş- lığa çıkarılmış; bu yolla habe- rin etkisi artırılmak istenmiş- tir.
12	06 Ağustos 2020 / Haber	Prof. Dr. İbrahim Ma- raş'tan İstanbul Sözleş- mesi Karşıtlarına Tepki: Adeta Şer İtti- fakı	Haberde, İlahiyatçı bir profe- sörün sözleşme karşıtlarına yönelik ifadeleri doğrudan ak- tarılarak, muhafazakâr kesim- ler içerisinde de sözleşmeyi destekleyen kesimler olduğu ortaya konulmaktadır.
13	06 Ağustos 2020 / Haber	Yazar ve Şair 155 Ka- dından Ortak Bildiri: 'Şiddete Hayır, İstan- bul Sözleşmesi'ne Evet'	Haber içeriğinde, şair ve ya- zarların bildirisine imza ko- yanların tam listesi veril- mekte; toplumsal kesimlerin sözleşmeye güçlü desteği vur- gulanmaktadır.
14	07 Ağustos 2020 / Haber	Af Örgütü'nden İstan- bul Sözleşmesi İçin İmza Kampanyası	Haberde, Af Örgütü'nün imza kampanyasının detayları aktarılmakta; uluslararası toplu- mun sözleşme üzerinde duyarlılığı değerlendirilmektedir.

15	08 Ağustos 2020 / Haber	İstanbul Sözleşmesi İçin İstanbul Atağı	Haber içeriğinde, İstanbul Büyükşehir Belediyesinin sözleşmeye destek için başlattığı kampanya, Belediye Başkanı İmamoğlu'nun ifadeleri ile kuvvetlendirilerek aktarılmaktadır.
16	10 Ağustos 2020 / Haber	26 STK'dan açıklama: İstanbul Sözleşmesi'ni uygulayın	Haberde, sözleşmeye destek veren sivil toplum örgütlerinin listesi ayrıntılı bir şekilde verilmekte; toplumsal kesimlerin sözleşmeye desteği feminist bir bağlamla aktarılmaktadır.
17	11 Ağustos 2020 / K.Y: Berrin Sönmez	Kültürel Hegemonya, Eksen, Pazarlık Kıskacında Sözleşme	Yazıda, feminist bir dille sözleşmenin siyasi kaygılar için araçsallaştırılması eleştirilmektedir.
18	11 Ağustos 2020 / K.Y: Tunca Özlen	İstanbul Sözleşmesi LGBT'leri de Korur	Yazar, köşe yazısında sözleşmenin sadece kadınlara değil şiddete uğrayan herkese karşı önemli bir garanti olduğunun altını çizmektedir.
19	12 Ağustos 2020 / Haber	Ankara'da Açıklama Yapmak İsteyen Kadınlar Gözaltına Alındı	Haberin içeriğinde, kadınların eylemine müdahale eden polisler için kullanılan "saldırdı" ifadesi ile, bu müdahale eleştirilmektedir.
20	12 Ağustos 2020 / Haber	CHP'den 81 İlde Ortak Açıklama: İstanbul Sözleşmesi Kırmızı Çizgimizdir	Haberde, CHP'nin tüm kişi ve kurumlarıyla sözleşmeye verdiği destek aktarılmaktadır.
21	12 Ağustos 2020 / Haber	Prof. Dr. Özer Sencar: Erdoğan Siyasi Hayatının En Büyük Hatalarından Birini Yaptı	Haber başlığında, Sencar'ın Erdoğan'a yönelik ifadeleri kullanılmakta; AKP içerisinde ve toplumsal kesimlerde gelişen sözleşme tartışmalarında Erdoğan'ın süreci iyi yönetemediği aktarımlarına başvurulmaktadır.
22	13 Ağustos 2020 / Haber	52 Barodan Kamu Denetçiliği'ne İstanbul Sözleşmesi Başvurusu	Haberde, baroların Kamu Denetçiliği kurumuna, meclise sözleşmeden çekilmeme yönünde tavsiye verilmesi istenildiği bildirildiği aktarılmaktadır.

			tadır. Meslek örgütlerinin sözleşmeye desteği olumlu olmaktadır.
23	13 Ağustos 2020 / Haber	345 Erkekten Destek Açıklaması: Erkeklik Öldürüyor, İstanbul Sözleşmesi Yaşatır	Haberde, toplumun tanıdığı farklı mesleklerden erkeklerin sözleşmeye verdiği açık destek aktarılmış, ayrıntılı bir imzacı listesine de yer verilmiştir.
24	13 Ağustos 2020 / K.Y: (Söyleşi) Müzeyyen Yüce	Aylin Nazlıaka: “İstanbul Sözleşmesi Kalacak, AKP Gidecek”	Yüce, Nazlıaka ile yaptığı söyleşide ifadeleri aktarırken feminist bir bağlama odaklanmakta; sözleşmenin savunulması yönünde bir tema işlenmektedir.
25	14 Ağustos 2020 / Haber	Kurtulmuş: Aileyi Bozmaya Yönelik İdeolojik ve Sapkın Davranışlar Var	Haberde, Kurtulmuş’un feminist kesimlere yönelik eleştirileri aktarılmış; muhafazakârlığın ataerkil aile vurgusu bağlamsal olarak ortaya konulmuştur.
26	14 Ağustos 2020 / Haber	CHP, İstanbul’da İstanbul Sözleşmesi Kampanyası Başlatıyor	Haber içeriğinde, CHP’nin başlatacağı kapsamlı kampanyaya dönük bilgiler yorumlama yapılmadan aktarılmaktadır.
27	15 Ağustos 2020 / Haber	Mehmet Özhaseki: Şiddeti İstanbul Sözleşmesi Değil İnancım Engelliyor	Haberde, muhafazakâr kesimde ağırlık kazanan sözleşmenin aile karşıtı olduğu anlayışı, Özhaseki örneği üzerinden aktarılmaktadır.
28	16 Ağustos 2020 / K.Y: Berrin Sönmez	Noktalı Virgül Sonrası Cümleyi Aile Tamamlarken...	Sönmez, yazısında sözleşmenin toplumsal cinsiyet eşitliği yaklaşımına ve kadının insan hakları temasına vurgu yapmaktadır.
29	17 Ağustos 2020 / Haber	EŞİK: İstanbul Sözleşmesi Tartışmalarına Son Verilmeli	Haberde, Eşitlik İçin Kadın Platformu’nun sözleşmeye dönük olumlu değerlendirmeleri ayrıntılı bir şekilde aktarılmaktadır.
30	18 Ağustos 2020 / Haber	Çelik’ten İstanbul Sözleşmesi Açıklaması: Bütün Kadın Örgütlerinin Görüşlerine Açığız	Haberde, AKP’li Çelik’in feminist ve muhafazakâr tartışmalar ışığında orta yolu bul-

			maya dönük açıklamaları kurgulama yapılmadan aktarılmaktadır.
31	18 Ağustos 2020 / K.Y: Berrin Sönmez	Artık Sadece Güldürüyor 'Erkek Açıklaması'	Yazıda, muhafazakâr kadınların da feminist kadınlarla ortaklaşa bir dayanışma içerisinde sözleşmeye sahip çıktığı vurgulanmaktadır. Bu açıdan, muhafazakârlık ve feminizm arasındaki ara tona gönderme yapılmaktadır.
32	22 Ağustos 2020 / Haber	Akşener: İstanbul Sözleşmesi'nde Temel Nokta Sadece Şiddet Değil	Haberde, Akşener'in sözleşmenin sadece kadına yönelik şiddeti önleme değil aynı zamanda kadını güçlendirme yönünde bir zemini olduğu yönündeki ifadeleri aktarılmaktadır.
33	23 Ağustos 2020 / Haber	Kadın örgütlerinden 5 Acil Talep	Haberde, kadın örgütlerinin hükümetten talepleri olumluyıcı bir dil kullanılarak ayrıntılı şekilde aktarılmıştır.
34	24 Ağustos 2020 / Haber	CHP İstanbul Sözleşmesi İçin Sahaya Çıktı	Haber içeriğinde, CHP'nin sözleşmeyi topluma doğru şekilde anlatabilmek için sahada gerçekleştirdiği eylemlere yönelik ayrıntılar verilmektedir.
35	24 Ağustos 2020 / Haber	Kadınlar Birlikte Güçlü Platformu: Asla Boyun Eğmeyeceğiz	Haberde, yer ve zaman bilgisine yer verilerek platformun eylemi platform temsilcilerinin ifadelerine yer verilerek aktarılmaktadır.
36	28 Ağustos 2020 / K.Y: Nilüfer Bulut	'İstanbul Sözleşmesi Tartışmaları Şiddete Teşvik Ediyor'	Bulut, sözleşme üzerine tez yazan kişilerle söyleşi gerçekleştirmekte, sözleşmenin kadın hakları perspektifini ayrıntılarıyla değerlendirmektedir.

Kaynak:<https://www.gazeteduvar.com.tr/>

Duvar gazetesinde Ağustos ayında çıkan haberlerin başlıkları ve girişleri tematik olarak incelendiğinde, Ağustos ayında sayıca bu kadar fazla haber yapılmasının nedenlerinden birinin sözleşme üzerinde önemli bir kamuoyu desteği ve toplumsal mutabakat olduğunu göstermek olduğunu düşündürmektedir. Haberlerin odaklandığı ikinci tema iktidar cephesinde sözleşme konusunda büyük çatlaklar oluştuğunu ve hükümet eden partinin

bu krizi tam anlamıyla aşamadığını ortaya çıkaran haberler üzerinden şekillenmektedir. Bu açıdan Duvar ve T24 gazetelerindeki haberlerin temaları ortaklaşmaktadır. Örneğin, bu haberlerde bir yandan kadın milletvekilleri, iktidara yakın olduğu bilinen KADEM Derneği gibi odakların sözleşmenin arkasında durması öne çıkarılırken; öte yandan iktidar partisi içinde başta Numan Kurtulmuş olmak üzere sözleşmeden muhakkak çıkılması gerektiğinin düşünen kişilerin görüşleri aktarılmaktadır. Bu görüş ayrılıkları aktarılırken, sadece resmi siyaseti biçimlendiren parti örgütünden kişiler arasındaki değil; muhafazakâr toplumsal tabanı inşa eden ve bu kesim içinde kanaat önderi gibi görülen kişilerin görüşleri de öne çıkarılarak haberleştirilmektedir.

Gazetede bu dönemde, iktidarın resmi açıklamaları kapsamında değerlendirilebilecek tek bir haber girilmiştir. Bu haberde, 18 Ağustos'ta parti sözcüsü Ömer Çelik'in açıklamaları verilmiştir. Haberin ana metnindeki şu ifadeler, partinin hiçbir kesimi karşısına almak istemeyen bir manevrası olarak değerlendirilebilir: “Esas olan şudur; kadını korumak ve güçlendirmekle ilgili yaklaşım ile aileyi korumak arasında biz bir çelişki görmüyoruz. Bazı yaklaşımlarda kadını koruma vurgusu varken, aileye dönük yaklaşımların görmezden gelindiğini, zaman zaman da aileyi korumak adına ortaya konulan bazı yaklaşımlarda kadını koruma ve güçlendirme boyutunun eksik olduğunu görebiliyoruz.” Bu ifadeler, bir orta yol bulma gayretini göstermektedir. Bu çaba, eski AKP Milletvekili ve aynı zamanda GREVIO üyesi olan Prof. Dr. Aşkın Asan'ın açıklamasını aktaran haberde de görülmektedir. 2 Ağustos tarihli haberin girişinde, “... Hırvatistan örneği veren Asan, ‘Türkiye’de sözleşmenin temel amacını nasıl anladığını bir ek olarak Avrupa Konseyine yazılı bildirebilir” dedi” aktarımı yapılmıştır. Asan'ın önerisi, sözleşmeden çekilmeyi engelleyecek ancak belli kesimlerin rahatsızlığını da giderecek bir orta yol bulma amacını ortaya koymaktadır.

Haberlerin şematik çözümlemesine bakıldığında, haberlerin retoriğinde ve sözcüklerin seçiminde feminist bir söyleme bağlı kalındığı görülmektedir. Haberlerde, desteklerin sürdürülmesinin iktidar partisine geri adım atılabileceği noktasında ümitvar bir yaklaşım da göze çarpmaktadır. Buna örnek olarak, 4 Ağustos'ta çıkan “İstanbul Sözleşmesi'ne Karşı Çıkan Platform Pes Etti: Biz Çekiliyoruz” başlıklı haber verilebilir. Haberde, Türkiye Düşünce Platformu'nun sözleşme tartışmalarından çekildiğini açıklaması üzerine bu çekilmenin nedeni olarak doğrudan toplumsal kesimlerden gelen tepkilerin etkili olduğu değerlendirilmektedir. Yine kadınların sokak aktivizmini aktaran haberlerde de bu feminist arka plan görülmekte, eylemlere yönelik olumlu perspektif ortaya konulmakta, bazı ey-

lemlere polisin müdahalesi de açıkça eleştirilmektedir. 12 Ağustos'ta Ankara'da eylem yapan kadınlara polislerin müdahalesini konu alan haberin hemen girişinde "Polis, İstanbul Sözleşmesi için Ankara'da açıklama yapmak isteyen kadınlara saldırdı, çok sayıda kadın gözaltına alındı" ifadeleri kullanılmıştır. Bu ifade, kadınların eylem yapmasını bir yurttaşlık hakkı, polisin müdahalesini ise meşru olmayan bir davranış olarak kayıtlamaktadır.

Haberlerin mikro çözümlemesinde ise, önemli etki doğuracağı düşünülen kişilerin doğrudan ifadelerinin turnak içinde başlığa çıkarıldığı, bu yöntemin özellikle muhafazakâr kesimdeki ayrılıkları gözler önüne sermek amacıyla yapılan haberlerde ağırlıklı olarak kullanıldığı görülmektedir. Örneğin, 12 Ağustos tarihli haberde, önemli kamuoyu araştırmalarında bulunan Özer Sencar'ın ifadeleri başlıkta verilmiş, haberin girişinde ise Sencar'ın "Bence Erdoğan siyasi hayatında önemli büyük hatalardan birisini yaparak kadınları bir araya getirdi. Kadınları muhalefet odağında birleştirdi" ifadeleri tekrarlanarak güçlü etki arttırılmaya çalışılmıştır. Benzer bir tekniğin kullanıldığı bir diğer haber de, İlahiyat Profesörü İbrahim Maraş'ın ifadelerinin aktarıldığı haberdur. 6 Ağustos tarihli haberin girişinde, Maraş'ın görüşleri verilmiştir: "Kendi bağnaz, sapkın bakışları, saçma yorumları, itirazları, istatistikleri kasıtlı yanlış yorumlamaları ve resmen hakikatin üstünü karalamalarıyla arz-ı endam ediyorlar. Adeta bir şer ittifakı haline geldiler ve yeniceşeriliğe soyunuyorlar."

Duvar Gazetesi'nde Ağustos döneminde köşe yazılarının fazlalığı da göze çarpmaktadır. Yazılarda, feministlerin olduğu kadar muhafazakârların da sözleşmeye sahip çıkması gerektiği fikri işlenmektedir. Örneğin Sönmez'in 4 Ağustos'taki yazısındaki "Aile düşmanlığı değildir aslında yapılan eşitlikçi aileye giden yoldur. Eşitlik, eşitsizliğin kurulduğu yerden, cinsler arası hiyerarşik ilişkinin yarattığı varoluşsal sorun veya dini alandan söylersek yaratılış gerçeğine aykırılık sorunundan başlayarak, eşitsizliği tam da burada yıkararak kurulabilir" ifadeleri, muhafazakâr ideolojinin aile ve kadın hakları bağlamı konusunda yeni bir yoruma işaret etmektedir. Sonuç olarak, muhalif sol gazetelerin hepsinde gerek haber metinleri gerek köşe yazılarında sözleşmeye güçlü destek vurgulanmakta, sözleşme kadına şiddeti önlemeye dönük hukuksal bir güvence olarak değerlendirilmektedir.

3.3. Yeni Şafak ve Yeni Akit Gazeteleri (Muhafazakâr)

Çalışmanın bu başlığında, muhafazakâr gazetelerde çıkan haber ve köşe yazıları Temmuz ve Ağustos aylarına ait veriler tek bir tablo içerisinde olmak üzere Tablo 9. ve Tablo 10.'da aktarılmıştır. Her iki gazetede de göze çarpan unsur, çarpıcı ve reaksiyoner ifadelerden oluşan başlıkların kullanılması ve köşe yazarlarının konuyu sıklıkla yazılarında işlemeleridir. Bu nedenle, benzer bir çizgide yayın yapan iki gazete birlikte analiz edilmektedir.

Tablo 9. Yeni Şafak Gazetesi Haber/ Köşe-Özel Yazı Haber Başlığı: 01 Temmuz- 31 Ağustos 2020

Tarih / Türü (Haber /Köşe Yazısı)	Haber Başlığı	Yorum
1 02 Temmuz 2020 / Haber	AK Parti'den İstanbul Sözleşmesi'nden çıkış sinyali: Kurtulmuş 'Nasıl usulünü yerine getirerek imzalanmışsa, usulünü yerine getirerek sözleşmeden çıkılır' dedi	Başlık haber içeriğini doğrudan yansıtmaktadır.
2 06 Temmuz 2020 / Haber	TGTV'den İstanbul Sözleşmesi'nden çıkılması çağırısı: Sözleşmenin 6 yıllık uygulaması neticesinde aile yapısı güçlenmedi	Başlık haber içeriğini doğrudan yansıtmaktadır. Türkiye Gönüllü Teşekküller Vakfı'nın kısaltılmış adı ile verilen haber başlığında, söz konusu açıklamadaki aile kavramına vurgu yapılmıştır.
3 09 Temmuz 2020 / Haber	ÖNDER ve TÜGVA: İstanbul Sözleşmesi cinsel yönelim dayatması yapıyor ve eşcinselliği makulleştiren yaklaşımlar var	Başlık haber içeriğini doğrudan yansıtmaktadır. ÖNDER İmam Hatipliler Derneği ve Türkiye Gençlik Vakfı'nın açıklamalarındaki cinsel yönelim ve eşcinsellik kavramları başlıkta kullanılmıştır.
4 11 Temmuz 2020/ K.Y: Ayşe Böhürler	Kadın hakları vizyonu	Kişi, yer ve zaman bilgileri başlıkta yer almamaktadır.İçerikte yazar, "sözleşmenin geri çekilmesi Türkiye'de hiçbir şeyi değiştirmeyecek, sadece konuşma malzemesini azaltır..Asıl

			olan İstanbul Sözleşmesi değil hepimizin ihtiyacı olan kanunlar", diyerek konuyu gazete çizgisinden farklı olarak kadın hakları bağlamında ele almıştır.
5	15 Temmuz 2020 / Haber	Cumhurbaşkanı Erdoğan talimat verdi: İşte Türkiye'nin 'İstanbul Sözleşmesi'nden çekilme planı	Başlık haber içeriğini doğrudan yansıtmaktadır. Sözleşmeden çekilme konusu başlığa taşınmıştır.
6	17 Temmuz 2020 / K.Y: Yusuf Kaplan	İstanbul Sözleşmesi'nden kurtulduk derken, şimdi de Gıda Kanunu Tasarısı!	Sözleşmesi'nin iptaline ilişkin bir kurgulamanın yer aldığı başlık, başka bir konu ile ilintili olarak, yazının içeriğini doğrudan yansıtmamaktadır.
7	21 Temmuz 2020 / Haber	İstanbul Sözleşmesi nedir? Neden imzalandı? Niçin iptal edilmek isteniyor?	Başlık haber konusunu net bir şekilde ifade ederken, içeriğe dair bilgi içermektedir.
8	22 Temmuz 2020 / K.Y: Ergün Yıldırım	İstanbul Sözleşmesi'ni savunanların asılsız tezleri	Başlık haber konusunu net bir şekilde ifade etmekte, sözleşmeyi savunanlara karşı eleştiriler yazıda yer almaktadır.
9	27 Temmuz 2020 / K.Y: Yasin Aktay	İstanbul Sözleşmesi'nde neyi tartıştığımızı biliyor muyuz?	Sözleşmenin eleştirildiği köşe yazısının başlığı, yazının konusunu net bir şekilde ifade ederken, içeriğe dair bilgi içermemektedir.
10	27 Temmuz 2020 / K.Y: Yusuf Kaplan	Türkiye, İstanbul Sözleşmesi'nden derhal çıkmalıdır!	Başlık yazının konusunu ve içeriğini net bir şekilde ifade etmektedir. Türkiye'nin sözleşmeden çıkılması gerektiği ünlem işareti ile de vurgulanmıştır.
11	29 Temmuz 2020 / K.Y: Ergün Yıldırım	İstanbul Sözleşmesi cinsiyetçi isyanın parçasıdır	Başlık yazının konusunu ve içeriğini yansıtmaktadır. Yazıda sözleşmeye, eşcinsellik üzerinden eleştiriler yer almaktadır.
12	29 Temmuz 2020 / K.Y: Yasin Aktay	Yasalar, yorumları, uygulamaları ve etkileri	Başlık köşe yazısının içeriğine dair bilgi vermemektedir. Yazıda sözleşmenin uygulamalarına eleştiriler yer almaktadır.

13	01 Ağustos 2020 / K.Y: Ayşe Böhür- ler	Müslümanca duruş neyi gerektirir?	Başlığında enformasyon eksiltimi yapılan yazı, muhafazakâr çevrenin toplumsal cinsiyet kavramına yaklaşımına eleştirel bir bakışı içermektedir.
14	03 Ağustos 2020 / K.Y: Yusuf Kaplan	Erdoğan, İstanbul Sözleşmesi'ni çöpe atmalı!	Başlık yazının konusunu ve içeriğini yansıtmaktadır. "Çöpe atmalı" ibaresi ile sözleşmenin iptaline ilişkin siyasi iktidara yönelik talep ve çağrı yazıda dile getirilmiştir.
15	04 Ağustos 2020 / K.Y: İsmail Kılı- çarşlan	Denge, birazcık denge	Başlık köşe yazısının içeriğine dair bilgi vermemektedir. Yazının içeriği ise sözleşme üzerindeki tartışmaların toplumsal mutabakat ekseninde ele alınması gerektiğine dairdir.
16	04 Ağustos 2020 / K.Y: Hasan Öz- türk	Biz kadına karşı şiddeti ön- lesin diye imza attık, LGBT lobisi kalkan yaptı	İçerik olarak sözleşmenin LGBT'liler tarafından istismar edildiğini ifade eden yazının başlığı, konu ve içeriği tam olarak yansıtmaktadır.
17	14 Ağustos 2020 / Haber	Numan Kurtulmuş: Aile, Türk toplumunun en sağ- lam yapısıdır	Kişi bilgisinin yer aldığı başlıkta, haber içeriği tam olarak yansıtılmaktadır. Haberde muhafazakâr değerlere ve aile kavramına vurgu yapılmıştır.
18	16 Ağustos 2020/ K.Y: Yusuf Kaplan	İnsan türünü yok olmaktan, kadını aşağılanmaktan "Müslüman aile" kurtarabilir ancak (1)	Başlık yazının konusunu ve içeriğini yansıtmaktadır. Muhafazakâr değerlere ve muhafazakâr aile kavramına vurgu yapılmıştır.
19	17 Ağustos 2020 / K.Y: Yusuf Kaplan	İnsan türünü yok olmaktan, kadını aşağılanmaktan "Müslüman aile" kurtarabilir ancak (2)	Yazı dizisinin başlığı, yazının konusunu ve içeriğini yansıtmaktadır. Muhafazakâr değerlere ve muhafazakâr aile kavramına vurgu yapılmıştır.

Kaynak:<https://www.yenisafak.com/>

Yeni Şafak gazetesinde İstanbul Sözleşmesi'ni savunan muhalefet partilerinin ve sivil toplum örgütlerinin görüşlerinin yer aldığı bir haber bulunmamaktadır. Aile savunusu bağlamında sözleşme karşıtlığı vurgulanmaktadır. Örneğin, 06 Temmuz 2020 tarihli haber ile İstanbul Sözleşmesi'ne karşı çıkan Türkiye Gönüllü Teşekküller Vakfı'nın görüşlerine yer verilmiştir. İlgili haberin alt başlığında "TGTV Yönetim ve İcra Kurulu Başkanı Hamza Akbulut'un, İstanbul Sözleşmesi'nden çıkılması çağrısı yaparak, uluslararası anlaşmalar üzerinden, Batı toplum sosyolojisi içinde üretilen metinlerin, Türkiye'deki yasal düzenlemelerle norm haline getirilmesinin toplumsal çatışmalara davetiye çıkardığını kaydetti..." ifadeleri kullanılmıştır. 9 Temmuz 2020 tarihinde verilen haberde ise "... sözleşmeye bir tepki de ortak bir metin yayınlayan ÖNDER ve TÜGVA'dan geldi..." alt başlığında, bu derneklerin sözleşmeyi ahlaki değerlerle özdeşleşmeyen ve eşcinselliği de makul gösteren bir yaklaşım taşımakla suçladığı ifade edilmektedir. 15 Temmuz 2020 tarihli haberde ise, AKP içerisinde İstanbul Sözleşmesi'nin görüşüldüğü, Dışişleri Bakanı Mevlüt Çavuşoğlu'nun uluslararası bir sözleşmeden çekilmenin nasıl olacağına dair teknik detayları anlattığı, Cumhurbaşkanı'nın başka bir işleme gerek kalmadan sözleşmeden çekilme yetkisinin bulunduğunu belirttiği aktarımlara yer verilmiştir. 21 Temmuz 2020 tarihli haberin içeriğinde ise, "Sözleşmenin, aile yapımıza 'dinamit' niteliğinde olduğunu belirten uzmanlar, 'femi-faşist zihniyetle' hazırlanan ve eşcinsel evliliklere yasallık getirmeyi hedefleyen sözleşmenin iptal edilmesi istiyor" ifadesiyle, sözleşme üzerinde karşı olunan hususlar vurgulanmıştır.

Yeni Şafak gazetesi köşe yazılarında da İstanbul Sözleşmesi'ne karşı oluş ve muhafazakâr tezler tüm yazılarda işlenmiştir. Örneğin Yusuf Kaplan'ın köşe yazısında, "Birincisi, İstanbul Sözleşmesi'nde kadın cinayetine, kadın şiddetine ilişkin çok şey var. Fakat bu yasa uygulamaya konulduğu zamandan bu yana kadına yönelik cinayet ve şiddet olaylarında azalma değil, artma hatta katlanma olmuş!... İstanbul Sözleşmesi'nde şiddetle, nefretle karşı çıktığımız yer burası işte: Birileri kadına cinayeti önleme kılıfı altında, bütün dünyada eşcinsel ilişki biçimlerini meşrulaştırma, dayatma ve yaygınlaştırma, dolayısıyla aile kurumunu çökertme amacı güdüyor!" ifadeleri ile sözleşme karşıtlığının dayandığı argümanları işlemiştir.

Tablo 10. Yeni Akit Gazetesi Haber/ Köşe-Özel Yazı Haber Başlığı: 01 Temmuz- 31 Ağustos 2020

Tarih/ Türü (Haber /Köşe Yazısı)	Haber Başlığı	Yorum
1 02 Temmuz 2020/ Haber	İstanbul sözleşmesi maddeleri neler?	Haber başlığı soru cümlesi ile bilgi aktarımı şeklinde verilmiştir. Yorum yapılmadan sözleşmenin 15 maddesi haber içeriğinde yer almıştır.
2 23 Temmuz 2020 / K.Y: Ali Karahasanoğlu	Emekli müftünün gazetesi de 'eşcinsel sözleşmesini yaşatın' derse!	Dolaylı olarak kişi bilgisinin yer aldığı haber başlığı içeriği yansıtmaktadır. Muhafazakâr çevreden sözleşmeyi savunanlara eleştiri yapılmaktadır.
3 24 Temmuz 2020 / Haber	Babacan'dan tepki çeken çıkış! İstanbul Sözleşmesi'ni böyle savundu	Haber başlığında enformasyon eksiltiliminin yapıldığı ve ünlem işareti ile vurgunun artırıldığı görülmektedir. Babacan'ın açıklamasına tepkinin kim ya da kimlerden geldiğine dair bir bilgi verilmemektedir.
4 26 Temmuz 2020 / Haber	Derdi kadın değil! İşte Koç Holding'in 'İstanbul Sözleşmesi' dayatmasının nedeni	Haber içeriğinin tam yansıtılmadığı haber başlığında vurgu ünlem işareti ile güçlendirilmiştir. Haber içeriğinde ise Koç Holding'e sözleşme üzerinden eleştiri yer almıştır.
5 26 Temmuz 2020 / Haber	Dilipak'tan Koç Holding'e sert tepki: Hesaba çekilecekler! Saflar netleşsin	Haber içeriğinin tam yansıtılmadığı haber başlığında, gazete yazarlarından Dilipak'ın Koç Holding'e eleştirisi içerikte yer almıştır.
6 26 Temmuz 2020 / Haber	Sema Maraşlı: Avrupa Konseyi bir taşla 10 kuş vurdu	Başlığında kişi bilgisinin yer aldığı haber, Avrupa Konseyi'nin İstanbul Sözleşmesi ile başta Türk aile yapısına zarar vermek üzere birçok zararı olduğunu iddia eden bir içeriğe sahiptir.
7 27 Temmuz 2020 / K.Y: Abdurrahman Dilipak	AKP'nin papatyaları	İstanbul Sözleşmesini savunan muhafazakâr kadınların, ANAP dönemine yapılan gönderme ile eleştiren yazının başlığında bu gönderme yer almaktadır.

8	28 Temmuz 2020 / Haber	'Kadına şiddet' bahane: İşte İstanbul Sözleşmesi'nin skandal maddeleri!	Kişi, yer ve zaman bilgilerine yer verilmeyerek enformasyon eksiltimi yapılmıştır. Ayrıca özellikle "skandal" kelimesi ile okuyucunun merakını uyandıracak sansasyonel bir başlık kullanılmıştır.
9	02 Ağustos 2020 / Haber	İstanbul Sözleşmesi'nin amacını açıkladı: Kökünden kazımak istiyorlar	Kişi, yer ve konu bilgilerine yer verilmeyerek enformasyon eksiltimi yapılmıştır. Kökünden kazılmak istenen şey açıklanmamıştır. Haber içeriğinde ise, Gazeteci Yazar Sibel Eraslan'ın sözleşmenin inançları kazımak amacıyla olduğu açıklaması başlığa taşınmıştır.
10	02 Ağustos 2020 / Haber	Yusuf Kaplan'dan sert tepki: KADEM bunlarla aynı karede olmayı hazmedebiliyor mu?	Yeni Şafak gazetesi Yusuf Kaplan'ın KADEM'e yönelik açıklamaları haber olarak verilmiştir. Haber başlığında ise soru cümlesi ile enformasyon eksiltimi yapılmıştır.
11	02 Ağustos 2020 / Haber	Saflar netleşiyor: İstanbul Sözleşmesi için bir açıklama daha!	Enformasyon eksiltiminin yapıldığı haber başlığında, muhafazakâr kesimdeki İstanbul sözleşmesi tartışmaları vurgulanmaktadır.
12	02 Ağustos 2020 / Haber	Cübbeli Ahmet Hoca uyardı: Bunun vebâlinin altından kalkamayız	Kişi bilgisinin verildiği haber başlığında, konu bilgisi yer almamaktadır.
13	02 Ağustos 2020 / K.Y: Ali Karahanoğlu	Kötü niyetli biz miyiz, KADEM mi?	KADEM'e yönelik eleştirilerin yer aldığı haberin başlığında ise kişi, yer ve zaman bilgilerine yer verilmeyerek enformasyon eksiltimi yapılmıştır.
14	03 Ağustos 2020 / Haber	İstanbul Sözleşmesi'ne sahip çıkan eski Aile Bakanı'na olay gönderme: Erdoğan'ı da mı manidar buldunuz?	Haber başlığında kişi, yer ve konu bilgilerine yer verilmeyerek enformasyon eksiltimi yapılmıştır. İçerikte ise eski Aile Bakanı Fatma Betül Sayan Kaya'nın sözleşmeyi savunması eleştirilmiştir.
15	03 Ağustos 2020 / K.Y: İbrahim Karataş	İstanbul Sözleşmesi'ne dair	Yazının başlığında sadece konu bilgisi yer almakta, içeriğe dair

			bilgi verilmemektedir. Yazı içeriğinde ise sözleşmenin maddelerindeki kavramlar üzerinden yapılan değerlendirme ile sözleşmenin "toplumsal cinsiyet(sizlik) dayattığı" iddiası yer almaktadır.
16	03 Ağustos 2020 / K.Y: Abdurrahman Dilipak	Haksızlıklar karşısında susarsanız!..	Yazı başlığı içeriğe dair bilgi içermemektedir. İçerikte ise sözleşmede bulunan "cinsel tercih, cinsel yönelim, toplumsal cinsiyet" kavramları üzerinden eleştiri yapılmaktadır.
17	04 Ağustos 2020 / Haber	STK'lardan art arda bildiri! İstanbul Sözleşmesi için bir açıklama daha!	Haber başlığı içeriğe dair tam bilgiyi içermemektedir. İçerik ise; "İstanbul Sözleşmesi'ne karşı daha önce açıklamalarda bulunan Ensar Vakfı, Aziz Hüda-i Vakfı, TÜGVA ve İsmailağa Cemaati'nden sonra İlim Yayma Cemiyeti, İstanbul Sözleşmesi'ne karşı olduğunu belirten bir açıklamada bulundu." şeklinde oluşturulmuştur.
18	05 Ağustos 2020 / Haber	Kadem İstanbul Sözleşmesi Eşcinselleri Meşrulaştırmıyor' demişti... Peki bunlar ne?	Haber başlığında okuyucuda merak uyandıracak soru cümlesi kullanılarak, KADEM'in açıklamalarına yönelik eleştiri başlıkta yer almıştır.
19	05 Ağustos 2020 / Haber	Erdoğan İstanbul Sözleşmesi için harekete geçti! "Daha fazla uzatmayın" talimatı	Başlık haberin konusunu ve içeriğini yansıtmaktadır.
20	05 Ağustos 2020 / K.Y: Ali Karahasanoğlu	AK Parti bunu da çözerse, karada artık ölüm (haşa) yok, denizi de bilmem!	Yazı başlığı içeriğe dair bilgi içermemektedir. Yazı içeriğinde ise, "AK Parti bunu da çözerse" ifadesi ile sözleşmeden çıkılması konusu içerikte yer almıştır.
21	06 Ağustos 2020 / K.Y: Hüseyin Öztürk	İstanbul Sözleşmesi türk	Yazı başlığında sadece konu ile bilgi verilmiştir. Yazının içeriğinde ise aile kavramı üzerinden yapılan eleştiri ile sözleşmenin kaldırılması gerektiği vurgulanmaktadır.

22	06 Ağustos 2020 / K.Y: Yaşar Değirmenci	Fikrin namusundan rahatsız olunmaz!	Yazı başlığı içeriğe dair bilgi içermemektedir. Yazı içeriğinde ise, özellikle aile kavramı üzerinden yapılan eleştiri ile sözleşmenin kaldırılması gerektiği vurgulanmaktadır.
23	07 Ağustos 2020 / Haber	İstanbul Sözleşmesi için önemli açıklama: Yasa koyucular bile anlamadı, çok aldatıcı ve sinsî bir dile sahip	Haber başlığı içeriğe dair bilgi içermemektedir. Bir açıklamanın yer aldığı başlıkta açıklamayı yapanın bilgisi yer almamaktadır.
24	07 Ağustos 2020 / Haber	Çarpıcı gerçeği açıkladı! "İstanbul Sözleşmesi'nden çekilmek yerine çekince koyalım" ifadesi tuzak mı?	Bir açıklamanın yer aldığı haber başlığında, açıklamayı yapanın bilgisi yer almamaktadır.
25	08 Ağustos 2020 / Haber	O sözleşmeye Vati-kan bile karşı	Enformasyon eksiltimi yapılan haber başlığında, hangi sözleşme olduğu belirtilmemiştir. İçerikte ise sözleşmeyi onaylamayan ya da karşı çıkan ülkeler vurgulanmıştır.
26	09 Ağustos 2020 / K.Y: Halil Kıslacak	Dava dilekçesinde görürüz; Kim AK Partili, kim AKP'li!	Haber başlığı içeriğe dair tam bilgiyi içermemektedir. İçerikte ise "Dilipak'ın "AK Parti içindeki AKP'liler'e ifadesi sebebiyle dava açıldığı ibaresi ile sözleşme tartışmaları yer almıştır.
27	08 Ağustos 2020 / K.Y: Sefa Saygılı	İstanbul Sözleşmesi, feminist ideolojinin manifestosudur!	Başlık yazının konusunu ve içeriğini yansıtmaktadır. Yazının içeriğinde ise sözleşmenin kaldırılması gerektiği, "İstanbul Sözleşmesi tek taraflı fesih edilip uzantısı 6284 sayılı yasa yürürlükten kaldırılmalıdır." sözleşmeyle aktarılmıştır.
28	10 Ağustos 2020 / Haber	İstanbul Sözleşmesi ülkeyi enkaza çevirdi	Başlık haberin konusunu ve içeriğini yansıtmaktadır.
29	10 Ağustos 2020 / Haber	AK Partili o isimler İstanbul Sözleşmesi'ne sahip çıktı! Bahaneleri 'pes' dedirtti	Başlık haberin konusunu ve içeriğini yansıtmaktadır.

30	10 Ağustos 2020 / Haber	İstanbul Sözleşme- si'nin sinsi ifadesini deşifre etti! Bu kav- ram 'kadına şiddet'ten daha fazla geçiyor!	Başlık haberin konusunu ve içe- riğini yansıtmakla birlikte, kişi bilgisine yer verilmemiştir. Prof. Dr. Ebubekir Sofuoğlu'nun açık- lamalarının yer aldığı haber içe- riğinde "sözleşmede toplumsal cinsiyet kelimesinin daha fazla geçtiği" belirtilmiştir.
31	10 Ağustos 2020 / K.Y: Abdurrah- man Dilipak	Beyrut'ta hesap günü!	Haber başlığı içeriğe dair bilgi içermemektedir.
32	11 Ağustos 2020 / Haber	AK Parti'li kadınlar- dan Abdurrahman Dilipak'a suç duyuru- rusu	Başlık haberin konusunu ve içe- riğini yansıtmakla birlikte, suç duyurusunun nedenine başlıkta yer verilmemiştir.
33	11 Ağustos 2020 / Haber	İfsad sözleşmesinin faturası çocuklara	Haber başlığında, sözleşmenin adı "ıfsad" olarak verilmiştir. Haber içeriğinde ise sözleşme- nin boşanma oranlarını artırdığı ve bu durumdan en çok çocukla- rın etkilendiği belirtilmiştir.
34	11 Ağustos 2020 / K.Y: Sabri Bala- man	Nerede Hata Yaptık Reis!	Haber başlığı içeriğe dair bilgi içermemektedir. İçerikte ise; muhafazakâr kesimin İstanbul Sözleşmesi nedeniyle ikiye bö- lündüğü ve gelecek nesil kaygı- sıyla sözleşmenin kaldırılması gerektiği vurgulanmıştır.
35	12 Ağustos 2020 / Haber	Bu yıkıma 'dur' de- yin! Hukukçular: İs- tanbul sözleşmesi ka- dını yaşatmıyor, yıkı- yor	Kişi, yer ve zaman bilgilerinin yer almadığı başlık, içeriği yan- sıtmaktadır.
36	12 Ağustos 2020 / Haber	Sosyolog yazar, İs- tanbul Sözleşme- si'nin yıkımını madde madde açıkladı!	Kişi, yer ve zaman bilgilerinin yer almadığı başlık, içeriği yan- sıtmaktadır.
37	14 Ağustos 2020 / Haber	İstanbul Sözleşme- si'nin o maddesi LGBT'ye kalkan olu- yor	Kişi, yer ve zaman bilgilerinin yer almadığı başlık, içeriği yan- sıtmaktadır. Başlıkta İstanbul Sözleşmesi'nin o maddesi ise haber içeriğinde "cinsel yöne- lim" ibaresi olduğu belirtilmiş- tir.

38	17 Ağustos 2020 / Haber	Önceliğimiz insan fitratını korumak	Haber başlığında kişi, yer ve zaman bilgilerinin yer almamaktadır.
39	17 Ağustos 2020 / K.Y: Ali Karahasanoğlu	LGBTİ'ler tepinse de sözleşmede değişiklik geliyor!	Yazı başlığında " sözleşmede değişiklik geliyor!" ifadesi ile sözleşmede değişiklik kararı alındığına dair bir anlam oluşturulsa da, yazı içeriğinde değişikliğin hangi yol ve usuller ile gerçekleştirileceği anlatılmıştır.
40	18 Ağustos 2020 / K.Y: Abdurrahman Dilipak	İstanbul sözleşmesi kaldırılacak mı, çekilecek miyiz?	Yazı başlığı, yazının içeriğini yansıtmaktadır. "Sanıyorum, İstanbul sözleşmesinin sorunlu maddeleri ya değiştirilecek ya da bu sözleşmeden çekilecek" öngörüsü yazı içeriğinde yer almıştır.
41	25 Ağustos 2020 / Haber	İfsad sözleşmesi tamamen kaldırılсын	Haber başlığında, sözleşmenin adı "ifsad" olarak verilmiştir. Haber içeriğinde ise sözleşmenin kaldırılması gerektiği, sözleşmenin eleştirilen maddeleri üzerinden gerekçelendirilmiştir.

Kaynak: <https://www.yeniakit.com.tr/>

Yeni Akit'te çıkan haberlerin başlıklarındaki ifadelerin daha sert olduğu görünmektedir. "Babacan'dan Tepki Çeken Çıkış! İstanbul Sözleşmesi'ni Böyle Savundu", "Derdi Kadın Değil! İşte Koç Holding'in 'İstanbul Sözleşmesi' Dayatmasının Nedeni", "Kadına Şiddet Bahane: İşte İstanbul Sözleşmesi'nin Skandal Maddeleri!", "İstanbul Sözleşmesi İçin Önemli Açıklama: Yasa Koyucular Bile Anlamadı, Çok Aldatıcı Ve Sinsi Bir Dile Sahip", "İstanbul Sözleşmesi Ülkeyi Enkaza Çevirdi", "Bu Yıkıma 'Dur' Deyin! Hukukçular: İstanbul Sözleşmesi Kadını Yaşatmıyor, Yıkıyor", "İstanbul Sözleşmesi'nin O Maddesi LGBT'ye Kalkan Oluyor" başlıklarında sözleşme karşıtlığı net bir şekilde ifade edilmiştir. 27 Temmuz tarihli Abdurrahman Dilipak'a ait "AKP'nin Papatyaları" başlıklı, parti içinde sözleşmeyi destekleyen kadınlara ve KADEM'e ithafen yazılan yazı siyasi bir tartışmayı da başlatmış, köşe yazıları üzerinden İstanbul Sözleşmesi'ne dair ideolojik tartışmalar gerçekleştirilmiştir. Haber başlıklarına da yansıyan bu siyasi tartışma, 02 Ağustos tarihli Ali Karahasanoğlu'nun "Kötü Niyetli Biz Miyiz, KADEM Mi?" başlıklı yazısı ve 09 Ağustos tarihli Halil Kışlacık'ın "Dava Dilekçesinde Görürüz; Kim AK Partili, Kim AKP'li" başlıklı yazılarında devam etmiştir. 11 Ağustos "İfsad Sözleşmesinin Faturası Çocuklara", 14 Ağustos "İstanbul Sözleşmesi'nin O

Maddesi LGBT'ye Kalkan Oluyor”, 14 Ağustos “Önceliğimiz İnsan Fıtratını Korumak”, 25 Ağustos “İfsad Sözleşmesi Tamamen Kaldırılsın” başlıkları ile İstanbul Sözleşmesi'ne karşıtlık açıkça ortaya konulmaktadır.

Bu haberlerde, sözleşmenin kadına şiddeti önlemediği; ancak aileleri yıktığı, toplumda cinsel sapkınlıkları yaygınlaştırdığı gibi tezler işlenmektedir. Ali Karahasanoğlu'nun 17 Ağustos tarihli “LGBTİ'ler Tepinse De Sözleşmede Değişiklik Geliyor!” başlıklı yazısı ile 08 Ağustos Sefa Saygılı'nın “İstanbul Sözleşmesi, feminist ideolojinin manifestosudur!” yazıları da bu tezleri işlemektedir. Ayrıca Ali Karahasanoğlu'nun 17 Ağustos tarihli “LGBTİ'ler Tepinse De Sözleşmede Değişiklik Geliyor!” başlıklı yazısında “sözleşmede değişiklik geliyor!” ifadesi ile siyasi iktidar tarafından sözleşmede değişiklik kararı alındığına dair bir bilgi edinildiğine ilişkin bir izlenim oluşturulmuş, ancak yazı içeriğinde başlıktan farklı olarak sözleşmedeki değişikliğin hangi yol ve usuller ile gerçekleştirilebileceği anlatılmıştır. Aynı şekilde 18 Ağustos tarihli Abdurrahman Dilipak'ın “İstanbul sözleşmesi kaldırılacak mı, çekilecek miyiz?” yazısında kullanılan başlık, bu konuda bir karar verildiği ancak hangi seçeneğin gerçekleştirileceğine karar verilmediğine dair kesin bir anlam oluşturulmuştur.

Genel olarak Yeni Şafak ve Yeni Akit gazetelerindeki haberlerin başlıkları ile haber içeriklerinin uyumlu olduğu metinlerde “İstanbul Sözleşmesi” konusunda muhafazakâr argümanlar kullanıldığı, tartışmaların “Müslümanlık, aile, eşcinsellik (LGBT) tehlikesi” gibi kavramlar üzerinden gerçekleştiği görülmektedir. Haberler, genellikle İstanbul Sözleşmesi'nin aile kurumuna verdiği zarar ve Müslümanlık ile uyuşmayan maddeleri şeklinde verilmiş, sözleşmenin kaldırılmasına yönelik ifadeler kullanılmıştır. Araştırmaya dâhil edilen haber metinlerinin mikro yapısının çözümlenmesinde göze çarpan en belirgin özelliğin, sentaktik olarak haber metinlerinde özne olarak sunulan İstanbul Sözleşmesi'nin düzeni bozan, karışıklık çıkaran anlamında “ifsad” kelimesi ile özdeşleştirilerek verilmesi olduğu görülmüştür.

Sonuç

“İstanbul Sözleşmesi” olarak bilinen “Kadına Yönelik Şiddet ve Aile İçi Şiddetin Önlenmesi ve Bunlarla Mücadeleye İlişkin Avrupa Konseyi Sözleşmesi” ile ilgili tartışmaların ideolojik boyutuna odaklanan çalışmada, sözleşmeye yönelik muhafazakâr ve feminist tezlerin, hangi bağlamlar üzerinden kurulduğu Van Dijk'in eleştirel söylem analizi modelinden yararlanılarak ortaya konulmaya çalışılmıştır. İdeolojinin değişik düzeylerde dili kuşatarak haber metinlerinde söylem içinde iktidar ilişkilerinin yeniden inşa edilmesi, haber metinlerinin kod, yapı, sistem ve oluşum

ile birlikte, ideolojiyi maddi bir biçime dönüştürmesi, çalışmada haber metinlerinin analizini önemli kılmıştır. Bu bağlamda sözleşme üzerindeki tartışmaların temel argümanlarının yazılı basın metinleri üzerinden sorgulandığı çalışmada, kamuoyundaki tartışmalar bu metinler üzerinden ideolojik boyutta ele alınarak somutlaştırılmaya çalışılmış, basında yer alan haberlerde ve köşe yazılarında kullanılan dilin arkasındaki feminist ve muhafazakâr bağlamlar analiz edilmiştir.

Gerçekleştirilen analiz sonucunda, ana akım medya odağı olarak Hürriyet gazetesinde yayımlanan haberlerde mevcut durumu aktaran ve ideolojik bir söyleme başvurmamaya dikkat eden, makro ve mikro düzeyde nötr bir dilin ve yapının kullanıldığı görülmektedir. Buna karşılık, aynı gazetenin köşe yazılarında kullanılan dil ise açık bir feminist bağlama işaret etmektedir. Cumhuriyet, Duvar, T24 gibi muhalif sol gazetelerin haber metinleri ve köşe yazılarının analizinde ise; kadına karşı şiddetin önlenmesi, kadın hakları gibi ifadeler ile İstanbul Sözleşmesi'nin kazanımlarına, savunulmasına ve önemine vurgu yapıldığı sonucuna varılmıştır. Muhalif sol gazeteler kategorisinde gerçekleştirilen analiz bulgularında, gerek haber metinleri gerek köşe yazılarında sözleşmenin arkasında durulduğu, makro ve mikro düzeyde haber yapısındaki hâkim yapı kodlarının, sözleşmenin kadın haklarını sağlamaya ve kadına karşı şiddeti önlemeye yönelik hukuksal güvence sağlayan önemli bir belge olduğu yönünde oluşturulduğu görülmektedir. Yeni Şafak ve Yeni Akit gazeteleri örneğindeki muhafazakâr nitelikli haber kaynakları analizi sonucunda, İstanbul Sözleşmesi konusunda muhafazakâr argümanlar kullanıldığı, tartışmaların “Müslümanlık, aile, eşcinsellik tehlikesi” gibi kavramlar üzerinden gerçekleştiği görülmektedir. Haberler, genellikle İstanbul Sözleşmesi'nin aile kurumuna verdiği zarar ve İslam ahlakı ile uyuşmayan maddeleri şeklinde verilmiş, sözleşmenin kaldırılmasına yönelik ifadeler kullanılmıştır. Özellikle kaleme alınan köşe yazılarında kadını ikinci plana alan eşitliksiz ve cinsiyetçi bağlam daha net ortaya çıkmaktadır.

Sonuç olarak, Türkiye İstanbul Sözleşmesi'nden 19 Mart 2021 tarihinde Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan'ın imzaladığı kararname ile ayrılmıştır. Bu açıdan, kamuoyunda sözleşmenin meşruiyetini aile kavramı etrafında tartışmaya açan baskın muhafazakâr söylemlerin süreci yönlendirdiği ve kısmi bir üstünlük elde ettiği görülmekte; bu durum hegemonik bir üstünlük olarak değerlendirilmektedir. Süreç içerisinde, sözleşmeden sadece Cumhurbaşkanının tek taraflı iradesi ile çıkılması, kamuoyunda usul ve içerik yönünde birçok yeni tartışma başlatmıştır. Hâlihazırda birçok baro ve sivil toplum örgütü tarafından İstanbul Sözleşmesi'nin feshine yönelik Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine karşı Danıştay'a dava başvurusunda bulunulmuştur. Bu bağlamda, muhafazakâr ve feminist söylemlerin

bir süre daha karşılaşacağı ve sözleşmenin akıbeti doğrultusunda yeni yöntemlerin tartışmaya açılacağı tahmin edilmektedir.

Kaynakça

- Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü (2012), "*Kadına Yönelik Şiddetle Mücadele Ulusal Eylem Planı*", <https://bit.ly/32sTmJl> (21.01.2021).
- Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü (2019), "*Türkiye'de Kadın*", <https://ailevecalisma.gov.tr/media/5942/tuerkiyede-kad%C4%B1n-kabul-edilmi%C5%9F-23052019.docx> (21.01.2021).
- Anadolu Ajansı. (2021), "*Türkiye'nin İstanbul Sözleşmesi'nden ayrıldığına dair karar Resmi Gazete'de Yayımlandı*", <https://www.aa.com.tr/tr/turkiye/turkiyenin-istanbul-sozlesmesinden-ayrildigina-dair-karar-resmi-gazetede-yayimlandi/2182148> (20.03.2021).
- Arat, Yeşim (1990), Feminizm ve İslam: Kadın ve Aile Dergisinin Düşündürdükleri", Tekeli, Şirin (Ed.), *Kadın Bakış Açısından 1980'ler Türkiye'sinde Kadınlar*, (İstanbul: İletişim Yayınları): 89-99.
- Asan, Aşkın (2019), "*Kadına Yönelik Şiddet İle Mücadele ve İstanbul Sözleşmesi*", <https://ww4.ticaret.edu.tr/kadinveaile/2019/12/18/kadina-yonelik-siddet-ile-mucadele-ve-istanbul-sozlesmesi/> (26.11.2020).
- Baker, Ulus (2006), "Muhafazakâr Kisve", Bora, Tanıl ve Gültekingil, Murat (Ed.), *Modern Türkiye'de Siyasi Düşünce- Cilt V Muhafazakârlık*, (İstanbul: İletişim Yayınları): 101-105.
- Bayhan, Vehbi (2013), "Beden Sosyolojisi ve Toplumsal Cinsiyet", *Doğu Batı Düşünce Dergisi*, 63, s. 147-165.
- Beauvoir, Simone (1993), *Kadın. İkinci Cins 3-Bağımsızlığa Doğru*, Onaran, Bertan (Çev.), (İstanbul: Payel Yayınevi).
- Berktaş, Fatmagül (2013), "Feminist Teoride Açılımlar", Ecevit, Yıldız ve Karkıner, Nadide (Ed.), *Toplumsal Cinsiyet Çalışmaları*, (Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Açık öğretim Fakültesi Yayınları): 2-23.
- Birkalan Gedik, Hande (2011), "Yeni Toplumsal Hareketler", Kartal, Bilhan ve Kümbetoğlu, Belkıs (Ed.), *Yeni Toplumsal Hareketler*, (Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Açık öğretim Fakültesi Yayınları): 104-129.
- Bora, Aksu (2009), "Kadın Sorunu mu Erkek Egemenliği mi?", Bora, Tanıl ve Gültekingil, Murat (Ed.), *Modern Türkiye'de Siyasi Düşünce- Cilt IX Dönemler ve Zihniyetler*, (İstanbul: İletişim Yayınları): 818-825.

- Butler, Judith (2014), *Cinsiyet Belası*, Ertür, Başak (Çev.), (İstanbul: Metis Yayınları).
- Büyükkantarçioğlu, S. Nalan (2012), "Söylem İncelemelerinde Eleştirel Dilbilimsel Boyut: Eleştirel Söylem Çözümlemesi ve Ötesi", Özer, Ömer (Ed.), *Haberî Eleştirmek*, (Konya: Literatürk Yayınları): 161-197.
- Cevizci, Ahmet (2017), *Felsefenin Kısa Tarihi*, (İstanbul: Say Yayınları).
- Connell, Raewyn (1998), *Toplumsal Cinsiyet ve İktidar*, Soydemir, Cem (Çev), (İstanbul: Ayrıntı Yayınları).
- Council of Europe (2011), "Kadına Yönelik Şiddet ve Aile İçi Şiddetin Önlenmesi ve Bunlarla Mücadeleye Dair Avrupa Konseyi Sözleşmesi", *Avrupa Konseyi Sözleşmeler Dizisi*, (210), 11. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680462545> (21.01. 2021).
- Çaha, Ömer (2004), "Muhafazakâr Düşünce Toplum", *Liberal Düşünce Dergisi*, 34, s. 15-24.
- ÇokoğullarBozaslan, Emel (2018), *Muhafazakârlık ve AK Parti'nin Aile Politikaları*, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yayınlanmamış Doktora Tezi, (Ankara: Hacettepe Üniversitesi).
- Demirkanoglu, Yahya (2017), "Muhafazakâr Düşünce Kadının Toplumsal Konumu", *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 17(34), s. 2148-3043.
- Duman, M. Zeki (2012), "Aile Kurumu Üzerine Tarihsel Bir Okuma Girişimi ve Muhafazakâr İdeolojinin Aileye Bakışı", *İnsan ve Toplum Bilimleri Araştırmaları Dergisi*, 4(1), s. 19-51.
- Erkızan, Hatice Nur. (2011), "Erkek-merkezcilikten (androcentrism) insan-merkezçiliğe yolculuk (Anthropocentrism): Antik felsefe ve cinsiyet üzerine (pre-sokratikler)", *Kadın/Woman 2000*, 12 (1), s. 1-10.
- Fairclough, Norman (2003), "Söylemin Diyalektiği", Çoban, Barış. ve Özarslan, Zeynep (Ed.), *Söylem ve İdeoloji: Mitoloji, Din, İdeoloji*, (İstanbul: Su Yayınları.): 155-170.
- Fairclough, Norman ve RuthWodak (1997), "Critical Discourse Analysis", Van Dijk, Teun A. (Ed.), *Discourse As Social Interaction*, (London: Sage): 258-284.
- Fine, Cordelia (2011), *Toplumsal Cinsiyet Yanılsaması*, Tanrıyar, Kıvanç (Çev.), (İstanbul: Sel Yayıncılık).

- Friedan, Betty (2002), "The Problem That Has No Name", Highmore, Ben (Ed.), *The Everyday Life Reader*, (New York: Routledge Publishing): 58-63.
- Geçer, Ekmel ve Esra Kıymaz (2019), "Kadın Hakları ve Algısının İdeolojik Örüntüsü: KADEM Örneği", *İnsan ve İnsan Dergisi*, 6(20), s. 185-204.
- Gross, Elizabeth (1994), "What is Feminist Theory?", Crowley, Helen ve Himmelweit, Susan (Ed.), *Knowing Women. Feminism and Knowledge*, (Cambridge: Polity Press): 355- 369.
- Güç, Ayşe. (2008), "İslamcı Feminizm: Müslüman Kadınların Birey Olma Çabaları", *Uludağ Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi*, 17(2), s. 649-673.
- Hartmann, I. Heidi (1981), "The Family as the Locus of Gender, Class, and Political Struggle: The Example of Housework", *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, 6 (3), s. 366-394.
- Holmes, Mary (2009), *Gender and Everyday Life*, (London: Routledge Publishing).
- Hooks, Bell (2004), "Feminism", Griffin, Cindy L.; Foss, Karen A ve Foss, Sonja K. (Ed.), *Readings in Feminist Rhetorical Theory*, (London: Sage Pub): 47-56.
- İngün, Özlem. (2005), *Feminizm ve İslam ilişkisi: "İslami feminizm"*, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, (Bursa: Uludağ Üniversitesi).
- Karaduman, Sibel (2017), "Eleştirel Söylem Çözümlemesinin Eleştirel Haber Araştırmalarına Katkısı ve Sunduğu Perspektif", *Maltepe Üniversitesi İletişim Fakültesi Dergisi*, 4(2), s. 31-46.
- KırbaşCanikoğlu, Seher (2015), "Kadınlara Yönelik Şiddetin ve Ev İçi Şiddetin Önlenmesine Dair Ulusal ve Uluslararası Mevzuat (İstanbul Sözleşmesi ve 6284 Sayılı Kanun)", *Ankara Barosu Dergisi*, 3, s. 357-378.
- Moroğlu, Nazan (2012), "Kadına Yönelik Şiddetin Önlenmesi, 6284 sayılı Yasa ve İstanbul Sözleşmesi", *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 99, s. 357-380.
- Moroğlu, Nazan (2016), "Uluslararası ve Ulusal Hukukta Kadının İnsan Hakları", *Yeditepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Yeditepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nin Kuruluşunun 20. Yılı Armağanı Özel Sayı, 13(1), s. 285-317.
- Öğün, Süleyman Seyfi (2006), "Türk Muhafazakârlığının Kültürel Politik Kökleri", Bora, Tanıl ve Gültekingil, Murat (Ed.), *Modern Türkiye'de*

Siyasi Düşünce- Cilt V Muhafazakârlık, (İstanbul: İletişim Yayınları): 539-544.

- Öğüt, Vefa Saygın (2012), "Bir Sosyal Mekanizma Olarak Toplumsal Cinsiyet: H. Hartmann'a Eleştirel Realist Bir Yorum", *Doğu Batı Düşünce Dergisi*, 63, s. 45-75.
- Özbilen, Arif Barış ve Mualla Buket Soygüt Arslan (2012), "6284 Sayılı 'Ailenin Korunması ve Kadına Karşı Şiddetin Önlenmesine Dair Kanun'un Değerlendirilmesi", *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi* "10. Yıl'a Armağan", 11 /22, (2), s. 365- 387.
- Özer, Ömer (2011), *Haber Söylem İdeoloji: Eleştirel Haber Çözümlemeleri*, (Konya: Literatürk Yayınları).
- Parlak Börü, Şafak (2017), "Kadının Korunmasına İlişkin Uluslararası Sözleşmeler ve Türkiye'nin Konumu", *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*. 30, s. 43-63.
- Pink, Sarah (2004), *Home Truths. Gender, Domestic Objects And Everyday Life*, (Oxford: Berg Publications).
- Sancar, Serpil (2011), "Türkiye'de Kadın Hareketinin Politigi: Tarihsel Bağlam, Politik Gündem ve Özgünlükler", Sancar, Serpil (Ed.), *Birkaç Arpa Boyu: 21. Yüzyıla Girerken Türkiye'de Feminist Çalışmalar*, Prof. Dr. Nermin Abadan Unat'a Armağan, (İstanbul: Koç Üniversitesi Yayınları): 61-117.
- Sancar, Serpil (2013), "Erkeklik", Ecevit, Yıldız ve Karkıner, Nadide (Ed.), *Toplumsal Cinsiyet Çalışmaları*, (Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Açık öğretim Fakültesi Yayınları): 168-191.
- Smith, Dorothy. E. (2002), "A Feminist Methodology", Highmore, Ben (Ed.), *The Everyday Life Reader*, (New York: Routledge Publishing): 271-282.
- Sözen, Edibe (1999), *Söylem. Belirsizlik, Mücadele, Bilgi/Güç ve Refleksivite*, (İstanbul: Paradigma Yayınları).
- Şener, Ülker (2012), "6284 Sayılı Ailenin Korunması ve Kadına Yönelik Şiddetin Önlenmesine Dair Kanun Ne Getiriyor?", https://www.tepav.org.tr/upload/files/13330268091.6284_Sayili_Ailenin_Korunmasi_ve_Kadina_Yonelik_Siddetin_Onlenmesine_Dair_Kanun_Ne_Getiriyor.pdf (25.10.2020).
- Uluocak, Şeref, Gökhan Gökulu, Olgun Bilir, Nigar Etizer Karacık ve Dilek Özbay (2014), *Toplumsal Cinsiyet Eşitsizliği ve Kadına Yönelik Şiddet*, (Ankara: Paradigma Yayınları).

- Uygun, Gülriz ve İrem Çağlar (2013), "Şiddet", Ecevit, Yıldız ve Karkıner, Nadide (Ed.), *Toplumsal Cinsiyet Çalışmaları*, (Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Açık öğretim Fakültesi Yayınları): 118-139.
- Van Dijk, Teun A. (1991), "The Interdisciplinary Study Of News As Discourse", Jensen, Klaus Bruhn ve Jankowski, Nicholas (Ed.), *Handbook of Qualitative Methods in Mass Communication Research*, (London: Routledge): 108-120.
- Van Dijk, Teun A. (2003), "Söylem ve İdeoloji: Çok Alanlı Bir Yaklaşım", Çoban, Barış ve Özarlan, Zeynep (Ed.), *Söylem ve İdeoloji: Mitoloji, Din, İdeoloji*, (İstanbul: Su Yayınları): 13-112.
- Van Dijk, Teun A. (2004), "Discourse, Knowledge And Ideology: Reformulating Old Questions and Proposing Some New Solutions", Pütz, Martin; Neff-van Aertselaer, Joanne ve Van Dijk, Teun A (Ed.), *Communicating Ideologies, Multidisciplinary Perspectives on Language, Discourse and Social Practice*, (Frankfurt: Peter Lang): 5-38.
- Van Dijk, Teun A. (2015), "Critical Discourse Analysis", Schiffrin, Deborah; Tannen, Deborah ve Hamilton, Heidi E (Ed.), *The Handbook of Discourse Analysis*, (UK: Wiley Blackwell): 466-485.
- Yaman Öztürk, Melda (2012), "Ataerkil Kapitalist Toplumda Kadının Bedeni", *Toplum ve Hekim*, 27(4), s. 274-281.
- Yıldırım, Nilgün (2007), "Toplumsal Cinsiyet ve Aile-Din-Toplum", Dufner, Ulrike (Ed.), *Türkiye 'de Toplumsal Cinsiyet Çalışmaları*, (İstanbul: Heinrich Böll Stiftung Derneği): 49-56.
- Yılmaz, AYTEKİN (2003), *Çağdaş Siyasal Akımlar*, (İstanbul: Vadi Yayınları).
- Yüksel, Şahika (1992), "Cinsellik İdeolojisi: Dün ve Bugün", Arat, Necla (Ed.), *Her Yönüyle Türkiye 'de Kadın Olgusu*, (İstanbul: Say Yayınları): 115-129.

GÖÇ VE SİYASALLAŞMA: TÜRKİYE’DE BEYİN GÖÇÜ TARTIŞMALARININ SİYASALLAŞMA GEREKÇELERİ ÜZERİNE BİR İNCELEME

Ahmet CEYLAN¹

Özet

Çalışmada yakın dönemde Türkiye kamuoyunda önem kazanan beyin göçü tartışmalarının siyasallaşma sebepleri araştırılmıştır. 24 Haziran 2018 Genel Seçimleri merkezli bir inceleme ile yakın dönemde siyasal partilerin beyin göçüne ilişkin geliştirdikleri politikalar ele alınmıştır. Beyin göçünün neden siyasetin öncelikli gündem maddeleri arasına girdiği sorusu ve siyasal partilerin beyin göçü politikalarının temelleri takip edilmiştir. Çalışmada Türkiye’de beyin göçü tartışmalarının dayandığı dört faktörün ön plana çıktığı savunulmuştur. Türkiye’de ilgili tartışmanın siyasetin öncelikli gündem maddeleri arasına girmesinin temel saikleri olarak; ‘yüksek nitelikli göçün artan trendi’, ‘siyasetin kutuplaşan yapısı’, ‘genel göç süreçlerinin siyasallaşma özellikleri göstermeye başlaması’ ve ‘politik kültürde beşeri sermayeye atfedilen önem’ belirmiştir.

Anahtar Sözcükler: Göç, Beyin Göçü, Siyasallaşma, Göç Politikaları, Suriyeliler.

MIGRATION AND POLITICIZATION: A REVIEW OF THE REASONS FOR POLITICIZATION OF THE BRAIN DRAIN DEBATES IN TURKEY

Abstract

In the study, the reasons for politicization of brain drain discussions, which have gained importance in Turkish politics in the near term, were analyzed. A review based on the 24 June 2018 General Election discussed the policies

¹ Doktora Öğrencisi, Ege Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Coğrafya Bölümü, Beşeri ve İktisadi Coğrafya Ana Bilim Dalı, Yükseköğretim Kurulu 100/2000 Projesi Göç Çalışmaları Doktora Programı, ahmetceylan.politik@gmail.com, ORCID: 0000-0003-3032-2599.

Makale gönderim tarihi: 23.11.2020

Makale kabul tarihi: 05.06.2021

developed by political parties regarding brain drain in the recent period. The question of why brain drain is among the priority agenda items of politics and the foundations of the brain drain policies of political parties have been followed. In the study, it was argued that four factors on which the discussion of brain drain in Turkey is based come to the fore. The relevant debate in Turkey to be among the priority agenda items of the basic motive of politics as 'high-skilled migration the increasing trend of the', 'structure itself shifted politics', 'the effects of the politicization of the migration process in Turkey' and 'the importance attributed to human capital in political culture' appeared.

Keywords: Migration, Brain Drain, Politicization, Migration Policies, Syrians.

Giriş

Beyin göçü tartışmaları, Türkiye kamuoyunun ve siyasetinin uzun erimli tartışma konuları arasında yer almıştır. Ülkenin yetiştirmiş olduğu nitelikli insan gücünün yitirilmesi ekseninde yürüyen tartışmalardaki hâkim yaklaşım, bu hareketlerin tersine çevrilmesi gerekliliği çerçevesinde cereyan etmiştir. Bahsi geçen tartışmalarda ana akım siyasal partiler arasında güçlü bir siyasal kutuplaşma ile karşılaşılmemiştir. Öte yandan bilhassa 2013 yılından sonra cereyan eden sosyal, siyasal ve ekonomik dalgalanmalar ile birlikte güç kazandığı müşahede edilen yüksek nitelikli göç hareketlerinde bu durumun değiştiği gözlemlenmektedir. Siyasal partiler, beyin göçü tartışmalarını seçim manifestolarına taşınan ölçüde güçlü bir gündem maddesi olarak ele almakta ve siyasallaşan² bir muhteva çerçevesinde tartışmaktadır. Araştırmada yanıtı aranan temel soru, beyin göçü tartışmalarının hangi gerekçelerle siyasallaştığı olmuştur. Öte yandan beyin göçünün gelişim gerekçelerine ilişkin büyük oranda farklı görüşleri savunan siyasal partilerin, beyin göçünün olası sonuçları konusunda kimi müşterek çekincelere sahip olmaları dikkat çekmektedir. Tartışılan çekincelerin başında ise 'beka' temalı endişeler filizlenmektedir. Araştırmada Türkiye'de yakın dönemde artış gösterdiği müşahede edilen beyin göçü hareketlerinin hangi nedenler çerçevesinde siyasetin gündeminde yer edindiği

² 'Siyasallaşma' terimi araştırma bağlamında, ele alınan göç hareketinin farklılaşan politik yaklaşımlar çerçevesinde siyasetin öncelikli gündem maddeleri arasında yer bulmasını ifade etmektedir. Bu doğrultuda siyasal söylemler, parti programları, seçim manifestoları ve politik uygulamalar incelemeye dâhil edilmiştir. 'Göç Hareketleri ve Siyasallaşmaya İlişkin Özet Bir Tartışma' başlığında özet bir mahiyet ile kavrama ilişkin literatür tartışmasına yer verilmiştir.

ve siyasal partilerin konuya ne şekilde yaklaştıkları sorularının cevapları aranmıştır. İlgili durumun yanı sıra siyasal partilerin önemli bir bölümünün beyin göçü hareketleri hasebiyle müştereken taşımış oldukları beka kökenli endişelerin tarihsel karşılığının ne olduğuna ilişkin tartışma, araştırmanın disiplinlerarası yaklaşımıyla cevabını aradığı bir diğer soru olmuştur.

Beyin göçüne yönelik tartışmaların farklılaşan siyasal yaklaşımlar çerçevesinde gelişim göstermesi, ilgili göç hareketine katılan gruplara yüklenen anlamı belirleyen bir muhteva geliştirmektedir. Bu durum ülkenin beyin göçü ve tersine beyin göçü politikalarını etkileyebilecek bir önem arz etmektedir. Tartışılan öneme koşut olarak geliştirilen araştırmada Türkiye’de beyin göçü tartışmalarının siyasallaşma özelliği göstermesinin dört temel sebebi olduğu savunulmuştur. Uluslararası göç literatürü, beyin göçü ve siyasallaşmaya ilişkin kavramsal bir tartışmayı takiben siyasallaşmaya neden olan ilk faktör olarak ‘17. yüzyıldan 21. yüzyıla politik kültürde beşeri sermayeye yüklenen rol’ konusu ele alınmıştır. Çalışmanın ilgili bölümünde, Osmanlı modernleşme süreci ve Cumhuriyet dönemi reformlarının tüm yönleriyle takibinden ziyade; araştırmanın konusu çerçevesinde, ilgili hareketlerin beşeri sermayeye bakışlarındaki temel motivasyon kaynakları irdelenmiştir. Türkiye’nin politik kültüründe beşeri sermaye olarak yetişmiş insan gücüne varoluşsal bir önem atfedildiği ve bu durumun yansımalarının aktüel siyasal tartışmalarda yakalanabildiği savunulmuştur. Öte yandan yetişmiş insan gücüne verilen önemin öncelikli olarak askeri anlamdaki yeniliklerin takibi ve güvenlik/savunma odaklı bir bakıştan beslendiği ve bu durumun siyasal hafızada bir ölçüde devamlılık arz ettiği fikri çalışmanın temel tartışmaları arasında yer almıştır.

Araştırmada beyin göçlerinin siyasallaşmasını etkileyen ikinci faktör olarak ‘Türkiye’de göç tartışmalarının genel itibariyle siyasallaşma özellikleri göstermesi’ hususu ele alınmıştır. İlgili başlıkta yakın dönemler itibariyle Türkiye’de Suriye kökenli göç hareketlerinin siyasallaşma özellikleri göstermeye başlamış olması ve bu durumun beyin göçü tartışmalarına olan etkisi bağlamsal bir tartışma ile değerlendirilmiştir. Siyasal partilerin Türkiye’nin almış ve vermiş olduğu göç hareketlerine yönelik yaklaşımlarının göç süreçlerinin siyasallaşmasına karşılıklı etkisinin analizi, araştırmada yanıtı aranan tartışmalar arasında yer bulmuştur. Bahsi geçen inceleme; Türkiye siyasetinde giderek güç kazanan Suriyeliler odaklı ayrışmanın, ilerleyen süreçte beyin göçü tartışmalarına olabilecek yansımalarının analizi nokta-i nazarından hareketle de önem arz etmiştir.

Beyin göçü tartışmalarının siyasallaşma gereksinimlerine ilişkin üçüncü faktör olarak; ‘siyasette kutuplaşma yaratan ve beyin göçü tartışmalarında ön plana çıkan başat olaylara ilişkin özet bir bakış’ başlığı çerçevesinde,

Türkiye’de siyasal partilerin beyin göçü tartışmalarında atıf vermiş oldukları siyasal anlaşmazlık konularının genel mahiyeti incelenmiştir. Türkiye’de beyin göçü tartışmalarının siyasallaşma belirtileri göstermesinin gerekçeleri olarak ele alınan üç faktörün incelenmesini takiben, ‘yüksek nitelikli göçün artan trendi’ dördüncü faktör olarak ele alınmıştır.

Çalışmada; 24 Haziran 2018 Genel Seçimleri merkezli bir irdeleme ile grup kurmak suretiyle Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) çatısı altında temsil kabiliyeti yakalayan siyasal partilerin beyin göçü konusundaki politik yönelimleri analiz edilmiş ve ele alınan dört faktörün yansımaları takip edilmiştir. İlgili tercihte bilhassa 2013 yılından sonra cereyan eden sosyal, siyasal ve ekonomik dalgalanmalar ile birlikte güç kazandığı müşahade edilen yüksek nitelikli göç hareketlerine yönelik tartışmaların bu dönemde belirginleşmesi belirleyici olmuştur. İncelemede siyasal partilerin seçim beyanname ve bildirgelerinin içerik analizi esas alınmıştır. Araştırma kapsamında ilgili siyasal partilerin 2018 seçimlerindeki manifestolarının yanı sıra yakın dönemler itibariyle siyasal parti temsilcilerinin konu hakkındaki değerlendirmeleri de tartışmaya dâhil edilmiştir. Çalışmada arşiv araştırması ve literatür taraması yöntemlerinden istifade edilmiştir. Makalede Türkiye’de beyin göçü konusunun siyasetin öncelikli gündem maddeleri arasında yer almasının, tarihsel referanslar ve aktüel gelişmelerle yakından ilişkili olduğu vurgulanmış ve bu bağlamda bir inceleme yürütülmüştür.

1. Beyin Göçü

Göç; ekonomik, sosyal veya siyasal gerekçeler çerçevesinde bireysel olarak veya gruplar halinde hayata geçirilen bir eylemdir. Göç hareketleri beraberinde menşe ve hedef ülkede toplumsal dönüşüm etkileri taşıyan çok yönlü bir olguyu yansıtmaktadır (Castles ve Miller, 2008: 30-31). Göç hareketleri çeşitli alt başlıklar çerçevesinde tasniflenerek incelenebilmektedir. Faist’e göre göç hareketleri; alan, zaman, boyut, yasallık ve sebep başlıkları ile kategorik incelemeye tabi tutulabilmektedir (Faist, 2003: 47). Göç eyleminin öznesi olan göçmenlerin iradesine göre serbest ve zorunlu göç ayrımı ön plana çıkmaktadır. Göçün içerdiği zaman aralığına göre geçici ve daimi göç kategorileri ayrımı yapılmaktadır. Göç hareketinin sınır geçişini kapsayıp kapsamaması ve yönelimin gerçekleştiği egemenlik alanına göre iç göç ve uluslararası göç farklılığı oluşmaktadır. Göçün içerdiği yoğunluk etmeni ise ilgili hareketlerin bireysel ya da grup/toplu göçler olarak ayrımını mümkün kılmaktadır (Yıldız, 2018: 8-14). Castles ve Miller, küreselleşme ile birlikte güç kazanan ve uluslararası gündemin öncelikli meseleleri arasında yer bulan göçleri; küreselleşen,

hızlanan, farklılaşan, kadın ağırlığı artan ve siyasallaşan kategoriler çerçevesinde sınıflandırmışlardır (Castles ve Miller, 2008: 12-14). İlgili yaklaşıma koşut bir biçimde güncel verilere göre dünya nüfusunun %3’ü aşkın bölümü göçmenlerden meydana gelmektedir (IOM UN Migration, 2018). Bu oranın trendi yukarı yönlü seyretmeye devam etmektedir. Soğuk Savaş sürecinin sona erdiği 1990 yılında 153 milyona dolayında insan doğduğu toprakların dışında yaşarken, 2019 yılı itibariyle dünyadaki göçmen sayısı 271 milyonu geçmiştir (UN DESA, 2020).

Bir göç türü olarak beyin göçü hareketlerine ilişkin incelemeler görece yakın tarihlere dayanmakla birlikte, bilim insanlarının ve yüksek niteliklilerin göç hareketleri bilim tarihi kadar eskiye gitmektedir. Savaşlar, işgal dönemleri ve çeşitli rejim değişikliklerinde bilim insanları çalışmalarına özgür biçimde devam edebilmek ve düşünce özgürlüklerini sağlayabilmek amaçları çerçevesinde göç seçeneğini ele almışlardır. Şartlarını iyileştirmek istemi bu göç hareketlerinin motivasyon kaynakları arasındaki yerini almıştır. Çekici “*Cazibe Merkezleri*”, tarihin farklı dönemlerinde göç eğilimine sahip bilim insanları ve yüksek nitelikli çalışanlar için tercih bölgeleri olmuştur (Kurtulmuş, 1992: 207-208). Tartışılan faktörlerin yanı sıra ‘hayat arkadaşı/eş seçimi’, ‘vasıf arttırma isteği’, ‘farklı ülkeleri görmek ve tanımak arzusu’ gibi etmenlerin ilgili göç hareketinin motivasyon kaynakları arasında yer bulabildiği gözlemlenmektedir (Weiss vd., 2011: 281-285).

Beyin göçünün kavramsal olarak 1960’lı yıllardan itibaren tartışılır olması, İkinci Dünya Savaşı’nın sona ermesi ve yüzyılın ikinci yarısında yüksek niteliklilerin ve bilim insanlarının göç hareketlerindeki artan trend ile yakından ilişkili olmuştur. Beyin göçü genel olarak gelişmekte olan ülkelerden gelişmiş ülkeler istikametinde yönelim gösteren iyi eğitilmiş, yüksek nitelikli insanların menşe ülke adına kaybedilmesi öte yandan hedef ülke adına kazanılması olarak değerlendirilen bir süreci oluşturmaktadır. Ülkeler iyi eğitim görmüş ve görmekte olan öğrencileri ve yüksek niteliklileri kazanmak için göç rejimlerini esnetebildikleri gibi değer verdikleri iyi eğitilmiş, yüksek niteliklileri kaybetmemek adına göçü engelleyici tedbirler alma eğilimleri gösterebilmektedir (Docquier ve Rapoport, 2009: 680; Weiss vd., 2011: 284-285; Bartram vd., 2017: 55-62). Bu durum, yüksek nitelikli göçmenlerin göç hareketlerinin köken ülkeye çıkarmış olduğu yüksek maliyetler çerçevesinde ele alınmaktadır (Bahar ve Rapoport, 2016: 3, 26).

İngiltere’den ABD ve Kanada’ya yönelen yüksek nitelikli ve bilim insanı göçleri ile ilişkili olarak beyin göçü kavramı daha sık kullanılmaya başlanmakla beraber, kısa süre içerisinde beyin göçü ile ilişkili farklı kavramlar literatürde yer edinmiştir. Gizli beyin göçü ifadesi, 2000’li yıllardan

sonra farklılaşmaya başlayan iş kolları çerçevesinde daha sık kullanılmaya başlanan bir kavram olmuştur. Bu tarz bir beyin göçünde birey yahut grup geleneksel göç tanımına uygun bir biçimde fiziksel bir sınırı aşmamakla birlikte, yaşantısını idame ettiği ülkeye değil başka bir ülke ya da uluslararası şirketlere hizmet sunmaktadır. Mühendislerin ve bilim insanlarının başını çektiği bahsi geçen göç hareketlerinden en çok istifade eden ülkenin ABD olduğu gözlemlenmektedir (Görgün, 2019: 41-42). Beyin değişimi, ülkelerin karşılıklı anlaşmalarından doğan öğrencilerin, araştırmacıların ve akademisyenlerin değişimine işaret eden bir kavramdır (Şimşek, 2006: 83). Tersine beyin göçü kavramı ise ülkelerin beyin göçü ile yurt dışına giden değerlerini geri getirme süreçlerini karşılamaktadır (Sunata, 2014: 86).

2. Göç Hareketleri ve Siyasallaşmaya İlişkin Özet Bir Tartışma

Türkiye’de göç tartışmalarının siyasallaşma özelliklerinin irdelenmesinden önce göç süreçlerinin siyasallaşması kavramına ilişkin özet bir tartışma, konunun idrak edilebilirliği noktasında fayda ihtiva edecektir. Sosyal bir konunun siyasallaşan bir kimlikle ele alınması, siyaset yapıcılar ve ideolojik yönelimlerin etkisinde tartışılmasını beraberinde getirmektedir. Bir konunun siyasallaştığı durumda, siyasal partilerin konu özelinde farklılaşabilen ve güçlü reaksiyonları oluşmaktadır. Siyaset kurumu ve bürokrasi, toplumun diğer bileşenlerinden daha etkili bir konum elde edebilmektedir (Krzyzanowski vd., 2018: 4-5). Bir konunun toplumsal bir görünüm kazanmasının yanı sıra farklılık gösteren yaklaşımlar çerçevesinde ülke kamuoyunda gündem teşkil etmesi, ilgili konunun siyasallaşan bir bakış açısıyla ele alındığına ilişkin önemli göstergeler arasında yer almaktadır. Siyasal aktörlerin farklı yaklaşımlar çerçevesinde değerlendirilebilecek tutumları, konunun ayrışmalar bağlamında siyasetin gündeminde yer edinmesi, seçim kampanyalarında konu özelinde yürütülen tartışmalar siyasallaşma çerçevesinde gözlemlenebilecek çeşitli özellikler olarak sivrilmektedir (Van der Brug vd., 2015: 4-5). Akademik tartışmalarda göç olgusunun siyasallaşmasının gerekçeleri genel itibariyle; göçmen gruplara ilişkin sayılar, göçmenlerin uyum süreçlerine ilişkin yaklaşımlar ve siyasal partilerin ilgili politikaları gibi çeşitli faktörler çerçevesinde ele alınmaktadır (Grande vd., 2018: 1445). Ekonomik yaklaşımlar, aidiyetler, etnik, dini ve kültürel temalar siyasallaşma tartışmalarında ön plana çıkan başlıklar olmaktadır (Gattinara ve Morales, 2017: 273-276).

Göç süreçlerinin siyasallaşması, 1990’lı yıllardan itibaren Batı Avrupa’da artış göstermiş ve seçim dönemlerinde önemli bir tartışma konusu olarak belirmiştir. Akademik yazında göç sürecinin siyasallaşması duru-

munun gerekçeleri olarak sosyo-ekonomik gerekçeler, toplumsal hareketler, sivil toplum aktörleri, aşırı sağ ve merkez partilerin göç politikalarının etkileri ve göçmen yoğunluğu gibi etmenler tartışılmaktadır (Grande vd., 2018: 1446, 1459, 1460). 1990 öncesi göç süreçleri yoğun ölçekli siyasallaşma özellikleri göstermemiştir. İlgili durum nükleer savaş riski bulunan bir süreçte göç, çevre, iklim gibi konuların görece arka planda değerlendirilmesinden kaynaklanmıştır. İkinci Dünya Savaşı’nın sona erdiği 1945 yılından Soğuk Savaş sürecinin nihayetlendiği 1990 yılına dek süren periyot, ‘birincil derecede öneme sahip konuların’ öncelikli ele alındığı bir zaman dilimi olmuştur. Savaş riski, dış politika ve güvenlik gibi konular bu hususların başında gelmiştir. Soğuk Savaş’ın sona ermesini takiben göç hareketleri, dünya siyasetinin öncelikli gündem maddeleri arasındaki yerini almıştır (Hollifield, 2000: 152; Açıkmeşe, 2018: 241-249).

Bir göç türü olarak beyin göçü hareketleri, bilhassa göç veren ülkelerin siyasetinde öncelikli gündem maddesi olabilme potansiyeli taşımaktadır. Verilen yüksek nitelikli göçlerin gerekçeleri, yoğunlukları ve köken ülkeye olan etkileri beyin göçlerinin siyasallaşmasının temel gerekçeleri olarak irdelenebilecektir.

3. Beyin Göçü Tartışmalarının Siyasallaşma Nedenlerine İlişkin Dört Faktörlü Bir İnceleme

Çalışmanın bu bölümünde, Türkiye’de beyin göçü tartışmalarının siyasetin öncelikli gündem maddeleri arasında yer almasının gerekçeleri dört başlıkta tartışılmaktadır. Türkiye’de beyin göçü tartışmalarında ön plana çıkan beka endişesinin temellerini takip edebilmek amacıyla öncelikli olarak politik kültürde beşeri sermayeye atfedilen öneme ilişkin bir inceleme yürütülmüştür. İkinci incelemede, Türkiye’deki Suriyeliler konusu ve beyin göçü tartışmalarının kesişme noktası ele alınmış ve bu durumun beyin göçünün siyasallaşmasına etkisi tartışılmıştır. Muhalefet partilerinin iktidar partisine yönelik eleştirileri bağlamında iki göç hareketini bir arada değerlendirme eğilimleri, ilgili incelemenin temel gerekçesi olmuştur. Üçüncü incelemede, 2013 yılından sonra cereyan eden sosyal, siyasal ve ekonomik dalgalanmalar ile güç kazandığı müşahade edilen beyin göçü hareketlerine ilişkin, siyasal partilerce atıf verilen kutuplaşma konuları özet bir mahiyetle ele alınmıştır. Dördüncü incelemede ise yüksek nitelikli göç hareketinin artan trendine ilişkin bir analiz yürütülmüştür.

3.1. 17. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Politik Kültürde Beşeri Sermayeye Yüklenen Rolün Tahayyülü

Geleneksel yaklaşımlar çerçevesinde Osmanlı İmparatorluğu'nun 18. yüzyıldan itibaren modernleşme hareketlerine önem atfettiği ve dönüşümün öznesi olarak beşeri sermayeyi geliştirmeye çalıştığı değerlendirilmesi bir yaygın bir görüştür. Bununla birlikte, Osmanlılar tarafından Batı kökenli çeşitli gelişme ve düşüncelerin kabulünün çok daha eskilere dayandığı bilinmektedir. Ön plana çıkan gelişme ve düşüncelerin başında devletin güvenlik odaklı yaklaşımları çerçevesinde ateşli silahların kabulü gelmiştir. Matbaa ve sanat alanındaki gelişmelerin Osmanlı toplumsal hayatına sokulması önemli bir dirençle karşılaşırken, meşruiyetini dinsel bir kaynaktan almak suretiyle ateşli silahların kabulü daha hızlı gelişmiştir. Bahsi geçen meşruiyet kaynağı ise kuşkusuz dinsel bir inanış çerçevesinde ve politik kültürün de bir yansımasını barındırarak 'Gaza' ve 'Cihat' anlayışından vücut bulmuştur. İslam hukukunda 'kafire karşı kafirin silahını kullanmanın' caiz kılındığına ilişkin inanç, bu anlayışın tamamlayıcı bir ögesini oluşturmuştur. I. Murad döneminde Sırp'lardan topçuluk teknolojisinin alınması, İstanbul'un fethinde Macar Urban'ın döktüğü topların kullanılması bu bağlamdaki önemli örnekler olmuştur (İnalçık, 2017: 125-127). 1560 yılında konu hakkında bir değerlendirmede bulunan Avusturya İmparatorluğu elçisi Busbecq, Osmanlıların inanmış oldukları kutsal kitabın gereği olarak işe yarar askeri buluşlardan faydalanma konusunda maharet sahibi olduklarını ancak matbaa, meydanlarda saat gibi yeniliklere mesafeli olduklarını not etmiştir. Busbecq: "...Dünya üzerinde hiçbir millet top, havan ve daha birçok Hristiyan icadını kullanarak, kanıtladıkları üzere, yabancıların işe yarar buluşlarından faydalanma konusunda Türklerden daha atak olmamıştır..." değerlendirmesinde bulunmuştur (Lewis, 2010: 58-59).

18. yüzyılın ilk yarısı, modernleşme hareketlerinin fikri alt yapısının gelişiminde önemli bir dönem olmuştur. İbrahim Müteferrika'nın Müslüman toplumun gerileyişini eğitim ve akıl üzerinden ele alan ve askeri teknikler çerçevesinde tartışan yaklaşımı, gelecek asırlarda da tekrar edecek bir 'halet-i ruhiyeyi' yansıması bakımından sembolik önem taşımıştır. Kendisini coğrafyacı olarak nitelendiren İbrahim Müteferrika, Patrona Halil İsyanı'nın çalkantılı sürecinde kaleme aldığı *Usul el Hikem fi Nizam el-Ümem (Milletlerin Düzeninde İlmi Usuller)* kitabında, Müslüman halk tarafından daha aşağıda olduklarına inanılan Hristiyanların ilerleyiş sebeplerini tartışmıştır. Müteferrika, bu durumun gerekçelerini sorgulamış ve 'Hristiyan yükselişini' iki sebebe bağlamıştır. Müteferrika'ya göre savaş ve ordu tekniklerinde sağlanan gelişme ilk sebebi oluştururken, ikinci ge-

rekçe ise devlet yönetimi ve kanunların tatbikinde aklın, dinin önünde konumlandırılması olmuştur. Müteferrika, Rusya’nın Büyük Petro yönetiminde Hollanda ve İngiltere’den uzmanlar getirmek suretiyle devlet ve orduda hayata geçirdiği değişikliklere dikkat çekmiştir (Özkan, 2018: 40-41).

Osmanlılar, beka endişesi çerçevesinde beşeri sermayeden toparlanma çözümleri beklemişler ve bilhassa Batılı ülkelerdeki askeri gelişmeleri takip etme eğiliminde olmuşlardır. 1683 Viyana bozgunu sonrası yaşanan reform hareketliliğini ilk bilinçli batılılaşma hamlesi olarak ele alan İnalçık, 1718-1730 arası dönemi ikinci önemli aşama olarak değerlendirmiştir. “*Devlet-i Osmaniye niçin batıyor?*” sorusuna aranan yanıt çerçevesinde vücut bulan ilk dönem yeniliklere benzer biçimde 18. yüzyıldaki reform hamlelerinde de beka kaygısı ön plana çıkmıştır. Sadaret makamında bulunan Nevşehirli Damat İbrahim Paşa’nın Paris’e göndermiş olduğu Yirmisekiz Mehmet Efendi’den, Batı’daki teknolojik ilerlemeleri rapor etmesini istemesi yenileşme hareketlerindeki önemli bir aşama olmuştur (İnalçık, 2017: 126).

Osmanlı İmparatorluğu’nun modernleşme hareketlerinde 1789 yılında tahta çıkan III. Selim, öncül bir rol oynamıştır. ‘Nizam-ı Cedid’ adı verilen ve yeni düzen anlamına gelen değişiklik hareketlerinin temelinde iyi eğitim görmüş ve savaş gücü yüksek bir ordu teşkil etmek yer edinmiştir. Sultan III. Selim, bu projenin hayata geçirilmesi için alanında iyi eğitimcilerle ulaşmaya çalışmış ve şahsi ilişkileri vasıtasıyla Fransa’dan uzmanlar getirmiştir. Yenilikçi hareketler kapsamında modern bir sağlık örgütlenmesi ve tıp okulu kurulmasının yanı sıra, kara birlikleri için mühendislik okulu açılmış ve deniz kuvvetlerinin var olan mühendislik okulu da desteklenmiştir. Askeri yeniliklere ek olarak devletin geleceği adına önemli görülen kimi diğer konularda da çeşitli yeniliklere imza atılmıştır. Kuşkusuz bu yeniliklerin başında Londra, Viyana, Berlin ve Paris’te daimi Osmanlı elçiliklerinin açılması gelmiş ve ilgili diplomatlar ile ardılları, Osmanlı toplumsal hayatında Avrupa tarzı yaşantının öncülleri olmuşlardır (Zürcher, 2015: 44-46).

III. Selim’in 1807 yılında tahttan indirilmesi ve Nizam-ı Cedid ordusunun dağıtılmasının ardından II. Mahmut döneminde reformcular yeniden güç kazanmıştır. Sultan II. Mahmut, Yeniçeri birliklerinin Yunan isyanında başarısızlığa uğraması hasebiyle, 1805 yılından itibaren Mısır’da özerk bir vali olarak fiili iktidarını sürdüren Mehmed Ali Paşa’dan yardım talebinde bulunmuştur. Savaşın sonunda dönemin önemli Avrupa ülkelerinin diplomatik müdahalelerinin de etkisiyle Yunanistan bağımsızlığını kazanmış olsa da, Mehmed Ali Paşa’nın Fransız modelinden esinlenen modern birliklerinin askeri başarısı, Osmanlılar için dikkat çekici bir nitelik

taşımıştır. Mehmed Ali Paşa'nın 1831 isyanında Osmanlı ordusunu mağ-
lup etmesi ve Osmanlı başkentini tehdit etmesinin de etkisiyle modern Mı-
sır ordusu ve endüstriyel ekonomisi yakından gözlemlenmiştir. Başarısız
olan Yeniçeri Ocağı 1826 isyanı sonrası kaldırılmış, askeriye başta olmak
üzere devletin geleceğini ilgilendirdiğine inanılan konularda bir takım re-
formlara gidilmiştir. Bu minvalde aralarında Tıbbiye ve Harbiye gibi gele-
cek yıllarda etki sahibi olacak okulların temelleri atılmış, modern yöntem-
lerin öğrenilmesi ve ülkeye getirilmesi için Avrupa'ya öğrenciler gönde-
rilmiştir (Ahmad, 2014: 29-32). Devleti ayakta tutabilmek ve varoluşsal
kaygılarla mücadele edebilmek motivasyonu, dönemin eğitim hamleleri-
nin en önemli gerekçesi olarak sıvrılmıştır. Avrupa siyasetinde 'Doğu So-
runu' olarak tartışılan, Osmanlı devletinin genel dengeleri bozmadan ve
büyük bir savaşa sebebiyet vermeden nasıl parçalanacağına ilişkin yakla-
şımın 1822 yılında Verona Kongresi'nde ele alındığı göz önünde tutul-
duğunda, Osmanlı'daki reform hareketlerine biçilen rolün hayati konumu
daha rahat gözlemlenebilmektedir (Zürcher, 2015: 66).

4 Ekim 1853 tarihinde başlayan ve Kırım Harbi olarak adlandırılan
Osmanlı-Rus Savaşı, temelinde askeri motivasyon gerekçeleri barındıran
yeni reform hareketlerini doğurmuştur. Osmanlı ticareti hayatında önemli
değişiklikler yaratacak olan telgraf hatları ilk kez bu dönemde kurulmuş-
tur. Modern savaşların bir gereksinimi olduğu düşüncesi ve Florence Nigh-
tingale'in Kırım'daki çalışmalarının sonucu olarak Kızılbaş'ın Os-
manlı'daki karşılığı olması düşüncesiyle bir kurum inşa edilmiştir. İlk ola-
rak 1868 yılının Haziran ayında kurulan ve 'Yaralı ve Osmanlı Hasta As-
kerlerine Yardım Cemiyeti' olarak isimlendirilen bu yapı, 1877 yılında Hil-
al-i Ahmer Cemiyeti olarak yeni kimliğine kavuşmuştur. Bir askeri gerek-
lilik ve devletin bekası düşüncesiyle hayata geçirilen kurumsal yapılardan
olan Hilal-i Ahmer Cemiyeti, 1935 yılında Kızılay ismini edinmek sure-
tiyle toplumsal hayatta devamlılık arz eden reform kurumları arasındaki
yerini almıştır (Ahmad, 2014: 36).

Sultan II. Abdülhamid dönemi; devletin eylem gücünü arttırmak ve
beka kaygılarına cevap vermek amacıyla sanayiden askeriye, istatis-
tikten eğitime uzanan çeşitli ıslahatların ön plana çıktığı bir süreç olmuştur.
Demiryolu inşasında da güvenlik endişeleri ön plana çıkmış ve planlamalar
bu doğrultuda hayata geçirilmiştir. Yeni bir okullaşma hamlesi başlatılmış
ve bu hamle ile Müslüman elit bir zümre ve müteşebbis yaratmak amacı
güdülmüştür. Öte yandan 19. ve 20. yüzyıl Osmanlı aydınlarının ortak bir
özelliği olarak yeniliklere gecikmiş olma hissi ve devleti kurtarma düşün-
cesi bu dönemde de sıklıkla gözlemlenmiştir (Bora, 2017: 33-41). Mar-
din'in, 20. yüzyılın başında iktidar gücüne erişen Jön Türk hareketinin ka-

rakteristik analizini yaparken; “...Amaçları ve en büyük kayguları, düşüncelerinin başlangıcı ve sonu devleti kurtarmaktı...” yorumunda bulunması bahsi geçen durumun bir başka örneğini oluşturmuştur (Mardin, 2017: 16).

Osmanlı İmparatorluğu’nun dağılmasını takiben kurulan yeni Arap devletlerinde hukukçular ve gazeteciler kritik siyasal pozisyonlar edinmişlerdir. Öte yandan yeni Türk devletinin kuruluşunda ilgili meslek grupları siyasal temsil kazanmakla birlikte belirleyici çoğunluk subay ve memur gruplarından teşekkül olunmuştur. 23 Nisan 1920’de Ankara’da açılan ilk Büyük Millet Meclisi’nde 138 memur, 53 asker ve 53 din adamının bulunması ve sayılan grupların toplam üye sayısının üçte ikisine tekabül etmesi dikkat çekici bir mahiyet taşımıştır. Bahsi geçen dağılım benzer bir mahiyetle uzun yıllar devamlılık arz etmiştir. Lewis’e göre bu durum ordu ve bürokrasinin uzun ve etkili geçmişinin yanı sıra, devleti ayakta tutabilmek için hayata geçirilen reform hareketlerinin ve orduya verilen konumun doğal bir sonucu olmuştur³ (Lewis, 2010: 625-626). Bu bağlamda bir değerlendirme ile Osmanlıların beka kaygısı ile önem atfettikleri beşeri sermaye ve askeri yeniliklerin takibi konusunun, yeni rejimin de kurucu ruhunda etki sahibi olduğu yorumunda bulunmak mümkündür.

İlgili yaklaşımlardan hareketle İmparatorluk bakiyesi olan modern Türkiye’nin politik kültüründe etki sahibi olan Osmanlılarda, bilimsel gelişmeler ve eğitimin öncelikli olarak beka kaygılarıyla bir arada ele alındığı tartışılmıştır. Demiryollarından istatistik verilerine, telgraf hatlarından yurt dışına öğrenci göndermeye dek çok sayıda gelişme varoluşsal tehlikelere ve gecikmiş olma hissine karşı ivedi bir çözüm olarak geliştirilmiştir. Pek çok bilimsel ilerleşmiş fikrinin öncelikli vücut bulma sahası ise kuşkusuz beka motivasyonundan hareketle askeri teknoloji ve savunma sanayi olmuştur. Osmanlıların beşeri sermayeye atfettikleri önem, ilgili bölümlerde ele alınacağı üzere siyasal partilerin beyin göçüne yönelik beka temelli

³ Osmanlılar; beşeri sermayeden dünyadaki bilimi yakalamalarını, kurumsal yapılar inşa etmelerini ve kalkınmayı sağlayarak devletin çöküşünü engellemelerini beklemişlerdir. Bu durum İnalçık’ın tasnifiyle 1683 sonrası sistemli bir arayış nüveleri sergilemiş ve ekseriyetle “*Devlet-i Osmaniye niçin batıyor*” sorusu çerçevesinde gelişim göstermişse de esasen yeniliklerin takibi rejimin kurucu değerleri arasında yer almıştır. Osmanlı’da din olgusunun da içerisinde yer aldığı bir mahiyet ile politik kültürün bir yansıması olarak bilimsel yenilikler takip edilmiş ve 1683 sonrası hamlelerin hayata geçirilmesinin fikri arka planını oluşturmuştur. Öyle ki İnalçık; Osmanlıların Batıdan kültürel alıntılar yapabilen bir bakış açısını haiz olmalarını, teknolojik ilerleme sağlamalarının temel sebebi ve Anadolu beyliklerine üstünlük sağlamalarının da gerekçesi olarak irdelemiştir (İnalçık, 2017: 125).

vurgularının anlamlandırılabilmesi için önemli bir tarihsel miras teşkil etmektedir.

I. Balkan Savaşı'nda karşılaşılan büyük yenilgi, gecikmiş olma halini destekler bir nitelik taşımış ve Cumhuriyet rejimine devrolunan bir sosyopsikolojik mirası oluşturmuştur (Dündar, 2018: 31; Akçam, 2017: 59). Eğitim, bahsi geçen gecikmiş olma halini bertaraf etme isteminde anahtar bir rol olarak algılanmıştır. Türkiye'nin bağımsızlık savaşının lideri Mustafa Kemal Paşa'nın, ulusal mücadelenin kritik bir safhası itibariyle 1921 yılının Temmuz ayında Ankara'da Maarif Kongresi'ni toplamış olması bu duruma ilişkin sembolik bir önem taşımıştır. Gecikmiş olma hissi ve modernleşme sürecinin hızlı cereyan etmesi beklentisi Cumhuriyet yöneticileri arasında sıklıkla vurgulanmıştır. Türkiye Cumhuriyeti'nin Başbakanı İsmet İnönü 1932 yılında; "*Dünyanın 150 seneden beri kazandığı mesafeleri, Türkiye'nin behemehal kazanacağı*" görüşünü dile getirirken benzer bir yaklaşımı sergilemiştir. Erken dönem Cumhuriyet siyasetine devrolunan beşeri sermayeye yapılan vurgu, beka kaygısı, kalkınma odaklı söylem ve gecikmiş olma hissiyle mücadele ruhu çok partili siyasal yaşamda da etkilerini devam ettirmiştir. Kalkınma sorunu, beyin göçü tartışmaları ve beşeri sermayeye bakıştaki yansımalar iç içe geçmiş bir halde Cumhuriyet dönemi siyasal yaşamında sıklıkla yer bulmuştur. Gecikmiş olma halinin bir telafisi olarak kalkınma odaklı söylem siyasal yelpazenin değişik kesimlerinde karşılık bulmuştur. DP iktidarında Adnan Menderes'in "*görülmemiş kalkınma*" ile övünmesi ve İstanbul'daki yol ve imar projeleri ile bizatihi ilgilenmesi, Milli Görüş hareketi partilerinin temel atma törenlerine attıkları önem bir yönüyle ilgili hususların siyasal yaşamdaki farklı izdüşümleri arasında tartışılabilir özellikler barındırmıştır (Bora, 2017: 42, 88, 471, 539). Bahsi geçen durum, beşeri sermayenin varoluşsal öneminin devamlılığı konusunda önemli bir örnek teşkil etmiştir.

20. yüzyılın ilk çeyreğinde İmparatorluk siyasetinde belirleyici bir önemi haiz olan İttihat ve Terakki hareketinin ismi '*birleşme ve ilerleme, gelişme, yükselme*' anlamını taşımıştır. Vurgusu birlik olmak ve kalkınma, gelişme odağı taşımıştır. Gelişme ve kalkınma arayışının yansıması çerçevesinde beyin göçü kavramının uluslararası literatürde kullanımının yeni başladığı dönemde, Cumhuriyetin 50. yılı itibariyle Cumhuriyetçi Güven Partisi (CGP) kurmayları Nebil Oktay ve Vefa Tanır'ın hazırladığı önergede artan beyin göçüne dikkat çekilmiştir. Kalkınma sorunu çerçevesinde beyin göçlerinin ülkeye olan maliyetinin araştırılması için araştırma komisyonu kurulması talebinde bulunulmuştur (Milliyet, 1973). Ele alınmış olduğu üzere 1970'li yıllardan itibaren Türkiye'den gelişmiş ülkelere yönelen yüksek niteliklilerin göç hareketi güç kazanmıştır. Yüksek nitelikli

çalışanların ve akademik nedenli göç hareketlerinin güç kazandığı bu süreçte; hedef ülkelerdeki iş imkânları, bilimsel ve teknolojik imkânlar, sistemli ve düzenli hayat koşulları çekici faktörleri oluşturmuştur. Türkiye’deki siyasal ve ekonomik gerekeçler ise itici etmenler olarak ön plana çıkmıştır (Bakırtaş ve Kandemir, 2010: 968; Yılmaz, 2019: 226-228).

12 Eylül 1980 askeri müdahalesi sonrası kurulan ve 1983 yılında iktidara gelen Anavatan Partisi’nin kadro teşekkülünde; yurt dışında önemli görevlerde bulunan Türklerin tersine beyin göçü çerçevesinde geri getirilmeleri ve kritik makamlarda görevlendirilmeleri stratejisi, siyasetin beşeri sermaye ile ilişkisinin önemli örneklerinden olmuştur (Pope ve Pope, 2004: 168-169). Bununla birlikte Türkiye’den yurt dışına yönelen beyin göçleri devamlılık arz etmiştir. Öyle ki 1987-2002 yılları arasında Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı (YÖK) aracılığıyla eğitim amacı çerçevesinde yurtdışına gönderilen yaklaşık 4.000 dolayında öğrencinin % 48,9’luk bölümü ABD’ye, % 38,9’u İngiltere’ye, % 4’ü ise Almanya’ya beyin göçü gerçekleştirmiştir (Gençler ve Çolak, 2002: 610’dan aktaran Yılmaz, 2019: 228).

Son yıllarda Türkiye’den yurt dışına yönelik yüksek nitelikli göç hareketinde artış gözlemlenmektedir. İlgili göç hareketinin güç kazanan yapısına ilişkin inceleme ‘Yüksek Nitelikli Göçün Artan Trendi’ başlığında ele alınmıştır.

3.2. Türkiye’de Göç Tartışmalarının Genel İtibariyle Siyasallaşma Özellikleri Göstermesi: ‘Göç Torbası’

Türkiye’ye yönelik Suriye kökenli göç hareketi, Türkiye’de göç konusunun siyasallaşmasında kritik bir önemi haiz olmuştur. İlgili başlığın beyin göçü tartışmalarının siyasallaşmasında bir belirleyen olarak tartışılmasında siyasal partilerin iki konuyu bir arada ele alan yaklaşımları önem arz etmiştir. Öyle ki CHP’nin 2018 genel seçim bildirgesinde, “...*Türkiye, nitelikli göç veren; niteliksiz sığınmacı kabul eden bir ülke konumuna geriliyor...*” ifadesine yer verilmiştir. Beyan, Türkiye siyasetinde hedef ve köken olunan göçlerin bir arada ele alınmaya başladığına işaret eden ve konunun siyasallaşma bağlamında ele alınmasının gerekliliğine işaret eden bir gelişme olmuştur (CHP, 2018: 16-17). Benzer bir mahiyetle İYİ Parti, hedef olunan Suriye kökenli göçü ve köken olunan beyin göçü hareketlerinin her ikisini de öncelikli gündem maddesi olarak tartışmıştır. Bahsi geçen muhalefet partileri, her iki göç konusundan hareketle iktidar partisine yönelik göç politikası eleştirilerinde bulunmuşlar, alınan ve verilen göçler bir arada değerlendirilmeye başlanılmıştır. Bu minvalde Türkiye’de beyin göçü tartışmalarındaki siyasallaşma sürecinin, Türkiye’nin hedef olduğu

göç hareketleri ve Türkiye'deki Suriyeliler konusundan bağımsız ele alınmasının, konunun analiz edilmesinde eksiklik doğuracağı anlaşılmaktadır.

Türkiye'de Suriye kökenli göç hareketleri çerçevesinde yakın dönemde siyasallaşma belirtileri gösteren göç tartışmalarına değinmeden önce Cumhuriyet dönemi göç hareketlerini özet bir biçimde incelemek önem arz etmektedir. Cumhuriyet dönemi uluslararası göç hareketlerini Türkiye'nin hedef ve menşe olduğu göçler çerçevesinde iki ana başlıkta kategorize etmek mümkündür. Türkiye'nin menşe olduğu göç hareketlerinde; 1961 sonrası sistematikleşen emek göçleri, askeri müdahale dönemleri başta olmak üzere farklılaşan zaman dilimlerinde iltica hareketleri, beyin göçleri ve gayrimüslim göç hareketleri özel bir konuma sahip olmuştur. Cumhuriyetin ilanını takiben Türkiye'ye yönelik göç hareketlerinde ulusdevlet ruhu ve homojen toplum arayışı çerçevesinde Türk soy ve kültüründen yönelimler teşvik edilmiştir. Bu bağlamda 1934 tarihli 2510 sayılı İskân Kanunu özel bir önem arz etmiştir. Kanunun 3. maddesi, Türkiye'ye yerleşmek isteyen grupların kabulüne ilişkin Türk soy ve kültüründen olmak istikametinde bir yönelim belirlemiştir. 1950 sonrası dönemde de ilgili göç hareketlerine ilişkin teşvik azalmış ancak kabul sürmüştür. Bu minvalde kanunun etkisi çerçevesinde Cumhuriyet rejiminin ilanından 1997 yılına dek Türkiye'ye 1,7 milyon göçmen gelmiştir (İçduygu ve Kirişçi, 2009: 10-13; Pusch, 2011: 118-119; İçduygu ve Biehl, 2012: 11-12; Erder, 2018: 148, 174). 1923-1990 arası Türkiye'ye yönelik göç hareketlerinde; Yahudi bilim insanlarının yoğunluk olduğu beyin göçleri ve 1979 İran Devrimi sonrası Türkiye'ye yönelen ve transit olma özellikleri taşıyan göçler, ilgili dönemin göç karakterinin temel özelliklerinden farklılık arz eden istisnai örnekler olmuştur (İçduygu ve Sirkeci, 1999: 265). 1990 sonrası Türkiye'ye yönelik göç hareketlerinde ise sistematik bir farklılaşma yaşanmıştır. Soğuk Savaş sürecinin bitmesi sonrası eski SSCB ülkelerindeki belirsizlikler, Avrupa Birliği ülkelerinin giderek katılan göç kabul politikalarına karşın Türkiye'nin göç politikalarının görece esnekliği, Türkiye'nin çekici faktörleri, göç gönderen bölgelerin itici faktörleri bu farklılaşmada etkili sebepler olarak sıvrılmıştır. Türkiye yakın zaman dilimlerinde; mülteci hareketleri, yaşam tarzı göçleri, uluslararası öğrenci hareketlilikleri, yüksek nitelikli göçmenler ve düzensiz göçler gibi farklılaşan göç akışlarını karşılamıştır (Pusch, 2011: 119- 121; İçduygu ve Biehl, 2012: 18-30).

Türkiye'ye yönelik göç hareketlerinde Arap Baharı süreci özel bir önem taşımıştır. 2010 yılının Aralık ayında Tunus'ta başlayan toplumsal olaylar kısa bir süre içerisinde çok sayıda ülkeye yayılmış ve gelişen protesto eylemleri Arap Baharı ismiyle anılmıştır. Bahsi geçen olayların Su-

riye’deki yansımaları ve toplumsal gösterilerin bir iç savaş kimliği kazanması neticesinde Suriye’den, Türkiye’nin de içerisinde bulunduğu çeşitli ülkelere göç eğilimi başlamıştır. 29 Nisan 2011 tarihinde Cilvegözü sınır kapısından giriş yapan 252 Suriye vatandaşı, bir çadır kent alanı olan Yayladağ merkezine yerleştirilmiştir. Türkiye’ye yönelim gösteren Suriyeliler ile ilgilenmesi için T.C Başbakanlık Afet ve Acil Durum Başkanlığı (AFAD) ve Kızılay görevlendirilmiştir (Erdoğan, 2018: 7). Göç hareketi kısa bir süre içerisinde güç kazanmıştır. Yetkililerin 100.000 olarak işaret ettikleri üst sınır hızla aşılmış ve yaklaşık üç yıllık süreçte milyonlarca ifade edilebilecek sayıda Suriyeli Türkiye’ye giriş yapmıştır. Türkiye’deki Suriyelilerin statüleri konusunda göçün ilk dönemleri itibariyle belirsizlikler yaşanmış ve ‘misafir’ söylemi hâkim olmuştur. Türkiye’deki Suriyelilerin yasal durumları; 2012 yılında yayınlanan Başbakanlık genelgesi, 2013 tarihli Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK) ve 22 Ekim 2014 tarihli yönetmelik bağlamında Geçici Koruma statüsü olarak kabul görmüştür (Kirişçi ve Karaca, 2015: 307-308).

Türkiye’deki Suriyeli varlığının farklılaşan görüşler çerçevesinde siyasal bir husus olarak ele alındığı ilk kritik dönem, 2014 yerel seçimleri ve 2015 genel seçimleri öncesi olmuş ve vatandaşlık alan Suriyeli sayısı üzerinden gelişim göstermiştir. Konunun ülke siyasetindeki yaygın tartışma sahası da takiben 7 Haziran 2015 genel seçim manifestoları ile vücut bulmuştur. 7 Haziran 2015 Genel Seçimleri neticesinde TBMM’de temsil kabiliyeti yakalayan Adalet ve Kalkınma Partisi, Cumhuriyet Halk Partisi (CHP), Milliyetçi Hareket Partisi (MHP) ve Halkların Demokratik Partisi (HDP) farklılaşan politikalar çerçevesinde Türkiye’deki Suriyeliler konusundaki görüşlerini kamuoyu ile paylaşmışlardır. AK Parti, Türkiye’deki Suriyelileri ensar ve muhacir söylemi çerçevesinde ‘kardeş’ tanımlaması ile ele almıştır. Parti, Suriye’de iktidarı idame eden Şam yönetimini eleştirmiş ve Türkiye’deki Suriyelilerin konumunu insani ve vicdani bağlamlarda ele aldıkları değerlendirmesinde bulunmuştur. CHP ve MHP, yakın ve eleştirel söylemlerle konuyu tartışmışlardır. Suriye’de barışın sağlanması için inisiyatif alınması gerektiğini savunan partiler, barışın tahsisini takiben Türkiye’deki Suriyelilerin hızlıca gönderilmeleri gerekliliğini belirtmişlerdir. Partiler, göç sürecini iktidar partisinin dış politikasındaki başarısızlığı görüşü çerçevesinden ele almışlardır. HDP ise konu özelinde farklı bir yaklaşım benimsemiş ve Türkiye’deki Suriyelilere vatandaşlık verilmesi görüşünü savunarak, seçim sathında liberal bir politik önermeyi toplumla paylaşmıştır (Ceylan ve Uslu, 2019: 213-215). İçduygu’ya göre sürecin iç siyasetteki siyasallaşmasında önemli dönüm noktalarının başında 2 Temmuz 2016 tarihinde Cumhurbaşkanı Erdoğan’ın Türkiye’deki Suriyelilere yönelik gerçekleştirmiş olduğu vatandaşlık önerisi gelmiştir. Öneri, kamuoyunda yeterli destek görmemiş ve konu özelinde güçlü bir

siyasal tartışma doğurmuştur (İçduygu, 2017: 38-40). Türkiye'deki Suriyeliler ile ilişkili siyasal tartışmalar ve farklılaşan politik önermeler; 1 Kasım 2015 Genel Seçimleri, 16 Nisan 2017 referandumu, 24 Haziran 2018 Genel Seçimleri, 31 Mart 2019 Mahalli İdareler Seçimleri ve 23 Haziran 2019 tarihli tekrarlanan İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı seçimlerinde de gündemin öncelikli başlıkları arasında yer almıştır. 7 Haziran ve 1 Kasım 2015 Genel Seçimleri neticesinde TBMM'de oluşan dört partinin grup kurmak suretiyle temsil edildiği tablo, 24 Haziran 2018 Genel Seçimleri ile beş partili bir görüntüye dönmüştür. TBMM'de grup kurmak suretiyle temsil kabiliyeti yakalayan İYİ Parti, konu hakkında muhalif tutum izleyen ve Türkiye'deki Suriyelileri ivedi biçimde göndermeyi öncül kılan politikalarını kamuoyu ile paylaşmıştır. Parti kurmaylarının ilgili göç hareketini milli devlete bir tehdit olarak algıladığı gözlemlenmiştir (Yeniçağ, 2019; Akın, 2020).

İlgili başlıklarda ele alınacağı üzere bilhassa CHP ve İYİ Parti'nin Türkiye'deki beyin göçü konusunu, Türkiye'nin almış olduğu Suriye kökenli göçlerle mukayeseli ve bir arada değerlendirme eğilimleri, konu özelindeki siyasallaşmada belirleyici bir öneme sahip olmaktadır. Her iki göç hareketinin yakın zamanlı gelişimi ve bu göç hareketlerinde iktidar partisi politikalarına atfedilen eleştirel önem, iki göç hareketinin bir arada siyasallaşmasını güçlendiren bir hüviyet taşımaktadır.

3.3. Siyasette Kutuplaşma Yaratan ve Beyin Göçü Tartışmalarında Ön Plana Çıkan Başat Olaylara İlişkin Özet Bir Bakış

Çalışmada; beyin göçü tartışmalarının seçim kampanyalarına dâhil edilmek suretiyle siyasetin temel gündem maddelerinden birisi haline getirilmiş olması dolayısıyla, 24 Haziran 2018 Genel Seçimleri merkezli bir irdeleme yapılmıştır. Öte yandan 24 Haziran seçim sürecindeki konu özelindeki terminolojik tartışmalardan bağımsız olarak, Türkiye siyasetinin yakın döneminde vücut bulan bazı politik gelişmelerin beyin göçü tartışmalarında da ön plana çıktığı gözlemlenmiştir. Bu başlıkta, Türkiye'de 2013 sonrası yaşanan ve siyasal partiler arasında kutuplaşmaya neden olan gelişmelerin ayrıntılı tahlilinden ziyade beyin göçü tartışmalarındaki yansımalarda bu başlıkların kullanılmasına çalışılmıştır.

Siyasal partiler arasında ayrışma konuları olarak sivrilen politik gelişmelerin kökleri geçmişe dayanmakla birlikte, 2013 yılı önemli bir milat olmuştur. 2013 yılının Mayıs ve Haziran aylarında gerçekleşen Gezi Parkı olayları, siyasal kutuplaşma sürecinin inşasında kritik bir konumu teşkil etmiştir (Ahmad, 2014: 217-219). Gezi Parkı olayları, yakın dönemli yüksek nitelikli göçlerin ilk nüvelerinin teşkilinde önem arz etmiştir. Siyasette

köklü fikir ayrılıklarının gün yüzüne çıktığı gelişmeleri takiben gerçekleştirilen 7 Haziran 2015 Genel Seçimleri neticesinde yaşanan hükümet krizi, siyasetteki uzlaşmazlıkların yakinen gözlemlenebildiği bir süreçtir. 7 Haziran 2015 Genel Seçimleri ile 1 Kasım 2015 Genel Seçimleri arasında geçen zaman dilimi, artan terör olayları ile ön plana çıkmıştır. 7 Haziran 2015 Genel Seçimleri sonrası yükselişe geçen terör eylemleri; çalışma içerisinde ele alınan beyin göçü sürecinde özne olarak yer edinen grupların, göç motivasyonları arasında önemli bir rol oynamıştır (Kazaz ve Mavituna, 2018: 50-57; Bilecen, 2020: 154-155).

Gezi Parkı olayları, 17 ve 25 Aralık Operasyonları, 7 Haziran ve 1 Kasım genel seçimlerini takiben Türk siyasal yaşamındaki yakın tarihli önemli gelişmelerden biri de 15 Temmuz 2016 tarihli askeri darbe girişimi olmuştur. Darbe girişiminin bastırılmasını takiben 3 ay aralıklarla 7 kez uzatılan OHAL sürecinde çeşitli konularda Kanun Hükmünde Kararname’ler (KHK) çıkarılmıştır (Erimez ve Kalaycıoğlu, 2016: 74-75). OHAL sürecinde gerçekleştirilen halk oylaması ile parlamenter sistem sona ermiş ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne geçilmiştir. 16 Nisan 2017 referandumu ile hükümet sisteminin değiştirilmesi, iktidar partisi ve çeşitli muhalefet partileri arasındaki tartışma konuları arasında yer almıştır (Kalaycıoğlu, 2020: 169). Bazı muhalefet partileri KHK’ların bir bölümünün Anayasaya aykırı olduğunu öne sürmüş, CHP iptal için Anayasa Mahkemesi’ne (AYM) başvurmuştur. AYM, KHK’ları inceleme yetkisi olmadığını açıklamıştır. KHK’lar çerçevesinde çok sayıda kurum ve kuruluş kapatılmış, 125 binin üstünde kamu görevlisinin işine son verilmiştir. Süreç içerisinde çok sayıda akademisyenin üniversiteler ile ilişkisi kesilmiştir (Yıldız, 2018).

2013 sonrası yaşanan politik tartışma ve ayrışmalar siyasal partilerin beyin göçü hakkındaki değerlendirmelerini derinden etkilemiştir. Muhalefet partileri, ayrıntılı biçimde ele alınacağı üzere beyin göçü temalı eleştirilerinde OHAL sürecine ve iktidar partisinin politik tercihlerine sıklıkla atıfta bulunmuştur. 2018 yılında gerçekleştirilen genel seçimler neticesinde TBMM’de grup kurma hüviyeti ile temsil kabiliyeti yakalayan beş siyasal partiden üçü seçim manifestolarında yüksek nitelikli göç hareketlerinde yer vermiştir. Dört siyasal parti ise gerek seçim öncesi gerek seçim süreci ve sonrasında konuyu, ülke siyasetinin öncelikli gündem maddesi olarak ele almıştır. CHP, İYİ Parti ve HDP, ilgili başlık çerçevesinde ele alınan siyasal gelişmeleri ve iktidar partisi politikalarını Türkiye’den yönelen yüksek nitelikli göç hareketinin temel gerekçeleri olarak tartışmıştır. Bu minvalde tartışılan siyasal gelişmelerin beyin göçünün siyasallaşmasında rol sahibi olduğu değerlendirilmesinde bulunmak mümkündür.

3.4. Yüksek Nitelikli Göçün Artan Trendi

Türkiye İstatistik Kurumu'nun (TÜİK) yayımladığı 'Uluslararası Göç İstatistikleri' raporuna göre 2017'de Türkiye'den göç eden kişi sayısı 2016 yılına oranla %42,5 artış göstermiş ve sayı 253 bin 640 olmuştur. 2018 yılında uluslararası göç hareketi çerçevesinde Türkiye'den göç edenlerin sayısı bir önceki yıla göre %27,7 artarak 323 bin 918 olmuştur. Türkiye'den yurt dışına göç edenlerin 136 bin 740'ı Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olurken, 187 bin 178'i ise Türkiye'de ikamet eden yabancı uyruklu nüfustan meydana gelmiştir (TÜİK, 2019). TÜİK tarafından 2020 yılı Temmuz ayında yayınlanan 2019 yılı uluslararası göç verilerine göre, Türkiye'den yurt dışına göç eden kişi sayısı 2019 yılında artış kaydetmek suretiyle 330.289 olarak kaydedilmiştir. Türkiye'den yurt dışına giden nüfusun 84.863'ü Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlarından müteşekkil olmuştur (TÜİK, 2020).

Tartışılan göç hareketi içerisinde yüksek nitelikli profil dikkat çekici bir mahiyet taşımıştır. Hollanda Göç ve Vatandaşlık Kurumu (IND) verilerine göre, 2018 yılının ilk 11 ayında Türkiye'den Hollanda'ya 1020 akademisyen ve yüksek eğitimli kişi göç başvurusunda bulunmuştur. İlgili sayı önceki yıllara nazaran dikkat çekici bir artış eğilimi sergilemiştir (Özkan, 2019). 2015-2018 yılları arasında içlerinde teknopark ve teknokentlerde yer alan girişimcilerin de bulunduğu 13.000 dolayında girişimcinin şirketlerini taşımak suretiyle Türkiye'den ayrılmış olmaları, yüksek nitelikli göç bağlamında ele alınabilecek bir başka örnek olmuştur. Türkiye'den göç eden 'milyoner' sayısındaki artış, eğitim amacıyla yurt dışına giden öğrencilerin geri dönme oranındaki düşüş, dil okulları ve değişim programları çerçevesinde Türkiye'den yurt dışına yönelen öğrenci sayısındaki değişimler ve akademik pozisyonlara Türkiye'den başvurulardaki gözlemlenebilir artışlar bu meyanda ön plana çıkan örnekler arasındadır (Yılmaz, 2019: 229-230).

15 Temmuz 2016 tarihli darbe girişimi sonrası yaşanan siyasal gelişmeler ve OHAL sürecinin etkisi, beyin göçü tartışmalarında başat bir rol oynamıştır. Göç hareketlerini takiben beyin göçü tartışmaları ülke gündeminde önemli bir yer edinmiş ve gerçekleştirilen ilk genel seçimlerde siyasal partilerin öncelikli gündem maddeleri arasında yer bulmuştur. Tartışılan göç hareketi yeni bir sosyal hareket olmakla birlikte konu özelindeki ilk gözlemler itibariyle; göç akışının ekseri olarak seküler, orta ve üst sınıflar tarafından hayata geçirildiği müşahede edilmektedir. Göçmenlerin önemli bir bölümü arasında muhalif yaklaşımlar ön plana çıkmaktadır. Göç hareketine katılan grupların; icra ettikleri meslekler itibariyle de yurt dışında hayatlarını idame ettirebilme imkânını haiz, yüksek nitelikli bir çoğunluğu barındırdığı yorumunda bulunmak mümkündür (Sirkeci, 2017:

136-138; Sirkeci, 2020: 18). Bununla birlikte erken dönem gözlemler ve araştırmalar çerçevesinde ilgili göç hareketinin homojen bir grup tarafından gerçekleştirildiği söylenememektedir.

4. Dört Faktörlü Bir İnceleme Çerçevesinde Siyasal Partilerin Beyin Göçü Yaklaşımları

24 Haziran 2018 Genel Seçimleri neticesinde, TBMM’de grup kurma hüviyeti ile temsil kabiliyeti yakalayan beş siyasal partinin beyin göçü politikaları bu bölümde ele alınmıştır. Bahsi geçen siyasal partilerin seçilmesinde, TBMM’de grup kurma hüviyeti ile temsil hakkını haiz olmaları ve temsil kabiliyetleri çerçevesinde konu özelindeki politikalarını ülke siyasetine tahvil edebilme potansiyelleri temel gerekçeleri teşkil etmiştir. İncelemede ilgili siyasal partilerin programları, 2018 genel seçim manifestoları, TBMM faaliyetleri, hazırlamış oldukları raporlar ve yakın dönemler itibariyle siyasal parti temsilcilerinin konu hakkındaki değerlendirmeleri ele alınmıştır. Bu bağlamda gazete ve medya taramalarından da istifade edilmiştir. İncelemede kavramsal temel dört eksen üzerinden ilerlemiştir. Yüksek nitelikli göçün artan trendi, siyasette kutuplaşma yaratan olayların beyin göçü tartışmalarındaki yansımaları, politik kültürde beşeri sermayeye atfedilen önem ve muhalefet partilerinin bir bölümü tarafından beyin göçü ve Türkiye’deki Suriyeliler meselelerinin bir arada tartışılmasının sonuçları ilgili eksenleri oluşturmuştur.

4.1. Adalet ve Kalkınma Partisi’nin Beyin Göçü Yaklaşımları

AK Parti 2018 seçim beyannamesinde, nitelikli işgücünün ülkeye çekilmesi ve beyin göçü elde edilmesi için ihtiyaç duyulan ülkelerde tanıtım ofisleri kurulacağı vaadi yer almıştır. Uluslararası ikili iş gücü anlaşmaları çerçevesinde nitelikli işgücünün Türkiye’ye getirileceği belirtilmiştir (AK Parti, 2018: 127).

Türkiye’de genel olarak göç sürecinin siyasallaşan bir durum olması ve seçim beyannamelerinde yer almasına paralel olarak beyin göçlerinin diğer göçlerle bir arada değerlendirilmesi durumu AK Parti seçim kampanyasında da yakından gözlemlenmiştir. Parti, göç konusunu kapsamlı bir başlıkla tartışmış ve ilgili başlıkta; ‘göç olgusunu yöneterek dünyanın her yerinden parlak zihinlerin ülkeye getirileceği’ hedefi kamuoyu ile paylaşılmıştır. Tersine beyin göçünü sağlama planı, partinin temel hedefleri arasında sayılmıştır. Uluslararası öğrencilerin kalışlarının kolaylaştırılması

için ikamet izni başvurularının üniversiteler tarafından alınması uygulamasının yaygınlaştıracağına ilişkin vaat dikkat çekici söylemler arasında yer almıştır. Yüksek nitelikli insan gücünün Türkiye'ye kazandırılması amacıyla yeni bir çalışma izni olan Turkuaz kart sisteminin 2017 yılında hayata geçirildiği belirtilmiştir (AK Parti, 2018: 136-138). Parti, beyin göçünü sağlamak amacıyla uluslararası öğrenci portföyüne özel önem atfetmiştir. Üniversitelerde uluslararası öğrenci ofislerinin kurulacağı, Türkiye burslarının aktif kullanımı ile öğrenci çekileceği ve eğitim ve staj programları ile 'ülkenin eğitim üssüne çevrileceği' ifade edilmiştir. Uluslararası öğrencilerin etkin finanse edilmesi, proje akışlarına dâhil edilmesi, sigorta şartlarının iyileştirilmesi gibi önermeler ilgili vaatler çerçevesinde tartışılmıştır (AK Parti, 2018: 305-306).

İktidar partisi yetkilileri arasında beyin göçüne ilişkin farklılaşan zaman dilimlerinde değişen yaklaşımlar gözlemlenmiştir. Cumhurbaşkanı Erdoğan, 2017 yılı Temmuz ayında "...İlmi ve fikir hayatımızın çölleşmesine yol açan bu beyin göçünü önleyecek tedbirleri bir an önce hayata geçirmeliyiz..." değerlendirmesiyle beyin göçü konusunda gündem belirleyici açıklamalarda bulunmuştur (TCCB, 2019). Cumhurbaşkanı Erdoğan; 2017 yılının Eylül ayındaki açıklamasında 'en zeki öğrencilerin kendi ülkelerinde bir gelecek göremedikleri için Batılı eğitim kurumlarına kapıtıldığı' yorumunda bulunmuştur. Erdoğan; "... Günümüzün en önemli güç kaynağı enformasyon ve bilgi teknolojileri konusunda üreten değil tüketen konumundayız. Bu durum bizi milli güvenliğimiz başta olmak üzere birçok açıdan kırılgan hale getiriyor..." değerlendirmesini yapmıştır. Erdoğan, ilgili ifade çerçevesinde süreci milli güvenlik odaklı değerlendirmiştir.⁴ Bahsi geçen savunma odaklı vurgu, ilgili bölümde tartışılmış olduğu üzere Türkiye'nin politik kültüründe beşeri sermayeye atfedilen önem ve beka endişeleri çerçevesinde değerlendirilebilecektir.

⁴ Ele alınan tartışmalardan hareketle hükümet kanadı ve iktidar partisinin beyin göçü hassasiyetinin temelinde savunma sanayi odaklı bir anlayışın bulunduğu müşahede edilmektedir. İlgili durumun yansımaları kurumların sevk ve idaresinde de gözlemlenebilmektedir. TÜBİTAK ve YÖK'ün yönelimleri bu bağlamda dikkat çekici özellikler taşımaktadır. Bu konuda verilebilecek çok sayıda örnekten birisi de YÖK 100/2000 Doktora Bursu projesi olacaktır. YÖK; öncelikli tematik alanlarda doktoralı insan sayısını arttırmak amacıyla hayata geçirilen projede, başta savunma müsteşarlığı olmak üzere çeşitli kurumlardan gelen talepleri dikkate alarak projenin yürütüldüğünü belirtmiştir. Savunma sanayi ve ulusal güvenlik konusu olarak ele alınan alanlara verilen desteğin yoğunluğu, projenin idamesindeki hassasiyetler konusunda önemli ipuçları sunmaktadır (YÖK, 2019).

Sanayi ve Teknoloji Bakanı Mustafa Varank, 2018 yılının Eylül ayında Savunma, Havacılık ve Uzay Kümelenmesi Derneği’nin düzenlediği SAHA EXPO 2018 etkinliğinde stratejik atılımlar çerçevesinde tersine beyin göçü projesi hazırlandığını açıklamıştır. Varank, ülkenin yıllardır beyin göçü verdiğini bu sebeple tersine beyin göçü hedefiyle Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu (TÜBİTAK) bünyesinde ‘Uluslararası Lider Araştırmacılar Programı’ hazırladıklarını belirtmiş ve beyin göçü çekme hedeflerinden bahsetmiştir (Görgülü, 2018). 2018 yılının Eylül ayında aynı proje kapsamında bir değerlendirmede bulunan Cumhurbaşkanı Erdoğan; bağımsızlık ve teknoloji arasındaki ilişkinin önemine değinmiştir. Erdoğan, savunma sanayinin önemine değindiği konuşmasında; “...*Buradan dünyanın her yerindeki bilim insanlarımızı, ülkemizde başlattığımız bilim ve teknoloji atılımımıza katılmaya davet ediyorum. 1930, 1940’larda hamlelerimizi o zaman engellediler. Bu dönemde de elbet projelerimiz sabote edilmeye çalışıldı...*” açıklamasında bulunmuştur (Milliyet, 2019). İlgili değerlendirmeler politik kültürde beşeri sermayeye atfedilen önemin devamlılığı konusunda önem arz etmiştir. Bakan Varank, 2019 yılının Temmuz ayında yazılım teknolojisi ve savunma sanayinin önemine vurgu yaptığı konuşmasında, hazırlıkları tamamlanan Uluslararası Lider Araştırmacılar Programı’na yurt dışından başvuru yapan 243 bilim insanı ve araştırmacı olduğunu açıklamıştır. Varank; 21 ülkeden 98’i Türk ve 29’u yabancı olmak üzere 127 bilim insanı ve araştırmacının programa katılım hakkı elde ettiğini belirtmiştir (Sabah, 2019).

İlgili değerlendirmelerin yanı sıra hükümet kanadının beyin göçü tartışmaları konusunda farklılaşan yaklaşımları da müşahade edilmiştir. Cumhurbaşkanı Erdoğan, 2019 yılının Mayıs ayında beyin göçü konusunda ne gibi çalışmalar yapıldığı sorusuna yönelik cevabında, ‘bu sorunun 10-15 yıl öncesinin gündemi olduğunu ancak artık öyle bir sorunun bulunmadığı’ yanıtını vermiştir.⁵ Erdoğan, beyin göçünün minimize olduğunu savunmuştur (Haber7, 2019). Cumhurbaşkanı Erdoğan, 2019 yılının son günlerinde yapmış olduğu değerlendirmede yakın dönem Türkiye siyasetinde yakinen gözlemlendiği üzere Suriye kökenli göç hareketleri ve beyin göçüne ilişkin bir arada değerlendirmede bulunmuştur. Erdoğan; yurt dışına giden bilim ve araştırma insanların göçünün ise tersine döndüğünü söylemiştir (AA, 2019). TBMM’de Ticaret Bakanlığı ile Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının 2020 yılı bütçeleri üzerinde yapılan görüşmelerde yaşanan

⁵ Benzer bir mahiyetle 2019 yılında artan beyin göçü eleştirilerine yanıt veren Bakan Varank; Türkiye’den giden insanların çoğunun beyin göçü gibi gösterilmek istendiğini belirtmiş ancak bunun gerçek olmadığını savunmuştur. Varank; “...*Türkiye’den giden insanların çoğunluğu 2016-2017 yıllarında ülkeden kaçan FETÖ’cü teröristlerden müteşekkil...*” yorumunda bulunmuştur (Milliyet, 2019).

beyin göçü eleştirilerine ilişkin AK Parti Grup Başkanvekili Muhammet Emin Akbaşoğlu bir değerlendirmede bulunmuştur. Akbaşoğlu'nun cevabında Türkiye Cumhuriyeti Kurucu Cumhurbaşkanı Mustafa Kemal Atatürk'ün toplumsal bellekte yer edinen sözüne atfen "...*Bilimi her zaman 'en hakiki mürşit' olarak gören bir partiyiz...*" yorumu yer almıştır. Akbaşoğlu'nun cevabında TÜBİTAK, Hava Elektronik Sanayi (HAVELSAN), Askeri Elektronik Sanayi (ASELSAN), Türk Havacılık ve Uzay Sanayi (TAI) başta olmak üzere savunma sanayi ile ilintili kurum ve kuruluşlara yapılan vurgu önemli bir yer edinmiştir (haberler.com, 2019). İlgili değerlendirmenin, politik kültürdeki savunma odaklı yaklaşıma koştut bir mahiyet taşıdığı gözlemlenmektedir.

Cumhurbaşkanı Erdoğan ve hükümet yetkililerinin beyin göçü konusunda yakın zaman dilimlerinde farklılaşan demeçleri kamuoyunda yer almıştır. 2018 yılındaki genel seçim sürecinde beyin göçü sorununun Türkiye siyasetinde iktidara yönelen bir eleştiri çerçevesinde siyasallaşma özellikleri sergilemesinin bir sonucu olarak iktidar partisinin söylemlerinde çeşitli değişiklikler yaşandığı yorumunda bulunmak mümkündür. Bununla birlikte 2020 yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı'nda beyin göçünün engellenmesi ve geri dönüşlerin artırılmasına yönelik araştırmalar yapılacağı ifadesine yer verilmiştir (Hürriyet, 2019). İlgili durum, Cumhurbaşkanı ve iktidar partisinin konu özelindeki çalışmalarının ele alınan faktörler çerçevesinde devamlılık arz ettiğinin önemli bir göstergesi olmuştur. Bu durumun yanı sıra hükümet kanadı ve AK Parti temsilcilerinin değerlendirmelerinde, Türkiye'nin politik kültüründe beşeri sermayeye atfedilen önemin ve beyin göçünü beka endişesi çerçevesinde ele alan yaklaşımın izleri gözlemlenebilmektedir.

4.2. Cumhuriyet Halk Partisi'nin Beyin Göçü Yaklaşımları

CHP'nin 2018 genel seçim bildirisinde beyin göçlerinin temel nedenleri olarak; 'siyasal ve idari baskılar' ve 'kayırmacı istihdam politikaları' vurguları ön plana çıkmıştır. YÖK'ü eleştiren ve KHK'ların üniversiteler için bir tehdit unsuru oluşturduğunu savunan CHP, demokrasi eksikliği olarak ele aldığı sürecin beyin göçlerinin nedeni olduğunu savunmuştur (CHP, 2018: 25, 95).

CHP; seçim bildirisinde ülke içi siyasal tartışmaların yarattığı kutuplaşma iklimini, beyin göçlerinin temel sebebi olarak ele almıştır. Bununla birlikte göç süreçlerinin kendisinin bir iç siyaset unsuru olarak sivrilmemesinin, beyin göçlerinin siyasallaşma hüviyetini tetiklediği bildirmede yakinen gözlemlenmiştir. CHP; geçici koruma altındaki Suriyelileri de tartışmaya dahil etmek suretiyle, göç politikalarını genel itibariyle eleştirel

bir değerlendirme çerçevesinde ele almıştır. Parti, “...*Baskılar ve liyakatsizlik yüzünden akademisyenleri, yetişmiş ve başarılı profesyonelleri ülkemizden göç ettiriyor. Ülkemizi bilim ve teknolojide geri bırakıyor. Türkiye, nitelikli göç veren; niteliksiz sığınmacı kabul eden bir ülke konumuna getiriliyor...*” ifadesi çerçevesinde beyin göçüne yönelik iki temel önermesini tek paragrafta seçmenle paylaşmıştır. Bu minvalde iktidar partisi eleştirisi üzerinden Türkiye’deki siyasal gelişmelerin beyin göçünün müsebbibi olduğu beyanı kamuoyuna sunulmuştur. Türkiye’ye yönelik gelişen sığınma hareketlerinin niteliksiz olduğu savı çerçevesinde; Türkiye’nin gündemindeki göç süreçlerinin genelini siyasallaşma özellikleri sergilemesinden hareketle, ilgili göçlerle beyin göçünün karşılaştırmalı bir biçimde ele alındığı gözlemlenmiştir. Çalışmanın ilgili bölümünde tartışılmış olduğu üzere 7 Haziran 2015 Genel Seçimleri ile başlayan Türkiye’de göç süreçlerinin siyasallaşma hali, bu şekliyle beyin göçü tartışmalarında da kendisine yer bulmuştur. Bahsi geçen iki etmene ek olarak CHP’nin beyin göçüne yaklaşımında üçüncü belirleyici unsurun, savunma sanayi odaklı bakışın güçlülüğü üzerinden gelişim gösterdiği müşahede edilmiştir. İlgili durumun söylem bazında ulusal ve yerel siyasette çok sayıda örneği bulunmakla birlikte, en dikkat çekici teşekkül sahalarından birisi de TBMM çalışmalarındaki tezahürler olmuştur. CHP Tekirdağ Milletvekili İlhami Özcan Aygun imzalı araştırma önergesinde, son bir yıllık süreçte ASELSAN, TÜBİTAK SAGE (Savunma Sanayi Araştırma ve Geliştirme Enstitüsü) ve TUSAŞ (Türk Uçak Sanayi Anonim Ortaklığı) gibi stratejik kurumlarda çalışan 100’e yakın mühendisin Hollanda’daki teknoloji ve savunma şirketlerine gittiği belirtilmiştir. Aygun, Hollanda şirketlerinde görev yapan Türk mühendislerin, savunma sanayinden ayrılmış olmalarının ulusal güvenlikle ilgili sıkıntılar yaratacağı yorumunda bulunmuştur (Aktan, 2019). TBMM’de konu hakkında değerlendirmede bulunan Aygun; “...*Savunma sanayisi bir ülkenin en önemli caydırıcı gücüdür. Orta Doğu üzerindeki gelişmelere baktığımız zaman ülkemizin karşı karşıya kaldığı açık ve gizli tehditler ortadadır. Bu tehditleri bertaraf etmek için güçlü ordu, güçlü savunmaya ihtiyacımız var...*” demiştir. Aygun, ‘bekaın sağlanması için beyin göçünün durdurulmasını’ milletvekillerinin asli görevi olduğunu söylemiştir (TBMM, 2019). İlgili değerlendirme, beka temalı endişeler çerçevesinde gelişen güvenlik odaklı yaklaşımların önemli yansımaları arasında yer almıştır.

CHP, 2018 yılı Kasım ayında beyin göçü konulu bir rapor açıklamıştır. Rapor; partinin sürece bakışının temellerini yansıtan bir anlayış çerçevesinde, ‘*AKP’nin Yol Açtığı Büyük Beyin Göçü*’ ismini taşımıştır. Parti, seçim bildirgesine paralel bir mahiyet ile iktidar partisi politikalarını, yeni yönetim sistemini, OHAL sürecini ve KHK’ları beyin göçlerinin temel sebebi olarak değerlendirmiştir. Politik kültürde beşeri sermayeye atfedilen

önem ve beka kaygısı, partinin ve parti temsilcilerinin değerlendirilmesinde önemli bir yere sahip olmuştur. Ele alınan raporda beyin göçlerinin savunma sanayine olan etkilerine yer verilmiştir. ASELSAN başta olmak üzere büyük savunma sanayi şirketlerinin Hollanda ve diğer ülkelere mühendis ve yönetici göçü vererek kan kaybı yaşadığı değerlendirilmesinde bulunulmuştur (CHP, 2019).

CHP Eskişehir milletvekili Utku Çakırözer'in; Türkiye'den yurt dışına göçün nedenlerinin araştırılması için komisyon kurulması amacıyla TBMM Başkanlığı'na sunduğu önergede, demokrasi ve özgürlük vurguları yer bulmuştur (Yeniçağ, 2019). CHP Hatay Milletvekili Suzan Şahin, TBMM Başkanlığı'na sunduğu meclis araştırma önergesinde artan beyin göçünün engellenmesi, nitelikli ve genç işgücünün yeniden ülkeye kazandırılması için gerekli önlemlerin alınması istemini vurgulamıştır (TBMM, 2019). Şahin'in değerlendirmesinde beşeri sermaye kaybına ilişkin; "*Bu bir beka sorunudur*" ifadesinin yer alması, kamuoyundaki ilgili tartışmaların yanı sıra tarihsel sürekliliğe koşut olarak özel bir önem arz etmiştir (İskenderun Gazetesi, 2019).

CHP'li yöneticilerin beyin göçüne ilişkin değerlendirmelerinde iktidar partisine yönelik eleştirilerin yanı sıra politik kültürde beşeri sermayeye atfedilen önem çerçevesinde beka endişesinin güçlü yansımaları ön plana çıkmaktadır. Parti bu bağlamda bilhassa savunma odaklı ve mühendislik alanındaki beyin göçü konusunda güçlü bir hassasiyet taşımaktadır. Parti, beyin göçü tartışmalarını Türkiye'nin almış olduğu göç hareketleri ile bir arada değerlendirmekte ve iktidar partisi eleştirisi çerçevesinde genel bir göç politikası takip etmektedir. İlgili değerlendirme çerçevesinde, Türkiye'deki Suriyeliler konusundaki siyasallaşma ile beyin göçü konusundaki siyasallaşmanın birbirini besleyen politik gündemler olmaya başladıkları gözlemlenmektedir.

4.3. TBMM'de Grup Kurma Hüviyeti İle Temsil Edilen Diğer Siyasal Partilerin Beyin Göçü Politikaları

24 Haziran 2018 Genel Seçimlerine AK Parti ile birlikte Cumhur İttifakı çatısında katılan MHP, savunma sanayinden yetişmiş insana gücüne kadar çok sayıda vaadini kamuoyu ile paylaşmıştır. Parti, bahsi geçen konularda diğer siyasal partilerin sıklıkla değinmiş olduğu beyin göçü ve tersine beyin göçü konularında bir beyanda bulunmamıştır. MHP Konya Milletvekili Esin Kara, 2018 yılının Aralık ayında TBMM Genel Kurulundan partisi adına yapmış olduğu değerlendirmede beyin göçünün engellenmesi gerekliliğini vurgulamıştır (Habertürk, 2019). Partinin, TBMM'de grup kurma hüviyeti ile temsil edilen diğer siyasal partilerden farklı olarak beyin

göçü konusunda eleştirel bir yaklaşım geliştirmedeği müşahade edilmiştir. Bu durum MHP’nin AK Parti ile geliştirmiş olduğu ittifak ilişkisi çerçevesinde değerlendirilebilecektir.

İYİ Parti, göç konusunu siyasal gündemde en yoğun ele alan partiler arasında yer bulmuştur. Parti, gerek hedef gerek köken olunan göç hareketlerini; parti programı, seçim beyannamesi ve söylemlerde ön plana çıkarmıştır. Parti temsilcileri sıklıkla, Türkiye’nin nitelikli insanlarını kaybederken, ‘milli kimliğe tehdit’ oluşturabilecek nitelikte bir göç yoğunluğu karşılamak durumunda kaldığı eleştirisini paylaşmıştır. İYİ Parti seçim beyannamesinin 272 numaralı vaadinde, ‘Beyin Göçü’ başlığı altında beyin gücü programının uygulamaya konulacağı değerlendirilmesi yer bulmuştur. Parti; tersine beyin göçünün destekleneceğini beyan etmiş ve yabancı araştırmacılar, uluslararası öğrenciler ve uluslararası öğretim üyelerinin ülkeye çekilmesine önem verileceğini vaat etmiştir (İYİ Parti, 2018: 99). Parti; ‘Eğitim Politikaları’ başlığı tartışmasında yer bulan 276 numaralı vaat ile dünyanın en iyi 100 üniversitesi arasına 5 üniversite sokma hedefini, tersine beyin göçüne gayret edileceği beyanı çerçevesinde kamuoyu ile paylaşmıştır (İYİ Parti, 2018: 101). İYİ Parti Genel Başkanı Meral Akşener, parti programında yer alan beyin göçü ve tersine beyin göçü vurgularını destekleyen bir mahiyet ile 2017 yılı Kasım ayında yapmış olduğu değerlendirmede; “...Ben yurt dışından beyin göçünü tersine çevirmek gibi bir iddiayla yola çıktım...” ifadesinde bulunmuştur. Akşener, partiye bu düşünce ile yapılan kadro takviyesinden bahsetmiştir (Hürriyet, 2019). Partiye önemli uluslararası kuruluşlarda görevli Türk vatandaşları tarafından yapılan katılımlar, parti çevreleri ve kamuoyunda ‘tersine beyin göçü’ benzetmeleri ile ele alınmıştır (Haber3.com, 2019). Parti temsilcileri beyin göçü meselesini, ülkenin en köklü sorunları arasında gördüklerini beyan etmişler ve kalkınma ile yakından ilişkili ele almışlardır.

İYİ Parti’nin göç konusundaki değerlendirmeleri ile kamuoyunda ön plana çıkan İstanbul Milletvekili Ümit Özdağ; Bakan Varank’ın açıklamış olduğu Uluslararası Lider Araştırmacılar Programı’nın içeriğinin maddiyat odaklı olduğunu, araştırmacılara büyük paralar önerildiği ancak temel sorunun hukuk ve demokrasi konusundaki eksiklikler olduğu eleştirisinde bulunmuştur (twitter.com,2019). 2019 yılının Mart ayında beyin göçü konusunda değerlendirmede bulunan İYİ Parti Genel Başkanı Meral Akşener; “...Ben beyin göçünü önlemek için politika yapıyorum...” ifadesi ile konuya atfettiği önemi, siyaset motivasyonunun temel kaynağı olarak tekrarlamıştır (Yeniçağ, 2019). İYİ Parti Aksaray Milletvekili Ayhan Erel imzasıyla TBMM’ye sunulan beyin göçü araştırma önergesinde Mustafa Kemal Atatürk’ün ‘muasır medeniyet seviyesi’ hedefine ulaşmanın öncelikli şartı olarak beyin göçünün engellenmesi gerekliliği vurgusu yer almıştır.

Partinin kurumsal beyin göçü değerlendirmesinin yansımaları olarak, konu özelinde iktidar partisi politikalarına yönelik eleştirel ifadeler de yer bulmuştur (TBMM, 2019). Parti yetkililerinin beşeri sermayeyi ülkenin sorunlarına çözüm üretmede en etkili unsur olarak ele aldıkları ve iktidar partisi politikalarını beyin göçü konusunun temel gerekçesi olarak ele aldıkları not edilmiştir.

HDP, seçim bildirgesinde beyin göçü konusuna özel bir başlık oluşturmamıştır. Parti, bununla birlikte seçim kampanyasında kullanılmak üzere bir video hazırlamıştır. Beyin göçüne dikkat çeken reklamın temasını eleştirel bir söylem çerçevesinde; “*Beyin göçü yüzünden evlat hasreti çeken babalar için 24 Haziran'da oy ver!*” vurgusu oluşturmuştur. Parti, beyin göçlerinin gerekçesi olarak Türkiye’deki siyasal atmosferi işaret etmiştir (hdp.org.tr, 2019). Partiye mensup milletvekillerinin, TBMM’deki beyin göçü tartışmalarında ekonomik, sosyal ve siyasal gerekçeleri ön plana çıkardığı gözlemlenmiştir (TBMM, 2019; TBMM, 2020). 2020 yılı bütçe görüşmelerinde HDP Diyarbakır Milletvekili Garo Paylan, Ticaret Bakanlığı ile Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının 2020 yılı bütçeleri üzerinde HDP Grubu adına yaptığı konuşmada beyin göçü konusuna değinmiştir. Beyin göçü konusunu güncel siyasal kutuplaşmalar bağlamında özgürlükler ile ilişkili ele alan ve iktidar politikalarının beyin göçüne sebebiyet verdiğini söyleyen Paylan; bilim, sanayi ve teknolojinin gelişebilmesi için beyin göçünün tersine çevrilmesi gerektiğini dile getirmiştir (haberler.com, 2020). HDP’nin konu özelindeki yaklaşımında yüksek nitelikli göçün artan trendine ilişkin vurguların ön plana çıktığı ve konunun iktidar partisi politikaları bağlamında ele alındığı gözlemlenmiştir. Partinin, ilgili göç hareketini ülke adına bir beka sorunu olarak değerlendirmedeği ve politik kültüre atfen bir tartışmayı öncül kılmadığı not edilmiştir. Bu durumun partinin ülke siyasetinde kendini konumlandırmış olduğu pozisyon ile yakından ilişkili olduğu yorumunda bulunmak mümkündür.

5. TBMM’de Grup Kurma Hüviyeti İle Temsil Edilen Diğer Siyasal Partilerin Beyin Göçü Politikalarına İlişkin Değerlendirme

AK Parti, CHP ve İYİ Parti konuyu kalkınma sorunu ve ulusal güvenlik endişesi ile bir arada ele aldıkları gözlemlenmiştir. Bu durum Türkiye siyasetinin ana akım siyasal partilerinin önemli bir bölümünün, tarihsel referanslardan hareketle beşeri sermayeye ülkenin geleceği için kritik bir önem atfettiklerini göstermektedir.

Partilerin Yaklaşımlarını Etkileyen Faktörlere İlişkin Tablo⁶

Tablo 1. Siyasal Partilerin Beyin Göçü Yaklaşımlarının Temelleri

Siyasal Parti	Beyin Göçü Trendi Etkisi	Siyasal Kutuplaşma Etkisi	Göç Süreçlerinin Siyasallaşması Etkisi	Politik Kültüre İlişkin Yansımalar
AK PARTİ	+	+	-	+
MHP	*	-	-	-
CHP	+	+	+	+
İYİ PARTİ	+	+	+	+
HDP	+	+	-	-

Bahsi geçen yaklaşımın bir sonucu olarak askeri teknoloji alanında ve savunma odaklı yetişmiş insan gücünün kaybı, ilgili partilerce ülkenin beka perspektifinden hareketle ele alınabilmektedir. Bu durum tarihsel travmaların aktüel siyasetteki yansımaları bağlamında da önem arz etmektedir. CHP, İYİ Parti ve HDP’nin iktidar partisi politikalarına yönelik ortak eleştirileri haiz oldukları tespit edilmiştir. CHP ve İYİ Parti’nin Türkiye’nin almış olduğu göç akışları ve Türkiye’deki Suriyeliler ile verilen beyin göçlerini kimi durumlarda bir arada ve eleştirel bir yaklaşımla değerlendirmeye

⁶ Tablo1, araştırmada analiz edilen verilerden hareketle çalışmanın yazarı tarafından oluşturulmuştur. Tabloda yer verilen ‘Beyin Göçü Trendi Etkisi’ başlığı, artan yüksek nitelikli göç konusunda siyasal partilerin vurgularını ele almıştır. ‘Siyasal Kutuplaşma Etkisi’ başlığı, beyin göçlerinde aktüel siyasal gelişmelere yönelik beyanları incelemiştir. ‘Göç Süreçlerinin Siyasallaşması Etkisi’, Türkiye’nin hedef ve köken olduğu göç hareketlerinin bir arada değerlendirilmesi suretiyle göç hareketlerinin genel bir ‘torba’ bağlamında değerlendirilmesi anlamı taşımıştır. ‘Politik Kültüre İlişkin Yansımalar’ başlığı ise tarihsel perspektife paralel biçimde beyin göçlerinin kalkınma sorunu ve beka endişesi çerçevesinde ele alınmasına işaret etmiştir. Tabloda yer verilen ‘+’ ifadesi ilgili faktörlerin siyasal parti politikasında gözlemlendiği anlamını taşıırken, ‘-’ ifadesi ilgili parti politikalarında ele alınan faktörün etki sahibi olmadığını belirtmiştir. Bununla birlikte tartışılmış olduğu üzere MHP’nin konu özelindeki politikaları dört faktörü de içermemiştir. Öte yandan MHP Konya Milletvekili Esin Kara, 2018 yılının Aralık ayında TBMM Genel Kurulundan partisi adına yapmış olduğu değerlendirmede beyin göçünün artan trendine ilişkin bir tespitte bulunmuştur. Bu durum parti adına istisnai bir örnek olarak tartışılabilir. İlgili örnekten hareketle partinin ‘Beyin Göçü Trendi Etkisi’ başlığında ‘*’ ifadesi yer almıştır.

leri, göç süreçlerinin siyasallaşan yapısının konu özelindeki etkisini anlamlandırabilmek noktasında önem arz etmektedir. Her iki göç hareketinin yakın dönemli gelişmesi ve iktidar partisi politikaları ile ilişkili olduğu kanaati ilgili yaklaşımın temel gerekçesi olmuştur. İrdelenmiş olduğu üzere çeşitli zaman dilimlerinde iktidar partisi elitlerince de farklı göç hareketleri bir arada ele alınabilmektedir. Bununla birlikte iktidar partisi temsilcilerinin, muhalefet partisi yetkililerinden farklı olarak iki göç hareketini kıyaslama eğilimleri müşahade edilmemektedir. Göç konusunun genel itibariyle yoğun bir gündem maddesi olması, ilgili göçlerin tüm kesimlerce tek bir kategoride tartışılması sonucunu doğurabilmektedir. MHP'nin yakın dönemler itibariyle beyin göçü konulu bir politika geliştirmediği gözlemlenmiştir. Partinin konu özelindeki yaklaşımının Cumhuriyet İttifakı çatısı altında AK Parti ile birlikte yürütmüş olduğu siyasal birliktelik ile bir arada ele alınması mümkündür. Buna karşın ilgili parti yetkilisinin konu özelindeki değerlendirmesi, beyin göçünün artan trendine ilişkin bir yorum olma hüviyeti ile ele alınabilecektir.

Sonuç

Çalışmada Türkiye'de beyin göçü tartışmasının hangi nedenler çerçevesinde ülke siyasetinin öncelikli gündem maddeleri arasına girdiği sorusuna yanıt aranmıştır. Bu minvalde ilgili bölümlerde irdelendiği üzere dört temel gerekçe ön plana çıkmıştır.

Şekil 1. Beyin Göçünün Siyasallaşma Ekosistem



Beyin göçünün siyasallaşma gerekçeleri hiyerarşik bir önem taşımaktadır. Bununla birlikte öncelikli olarak beyin göçü tartışmalarının temeli, beyin göçü konusunda yükselen trendin üzerine inşa olunmaktadır. Bir diğer temel gerekçeyi siyasetteki yüksek kutuplaşma oluşturmaktadır. Muhalefet partilerinin beyin göçü konusundaki eleştirel okumaları, iktidar partisi ve onun yakın dönem politikalarını sorumlu tutmak biçiminde tezahür etmektedir. CHP, İYİ Parti ve HDP’nin konu özelindeki eleştirileri müşterek bir özellik olarak sivrilmıştır. İktidar partisi ilgili eleştirilere, AK Parti hükümetleri döneminde konu hakkında gerçekleştirilen atılımlar çerçevesinde savunma geliştirmektedir. Öte yandan iktidar partisinin konuyu yeni gelişen bir sorun olma hüviyetinden ziyade, Türkiye’nin devamlılık arz eden bir meselesi olarak ele aldığı gözlemlenmektedir. Üçüncü temel gerekçe; Türkiye’deki Suriyeli varlığına koşut olarak Türkiye’de göç konusunun siyasallaşmaya başlayan kimliği çerçevesinde gelişim göstermektedir. İlgili yaklaşım farklılığı, beyin göçü konusunun da genel manada siyasallaşma belirtileri gösteren ‘göç torbası’ içerisinde ele alınmasına sebebiyet vermekte ve fikir ayrılıklarını körüklemektedir. CHP ve İYİ Parti kurmaylarının, Türkiye’nin yakın dönemde almış olduğu göçleri ‘niteliksiz’ olarak değerlendirmelerine karşın Türkiye’den göç eden zümrelerin yüksek nitelikli olduğuna ilişkin güçlü kanaatleri bu gerekçenin temel motivasyonunu oluşturmaktadır. İlgili durum; Türkiye’nin almış ve vermiş olduğu göç hareketlerine yönelik siyasal yaklaşımların, göç süreçlerinin siyasallaşmasına karşılıklı etkide bulunduğu yorumunda bulunmayı mümkün kılmaktadır. Çalışmada ön plana çıkan dördüncü ve son faktör Türkiye’nin politik kültüründe beşeri sermayeye atfedilen önem ile ilintilidir. Politik kültürün ve toplumsal belleğin yansımaları çerçevesinde; gelişmekte bir ülke olan Türkiye’de beşeri sermayeye yüklenen rolün, savunma ve kalkınma başta olmak üzere güçlü anlamları bulunmaktadır. Siyasal yelpazenin farklı kesimlerinde, ideolojileri arka planda bırakıncasına beşeri sermayeye yüklenen rol, eğitime verilen önemin bir tezahürünü oluşturmaktadır. Bu minvalde beyin göçleri ile ilgili en önemli tedirginliğin savunma sanayi ve takiben kalkınma odaklı diğer hususlarda vücut bulduğu yorumunda bulunmak mümkündür. AK Parti, CHP ve İYİ Parti’nin bahsi geçen başlık özelindeki müşterek hassasiyetleri dikkat çekici bir unsur olmuştur. CHP ve İYİ Parti’nin, iktidar partisine yönelik beyin göçü temalı eleştirilerinin temelinde yönetim anlayışı uygulamalarının yer almasına karşın, göç eden gruplar arasında esasen savunma sanayi ile ilişkisi bulunan göçmenlere ilişkin vurgularda bulunmuş olmaları bu bağlamda sembolik bir önemi haizdir. Türkiye’nin savunma odaklı hassasiyetlerinin ülke kamuoyundaki güçlü gündem teşkilinin sürmesi durumunda, konu özelindeki ortak tarihsel belleğin yansımalarının yakinen gözlemlenebileceği öngörüsünde bulunmak mümkündür.

Çalışmada beyin göçü tartışmalarının siyasallaşma nedenleri ve etki-leşim alanları araştırılmıştır. Çalışmada ele alınan dört faktörün kesin çiz-gilerle birbirinden ayrılmadığı, aksine iç içe geçen hususiyetler barındırdı-ğını vurgulamak önem arz etmektedir. Buna ek olarak farklı çalışmalarda toplumsal değişme kuramları ve göç ilişkisi çerçevesinde beyin göçünün gelişmekte olan ülkelere olan etkisinin ele alınması, Türkiye’deki beyin göçünün siyaset sahnesine yansımalarının farklı yaklaşımlarla analiz edi-lebilmesine katkı sağlayacaktır. Bununla birlikte bahsi geçen göç hareke-tine yönelik olarak kamuoyunda ve yakın dönem bilimsel çalışmalarda yaygın bir kanaat çerçevesinde, göç hareketinin ‘muhalif’ kimliği üzerine tartışmalar mevcuttur. İlgili kimlik tartışmaları bahsi geçen göç hareketinin yaşam biçimi boyutu ile ele alınmasının gerekliliğine de işaret etmektedir.

Tartışılan göç hareketinin gelişim aşaması sürmektedir. Bu yönüyle göçmenlerin kalıcılığına ilişkin bir yorumda bulunmak için görece erken olduğunu belirtmek mümkündür. Bununla birlikte göç hareketinin öznelere-rinin Türkiye ile olan ilişkilerinin ne şekilde sürdürüleceğine ilişkin sorular, Türkiye’nin yetişmiş insan gücünden istifadesi noktasında önem arz edecektir. Bu bağlamda hayata geçirilecek araştırmalar konunun yaygın et-kisi noktasında önemli bir yer tutacaktır.

Kaynakça

- Açıkmeşe, A. Sinem (2018), “Güvenlik, Güvenlik Çalışmaları ve Güvenlik-leştirme”, Balta, Evren (Ed.), *Küresel Siyasete Giriş Uluslararası İliş-kilerde Kavramlar, Teoriler, Süreçler*, (İstanbul: İletişim Yayınları): 241-256.
- Akçam, Taner (2017), “Sevr ve Lozan’ın Başka Tarihi”, Zürcher, Eric Jan (Der.), *İmparatorluktan Cumhuriyete Türkiye’de Etnik Çatışma*, (İstanbul: İletişim Yayınları): 51-88.
- Ahmad, Feroz (2014), *Bir Kimlik Peşinde Türkiye*, (İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları).
- Akın, Soner (2020), “Türkiye’deki Siyasal Partilerin Uluslararası Göçe Dair Bakış Açıları ve Avrupa Parlamentosu Siyasi Parti Grupları İle Karşı-laştırmalı Bir Analiz”, Bulut, Yakup ve Akın, Soner (Ed.), *Yerel, Ulusal ve Küresel Boyutlarıyla Göç ve Mülteci Sorunu*, (İstanbul: Çizgi Yayı-nevi): 307-332.
- Bartram, David, Marista V. Poros, Pierre Monforte (2017), *Göç Meselesinde Temel Kavramlar*, (Ankara: Hece Yayınları).
- Bilecen, Tuncay (2020), *Politik Sığınmacılardan Ankara Anlaşmalarına Tür-kiye’den Birleşik Krallık’a Göçler*, (London: Press Dionysus).

- Bora, Tanıl (2017), *Cereyanlar Türkiye’de Siyasi İdeolojiler*, (İstanbul: İletişim Yayınları).
- Castles, Stephen. ve Mark J. Miller (2008), *Göçler Çağı: Modern Dünyada Uluslararası Göç Hareketleri*, (İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları).
- Dündar, Fuat (2018), *İttihat ve Terakki’nin Müslüman İskan Politikası (1913-1918)*, (İstanbul: İletişim Yayınları).
- Erder, Sema (2018), *Zorla Yerleştirmeden Yerinden Etmeye: Türkiye’de Değişen İskan Politikaları*. (İstanbul: İletişim Yayınları).
- Erdoğan, M. Murat (2018), *Türkiye’deki Suriyeliler Toplumsal Kabul ve Uyum*, (İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları).
- Erimez, Erkin ve Ersin Kalaycıoğlu (2016), *Kamu Düzenleme Kalitesi ve Yaşam Düzeyi*, (İstanbul: Argüden Akademi Yayınları).
- Faist, Thomas (2003), *Uluslararası Göç ve Ulusaşırı Toplumsal Alanlar*. (Ankara:Bağlam Yayınları).
- Gattinara, Pietro Castelli, Laura Morales (2017), “The Politicization and Securitization of Migration in Western Europe: Public Opinion, Political Parties and the Immigration Issue”, Bourbeau, Philippe (Der.), *In Handbook of Migration and Security*. (Cheltenham: Edgar Elgar): 273–295.
- Görgün, Melih (2019), “Uluslararası Göç ve Beyin Göçü”, Görgün, Melih (Ed.), *Uluslararası Göç*. (İstanbul: Beta Yayıncılık): 35-48.
- Gençler, Ayhan ve Çolak, Aytül (2002), “Türkiye’den Yurtdışına Beyin Göçü: Ekonomik ve Sosyal Etkileri”, *I. Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi Bildiriler Kitabı*: 607-619.
- Hollifield, J. Frank (2000), “The Politics of International Migration: How Can We ‘Bring the State Back in?’ ”. Brettell, Caroline ve Hollifield, J. Frank (Ed.), *Migration Theory: Talking Across Disciplines*. (New York: Routledge).
- İçduygu Ahmet. ve Kristen Biehl (2012), “Türkiye’ye Yönelik Göçün Değişen Yörüngesi” İçduygu, Ahmet (Ed.), *Kentler ve Göç Türkiye, İtalya, İspanya*. (İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları): 9-72.
- İçduygu, Ahmet ve Kemal Kirişçi (2009), “Introduction: Turkey’s International Migration in Transition” İçduygu, Ahmet ve Kirişçi Kemal (Ed.), *Land of Diverse Migrations Challenges of Emigration and Immigration in Turkey*. (İstanbul: İstanbul Bilgi University Press): 2-26.
- İçduygu, Ahmet ve İbrahim Sirkeci (1999), “Cumhuriyet Dönemi Türkiye’sinde Göç Hareketleri”, Baydar, Oya (Ed.), *75.Yılda Köylerden Şehirlere*. (İstanbul: Tarih Vakfı Yayınları): 249-268.

- İnalçık, Halil (2017). *Kuruluş ve İmparatorluk Sürecinde Osmanlı Devlet, Kanun, Diplomasi*, (İstanbul: Timaş Yayınları).
- Kalaycıoğlu, Ersin (2020). “Küresel Koronavirüs Salgınından Sonra Türkiye’de Siyaset” Çolak, Ömer Faruk (Ed.), *Salgın Ekonomisi*. (Ankara: Efil Yayınevi): 163-189.
- Kazaz, Gözde ve M.İlksen Mavituna (2018), *Bu Ülkeden Gitmek Yeni Türkiye’nin Göç İklimini Buradakiler ve Oradakiler Anlatıyor*, (İstanbul: Metropolis Yayıncılık).
- Kirişçi, Kemal ve Sema Karaca (2015), “Hoşgörü ve Çelişkiler: 1989, 1991 ve 2011’de Türkiye’ye Yönelen Kitlesele Mülteci Akınları” Erdoğan, M. Murat ve Kaya, Ayhan (Ed.), *Türkiye’nin Göç Tarihi*. (İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları): 295-314.
- Lewis, Bernard (2010), *Modern Türkiye’nin Doğuşu*, (Ankara: Arkadaş Yayınları).
- Mardin, Şerif (2017), *Jön Türklerin Siyasi Fikirleri 1895-1908*, (İstanbul: İletişim Yayınları).
- Özkan, Behlül (2018), *Türkiye’de Milli Vatanın İnşası Dar’ul İslam’dan Türk Vatanına*, (İstanbul: Kırmızı Kedi Yayınevi).
- Pope, Nicole ve Pope, Hugh (2004), *Çıplak Türkiye*, (İstanbul: Gelenek Yayıncılık).
- Pusch, Barbara (2011), “Yabancı Ülkelerde Edinilmiş Bilgi ve Becerilerin Türkiye İşgücü Piyasasında Değerlendirilmesi” Arnd Micheal Nohl, Schittenhelm Karin ve Weiss, Anja (Ed.), *Göç ve Kültürel Sermaye Türkiye, Almanya, Kanada ve Büyük Britanya’da Yüksek Vasıflı Göçmenler*. (İstanbul: Kitap Yayınevi): 118-133.
- Şimşek, M (2006), *Beşeri Sermaye ve Beyin Göçü Kapsamında Türkiye Karşılaştırmalı Bir Analiz*, (Bursa: Ekin Yayınevi).
- Weiss, Arnd, Selma U. Ofner ve Barbara Pusch (2011), “Göç Sürecine Dayalı Biyografik Yönelimlerin Yabancılar Hukuku Uyarınca Kurumsallaştırılması” Arnd Micheal Nohl, Schittenhelm Karin ve Weiss, Anja (Ed.), *Göç ve Kültürel Sermaye Türkiye, Almanya, Kanada ve Büyük Britanya’da Yüksek Vasıflı Göçmenler*. (İstanbul: Kitap Yayınevi): 279-299.
- Wouter, Van der Brug, Gianni D’Amato, Didier Ruedin, Joost Berkhout (2015), *The Politicisation of Migration* (London: Routledge).
- Yıldız, İbrahim (2018), *Türkiye’ye Uluslararası Göçler ve Türkiye’nin Göç Politikası*, (Ankara: Çatı Yayınları).

Zürcher, Eric Jan (2015), *Modernleşen Türkiye’nin Tarihi*, (İstanbul: İletişim Yayınları).

Makaleler

Bahar, Dany ve Hillel Rapoport (2016), “Migration, Knowledge Diffusion and the Comparative Advantage of Nations”, *CESifo Working Paper Series No.5769*, *CESifo*, https://coller.m.tau.ac.il/sites/nihul_en.tau.ac.il/files/media_server/Recanati/management/seminars/strategy/BR_Migration.pdf (12.10.2019).

Bakırtaş, Tahsin ve Kandemir, Orhan (2010), “Gelişmekte Olan Ülkeler ve Beyin Göçü: Türkiye Örneği”, *Kastamonu Eğitim Dergisi*, 18(3): 961-974.

Ceylan, Ahmet ve İsa Uslu (2019), “Türkiye Cumhuriyeti’ne Yönelen KitleSEL Göç Hareketleri ve Kabul Mekanizmasındaki Yaklaşımlara İlişkin Bir İnceleme: 1989 Bulgaristan, 1991 Irak ve 2011 Suriye Göçleri”, *Yakın Dönem Türkiye Araştırmaları*, (36), s.199-221.

Docquier, Frederic ve Hillel Rapoport (2009), “Documenting the Brain Drain of ‘La Creme de la Creme’ ”, *Journal of Economics and Statistics*, 229(6), s.679-705.

Grande, Edgar, Tobias Schwarzbözl ve Matthias Fatke (2019), “Politicizing immigration in Western Europe”, *Journal of European Public Policy*, 26(10), s.1444-1463.

İçduygu, Ahmet (2017), Türkiye’deki Suriyeli Sığınmacılar: “Siyasallaşan” Bir Sürecin Analizi, *Toplum ve Bilim*, (140), (İstanbul: İletişim Yayınları): 27-41.

Krzyzanowski, Michal (2018), “The Mediatization and the Politicization of the ‘Refugee Crisis’ in Europe”, *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, 16(1-2), s.1-14.

Kurtulmuş, Numan (1992), “Gelişmekte Olan Ülkeler Açısından Stratejik İnsan Sermayesi Kaybı: Beyin Göçü”, *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, (3662), s.205-221.

Sirkeci, İbrahim (2017), “Turkey’s Refugees, Syrians and Refugees From Turkey, a Country of Insecurity”, *Migration Letters*. 14(1), s.127-144.

Sirkeci, İbrahim (2020), “Göç Meselesi”, *Pasajlar Dergisi*, (5), s.11-34.

Sunata, Ulaş (2014), “Tersine Beyin Göçünde Sosyal Ağların Rolü: Türkiyeli Mühendislerin Almanya’dan Geriye Göç Deneyim ve Algıları”, *Türk Psikoloji Yazıları*, 17(34), s.85-96.

Yılmaz, Eren Alper (2019), “Uluslararası Beyin Göçü Hareketleri Bağlamında Türkiye’deki Beyin Göçünün Durumu”, *LAÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, (X-II), s.220-232.

İnternet Kaynakları

Adalet ve Kalkınma Partisi (2018), <https://www.akparti.org.tr/media/318779/24-haziran-2018-cumhurbaskanligi-secimleri-ve-genel-secimler-secim-beyannamesi-sayfalar.pdf> (11.10.2019)

Aktan, Sertaç (2019), “CHP’den Araştırma Önergesi: ASELSAN, TÜBİTAK Mühendisleri Hollanda’ya Göç Etti mi?”, <https://tr.euro-news.com/2019/01/04/beyin-gocune-iliskin-chp-den-yeni-arastirma-onergesi> (09.03.2020).

“Bakan Varank: 127 Bilim İnsanı, Türkiye’nin Yeni Başarı Hikayesinin Parçası Olacak”, <https://www.sabah.com.tr/ekonomi/2019/07/24/bakan-varank-127-bilim-insani-turkiyenin-yeni-basari-hikayesinin-parcasi-olacak> (14.10.2019).

“Beyin Göçü Araştırma Önergesi AKP’nin Oylarıyla Reddedildi!”, <https://www.yenicaggazetesi.com.tr/beyin-gocu-arastirma-onergesi-akpnin-oylariyla-reddedildi-220113h.htm> (20.03.2020).

“Beyin Göçü Bu Sefer Ters İşledi”, <https://www.haber3.com/guncel/beyin-gocu-bu-sefer-ters-isledi-haberi-4980947> (09.08.2019).

“CGP Beyin Göçü İçin Meclis Araştırması İstedi”, <http://gazetearsivi.milliyet.com.tr/Ara.aspx?araKelime=beyin%20g%C3%B6%C3%A7%C3%BC%20meclis&isAdv=false> (02.12.2019).

“Cumhurbaşkanı Erdoğan’dan Bilim İnsanlarına ‘Dönün’ Çağrısı”, <http://www.milliyet.com.tr/yemel-haberler/istanbul/cumhurbaskani-erdogandan-bilim-insanlarina-donun-cagrisi-13049413> (06.11.2019).

Cumhuriyet Halk Partisi (2018), <http://secim2018.chp.org.tr/files/CHP-SecimBildirgesi-2018-icerik.pdf?v=3> (15.02.2020).

Cumhuriyet Halk Partisi (2018), <https://chp.azureedge.net/f95858327fb747e691285f9b4e0aefe7.pdf> (16.03.2020).

Çat, Zehra Melek, Sefa Mutlu, Murat Paksoy ve Çiğdem Alyanak (2019), “Cumhurbaşkanı Erdoğan: 80 Binin Üzerinde İdlib’li Kardeşimiz Ülkemizin Sınırına Doğru Göçe Başladı”, <https://www.aa.com.tr/tr/turkiye/cumhurbaskani-erdogan-80-binin-uzerinde-idlibli-kardesimiz-ulkemiz-sinirina-dogru-goce-basladi/1681124> (15.06.2020).

- “Erdoğan’dan Heyecanlandıran Sözler: 100 Mühendisi Gönderdik Bile!”, <http://www.haber7.com/siyaset/haber/2861803-erdogandan-heyecanlandiran-sozler-100-muhendisi-gonderdik-bile/?detay=2> (24.12.2019).
- Görgülü, Eray (2018), “Tersine Beyin Göçü Seferberliği”, <http://www.hurriyet.com.tr/ekonomi/tersine-beyin-gocu-seferberligi-40955677> (09.09.2019).
- Halkların Demokratik Partisi, <https://www.hdp.org.tr/tr/24-haziran-secimleri-materyalleri/11967> (07.04.2020).
- İYİ Parti (2018), https://iyiparti.org.tr/assets/pdf/secim_beyani.pdf (08.03.2020).
- “Meral Akşener: ‘Hapisten Korkmam’ ”, <https://www.yenicaggazetesi.com.tr/meral-aksener-hapisten-korkmam-227781h.htm> (24.03.2020).
- “Meral Akşener: Kendisine Karşı Çok Mahcubum”, <http://www.hurriyet.com.tr/gundem/meral-aksener-kendisine-karsi-cok-mahcubum-40650318> (23.03.2020).
- Migration and the 2030 Agenda, <https://unitedkingdom.iom.int/sites/default/files/publication/Migration-and-the%20-2030-Agenda.pdf> (10.12.2019)
- “Milletvekili Esin Kara: ‘Beyin Göçü Engellenmeli’ ”, <https://www.haber-turk.com/konya-haberleri/65516728-milletvekili-esin-kara-beyin-gocu-engellenmeli> (22.03.2020).
- Özkan, Yusuf (2019), “Geçen Yıl Türkiye’den 1020 Kişi ‘Beyin Göçü’ İçin Hollanda’ya Başvurdu”, <https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-46774679> (14.10.2020).
- “Şahin, Eğitimdeki Sorunlar ve Artan Beyin Göçünü Meclise Taşdı: ‘Bu Bir Beka Sorunudur’ ”, <https://www.iskenderungazetesi.com/sahin-egitimdeki-sorunlar-ve-artan-beyin-gocunu-meclise-tasidibu-bir-beka-sorunudur/> (21.03.2020).
- Türkiye Büyük Millet Meclisi (2018), https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/meclis_arastirma_onergeleri.onerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=241009 (26.03.2020).
- Türkiye Büyük Millet Meclisi (2018), https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/meclis_arastirma_onergeleri.uyenin_ilk_imzali_onergeleri?donem_kodu=27&p_sicil=7531 (04.04.2020).
- Türkiye Büyük Millet Meclisi (2019), https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/Tutanak_B_SD.birlesim_baslangic?P4=23288&P5=H&page1=27&page2=27 (02.03.2020).

- Türkiye Büyük Millet Meclisi (2019), https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tutanak_g.birlesim_baslangic?P4=23288&P5=H&page1=25&page2=25 (14.03.2020).
- Türkiye Büyük Millet Meclisi (2020), <https://www2.tbmm.gov.tr/d27/10/10-620810gen.pdf> (04.04.2020).
- Türkiye Büyük Millet Meclisi (2020), https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/genel_kurul.cl_getir?pEid=89401 (01.06.2021).
- Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı (2017), <https://www.tccb.gov.tr/haberler/410/80050/islam-medeniyetinin-ozu-kardeslik-dayanisma-ve-birbirine-kenetlenmektir.html> (10.11.2019).
- Twitter (2018), <https://twitter.com/umitozdag/status/1062951606315036672> (10.03.2020).
- Türkiye İstatistik Kurumu, http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1067 (12.09.2020).
- Türkiye İstatistik Kurumu, <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=30711> (18.09.2020).
- UN DESA Migration Data Portal (2019), https://migrationdataportal.org/?%3F%3F%3F%3F%3F%3F%3Fi=stock_abs_&t=2017&i=stock_abs_&m=4 (12.12.2019).
- “Varank’tan Beyin Göçü Yorumu: Gidenlerin Çoğu FETÖ’cü Terörist”, <http://www.milliyet.com.tr/siyaset/varanktan-beyin-gocu-yorumu-gidenlerin-cogu-fetocu-terorist-6088930> (01.02.2020).
- Yıldız, Zehra (2018), “7 Kez Uzatıldı, 2 Yıl Sürdü: OHAL’in Bilançosu”, <https://tr.euronews.com/2018/07/18/7-kez-uzatildi-2-yil-surdu-ohal-in-bilancosu> (10.10.2019).
- Yükseköğretim Kurulu (2020), <https://www.yok.gov.tr/Sayfalar/Haberler/2020/yok-ten-turkiye-nin-otomobiline-doktorali-muhends-destegi.aspx> (07.03.2020).
- “2020 Yılı Bütçesi TBMM Genel Kurulunda”, <https://www.haberler.com/2020-yili-butcesi-tbmm-genel-kurulunda-12716467-haberi/> (04.04.2020).

HAVA SAHASI EGEMENLİĞİ'NDE DÖNÜŞÜM: TÜRKİYE'DE HAVA SAHASI ESNEK KULLANIMI

Yusuf Volkan YÜCEL¹

Özet

Modern devletin bir unsuru olan egemenlik kavramı diğer bir unsuru olan toprak üzerinde 16.yüzyılda doğmuştur. Toprak unsuruna 20.yüzyılda hava unsuru ilavesiyle 18.yüzyıl sonunda ortaya çıkan ulus devlete, toprak ve karasuları üzerindeki hava sahasında egemenlik hakkı verilmiştir. Sivil ve askeri hava araçları ayırımının yapıldığı bu egemenlik hakkı, 20.yüzyıl sonundan itibaren ulus devlete verilen yeni rol bağlamında dönüştürülmek istenmektedir. Ulus devletin yeni rolü, ulusal ağlar vasıtasıyla transfer edilen uluslararası ağlarca alınan kararların (üretilen politikaların) uygulanabilmesini sağlamaktır. Maastricht Antlaşması ile devletler üstü olma yolunu açan Avrupa Birliği (AB), ürettiği politikaların uygulanmasında önüne çıkan engelleri yeni vasıtalar ve yollar kullanarak temizlemeye çalışmaktadır. Avrupa hava sahasında bütünlük isteyen AB, Türkiye'nin de dâhil olduğu ilgi sahasındaki ulus devletlerden kendi içlerinde ve birbirleriyle sivil-asker iş birliği yapmalarını istemektedir. Politika süreç analiz modelinden yararlanılan bu makalenin amacı üretilen söz konusu politikanın nasıl oluştuğunu ve niçin aday ülke Türkiye'ye transfer edilerek uygulanmaya çalışıldığını ortaya koyarak görünmeyen yüzü sahnelemektir.

Anahtar Kelimeler: Egemenlik, Hava Sahası, Sivil-Asker İş Birliği, FIR, Politika Transferi

¹ Doktora Öğrencisi, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yönetim Bilimleri Anabilim Dalı, vulcankdz@gmail.com, ORCID No: <https://orcid.org/0000-0001-8164-5246>.

TRANSFORMATION IN AIRSPACE SOVEREIGNTY: FLEXIBLE USE OF AIRSPACE IN TURKEY

Abstract

Sovereignty as an element of the modern state emerged on land as another such element in the 16th century. With the addition of the element of air to the element of land, the nation state, emerging by the end of the 18th century, was granted sovereignty over the land and its territorial waters. This right of sovereignty that differentiates civilian and military aircraft, is intended to be transformed in the context of the new role given to the nation state since the end of the 20th century. The new role of the nation state is to ensure that the decisions (policies developed) taken by international networks transferred through national networks are able to be implemented. The European Union (EU) having made inroads into becoming a supra-state with the Maastricht Treaty, tries to debureaucratize in the implementation of its policies by using new instruments and ways. The EU, who has called for integrity in the European airspace, requires that nation-states including Turkey affiliate with their own internal civil-military cooperation with each other. Using the policy process analysis model, this article aims expose the unseen face of the EU by demonstrating how these policies are formed and the reasons behind the attempts to have then transferred into, and enforced upon Turkey as a candidate state.

Keywords: Sovereignty, Airspace, Civil-Military Cooperation, FIR, Policy Transfer

Giriş

Biyosfer² içinde yaşam mücadelesi veren insan kendi arzusuyla veya bir zorunluluktan dolayı mal ve hizmet ulaşımında zamandan tasarruf sağlayan hava taşımacılığını kullanmaktadır. Hava taşımacılığı barış şartlarında ve normal dönemde giderek artan ihtiyacı karşılayabilmek için iki ana sorunla uğraşmaktadır. Biri, hava aracının kalkış ve iniş yapacağı hava meydanı altyapı sorunu; diğeri ise, ulus devletlerin egemenlik hakkı olan hava sahalarındaki kendi güvenlikleri için yerleşik olan kısıtlamalar ile uluslararası hava sahalarıdır. Zamansal gecikmeye neden olan bu iki ana sorun, hava meydanı yönetimi, hava sahası yönetimi ve egemenlik ile ilişkilidir. Bir uçağın bir dakika gecikmesinin maliyeti ortalama 62 litre yakıt

² Litosfer, hidrosfer ve atmosferde troposfer katmanından oluşan; kutuplardan ekvatora, denizlerin derinliklerinden dağların yüksekliğine değişken ortalama 16-20 km. arasında olan yeryüzüdür (Kusky, 2005).

ve atmosfere saldığı 160 kilogram karbondioksit gazıdır (Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü [SHGM]: 2015). Buna uçağın her parçasının yorgunluk maliyeti gibi maddi ve manevi maliyetler eklendiğinde her bir dakika gecikme taşıyıcı firma için kelebek etkisi yaratmaktadır. Havacılık sektöründe bulunan rekabet halindeki her birim daha az maliyetle daha fazla fayda elde etme peşinde olduğundan iki ana sorunun çözüm adresi olan devlete baskı yapar.

Sürekli artan nüfusun ihtiyaçlarının kıt kaynaklarla etkin, verimli ve eşit olarak nasıl karşılanacağı, hizmet etmek amacıyla var olan devlet aklının sorunudur. Her saniye yeni bir sorunla karşılaşmakta olan devlet aklı, medya araçları, baskı grupları, devlet zekâsı ve/veya kendi isteğiyle gündeme alınanı çözmek için politika üretir, kanunlaştırır; uygular ve geri beslemeyle bu politikayı günceller. Eşit egemen devletlerin kendi istekleriyle egemenlik haklarından bir kısmını devrederek oluşturdıkları veya katıldıkları devletler üstü yapılarda da aynı yol takip edilmektedir. Günümüzde eşit egemen devletlerden, devletler üstü yapılarca üretilen politikaların uygulayıcısı olmaları istenmektedir. Bununla birlikte eşit egemen bir devlet aklının, egemenliğin ve dolayısıyla kendi sağlığı için devletler üstü akıl tarafından veya zekâsı vasıtasıyla uygulatılmak istenen politikanın her kelimesini bağlaçlarıyla birlikte detaylı bir analizden geçirdiği düşünölmektedir.

Dünya Savaşları, hava sahasının, hava araçlarının ve bu araçları görececek, ayırt edecek, hizmet sunacak, gerektiğinde zarar vermesini önleyecek sistemlerin önemini ortaya çıkararak havacılık sektörünün doğmasına ve gelişmesine sebep olmuştur. Devletler, hava sahasına ilişkin düzenlemeler yapılması ve kurallar konması gerektiğini beyan etmişler ve sözleşme imzalamışlardır. 1919 Paris Sözleşmesi ve yerine geçen 1944 Şikago Sözleşmesi kamu uluslararası hava hukukudur (Bartsch ve Williams, 2017: 10).

Hava taşımacılığı sorunu devletler üstü AB'de gündeme taşınır, bir politika üretilir ve uygulanmaya başlanır. Bu politikanın adı “Tek Avrupa Hava Sahası (Single European Sky – SES)” inisiyatifi bağlamında oluşturulan “Hava Sahası Esnek Kullanım (Flexible Use of Airspace – FUA)”dır. Şikago Sözleşmesi'ne bağlı kalarak hedefi bağlamında düzenlemeler yapan politika, sivil ve askeri hava sahası sınıflandırmasını ortadan kaldırarak hava sahasının bir bütün olarak günlük zamansal ihtiyaca göre kullanılmasını sağlamayı hedeflemektedir (OJE: 24.12.2005, L 342). Bu sayede sivil hava araçlarının zamandan tasarruf edeceği; daha az yakıt harcayacakları; daha az çevreyi kirletecekleri ve en önemlisi kamu memnuniyeti sağlanacağı görünür yüz olarak sahnelenmektedir. Sahnede sergilenen memnuniyet vericidir.

Politika süreç analiz modelinden yararlanılan bu makalede öncelikle hava sahasında egemenlik, FUA politikasının nasıl geliştiği ve uygulandığı betimlenecektir. Müteakiben değerlendirmede FUA politikasının görünmeyen yüzü sahnelenecek ve Türkiye hava sahası egemenliğine etkisi betimlenerek açıklanacaktır.

1. Hava Sahasında Egemenlik

Egemenlik sözcüğünün kökeni, Eski Türkçe (8-11.yüzyıl arası)'de "ige, ie", sahip; Orta Türkçe (11-16.yüzyıl arası, İslamiyet'e giriş ile)'de "itli", sahip, efendi, Tanrı (Gülensoy, 2007: 315) anlamındadır. Halk dilinde men eki ile birlikte eğemen, bir nesneyi elinde bulunduran, onun iyisi, yöneticisi olan; ekemen, kendi başına buyruk, başkalarına boyun eğmeyen (Eyuboğlu, 1988: 102) anlamına gelir ve lik eki ile birlikte egemen olma durumunu ifade eder. Türkçe'de "hâkimiyet" veya "egemenlik" olarak bilinen "sovereignty", Latince'de "süper" kökünden türeyen "supernus" sıfatını ve "suzerain" sözcüğünü karşılar ve "benzerlerinden üstte bulunma" anlamına gelir (Koçak, 2006: 64). Modern hukukta egemenlik, devletin kayıtsız ve şartsız bağımsızlığına sahip olması, diğer devletlerle hukuken eşit durumda bulunması ve sahip olduğu üstün kudret ve kuvvete ülke dâhilinde karşı gelebilecek bir başka kudret ve kuvvetin bulunmamasıdır (Taneri, 2015: 72). Devletlerarası hukuk devletlerin eşitliği üzerine kuruludur. Avrupa'da 1648 yılındaki Westphalia Antlaşması'nı temel alan devletlerarası hukuk (Pazarcı, 2013: 19), iki veya daha fazla devletin ilişkiye girmesinin her birinin onayı ile mümkün olacağını (Pazarcı, 2014: 13), devletlerin eşit olduğunu belirtmektedir. Makalede egemenlik sözcüğü "nesnenin zirvedeki sahibi" anlamında kullanılmıştır.

Bedeniyle özne olan insan, aynı zamanda nesnesi olan bedenini, çözüm yolları üreten zekâsının vasıtasıyla, zirvedeki ayırt eden akıl üzerinden yönetir. İnsanın bir bütün olarak var olabilmesi ve eylemlerini gerçekleştirebilmesi nesne olan bedenin sağlıklı olmasına bağlıdır. Sağlıklı bedenin akıl sağlığı da yerinde olur. Nesne olan sağlıklı beden aklının isteklerine boyun eğer. Akıl sağlığının bozulması nesne olan bedenin sağlığının bozulmasına da sebep olur. Söz konusu akıl diğer akıllarla da öznel olarak iletişim halindedir. Bir akıl diğer akılların üç çeşit (akla, zekâyaya, bedene) eylemine maruz kalarak boyun eğdirilebilir. Devlet te insan gibidir.

Hava sahasındaki sorun için baskı yapılan devlet, bugüne kadar en iyi George Jellinek (1851-1911) tarafından üç öge kuramı ile tanımlanmıştır (Doehring, 2018: 24). Bu kurama göre devlet, sınırlı bir toprak parçası üzerinde oturan, egemen bir güç tarafından yönetilen birlik haline gelmiş insan topluluğundan oluşmaktadır (Bulgan, 2020: 130). Devlet'in var olabilmesi

için gerekli olan üç öge, toprak, insan ve egemen güçtür. Devletin ancak ve ancak litosferde toprak üzerinde var olabileceğini, yani litosferdeki yer altında da, hidrosferde de, atmosferde de devletin var olamayacağını belirten Jellinek, bir devletin bir diğerine tek taraflı ya da iki taraflı uluslararası sözleşme uyarınca toprağı üzerinde egemenlik kullanma yetkisi verebileceğini beyan eder (Bulgan, 2020: 131). Ayrıca bu yetki devrine rağmen devletin egemen olmayı sürdüreceğini ifade eder (Bulgan, 2020: 156). Var olabilmek, varlığını kabul ettirebilmek, bir davranış kalıbına sahip olmak ve geliştirebilmek bir toprak parçası üzerinde gerçekleşir. Bununla birlikte günümüzde devlete egemenlik hakkı toprağı ilave olarak su ve hava için de tanınmıştır (Doehring, 2018: 36). Jellinek'in devlet tanımını, sınırlı bir biyosfer içinde yaşayan³ ve egemen bir güç tarafından yönetilen birlik haline gelmiş insan topluluğı olarak güncelleyebiliriz. Özne olan devlet, akli (iktidar) vasıtasıyla zekâsını (örgütü) kullanarak nesnesi olan devleti yönetir. Bir devlet akli, diğer bir devlet akli ile yaptığı sözleşme ile sınırlı yetki devriyle nesnesi olan devletin zirvedeki sahibini kısıtlatır; söz hakkı vardır ama artık zirvede değildir. Jellinek, egemenlik ile örgütüyle var olan devlet iktidarının karıştırılmaması gerektiğini vurgular (Bulgan, 2020: 137). Anayasa ile beliren devletin egemen gücü, devlet iktidarı tarafından temsil edilmektedir. Türkiye Cumhuriyeti'nde 1921 ve 1924 Teşkilatı Esasiye Kanunlarında hâkimiyet terimi; 1961 ve 1982 Anayasalarında egemenlik terimi kullanılarak egemenliğin kayıtsız ve şartsız milletin olduğu beyan edilmektedir. Türkiye'de egemenlik millete aittir; iktidar, milletin çoğunluğundan gücünü almakla birlikte milletin bütününe temsil etmektedir.

Hava sahasındaki soruna çözüm üretmesi için baskı kurulan devlet, aslında devlet iktidarındır. Hava ülkesi, hava ulaşımı ve hava araçlarının rejimi konuları ilk kez 1910 yılında Paris'te ve Verona'da yapılan konferanslarda ele alınır. Fransız ve Almanlar hava ülkesinin serbestliğini, İngilizler ise hava ülkesinde devlet egemenliğini savunur (Pazarcı, 2013: 410). Birinci Dünya Savaşı, hava ülkesine ilişkin bir düzenlemeye ihtiyaç olduğunu gösterir. Savaş sonrası 13 Ekim 1919 tarihinde kamu uluslararası hava hukukuna ilişkin ilk büyük çok taraflı antlaşma olan Paris Sözleşmesi imzalanır (Oduntan, 2012: 62). Havanın tıpkı toprak gibi bir ulusun parçası olduğu ve ulusların yabancıları uzak tutma hakkına sahip olduğu ilkesinden yola çıkan Sözleşme (Banner, 2008: 65), barış zamanında sivil hava araçlarına ilke olarak serbest geçiş hakkı tanımakla birlikte izin alma şartı getirir. (Pazarcı, 2013: 411). İngilizlerin hava ülkesinde devlet egemenliği tezi kabul edilir.

³ Yaşamak, diri olmak, sağlıklı olmak anlamına gelmektedir (Eyuboğlu, 1988: 381). Günümüzde insan biyosfer içinde diri ve sağlıklı olarak var olabilmektedir.

İkinci Dünya Savaşı ile birlikte hava sahasında egemenliğin önemi daha da artmış ve Savaş, havacılık sektöründe gelişime hız kazandırmıştır. Savaş sona ermeden 1944 yılında toplanan Türkiye'nin de yer aldığı Şikago Konferansı'nda, 1947 yılında Birleşmiş Milletler (BM) ajansı olarak faaliyete geçen International Civil Aviation Organization (Uluslararası Sivil Havacılık Örgütü-ICAO) kurulması kararı alınır (ICAO, 2020). Paris Sözleşmesi'nin yerini alan kamu uluslararası hava hukukuna ilişkin Şikago Sözleşmesinin ilk maddesindeki “akit devletler, devletlerin ülkeleri üstündeki hava sahası üzerinde tam ve münhasır hâkimiyeti haiz olduklarını kabul ederler” (RG: 12.06.1945, 6029) ifadesiyle, devletlerin bir hava sahası olduğu ve bu hava sahasında egemenlik hakları olduğu kabul edilir. Sözleşmenin ikinci maddesi ile devletin ülkesi, “devletin hâkimiyeti, hükümlerliği, himayesi veya mandası altında bulunan arazi ile ona bitişik bulunan kara sularıdır” (RG: 12.06.1945, 6029) beyanı ile bu hava sahasının kapladığı alan, toprak parçası ve karasuyu üstü olarak işaret edilir. Üçüncü madde ile devlet ve sivil hava araçları ayrılır. Sözleşmenin sadece sivil hava araçlarını kapsadığı belirtilir. Sözleşmeyi imzalayan devletler egemen oldukları hava sahasında devlet hava araçları için düzenleme yaparken sivil hava araçlarının seyrüseferinin emniyetini temin edeceklerini kabul ederler (RG: 12.06.1945, 6029).

Avrupa havacılık politikalarını gözden geçirmek, tartışmak ve koordine etmek amacıyla ICAO ve Avrupa Konseyi tarafından 1955 yılında Türkiye'nin de kurucu üye olduğu hükümetler arası kuruluş olan Avrupa Sivil Havacılık Konferansı (European Civil Aviation Conference – ECAC) kurulur (MacKenzie, 2010: 154).

Avrupa'da sivil ve devlet hava araçlarının sayısındaki artış Avrupa hava trafik yönetimini ve emniyetini geliştirmeyi gerektirmiştir. Avrupa'daki havacılık katılımcılarının (sivil ve askeri) çalışmalarını tek merkezden koordine ve kontrol etmek amacıyla 1963 yılında Avrupa Hava Seyrüsefer Güvenliği Örgütü (European Organisation for the Safety of Air Navigation - EUROCONTROL)⁴ kurulur (EUROCONTROL, 2020; RG: 04.01.1989, 20039).

⁴ Belçika, Fransa, Almanya, Lüksemburg, Hollanda, Birleşik Krallık, İrlanda, Portekiz, Yunanistan, Malta, Türkiye (1989 yılında üye), Güney Kıbrıs Rum Yönetimi (GKRY, Kıbrıs adıyla), Macaristan, İsviçre, Avusturya, Danimarka, Norveç, Slovenya, İsveç, Çek Cumhuriyeti, İtalya, Romanya, Bulgaristan, Hırvatistan, Monako, Slovakya, İspanya, Kuzey Makedonya, Moldova Cumhuriyeti, Finlandiya, Arnavutluk, Bosna Hersek, Polonya, Ukrayna, Sırbistan, Ermenistan, Litvanya, Karadağ, Letonya, Gürcistan, Estonya olmak üzere 41 üye devletten ve İsrail ile Fas olmak üzere iki kapsamlı sözleşme devletinden oluşmaktadır.

Türkiye, hava sahasına ve sivil havacılığa ilişkin uluslararası düzenlemelere ve iş birliğine aktif olarak katılmakla birlikte kendi hava sahasını tanımlayan ve sorumluları belirleyen “Sivil Havacılık Kanunu”nu, Şikago Sözleşmesi’nden 38 yıl sonra 1983 yılında çıkarır. Kanunun aşağıda yer alan 7.maddesinde hava sahasının tamamı veya bir bölümünde uçuş yasağı için Bakanlar Kurulu ve Genelkurmay Başkanlığı görüşü istenirken, 2018 yılında hava sahasında egemenliğin sahibi Türk milletinin yürütme gücü temsilcisi olan Cumhurbaşkanı yetkili kılınmıştır (RG: 19.10.1983, 18196). Söz konusu kanunun 90.maddesine göre Türk devlet hava araçlarının ulusal ve uluslararası hava sahasında yapacakları uçuşlarla ilgili kurallar Türkiye Cumhuriyeti yürütme gücü tarafından belirlenmektedir (RG: 19.10.1983, 18196). Türkiye’nin (egemen olan milletin) askeri uçakları uluslararası hava sahasında Türkiye’nin yürütme gücü tarafından belirlenen kurallara uymaktadırlar.

“Cumhurbaşkanı, kamu düzeni ve emniyet mülahazaları ile veya askeri sebeplerle geçici veya devamlı bir tedbir olarak, Türk hava sahasının tamamını veya belirli bölümünün kullanılmasını veya muayyen bölgeler üzerinden uçuşu yasak edebilir veya sınırlayabilir. Uçuş güvenliğini sağlamak amacı ile Genelkurmay Başkanlığı ve Ulaştırma Bakanlığınca konulacak diğer sınırlamalar, bu hükme tabi olmaksızın Ulaştırma Bakanlığınca uygulanabilir” (RG: 19.10.1983, 18196).

Şikago Sözleşmesi bağlamında Türkiye Cumhuriyeti hava sahası egemenliği, sınırları antlaşmalarla belirlenmiş kara parçası, ada ve adacıklar ve karasuları üstü olarak kabul edilmektedir. “Türk karasularının genişliği altı Deniz Mili (Nautical Mile - NM)’dir. Cumhurbaşkanı, belirli denizler için, o denizlerle ilgili bütün özellikleri ve durumları göz önünde bulundurmak ve hakkaniyet ilkesine uygun olmak şartıyla, altı NM’nin üstünde karasuları genişliğini tespit etmeye yetkilidir” (RG: 29.05.1982, 17708). Türkiye, karasularının azami sınırının 12 NM olabileceğini kabul eden 1982 BM Deniz Hukuku Sözleşmesi’ne imza koymamıştır (Yaycı, 2020: 91). Yunanistan’ın karasularını 12 NM yapması durumunda Karasuları Kanunu çerçevesinde Cumhurbaşkanı’nın hızlı reaksiyon gösterme yetkisi bulunmaktadır. Türkiye, Yunanistan’ın 1931 yılındaki altı NM olan karasularını “Sivil Havacılık ve Hava Polisliği” ile ilgili hususlarda 10 NM’ye çıkardığı kararnamesini 1975 yılında dünyaya ilan etmesiyle eş zamanlı olarak itiraz etmiştir (Yaycı, 2020: 165).

Hava sahasında egemenlik Türk milletine aittir. Türkiye’nin bir başka devlete yetki devredebilmesi ancak ve ancak egemen olan Türk milletinin rızası ile olabilir. Türkiye’nin Avrupa hava sahasında bütünlük isteyen, günümüzde AB olarak anılan Avrupa Ekonomik Topluluğu ile ilişkisi 1963 yılında Ankara Antlaşması ile başlar. AB 1999 yılında Türkiye’yi aday

ülke olarak kabul eder. Ancak tam üye olabilmesi için AB müktesebatına uyum sağlaması gereken Türkiye, 2005 yılında müzakerelere başlar. GKRY'nin Kıbrıs adıyla 2004 yılında AB tam üyeliğine kabulü Türkiye'nin hem AB müktesebatına uyumunu hem de müzakere edilmesi gereken fasılların açılması önünde engel teşkil etmektedir. GKRY'nin AB üyeliğini tanımayan Türkiye (T.C. Dışişleri Bakanlığı, 2004), Ankara Anlaşması'nın genişletilen ve Türkiye'nin limanlarını ve hava sahasını GKRY'ne açmasını isteyen ek protokolünü de uygulamamaktadır.

AB Antlaşması 5.maddesine göre AB yetkilerinin kullanımı, yetki ikamesi ve orantılılık ilkelerine tabidir. AB yalnızca üye devletlerin antlaşmalarda kendisine verilen hedeflere ulaşmak için kendisine verdiği yetkiler dâhilinde hareket eder. Yetki ikamesi ilkesine göre, AB münhasır yetkisi dâhilinde olmayan alanlarda, sadece önerilen eylemin hedeflerine üye devletler tarafından merkezi düzeyde veya bölgesel ve mahalli düzeyde yeterince ulaşılamadığında, ancak bunun yerine teklif edilen eylemin ölçüğü veya etkileri AB düzeyinde daha iyi elde edilebilirse harekete geçebilir. Orantılılık ilkesi çerçevesinde, AB eyleminin içeriği ve şekli antlaşmaların amaçlarına ulaşmak için gerekli olanı aşmayacaktır (OJE: 07.06.2016, C 202/1).

AB, arzu edilen hedefe üye devletler tarafından tek başlarına ulaşılamayacağı, ancak hedefin AB şapkasıyla gerçekleştirilebileceği durumlarda bu şapkayı takar.

2. Avrupa'da Fransız ve Alman Tezine Doğru

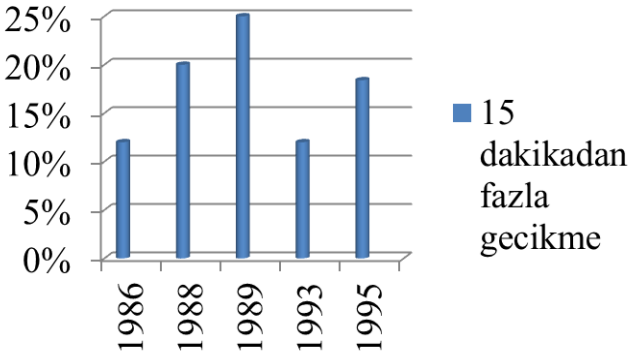
Şikago Konferansı'nda İkinci Dünya Savaşı'nın harap ettiği Avrupa'ya karşı üstün durumda bulunan Amerika Birleşik Devletleri (ABD) tüm hava sahasında serbestlik istemektedir (Kassim ve Stevens, 2010: 23). ABD tezi, Birinci Dünya Savaşı öncesindeki Fransız ve Alman tezi ile örtüşmektedir. Her iki savaş sonrasında kazanan İngiliz tezi olur. Şikago Konferansında isteğini elde edemeyen ABD, havacılık sektöründeki üstünlüğünü korumak ve sınırlanmaksızın ticaret yapabilmek amacıyla devletlerle ikili antlaşmalar yapar. Bu antlaşmalar sonucu ABD havayolu taşıyıcıları ABD'deki herhangi bir havaalanından Avrupa'daki çok çeşitli havaalanlarına ve bu havaalanlarından da diğer Avrupa havaalanlarına yolcu ve kargo taşıyabilirken, Avrupa havayolu taşıyıcıları ABD'de birkaç havaalanına yalnızca kendi devletlerinden yolcu ve kargo taşıyabilmektedir. İnsan ve malların sorunsuz, verimli, güvenli ve serbest dolaşımını sağlamayı amaçlayan AB, kendi hava sahasında üstünlüğü ABD'ye kaptırmış gözükmektedir.

AB Komisyonu (1996) Harita-1'deki uçuş yoğunluğunun sebebini, amacı güvenlik hizmeti sağlamak olan Hava Trafik Kontrol Hizmeti (Air Traffic Control Service - ATC)'nin 1980'li yıllardan itibaren kısıtlayıcı bir faktör olarak ortaya çıkışı olarak açıklar. Grafik-1'deki gecikme yüzdelrinin seyahat edenler için milyonlarca saat kayıp anlamına geldiğini ifade eden Komisyon, sorunu altyapı noksanlığı olarak işaret eder. Alınan önlemler sayesinde 1993 yılında trafikte %50'lik artış olmasına rağmen gecikme yüzdesi 1986 yılındaki %12 seviyesine geriler. Avrupa Havayolları Birliği (AEA), 1994 yılının ortalarından itibaren gecikmelerin tekrar artmaya başladığını ve 1995 yılında %18,4'e ulaştığını beyan eder.

Harita-1: Avrupa Hava Sahası Yoğunluğu



Grafik-1: Yıllara Göre Gecikme Yüzdesi



Devletlerin hava trafik yönetiminde farklı sistemler kullanmaları gecikmeye sebebiyet vermektedir. Avrupa Parlamentosu, Topluluğun kurumsal mekanizmalarına dayanan tek bir hava trafik yönetim sisteminin kurulması kararını alır (AB Komisyonu, 1996). “Tek Avrupa Pazarı” ile 1985 yılında kara sınırlarını ortadan kaldıran AB, SES inisiyatifiyle de havadaki sınırları ortadan kaldırılmayı hedeflemektedir. AB çatısı altında bütünü oluşturan üye devletlerin egemenlik haklarını tümüyle devretmemesi sorun yaratmaktadır. AB Komisyonu, ulaşımdan sorumlu Komisyon üyesinin başkanlığında üst düzey bir grup kurularak üye devletlerde hava trafiğinin yönetiminden sorumlu taraflarla diyalog başlatılmasını ister (AB Komisyonu, 1999).

AB Komisyonu, ulaşım ve enerjiden sorumlu Başkan Yardımcısı Loyola de Palacio başkanlığında sivil ve askeri hava trafik otoritelerinin, sosyal ortakların ve endüstrinin katılımıyla oluşturulan Üst Düzey Hava Trafik Reformu Grubu raporunda, 2005 yılına kadar “SES” için gerekli yapıların kurulmasının, hava sahasının ortak yönetilmesinin, sivil ve askeri yönetimin kademeli entegrasyonunun önerildiğini açıklar (AB Komisyonu, 2000).

“SES”in oluşturulabilmesi için düzenlemeler yapılarak EUROCONTROL’ün teknik uzmanlığının alınmasına ihtiyaç olduğunu ifade eden AB Komisyonu, askeri iş birliğini organize etmek için gerekli tüm girişimleri yapacağını beyan eder (AB Komisyonu, 2001).

AB, SES inisiyatifi gerçeğe dönüştürmede üye devletlerinin hava sahası egemenlik haklarını terk edememe engelini AB Adalet Divanı ile aşmaya çalışırken ICAO, ilave hava sahası kapasitesi sağlamak için devletlere sivil-asker iş birliği ile hava sahasının esnek kullanımını sağlayan prosedürler oluşturmaları tavsiye kararını çıkartır. AB Adalet Divanı, üye devletlerin üçüncü ülkelerle yaptığı ikili havacılık anlaşmalarının, diğer üye devletlerden gelen havayollarının bu anlaşmaların hükümlerinden yararlanmasına izin vermedikleri için AB Antlaşması’nın temel hükümlerini ihlal ettiğine 31 Ocak 2002 tarihinde karar verir (AB Komisyonu, 2002). ICAO tavsiye kararını da alan AB, üye devletleri adına anlaşma yapma yetkisini de bu karar ile kazanmış olur. Konsey, Komisyonu topluluk mülkiyeti ve kontrolü ilkelerini ilgili üçüncü ülkenin tüm AB ikili Hava Hizmetleri Anlaşmalarına uygulayan yatay anlaşmaları müzakere etmesi konusunda yetkilendirir (Kassim ve Stevens, 2010: 170, 171). AB, 2002 yılında EUROCONTROL’e üye olarak SES inisiyatifi için standartları oluşturmaya başlar.

SES inisiyatifi aslen 1960’lı yıllarda başlar; 2002 yılında AB Adalet Divanı kararıyla yasal dayanağını alır; 2003 yılında Tablo-1’de yer alan

dört tüzükten oluşan yasa tasarısı onaylanır ve 31 Mart 2004 tarihinde AB Resmi Gazetesinde yayımlanır (OJE: 31.03.2004, L 96). Bu tüzüklere 2005 yılında FUA tüzüğü de eklenir.

Tablo-1: SES Tüzükleri

Çerçeve Tüzük (549/2004)		
Hizmet Sağlama Tüzüğü (550/2004)	Hava Sahası Tüzüğü (551/2004)	Karşılıklı Çalışabilirlik Tüzüğü (552/2004)
Hava Sahası Esnek Kullanımı (FUA) Tüzüğü (2150/2005)		

Çerçeve Tüzük (549/2004)'te, SES oluşturma hedefinin devlet egemenliği anlayışının ötesinde olması sebebiyle üye devletlerin tek başına gerçekleştiremeyeceği, bundan dolayı hedefin AB Antlaşması 5.maddesi bağlamında hayata geçirileceği (OJE: 31.03.2004, L 96: 3) ve üyesi olmayan komşu üçüncü devletlerin yapılan anlaşmalarla ya da EUROCONTROL üyeliği vasıtasıyla SES inisiyatifine ilave edilebileceği belirtilir (OJE: 31.03.2004, L 96: 6). Türkiye, AB tam üyesi olmamakla birlikte EUROCONTROL üyesidir. Devlet egemenliği anlayışı ötesinde olan hedefe Türkiye'yi dâhil etmenin yolu açılır.

Çerçeve Tüzük (549/2004)'te, FUA konseptinin tüm kullanıcılar tarafından tamamen ve muntazam bir şekilde uygulanabilmesi için üye devletler, sivil askeri iş birliğini geliştireceklerini; ulusal askeri gereklilikleri dikkate alarak birbirleriyle iş birliği yapacaklarını; Komisyonun bir temsilcisi tarafından yönetilen ve her üye devletin iki temsilcisinden oluşan SES Komitesine yardımcı olacaklarını; hava trafik yönetimiyle ilgili olarak EUROCONTROL'ü otorite kabul edeceklerini beyan ederler (OJE: 31.03.2004, L 96: 9).

Hava Sahası Tüzüğü (551/2004), hava sahası sektörlerinin (özellikle genel hava trafiği için yoğun dönemlerde ve yüksek trafikli hava sahasında) üye devletlerce ulusal sınırlar da dâhil iş birliği yapılarak en verimli şekilde kullanılması gerektiğini belirtir. Madde 7 ile üye devletlere, FUA konseptini tek tip uygulamalarını ve her yıl uygulamaya ilişkin rapor vermelerini buyurur (OJE: 31.03.2004, L 96: 21-23).

FUA Tüzük (2150/2005)'te FUA'nın açık denizlerdeki hava sahasını da kapsadığı ve 1944 Şikago Sözleşmesine ve eklerinde yer alan üye ülkelere veya 1982 BM Deniz Hukuku Sözleşmesine zarar vermemesi gerektiği belirtilir. Madde 3 ile hava sahası yönetiminin stratejik, operasyonel ve taktik olacak şekilde düzenleneceği ifade edilir. Madde 4'e göre stratejik hava sahası yönetimi görevleri, hava sahası kullanıcıların gereksinimlerini

düzenli olarak gözden geçirmek; çoklu hava sahası rezervasyonu ve güzergâh seçenekleri sunmak için geçici hava sahası yapılarını ve prosedürlerini tanımlamak; çeşitli uçuş yolları varyasyonlarını ve kısa süreli uçuş değişikliklerini karşılamak için gereken hava sahasının ayarlanabilir yanal ve dikey sınırlarının oluşturulması ve kullanılmasını sağlayan kriterler ve prosedürler oluşturmak; trafik akışlarının ve kullanıcıların faaliyetlerinin gerektirdiği yerlerde komşu üye devletlerle sınır ötesi hava sahası kullanımını geliştirmek; hava sahası yönetim politikalarını, hava sınırlarının ulusal sınırlar ve/veya uçuş bilgi bölgelerinin sınırları boyunca kullanımını ortak olarak ele almak için komşu üye devletlerin politikalarıyla koordine etmek; komşu üye devletlerle, sınır ötesi faaliyetlerde sivil ve askeri uçuşlar arasında ayırım için ortak bir standart seti oluşturmaktır. Madde 5 ile operasyonel hava sahası yönetimi için üye ülkelerden, sivil ve askeri otoritelerin müşterek görev yapacağı bir hava sahası yönetim hücreleri kurulmaları istenir; iki veya daha fazla devletin ortak hücre kurarak hava sahası tahsisini yönetebileceği belirtilir. Madde 6'ya göre taktik hava sahası yönetimi, operasyonel seviyede zamanlı olarak tahsis edilen hava sahasını herhangi bir kazaya sebebiyet vermemek için askeri birimlerle koordine ederek zamanı gelen kullanıcıya aktif eder ve zamanı dolan kullanıcıya pasifleştirir. Tüzük'te AB Komisyonu tarafından uygulayıcıdan istenen raporda yer alması gereken maddeler, örgütlenme şeması, görevler, uygulamalar, altyapı işleyişi, uygulamada karşılaşılan sorunlara karşı alınan önlemler, ihtiyaçlar, yapılan denetleme ve anket sonuçları, komşu devletlerle yapılan iş birliği ve uluslararası hava sahası faaliyetleri şeklinde belirtilir. (OJE: 24.12.2005, L 342).

Hava sahasının tüm kullanıcılar tarafından en verimli şekilde kullanılmasını sağlamak amacıyla etkin bir devlet içi ve devletlerarası iş birliğine ihtiyaç vardır. FUA açık denizlerdeki hava sahasını da kapsadığı için özellikle komşu devletlerin iş birliğine vurgu yapılır.

3. Türkiye'de Uygulama

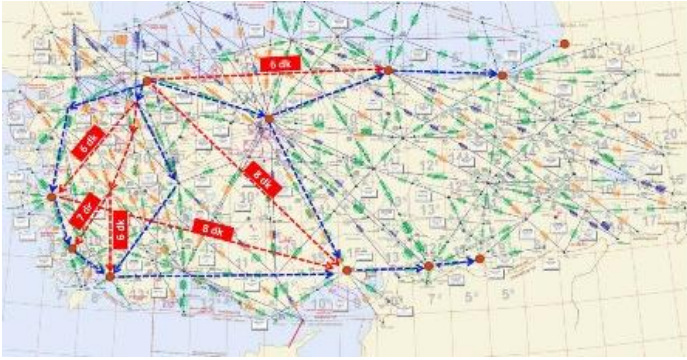
FUA politikası, 2006 yılı Aralık ayından itibaren uygulama safhasına geçer. Devletlerarası hukukta eşit egemen olan Türkiye'den, AB aday ülkesi ve EUROCONTROL üyesi olarak tam üyesi olmadığı AB'nin tüzüğünü uygulaması beklenmektedir.

Türkiye'de SHGM'nin, havayolu işletmelerinden gelen talepler doğrultusunda Devlet Hava Meydanları İşletmesi (DHMİ), Genelkurmay Başkanlığı ve Hava Kuvvetleri Komutanlığı gibi ilgili kurumlarla görüşerek Türk hava sahasını yeniden yapılandıracağı (Hürriyet Gazetesi, 2013) ha-

beri, politika oluşum sürecini işaret etmektedir. AB'nin 2006 yılında uygulamaya geçirdiği politika, yedi yıl sonra Türkiye'de gündeme getirilmiştir.

Türkiye Havayolu Pilotları Derneği (TALPA) 2013 yılında yaptığı bir açıklamada, askeri çalışma sahalarının yeniden gözden geçirilerek sivil trafik tarafından kullanıma açılmasıyla 607 milyon dolar tasarruf edilebileceğini belirtir (İlgazetesi, 2013). Askeri hava araçları tarafından kullanılan hava sahasının sivil hava araçlarına açılmasıyla kazanılacak zaman, Harita-2'de yer almaktadır.

Harita-2: Yeni Rotalarla Kazanılacak Zaman Haritası



AB, aday ülkesi eşit egemen Türkiye'yi medya ve baskı grupları üzerinden FUA politikasını uygulaması için zorlamaktadır. SHGM, AB tüzüğüne sekiz yıl sonra 2014 yılında Hava Sahasının Esnek Kullanımı Yönetmeliği (Sivil Havacılık Yönetmeliği, SHY-FUA) (RG: 18.04.2014, 28976) yayımlayarak katılır.

Yönetmeliğe göre Türkiye'de hava sahasına ilişkin politika, Tablo-2'deki "Havacılık Üst Kurulu" tarafından belirlenmekte ve Tablo-3'deki "Hava Sahası Yürütme Kurulu" tarafından uygulanmaktadır.

Havacılık Üst Kurulu Politika Belirleme	
Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı Müsteşarı	Genelkurmay Harekât Başkanı
SHGM Gn. Md.	Gnur. Kom.Kont.D.Bşk.
DHMİ Gn.Md.	Hv.K.K.lığı Hv.Svn. ve Kom.Kont.D.Bşk.

Tablo-2

Havacılık Üst Kurulu Politika Belirleme	
Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı Müsteşarı	Genelkurmay Harekât Başkanı
SHGM Gn. Md.	Gnur. Kom.Kont.D.Bşk.
DHMİ Gn.Md.	Hv.K.K.lığı Hv.Svn. ve Kom.Kont.D.Bşk.

Tablo-3

Hava sahası esnek kullanım yönetim yapısı çerçevesinde planlama ve koordinasyon hizmetlerini yürütmekle görevli Hava Sahası Yönetim Ünitesi (HSYÜ) Esenboğa Hava Limanında teşkil edilir. İzmir ATC Merkezi bünyesinde faaliyet göstermekte olan Sivil Asker Koordinasyon Merkezi kapatılır (RG: 18.04.2014, 28976). Buradan FUA politikasının devlet içi uygulamasının Türkiye’de zaten mevcut olduğu anlaşılmaktadır.

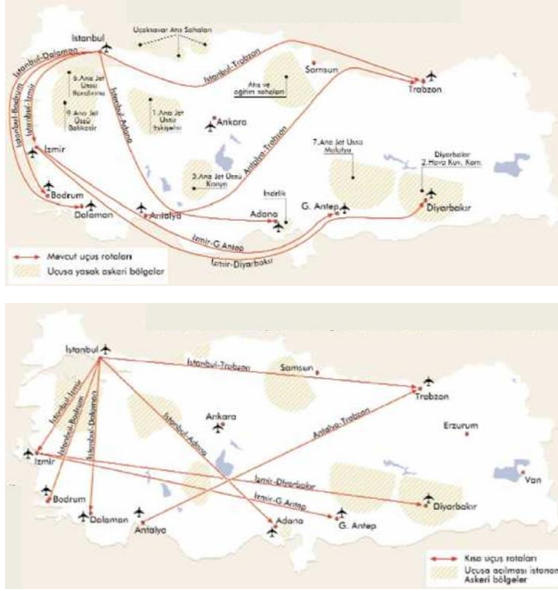
FUA’da uygulanabilecek Tablo-4’te sunulan şartlı rotaların özellikleri, kategorileri, üst ve alt irtifa limitleri ve tanıma kodları Türkiye Havaçılık Enformasyon Yayını (Aeronautical Information Publication-AIP) ile yayımlanır. Şartlı rotalar üç sınıftan oluşur. Kategori 1 (CDR1), belirli alanlarda ve zamanlarda sürekli uçuş planlanabilen hava koridorlarıdır. Kategori 2 (CDR2), günlük Şartlı Rota Uygunluk Mesajı (CRAM) ile uçuş planlamalarında kullanılabilen hava koridorlarıdır. Kategori 3 (CDR3), uçuş planlamalarında kullanılmayan, taktik seviyedeki ATC talimatı ile kullanılan hava koridorlarıdır. Türkiye hava sahasında CDR3 uygulaması anlık olarak ilgili ATC tarafından koordine gerektirir. Geçici ayrılmış veya tahsisli sahalara (TSA veya TRA), askeri amaçlı olarak kullanıma ayrılır. Bu sahanın sivil bir uçak tarafından kullanımı HSYÜ ile koordineyi gerektirir. Koordinasyonu azaltılmış hava sahaları, askeri uçuşların yoğun olmadığı veya hiç olmadığı sahalarda ve aynı koridorda dikey olarak 29000 feet üzeri uçuşlarda sivil hava araçlarının kullanımına açıktır. Koordine edilmiş hava sahaları, önceden yapılan anlaşma şartlarına göre sivil uçuşun serbest olduğu sahalardır. Sınır aşan hava sahaları (CBA), birden fazla ülkenin ortak sınırlarını da içine alan ortak hava sahalarıdır. CBA teşkil edilebilmesi için diğer ilgili ülke veya ülkeler ile ortak saha oluşturulmasına ilişkin anlaşmaların evvelce yapılmış olması gereklidir (RG: 18.04.2014, 28976).

Tablo-4: FUA’da Uygulanabilecek Geçici Tahsis Şekilleri

Şartlı Rotalar	} CDR1, CDR2, CDR3
Tahsisli Sahalar (TRA)	
Geçici Ayrılmış Sahalar (TSA)	} Askeri Amaçlı HSYÜ ile koordine
Sınır Aşan Hava Sahaları (CBA)	
Koordinasyonu Azaltılmış Hava Sahaları	} Ülkelerin ortak hava sahaları
Koordine Edilmiş Hava Sahaları	
	} Askeri uçuşların yoğun olmadığı veya hiç olmadığı (29000 feet üstü)
	} Antlaşmaya göre sivil uçuşa serbest

Harita-3'ten anlaşılacağı üzere FUA uygulaması ile Türkiye'de, hava yolu şirketleri uçuşlarını en kısa rota üzerinden gerçekleştirebilecek; zamandan ve yakıttan tasarruf sağlayacaklardır (MN Yazılım, 2014).

Harita-3: Süresiz ve Süreli Kısıtlama Haritaları



Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB, 2014: 74), Türkiye'de sivil havacılığın AB kurallarına uyum sağlamakta olduğunu belirterek, askeri çalışma sahalarının askeri kullanıcılar tarafından kullanılmadığı durumlarda sivil hava trafiklerinin kullanımına olanak sağlayan FUA'nın, Türkiye hava sahasında uygulanmasına yönelik çalışmaların 2023 yılında tamamlanmasını öngörmektedir.

Türkiye'de sivil havacılık için sorumlu otorite, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığına bağlı olarak kamu tüzel kişiliğini haiz, özel bütçeli statüde kurulmuş olan SHGM'dir (RG: 15.07.2018, 30479; DHMİ Hava Seyrüsefer Dairesi Başkanlığı, 2019).

SHGM, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı bağlı kuruluşudur. Türk Sivil Havacılık Kanunu'na göre sivil asker koordinasyonuna ilişkin esasları belirleyen ve uygulanmasını sağlayan SHGM, hava trafik yönetim hizmetleriyle ilgili düzenlemeler yapmaktadır. Politika ve strateji geliştirmekle sorumlu olan Genel Müdür, Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen politika ve stratejilere uygun olarak uluslararası sivil havacılık kural ve standartları ile

mevzuat hükümlerine göre SHGM'yi yönetmekle yükümlüdür. (RG: 15.07.2018, 30479: madde 437 ve 438).

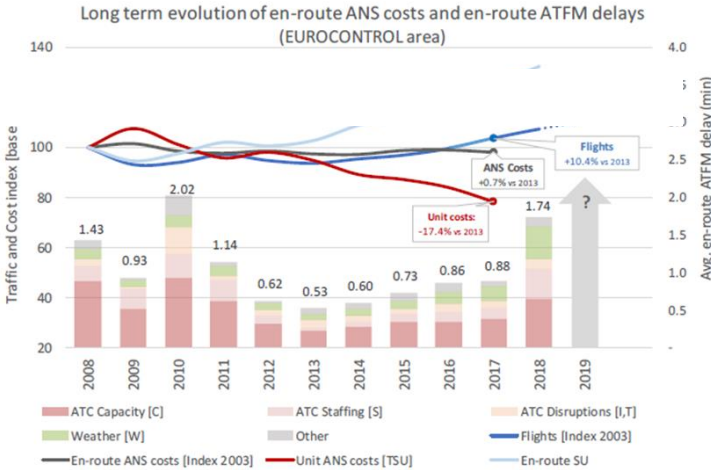
SHGM 2017-2021 Stratejik Planı'nda, FUA mevzuat hazırlanma ve yayımlanmasının 2018 yılında tamamlanacağı ve 2021 yılında uygulamaya geçileceği beyan edilmekte; mevzuat analizinde ise "FUA Yönetmeliği"ne yer verilmemektedir.

DHMİ Genel Müdürlüğü 2019-2023 Stratejik Planı'nda, FUA Yönetmeliği'nde yer alan hiyerarşik ve bürokratik yapının hava sahası düzenlemelerinin zamanında hayata geçirilmesine engel olması sebebiyle söz konusu yönetmeliğin yürürlükten kaldırıldığı ve yenisi için çalışma yapılacağı beyanı, SHGM'nin niçin mevzuat analizinde FUA Yönetmeliği'ne yer vermediğini açıklamaktadır.

EUROCONTROL'de (2009), Türkiye'den otorite olarak SHGM Hava Seyrüsefer Daire Başkanı görülmektedir. Diğer katılımcılar ise SHGM, DHMİ ve Hava Kuvvetleri temsilcileridir.

EUROCONTROL Performans İnceleme Komisyonu 2018 yılında, üye devletlerden aldığı FUA anketi sonuçlarıyla hayal kırıklığına uğrar. Hava Trafik Akış Yönetimi (ATFM) gecikmesi Grafik-2'ye göre, 2018 yılında uçuş başına 0.88'den 1.74 dakikaya yükselmiştir. ATFM gecikmesindeki artışta ATC personelinin rolüne dikkat çekilmektedir (EUROCONTROL, 2019: 13-38).

Grafik-2: EUROCONTROL Bölgesi Yıllara Göre Rotadaki ATFM Gecikmesi



4. Değerlendirme

ABD, İngiliz tezine rağmen eşit egemen Avrupa devletlerinin her birisiyle ayrı ayrı ikili antlaşmalar yaparak Avrupa hava sahasında yolcu ve kargo taşımacılığında üstünlüğü elde etmiştir. Uluslararası hukukta eşit egemen devletler kendi arzularıyla birbirlerine veya birlikte kurdukları bir kuruluşa yetki devredebilmektedirler. Yetkilendirilme ve orantılılık ilkeleri ile eylemlerini gerçekleştiren AB, kendi hava sahasında ABD'ye kattığı üstünlüğü lehine dönüştürebilmek için Fransız ve Alman tezi bağlamında hareket ederek ve hava sahası yönetiminde standardı sağlayarak havada sınırları kaldırmak istemektedir. Ancak AB, üye devletlerini hava sahası egemenliklerini kendisine devretmeleri için ikna edememektedir. Asıl ikna olmayan üye devletlerin iktidarları değil, gerçek egemenleri olan milletlerdir.

Avrupa hava sahasında artan kamu talebini karşılayabilmek, ABD'ye kattığı üstünlüğü geri elde edebilmek için hava sahasında bütünlük isteyen AB, Soğuk Savaş sonrası dönemde sivil havacılık sektörünün de artan baskısıyla tek bir merkezden yönetilecek hava sahasının maliyet-etkin olacağını savunmaktadır.

Sorunların çözümünde çeşitli hareket tarzları üreten AB, SES için gerekli olan üye devletlerin yetki devri ana sorununu AB Adalet Divanı kararı vasıtasıyla 2002 yılında çözmüştür. Üye devletlerinden aldığı yetkiyle AB, yatay antlaşmalar yapmaya başlamıştır. Politika oluşumunda ICAO ile ECAC'ı da kullanan AB, EUROCONTROL'e de 2002 yılında üye olarak politika üreten, yasalaştıran, uygulatan ve uygulayan olmuştur.

SES önündeki engel, Şikago Sözleşmesi bağlamında devletlerin kendi askeri hava araçlarının uluslararası hava sahasında uyacakları kuralları kendilerinin belirlemesidir.

Türkiye ile 25 Mart 2010 tarihinde parafladığı yatay havacılık anlaşmasını onaylamayan AB, bu anlaşma yerine 2016 yılında kapsamlı hava taşımacılığı anlaşması müzakerelerine başlamış ve 2019 yılında Doğu Akdeniz'deki hidrokarbon faaliyetleri nedeniyle askıya almıştır (T.C. Dışişleri Bakanlığı AB Başkanlığı, 2020). Türkiye ile GKRY arasındaki iş birliği eksikliğinin Lefkoşe "Uçuş Bilgi Bölgesi (Flight Information Region – FIR)"da ciddi anlamda tehlikeye neden olduğu belirtilmekte ve 2019 yılı dâhil sürekli olarak ivedilikle çözüm bulunması istenmektedir (T.C. Dışişleri Bakanlığı AB Başkanlığı, 2019). Türkiye ile 2005 yılında AB müzakereleri başlamadan hemen önce GKRY, Kıbrıs adıyla 2004 yılında AB tam üyesi yapılmış ve SES Tüzükleri yayınlanmıştır.

SES'in temeli ulusal ve uluslararası hava sahasında sivil-asker iş birliğini vurgulayan FUA politikasıdır. FUA'da özellikle komşu devletlerle sivil-asker iş birliği yapılması istenmekte ve EUROCONTROL otorite olarak gösterilmektedir. Söz konusu politika meşruiyetini yasalaşarak kazanmıştır. FUA tüzüğü ile oluşturulması istenilen stratejik hava sahası yönetiminden beklenti komşu devletlerin sivil ve askeri hava sahası üst düzey otoritelerinin müşterek çalışması ve politikalar üretmesidir. Uygulayıcıdan her yıl istenen raporda özellikle komşu devletlerle yapılan iş birliği ve uluslararası hava sahası faaliyetleri maddeleri dikkat çekmektedir. FUA politikanın Türkiye açısından görünmeyen yüzü apaçık ortadadır. Türkiye-Yunanistan Ege Denizi sorunlarının Yunanistan lehine ve Kıbrıs'ın bütünleştirilmesinin GKRY lehine ve dolayısıyla AB lehine çözülmesini istemektedir. Bu konu sonraki bölümde betimlenerek açıklanacaktır.

AB'nin 2006 yılında uygulama direktifi verdiği FUY, Türkiye'de farklı araçlar üzerinden farklı zamanlarda tekrar tekrar masaya getirilmektedir. FUA politikasını Türkiye'de 2014 yılında SHY adı altında yayınlamayı ve en azından bu politikasını transfer etmeyi başaran AB için önemli olan uygulamadır. FUA, yapıyı ve işlevi belirler; SHY, yapıyı oluşturacakları ve işlevi nasıl yerine getireceklerini belirtir.

EUROCONTROL bölgesinde rotadaki ATFM gecikmesi 2013 yılında Grafik-2'den de görüleceği üzere en düşük seviyededir. Türkiye'de 2014 yılında çıkarılan SHY için baskı yapılan 2013 yılı bu açıdan çok anlamlıdır. Rotadaki ATFM gecikmesindeki 2018 yılındaki artışın sorumlusu olarak ATC personelinin işaret edilmesi, AB'nin hedefine hâlâ ulaşamadığının; bunun için farklı bir araç kullanmak niyetinde olduğunun göstergesidir.

SHGM, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine (RG: 10.07.2018, 30474; RG: 15.07.2018, 30479) göre Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu tarafından oluşturulan ve Cumhurbaşkanı'nın kararıyla geçerli olan politika ve stratejilere uygun olarak yönetilecektir. AB, Türkiye'nin SHY'sinde yer alan Havacılık Üst Kurulu'ndan hoşnut değildir. Hareket tarzını değiştiren AB'nin hedefine ulaşmak için yeni tercihi karşı bürokrasidir. AB'nin FUA Tüzük ile istediği karar alma seviyesindeki sivil-asker iş birliği Türkiye için yürürlükten kaldırılmıştır.

SHGM 2017-2021 Stratejik Planı'na göre FUA uygulamasına 2021 yılında, TOBB Türkiye Sivil Havacılık Meclisi'ne göre ise 2023 yılında geçilecektir. TOBB'un 2023 yılı öngörüsü de oldukça anlamlıdır.

5. Türkiye'nin Hava Sahası Egemenliğine Etkisi

FUA politikasının uluslararası hava sahasında sivil asker iş birliği istemesi bağlamında Türkiye hava sahası egemenliğine etkisi iki yönlüdür. Birisi, Lozan Antlaşması'na göre Türk tarafının Adalar Denizi olarak bildiği, Yunan adıyla İyon Denizi olan ve modern dünyanın tanıdığı ada göre Ege Denizi hava sahasıdır. Diğeri ise, Akdeniz hava sahasıdır.

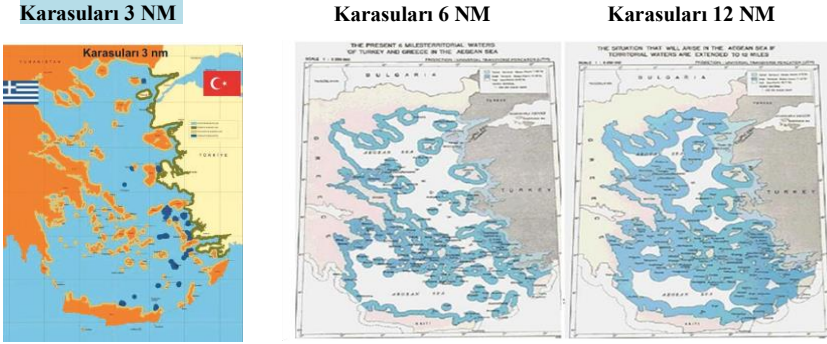
FUA Tüzük, stratejik hava sahası yöneticilerinden ulusal sınırları ve/veya FIR sınırları boyunca kullanımını ortak olarak ele almak için komşu üye devletlerin politikalarıyla koordine etmelerini istemektedir. Ayrıca 1944 Şikago Sözleşmesi ve eklerinde yer alan üye ülkelere veya 1982 BM Deniz Hukuku Sözleşmesine zarar vermemesi gerektiği belirtilmektedir.

Türkiye'de stratejik hava sahası yöneticisi 2018 yılı Temmuz ayı ikinci yarısından itibaren Cumhurbaşkanı başkanlığındaki Güvenlik ve Dış Politikalar Kuruludur.

Şikago Sözleşmesine göre devletin egemen olduğu hava sahası, yine devletin egemen olduğu toprak parçası (adalar dâhil) ve buna bağlı kısıtlı karasuları (3 NM) üzerindeki hava sahasıdır. 1982 BM Deniz Hukuku Sözleşmesi madde 3'te, her devlete kendi karasularının genişliğini 12 NM'ye kadar tespit etme hakkı tanınmaktadır. Türkiye, üzerinde ada ve adacıkların yer aldığı yarı kapalı Ege Denizi'nde geçerli olamayacağını savunduğu söz konusu Sözleşme'ye imza atmamıştır.

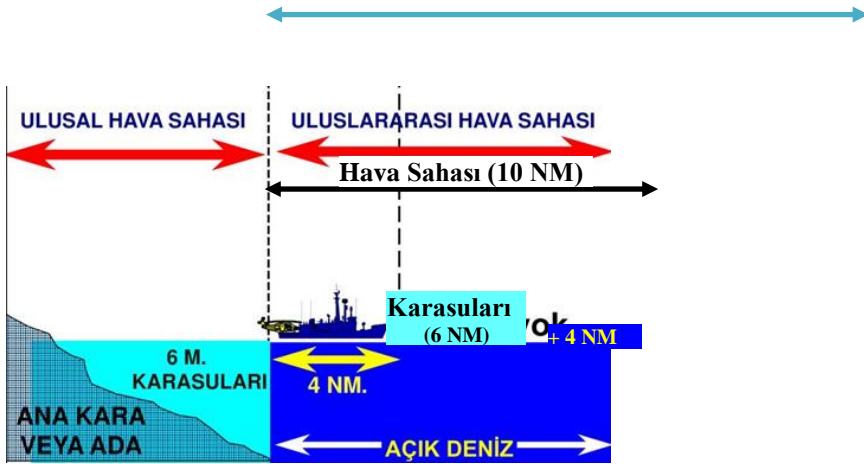
Harita-4'te baktığımızda karasuları 12 NM'ye çıkması durumunda sadece Ege Denizi değil, üzerindeki hava sahası da neredeyse Yunanistan'ın egemenliğine girmektedir. Yunanistan, Şekil-1'de olduğu gibi karasuları 6 NM iken hava sahasının 10 NM olduğunu iddia etmektedir (Yaycı, 2020: 164). Yunanistan'ın üzerinde helikopter bulunan bir fırkateyn karadan 10 NM uzaktayken bir sorun yoktur. Üzerindeki helikopter havalandığı anda ise hava sahası ihlali yapmaktadır. Yunanistan'ın helikopter için reaksiyon gösterme süresinin 10 NM olduğu değerlendirilmektedir. Zaten söz konusu 10 NM Atina FIR kapsamındadır. Sivil hava araçları söz konusu saha içinde Yunanistan'a bilgi vermekte ve Yunanistan tarafından bilgilendirilmektedir. Yunanistan'ın sorunu bu sahadaki Türkiye'nin askeri hava araçlarının bilgisini edinmek ve tedbir alabilmektir. Yunanistan Şikago Sözleşmesi'ne zarar vermekle birlikte 1982 BM Deniz Hukuku Sözleşmesi'ne uyduğu için FUA tüzük isteğini karşılamaktadır.

Harita-4: Türkiye ve Yunanistan Karasuları 3, 6 ve 12 NM



SES'in temeli olan FUA tüzük aslında devletlerin egemenliğinde olan hava sahalarına ilave olarak uluslararası hava sahası ile de ilgilenmektedir. Bu nedenle de hava sahası yönetiminde otorite olarak devletleri değil ICAO tarafından belirlenen FIR'ları kabul etmektedir. Bu bağlamda Türkiye'nin Ege Denizi uluslararası hava sahasında devlet hava araçları için de otorite olarak Atina FIR'ı tanınmasını istemektedir. Atina FIR otoritesi sivil hava araçlarının bu bölgeyi maliyet-etkin kullanabilmeleri için askeri hava araçlarının bilgisine ihtiyaç duymaktadır. FUA tüzük, komşu devletler arasında sivil-asker iş birliği için FIR'ı ATINA FIR ve bu iş birliği için komşu devletlerin rızasının oluşmasını isteyerek Yunanistan'a avantaj sağlamaktadır.

Şekil-1: Karasuları ve Hava Sahası



Hükümler anlamı içermeyen FIR (Yaycı, 2020: 153) otoritesi, Şikago Sözleşmesi Ek-12 ve Ek-15 bağlamında hava trafik kontrol hizmeti, uçuş bilgi hizmetleri, ikaz hizmeti ve arama kurtarma hizmeti sağlamaktadır (DHMİ Hava Seyrüsefer Dairesi Başkanlığı, 2019; Pazarcı, 2013: 420).

Şikago Sözleşmesi imzalanmasıyla birlikte geçici olarak kurulan PIRCAO, 1946 yılında Türkiye'ye Yunanistan ulusal hava sahasını da içine alan ve merkezi Ankara'da bulunan bir FIR teklif etmiş ama Türkiye teknik yetersizliklerden dolayı kabul etmemiştir (Yaycı, 2020: 151). İstanbul FIR koordinatları "4045N-2610E / 4200N-2810E / 4215N-3000E / 4215N-4000E / 4138N-4130E / 3730N-4430E / 3720N-4200E / 3650N-3640E / 3555N-3550E / 35550E / 3555N-3000E (ICAO: 1950) olacak şekilde belirlenmiştir. Türkiye ve Yunanistan FIR, aşağıda yer alan Harita-5'te sunulmuştur. İstanbul FIR batısındaki hava trafiği 1952 yılında Atina FIR adıyla Yunanistan'a verilmiştir. Her iki ülkenin 1952 yılında NATO üyesi olmasıyla 1974 yılına kadar sorun yaşanmamıştır (Yaycı, 2020: 154).

Harita-5: Türkiye ve Yunanistan FIR Haritası



Türkiye devlet hava araçları Atina FIR kapsamında bulunan uluslararası hava sahasını sivil hava araçları için tahsisli koridorlar dışında kalmak şartıyla kullanabilmektedir. Serbestlik rejiminin geçerli olduğu uluslararası hava sahasında devlet uçakları, uyuşunda buldukları devletin yetkisi altındadır (Pazarcı, 2013: 419). Ege Denizi uluslararası hava sahasında Şikago Sözleşmesi bağlamında Atina FIR dâhilinde bulunacak Türk sivil hava araçlarının Yunanistan'ı bilgilendirmesi gerekirken, Türk devlet hava araçlarından Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti sorumludur.

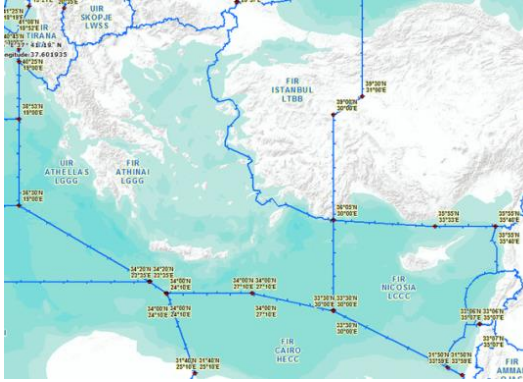
Benzeri Lefkoşe FIR için de geçerlidir. AB Komisyonu 12 Ekim 2011 tarihli ilerleme raporuna göre Lefkoşe FIR'da hava emniyeti bakımından ciddi tehlike bulunmaktadır (AB Komisyonu, 2011: 75).

Türkiye, 1950 yılında İstanbul'da yapılan Orta Doğu Bölgesel Hava Seyrüsefer Toplantısı'nda Akdeniz'deki FIR sahasını, Lefkoşe FIR adıyla Kıbrıs'ta egemen olan İngiltere'ye bırakmıştır. Bugün bu yetki Kıbrıs Rum Yönetimi tarafından kullanılması nedeniyle Türkiye ile Kuzey Kıbrıs Türk

Cumhuriyeti (KKTC) arasındaki hava sahasında Rum yönetiminin yetkisi dışında hareket edilmektedir (Pazarıcı, 2013: 422).

Türkiye, 1950 yılında ICAO ile yapılan toplantıda Harita-6'daki hem İstanbul FIR'a, hem de Lefkoşe FIR'a onay vermiştir. 1877-1878 Osmanlı-Rus Savaşı sonrasında imzalanan Berlin Antlaşması'nda Kıbrıs, İngiltere'nin egemenliğine bırakılmıştır. Londra ve Zürih Antlaşmaları sonucunda 1960 yılında iki toplumlu (Türkler ve Rumlar) Kıbrıs Cumhuriyeti kurulmuştur. Bu bağlamda 1950 yılında Kıbrıs'ta egemen, İngiltere'dir.

Harita-6: FIR Haritası



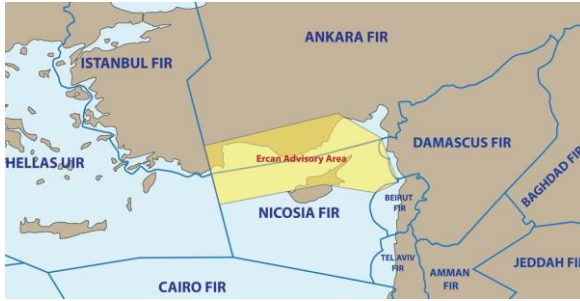
KKTC, Zürih ve Londra Antlaşmaları bağlamında sınırlı bir toprak parçası olan Kıbrıs adası üzerinde birlik haline getirilen iki farklı toplumdaki biri olan Yunanistan tarafından desteklenen Rum tarafının, Türk tarafına zorla hükmetme girişiminin başarısızlığı sonucu doğmuş bir iç egemenliktir. Türkiye, söz konusu antlaşmalar bağlamında ikazlarını yapmış ancak kendisini modern dünya olarak tanımlayanlar Rum tarafının işgaline gözünü ve kulaklarını kapatmıştır. Türkiye'de kendisine modern dünyanın söz konusu antlaşmalarla verdiği yetkiyi son çare olarak kullanarak Kıbrıs Türk toplumunun savunuculuğunu yapmıştır. Kulakları ve gözlerini kapatan modern dünya kendisi için fayda üretmekte, özellikle masada son derece başarılıdır. Kıbrıs'ta Türk ve Rum taraflarına birleşme yönünde referandum yapılmış; Türk tarafı evet derken, Rum tarafı hayır demiş; modern dünya ise yine kulaklarını ve gözlerini kapatmıştır. Birleşmeyi istemeyen eşit egemen GKRY, AB tam üyesi yapılırken; birleşmek isteyen KKTC ise, Türkiye tarafından işgal edilmiş sayılmaktadır. Bu şartlar altında Lefkoşe FIR'ın GKRY kontrolüne verilmesi doğaldır. Türkiye'nin, GKRY'yi tanımaması ve dış egemenliklerce tanınmayan iç egemen KKTC'nin kamu hizmeti sağlayabilmek için Türkiye üzerinden dış dünyaya açılması da gayet doğaldır.

Sivil hava araçlarının birbirini tanıyan iki iç egemen arasında ihtiyaçların karşılanabilmesi amacıyla uçuşlarında, Lefkoşe FIR dâhilinde Türkiye ile KKTC arasında Ercan Hava Trafik Kontrol Merkezi, Harita-7'deki Ercan Danışma Alanı'nda hizmet vermektedir. Uluslararası Pilotlar Birliği Federasyonu (International Federation of Air Line Pilots' Associations-IFALPA) 2010 yılında hava trafik hizmetleri bilgilendirme broşürü ile mutlak yetkinin Lefkoşe FIR'da olduğunu belirtir.

1974 yılında Kıbrıs'ın Türkiye tarafından işgali ve adada (BM tarafından tanınmamış olmasına rağmen) ayrı bir Kuzey Devleti kurulmasının ardından, 1977 yılında "Ercan Kontrol" tarafından izlenen "Ercan Danışma Alanı"nın kuruldu. Bu alanın Ercan ile kontrolü ICAO tarafından tanınmamaktadır. Tahmin edilebileceği gibi, durum, uçuş planlarını koordine edememe ve geçerli ATC talimatlarına uyma konusunda rapor edilen başarısızlık vakalarının sayısı ile bir takım olaylara yol açmıştır. Tüm üye dernekler, mevcut ciddi yetersizliği en uygun vasıtalarla üyelerine ve diğer ulusal pilotlara bildirmelidir. Böylece NICOSIA (Lefkoşe) FIR ve bitişik hava sahasının kuzey bölümünde uçuş emniyeti sağlanabilir (IFALPA, 2010).

Türkiye'de bu bilgilendirme broşürünün dokuz yıl sonra gündeme gelmesi doğal değildir.

Harita-7: Ercan Danışma Alanı



IFALPA, özellikle Türkiye FIR hattından "Kıbrıs Cumhuriyeti" FIR hattına geçecek uçakların Ercan'ın müdahalelerine dikkat etmeleri ve sadece Rum hava trafik kontrol merkeziyle iletişimde olmaları gerektiği iddiasında bulundu. Pilotlardan Ercan'la sadece "bilgi verme amaçlı" iletişime geçmeleri ve herhangi bir yön değiştirme ya da yükselme talimatına uymamaları istendi (AirportHaber, 2019).

AB Komisyonu yıllık raporlarında EUROCONTROL üyesi ve AB aday ülkesi eşit egemen Türkiye'ye, GKRY'nin (sözde Kıbrıs'ın) ve Lef-

koşe FIR'ın tanınması konusunda baskı yapmaktadır. Türkiye, eşit egemenlik haklarını koruyabilmek için uluslararası yapılan antlaşma, sözleşme, tutanak gibi belgelerde her kelimeyi iyice analiz etmelidir. Türkiye, Ege Denizi ve Akdeniz'de 1950 yılında külfet olarak gördüğü FIR sorumluluklarını Yunanistan ve İngiltere'ye bırakmakla hata yapmıştır. Yarım yüzyıl sonra FUA tüzük'te yer alan FIR kelimesi AB tam üyesi Yunanistan'a ve GKRY'ye fayda sağlamıştır.

Türkiye'nin egemen olduğu hava sahasından Yunanistan'ın hava trafik kontrol hizmeti sunduğu R-19 hava yolunun yaklaşık 10 millik ve G-18 hava yolunun yaklaşık 64 millik bölümü geçmektedir. Bu havayollarında yabancı ticari ve devlet uçakları, Türkiye'nin hükümlerine hava sahasını hiçbir bildirimde bulunmadan ve izin almadan kat etmektedirler. Türkiye, soruna yönelik 1966 yılından bu yana kalıcı bir çözüm sağlanması için girişimlerde bulunmaktadır (Yaycı, 2020: 159).

Türkiye'nin egemenlik hakkının çiğnenmesine göz yuman ICAO, AB'nin politikasını tavsiye etmektedir (ICAO, 2001; 2016). İngiltere'nin terk ettiği AB'nin Türkiye'yi aday ülke olarak kabul etmesindeki stratejisi, politika transferi ile Türkiye'yi kendi çıkarlarına hizmet edecek biçime dönüştürmektir.

Sonuç olarak AB, SES'i uluslararası hava sahalarını da kapsayan FIR'lar ile yaratabilmektedir. FUA politikası, SES'in ilk adımıdır. Şikago Sözleşmesindeki devletin toprak parçası ile karasuları üzerindeki hava sahasındaki egemenliği, FUA politikasıyla FIR otoritelerine devredilmektedir. Türkiye'nin egemenliğindeki hava sahasında İstanbul FIR ve Ankara FIR yer aldığından sorun yoktur. Şikago Sözleşmesindeki devlet hava araçları ile sivil hava araçları ayrımı, uluslararası hava sahasındaki serbestlik rejimi, FUA politikasıyla ortadan kaldırılmakta ve zamansal ihtiyaç ile sınırlandırılmaktadır.

AB'nin aday ülkesi Türkiye'ye bu politikasını transfer etmek istemesinin gayesi Ege Denizi'nde ve Akdeniz'de hükümlerini ilan etmektir. Hukuku araç olarak kullanabilme kabiliyeti olan AB, Türkiye'yi GKRY'yi tanıması için zorlamaktadır. AB, aday ülkesi Türkiye'yi GKRY'yi ve dolayısıyla Lefkoşe FIR'ı tanıdıktan, Atina FIR'ı ve Lefkoşe FIR'ı devlet hava araçları için de otorite olarak kabul ettikten sonra tam üyesi yapar mı?

Kaynakça

- AirportHaber (2019), “IFALPA’dan Pilotlara Ercan Uyarısı”, <https://www.airporthaber.com/havacilik-haberleri/ifalpadan-pilotlara-ercan-uyarisi.html> (02.06.2020).
- AB Komisyonu (1996), “Air Traffic Management: Freeing Europe’s Airspace (White Paper)”, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51996DC0057&from=EN>, (24.04.2020).
- AB Komisyonu (1999), “The Creation Of The Single European Sky”, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1999:0614:FIN:EN:PDF>, (20.04.2020).
- AB Komisyonu (2000), “A Decisive New Step Towards A Single European Sky: The Report Of The High Level Group On Air Traffic Reform”, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_00_1481, (25.04.2020).
- AB Komisyonu (2001), “Action Programme On The Creation Of The Single European Sky”, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52001DC0123>, (20.04.2020).
- AB Komisyonu (2002), “Opinion of Advocate General Tizzano in the Cases of C-466/98, C-467/98, C-468/98, C-469/98, C-471/98, C-472/98, C-475/98 and C-476/98”, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/CJE_02_10, (31.05.2020).
- AB Komisyonu (2011), “Enlargement Strategy and Main Challenges 2011-2012”, https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/com_2011_666_final_1.pdf, (20.05.2020).
- AB Resmi Gazetesi (Official Journal of The European Communities – OJE: 31.03.2004, L 96), “Legislation”, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AL%3A2004%3A096%3ATOC>, (22.04.2020)
- AB Resmi Gazetesi (OJE: 24.12.2005, L 342), “Laying Down Common Rules For The Flexible Use Of Airspace”, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A32005R2150>, (22.04.2020)
- AB Resmi Gazetesi (OJE: 07.06.2016, C 202/1), “Consolidated Version Of The Treaty On European Union”, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AC%3A2016%3A202%3ATOC>, (22.05.2020).
- Banner, Stuart (2008), *Who Owns The Sky?: The Struggle To Control Airspace From The Wright Brothers On*, (Massachusetts: Harvard University Press).

- Bartsch Ronald ve Samantha Lucy Williams (2017), “Aviation Law and Regulation”, Budd, Lucy ve Stephen Ison (ed.), *Air Transport Management: An International Perspective*, (Abington ve New York: Routledge): 7-22.
- Bulgan, Birden Güngören (2020), *Georg Jellinek'in Hak ve Devlet Kuramı*, İkinci Baskı, (İstanbul: On İki Levha Yayıncılık).
- DHMİ Genel Müdürlüğü, “2019-2023 Stratejik Planı”, https://www.dhmi.gov.tr/Lists/StratejikPlan/Attachments/21/Stratejik_Plan_2019_06_01_20.pdf, (20.05.2020).
- DHMİ Hava Seyrüsefer Dairesi Başkanlığı (2019), “AIP-GEN-GEN-GEN 0.1-PREFACE”, <https://ssd.dhmi.gov.tr/Sayfalar/AIPTurkey.aspx>, (01.06.2020).
- Doehring, Karl (2018), *Genel Devlet Kuramı*, (Çev. Ahmet Mumcu), (İstanbul: İnkılâp Kitabevi).
- EUROCONTROL (2009), “EUROCONTROL Specification for the application of the Flexible Use of Airspace (FUA) - Consultation Documents: Distribution List (Official Contact Points)”, <https://www.eurocontrol.int/publication/eurocontrol-specification-application-flexible-use-airspace-fua>, (21.05.2020).
- EUROCONTROL (2019), “Performance Review Report (PRR) 2018”, <https://www.eurocontrol.int/sites/default/files/2019-06/prr-2018.pdf>, (28.05.2020).
- EUROCONTROL (2020), “About Us”, <https://www.eurocontrol.int/about-us>, (20.04.2020).
- Eyuboğlu, İsmet Zeki (1988), *Türk Dilinin Etimoloji Sözlüğü*, (İstanbul: Sosyal Yayınlar).
- Gülensoy, Tuncer (2007), *Türkiye Türkçesindeki Türkçe Sözcüklerin Köken Bilgisi Sözlüğü*, (Ankara: Türk Dil Kurumu Yayınları).
- Hürriyet Gazetesi (2013), “Kestirme Uçuyoruz”, <https://www.hurriyet.com.tr/ekonomi/kestirme-ucuyoruz-22815520>, (31.05.2020).
- ICAO (1950), “Orta Doğu Bölgesel Hava Seyrüsefer Toplantısı”, <http://www.hri.org/docs/imia-hol/icao1.htm>, (02.06.2020).
- ICAO (2001), “Annex-11: Air Traffic Services”, http://www.htks.org/htks/documents/an11_cons.pdf, (02.06.2020).
- ICAO (2016), “Annex-11: Air Traffic Services”, [https://ssd.dhmi.gov.tr/Documents/Annex%2011--Air%20Traffic%20Services\(14th%20Edition\).pdf](https://ssd.dhmi.gov.tr/Documents/Annex%2011--Air%20Traffic%20Services(14th%20Edition).pdf), (02.06.2020).

- ICAO (2020), “ICAO and the United Nations”, <https://www.icao.int/about-icao/History/Pages/icao-and-the-united-nations.aspx>, (31.05.2020).
- IFALPA (2010), “ATC Deviation Issues in the Nicosia FIR”, <https://www.ifalpa.org/media/2022/11atsbl01-cyprus-airspace-issues.pdf>, (02.06.2020).
- İlgazetesi (2013), “TALPA Haberi”, <http://www.ilgazetesi.com.tr/talpa-turk-hava-sahasi-etkin-kullanilirsa-607-milyon-dolar-geri-kazanilir-198127h.htm>, (31.05.2020).
- Kassim, Hussein ve Handley Stevens (2010), *Air Transport and the European Union*, (Hampshire: Palgrave Macmillan).
- Koçak, Mustafa (2006), *Batı'da ve Türkiye'de Egemenlik Anlayışının Değişimi: Devlet ve Egemenlik*, (Ankara: Seçkin Yayınevi).
- Kusky, Timothy (2005), *Encyclopedia of Earth Science*, (New York: Facts on File).
- MacKenzie, David (2010), *ICAO: A History Of The International Civil Aviation Organization*, (Canada: University of Toronto Press).
- MN Yazılım (2014), “Artık Kestirme Uçacağız”, <https://www.memurlar.net/haber/466086>, (31.05.2020).
- Odundan, Gbenga (2012), *Sovereignty and Jurisdiction in the Airspace and Outer Space*, (Abington ve New York: Routledge).
- Pazarıcı, Hüseyin (2013), *Uluslararası Hukuk Dersleri 2. Kitap*, 9. Baskı, (Ankara: Turhan Kitabevi).
- Pazarıcı, Hüseyin (2014), *Uluslararası Hukuk Dersleri 1. Kitap*, 12. Baskı, (Ankara: Turhan Kitabevi).
- SHGM (2015), “İzmir Antalya Arasındaki Uçuş Koridoru Kısaldı”, <http://web.shgm.gov.tr/tr/manset-haber/4962-izmir-antalya-arasindaki-ucus-koridoru-kisaltildi> (31.05.2020).
- SHGM, 2017-2021 Stratejik Planı, http://web.shgm.gov.tr/documents/sivilhavacilik/files/pdf/kurumsal/strateji/stratejik_plan_2017-2021.pdf, (20.05.2020).
- Taneri, Aydın (2015), *Türk Devlet Geleneği Dün - Bugün*, (İstanbul: Bilge Kültür Sanat).
- TBMM (2014), “1921 Teşkilatı Esasiye Kanunu, 1924 Teşkilatı Esasiye Kanunu, 1961 Anayasası, 1982 Anayasası”, <https://anayasa.tbmm.gov.tr/>, (23.04.2020).

- T.C. Dışişleri Bakanlığı (2004), “GKRY’nin AB Üyeliği İle İlgili Açıklama”, http://www.mfa.gov.tr/tc-disisleri-bakanligi_nin-gkry_nin-ab-uyeligi-ile-ilgili-aciklamasi-1-mayis-2004_tr.mfa, (30.05.2020).
- T.C. Dışişleri Bakanlığı AB Başkanlığı (2019), “AB Komisyonu Türkiye Raporları”, https://www.ab.gov.tr/ilerleme-raporlari_46224.html, (31.05.2020).
- T.C. Dışişleri Bakanlığı AB Başkanlığı (2020), “Fasıl 14: Taşımacılık Politikası: Havayolu Taşımacılığı”, <https://www.ab.gov.tr/79.html>, (30.05.2020).
- T.C. Resmi Gazete (RG: 12.06.1945, 6029), “Şikago’da 7 Aralık 1944 Tarihinde Akit ve İmza Edilmiş Olan Milletlerarası Sivil Havacılık Anlaşması ile Sivil Havacılık Geçici Sözleşmesi ve Bunların Eklerinin Onanması Hakkında Kanun”, <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/6029.pdf>, (20.04.2020)
- T.C. Resmi Gazete (RG: 29.05.1982, 17708), “Karasuları Kanunu”, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2674.pdf>, (11.05.2020).
- T.C. Resmi Gazete (RG: 19.10.1983, 18196), “Türk Sivil Havacılık Kanunu”, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2920.pdf>, (22.04.2020).
- T.C. Resmi Gazete (RG: 04.01.1989, 20039), “Hava Seyrüseferinin Emniyeti İçin İş Birliğine Dair 13 Aralık 1960 Tarihli Uluslararası EUROCONT-ROL Sözleşmesini Değiştiren Protokole ilişkin Diplomatik Konferansın Nihai Senedi”, <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/20039.pdf>, (24.05.2020).
- T.C. Resmi Gazete (RG: 18.04.2014, 28976), “Hava Sahasının Esnek Kullanımı Yönetmeliği (SHY-FUA)”, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/04/20140418-14.htm>, (14.03.2020).
- T.C. Resmi Gazete (RG: 10.07.2018, 30474), “Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Sayı: 1”, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180710-1.pdf>, (25.03.2020).
- T.C. Resmi Gazete (RG: 15.07.2018, 30479), “Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Sayı: 4”, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180715-1.pdf>, (25.03.2020).
- Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB) (2014), “Türkiye Sivil Havacılık Meclisi Sektör Raporu 2013”, <https://www.tobb.org.tr/Documents/yayinlar/2014/TurkiyeSivilHavacilikSektorRaporu.pdf>, (25.05.2020).

Hava Sahası Egemenliği'nde Dönüşüm: Türkiye'de Hava Sahası Esnek Kullanımı

Yaycı, Cihat (2020), *Yunanistan Talepleri (Ege Sorunları) Soru ve Cevaplarla*, (Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları).

KİTAP İNCELEMESİ

GÖÇEBE VE DIŞ DÜNYA

Pınar BERK¹

Kitap Künyesi: Göçebe ve Dış Dünya. Anatoly M.KHAZANOV. Çev. Ömer Suveren. İstanbul. Doğu Kütüphanesi Yayınları. 2015, 1.Baskı. Sayfa Sayısı: 511. ISBN 978-605-5227-05-0

Göçebe ve Dış Dünya isimli çalışmanın orijinali, Şubat 1984 tarihinde Nomads and The Outside World ismiyle yayımlandı. Antropoloji alanına ait olan bu değerli çalışma Türkiye’de ancak otuz bir yıl sonra yayımlanabildi. Türk topraklarına, son derece yakın olan Avrasya bozkırlarını ve bu bozkırlarda göçebe ya da yarı göçebe biçimlerde varlıklarını sürdüren toplumları da ele alan bir çalışmanın bu kadar geç Türkçe’ye çevrilerek yayımlanması, kuşkusuz ki dikkat çekicidir. Ancak yine de böyle bir çalışmanın Türkçe literatüre kazandırılması sevindiricidir. Bu çalışmada Khazanov’un temel tezi, göçebelik yerleşik toplumlardan bağımsız olamaz ya da başka bir deyişle göçebe toplumlar otarşik değildir. Bu tez şu soruları tetiklemektedir: Khazanov’ un böyle bir tezi ya da bir başka deyişle göçebe toplumlar otarşik değildir ya da göçebelik yerleşik toplumlardan bağımsız olamaz tezini ortaya atmasındaki gerekçe nedir? Khazanov’ un çalışmasının önemi nedir? Khazanov’ un çalışmasının diğer disiplinlere ya da çalışma alanlarına ne tür bir katkısı olabilir?

Anatoly Khazanov, Yahudi asıllı Rus antropolog, tarihçi ve yazardır. Khazanov daha çok İskitler ve Sarmatlar üzerine yapmış olduğu çalışmalarıyla tanınmaktadır. Ayrıca İngilizce, Rusça, Almanca ve Fransızca kaleme aldığı çok sayıda esere sahiptir. Ancak en dikkat çeken çalışmalarından birinin de Göçebe ve Dış Dünya ya

¹ Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yönetim Bilimleri Anabilim Dalı Doktora Öğrencisi, pınarberk93@gmail.com, ORCID No: 0000-0002-2412-250X

da orijinal adıyla Nomads and The Outside World isimli çalışma olduğu söylenebilir. Çalışma yalnızca Avrasya ve Afrika'daki göçebe toplumları incelemekle kalmamakta aynı zamanda göçebe toplumlar ile komşuları arasındaki ilişkileri ele almaktadır.

Göçebe ve Dış Dünya isimli çalışma beş bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde, pastoralizm modellerinin sınıflandırılması ve tiyolojileri ele alınmaktadır. Coğrafi ve çevresel koşulların, hem hayvancılık formlarının hem de göçebelerin beslenme alışkanlıklarının ve yaşam biçimlerinin farklılaşmasında önemli bir faktör olduğu savunulmaktadır. Bu bölümde, pastoralizmin kendine özgü bir üretim ekonomisi türü olduğu iddia edilmektedir. Ayrıca yazara göre, pastoralizm yalnızca iktisadi bir biçim değildir, aynı zamanda bir yaşam biçimidir.

Çalışmanın ikinci bölümünde göçebeliğin kökeni konusunda durulmaktadır. Bu kapsamda üç temel teoriden bahsedilmektedir. İlk teori; önceleri sadece avcılık olduğunu, daha sonra pastoralizm aşamasına geçildiğini, pastoral aşamanın ardından ise, tarım aşamasına geçildiğini iddia etmektedir. İkinci teori göçebeliğe geçişte en önemli faktörün iklim değişikliği olduğunu ileri sürmektedir. Üçüncü teori ise; pastoral göçebeliğin, bazı toplumların kendilerinden güçlü komşu topluluklar tarafından baskı altına alınması neticesinde bir başka yere sürülmesiyle ortaya çıktığını savlamaktadır. Ancak Khazanov bu üç teoriyi de katılmamaktadır. Ona göre, pastoral göçebelik çok yönlü ve karmaşık bir olgudur. Bu nedenle pastoral göçebeliği tek bir etkenle açıklamak mümkün değildir.

Çalışmanın üçüncü bölümünde yazar, göçebe toplumların hiçbir zaman içine kapanık olmadıklarını, göçebe toplumlarda özellikle ailelerin nüfusu ve kuşak sayısı arttıkça bu duruma paralel olarak, yerleşik hayata geçme isteğinin de artacağını iddia etmektedir. Şecereleleri, sosyal bütünleşmeyi sağlamada önemli faktörlerden biri olarak görmektedir. Yerleşik toplumlar ile göçebe toplumlar kıyaslandığında; yerleşik toplumlarda iş gücünün ya da emeğe olan ihtiyacın daha fazla olduğunu ve bunun içinde yerleşik toplumlarda köle emeğinden verimli şekilde yararlandığını, oysa göçebe toplumlarda kölelerin kaçması daha kolay olduğu için onlardan istenilen düzeyde

yararlanılamayacağını savunmaktadır. Khazanov'un bir diğer iddiası da göçebe toplumların adem-i merkezîyetçi bir yapıda olduğudur.

Dördüncü bölümde göçebelerin dış dünya ile nasıl ve ne şekilde uyum sağladığı üzerinde durulmaktadır. Yazar, göçebe toplumların dış dünyaya uyum sağlamak için seçecekleri yöntemlerin; toplumların ekonomik ihtiyaçlarına, sosyo politik hedeflerine bağlı olduğunu belirtmektedir. Ayrıca göçebe toplumların tarım ve el işi ürünlerini elde etmek için yerleşik toplumlarla ticaret yapmaktan başka bir çarelerinin bulunmadığı vurgulanmaktadır.

Son bölümde ise, göçebelerin devletleşmesi, göçebe devlet oluşumlarındaki temel tipler ve eğilimler üzerinde durulmaktadır. Yazar, göçebe toplumların oluşturduğu devletlerin, yerleşik toplumlar ile bütünleşme düzeyine göre üç biçimde sınıflandırılabilirliğinden söz etmektedir. Khazanov, birinci türdeki devletlerde vassal- haraç ilişkisi benzeri bir ilişkinin söz konusu olduğundan ve bütünleşmenin yalnızca siyasi düzeyde kaldığından bahsetmektedir. Bu tipe de Altın Orda Devleti, Hunlar, Karahitaylar, Dzungar Hanlığı, Göktürk Devletini örnek göstermektedir. İkinci tür devletlerde, göçebelerin yerleşik toplumlarla tek bir sosyo-politik sistem içerisinde bütünleşmelerinin yanı sıra kısmen de olsa iktisadi bütünleşme söz konusu olabilmektedir. İkinci tür devlete örnek olarak, Selçuklu Devleti, Karahanlılar, Yuan Devleti, Buhara Hanlığı verilmektedir. Üçüncü tür devletlerde ise, göçebe toplumlar ile hâkimiyet altına alınan yerleşik toplumlar arasında sosyo-ekonomik ve siyasi sistem ortaya çıkmakta ve aralarında işbölümü oluşmaktadır. Yazar, üçüncü tür devletin hangi devletler olduğunu çalışmada doğrudan vermemektedir. Ancak okurlar üçüncü türe yönelik anlatımdan yola çıkarak bu devletlerin hangisi olduğu konusunda tahminde bulunabilir. Bu doğrultuda üçüncü tür kapsamına; Osmanlı Devleti, Babür Devleti, Ching ve Mançu Hanedanlığı'nın girdiği ileri sürülebilir.

Khazanov'un çalışmadaki temel tezi, göçebelik, yerleşiklikten bağımsız olamaz. Başka bir deyişle göçebe toplumlar otarşik değildir. Khazanov'a göre, varolan kaynaklar ile nüfus yoğunluğu arasında bir dengesizlik söz konusudur. Örneğin, doğal kaynaklar olan su ve otlaklar doğada dengeli bir şekilde bulunmamaktadır. Buna ilave olarak; tarım, balıkçılık, avcılık gibi ekonomik faaliyetler uzun dönemde problemleri çözmeye olanak sağlamamakta, yalnızca kısa

dönemli bir rahatlama sağlamaktadır. Khazanov'un bu noktadaki iddiası, tüm göçebe tiplerinin ciddi şekilde dış dünyaya bağımlı olduğudur. Yazarın bir diğer iddiası da bütün göçebe tipleri için genel geçer bir sosyal örgütlenmenin olmadığıdır. Bu çalışmanın ciddi şekilde dikkat çekmesindeki en önemli faktörün, Khazanov'un göçebeleri farklı bir perspektiften ele almasından kaynaklandığı söylenebilir. Kitaba önsöz yazan Gellner'e göre, göçebe ve göçebelik konularının farklı bir perspektifle ele alınması Rus geleneğinden kaynaklanmaktadır. Rus tarihi ve Rus halkının hafızasında göçebe ve göçebelik konusu diğer Avrupa ülkeleriyle kıyaslandığında çok büyük bir öneme sahiptir. Zira ilk Rus devleti göçebeler tarafından yıkılmıştır. Rus kimliğinin, mitolojinin oluşmasında göçebe istilaları derin etkiler bırakmıştır. Bunun yanı sıra Marksist gelenek ve on dokuzuncu yüzyılda Rus bilim camiasında hâkim olan akademik gelenekte göçebe ve göçebelik gibi konuların daha fazla ilgiye mazhar olmasına sebep olmaktadır.

İnsanlığın evriminde toplumlara ve yönetimlere ilişkin iki sınıflandırma vardır. Bunlardan ilki, üretim tarzı yaklaşımıdır. Diğeri ise, medeniyetler yaklaşımıdır. Üretim tarzı yaklaşımı, Marks ve Engels'in düşünceleri etrafında şekillenirken, medeniyetler yaklaşımı; Weber, Eisenstadt, Tonybee, Spengler, Shils gibi bilim insanlarının düşünceleri etrafında şekillenmektedir. Oysa Khazanov'un yaklaşımı gerek üretim tarzı yaklaşımı içerisinde yer alan Marks'ın gerekse medeniyetler yaklaşımı içerisinde yer alan Weber'in yaklaşımlarından farklıdır. Yani Khazanov'un göçebe toplumu yaklaşımı bu iki sınıflandırmanın dışında üçüncü bir yaklaşım olarak değerlendirilebilir. Marksist yaklaşım içerisinde; ilkel toplum, köleci toplum, feodal toplum, kapitalist toplum ve sosyalist toplum biçiminde bir sınıflandırma yapılmaktadır. Bu şema içerisinde ilkel toplumdan sınıflı topluma geçişin ara formları olarak Asya tipi ve Cermenik toplumlarında bulunmaktadır. Oysa Khazanov'un göçebe toplum yaklaşımında Asya tipi ve Cermenik toplum aşamalarına rastlanmamaktadır. Aynı şekilde Khazanov'un göçebe toplum yaklaşımı, Weber'in geleneksel otorite, karizmatik otorite ve yasal-ussal otorite tiplerinin hiçbirine birebir uymamaktadır. Bu durumu Khazanov ça-

lişmasında da şu şekilde belirtmektedir: “Bazı göçebe önderlerin kökenleri ve gücü kullanışları itibariyle geleneksel otorite sınıfına girerler de karizmalarını başarılarına borçludurlar. Örneğin, Cengiz Han karizmasını başarılarına borçludur” (s.280). Ancak yasal-ussal ya da bürokratik otoritenin görüldüğü bazı durumlar da söz konusudur. Yasal-ussal otorite ya da bürokratik otorite genellikle göçebe reislik idaresinin bir üst düzeye evrildiği durumlarda ortaya çıkmaktadır.

Yazarın çalışmasındaki dikkat çekici tezi, özellikle de göçebe toplum yaklaşımı onun çalışmasını diğer çalışmalardan ayırmaktadır. Ancak her çalışmada olduğu gibi Khazanov’un çalışmasında da eleştiriye açık bazı noktalara değinilebilir. Bunlardan ilki, kitabın son bölümünde yer alan devlet türleriyle ilgilidir. Khazanov, birinci tür ve ikinci tür devletlere ilişkin somut örnekler doğrudan verirken, üçüncü tür devlet kategorisi içerisinde yer alan devlet örneklerini doğrudan vermemektedir. Bu durum hangi devletlerin üçüncü tipe girdiğine ilişkin tahmin yürütülmesine yol açmaktadır. Ancak bu tahminlerin de doğruluğu tartışmalıdır. Eleştirilmesi gereken ikinci husus; Khazanov, çalışmada belirli etnik gruplarla ilgili genel ve ön yargılı açıklamalar yapma çabası içerisine girmiştir. Örneğin, Khazanov farklı tarihsel dönemlerde yaşamış olan İskitler ile Cengiz Han döneminin Moğol İmparatorluğunu aynı kefeye koymuş ve bu iki devlet sanki birbirinin aynısıymış gibi değerlendirmede bulunmuştur.

Sonuç olarak, Gellner’in aydınlatıcı önsözü ve kitabın yalın ve dikkat çekici anlatımı kitabın antropoloji bilim alanının dışında eğitim alan kişiler tarafından da kolay bir şekilde okunmasını sağlıyor. Ayrıca kitapta Türk devlet geleneğinin kökenlerinin bulunduğu Avrasya coğrafyasının incelenmesi ve Hunlar, Göktürkler, Uygurlar, Selçuklular gibi Türk devletlerine de yer verilmesi hem yaşadığımız coğrafyanın hem de nasıl betimlenirse betimlensin tarihte kurulan Türk devletlerinin halen önemli ve incelenmeye değer bulunduğunu gösteriyor.

ÖZGEÇMİŞLER

RECEP AYDIN

1985 yılında Samsun’da doğdu, Samsun Anadolu Lisesi mezunudur. Lisans öğrenimini 2007 yılında Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi’nde tamamladı. Aynı üniversitenin Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi (Yönetim Bilimleri) Anabilim Dalı bütünlük doktora programından, “1980’li Yıllarda Türkiye’de Siyasal İktidar ve Bürokrasi İlişkisi” başlıklı tezi savunarak 2017 yılında mezun oldu. Hitit Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi bölümü bünyesinde Türkiye’de devlet ve bürokrasi, Türk kamu yönetimi ve idare tarihi alanlarında çalışmakta, aynı alanlarda lisans ve lisansüstü dersleri vermektedir.

E-posta: recepaydin@hitit.edu.tr

ÇAĞRI ÇOLAK

1990 yılında Trabzon’da doğdu. Karadeniz Teknik Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümünden 2012 yılında mezun oldu. Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalında 2014’te yüksek lisans, 2020’de ise doktora eğitimini tamamladı. 2015-2020 yılları arasında söz konusu anabilim dalında “Araştırma Görevlisi” olarak çalıştı. 2021 yılından itibaren Trabzon Üniversitesi İktisadi, İdari ve Sosyal Bilimler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümünde “Dr. Öğr. Üyesi” unvanıyla görev yapmaktadır. Evli ve bir çocuk babası olan Çolak’ın; kamu yönetimi, katılım ve yönetişim, kentsel / yerel siyaset, anayasa ve siyasal kurumlar, kamu politikası, genel kamu hukuku ve Türk siyasal hayatı alanlarında yayımlanmış yaklaşık otuz adet akademik çalışması bulunmaktadır.

E-posta: cagricolak@trabzon.edu.tr

ERCAN OKTAY

1968 yılında Kırşehir’de doğdu. Lisans eğitimini 1993 yılında Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü’nde tamamladı. 1996 yılında Selçuk Üniversitesi Karaman İİBF’de araştırma görevlisi olarak çalışmaya başlamıştır. Yüksek lisans eğitimini 1997 yılında Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye A.B.D’de; doktora eğitimini ise 2006 yılında Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme A.B.D.’de tamamlamıştır. 2011 yılında ise Kamu Yönetimi Doçenti unvanını almıştır. Halen Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü’nde (Yönetim Bilimleri A.B.D.) profesör olarak görev yapmaktadır.

E-posta: ercanoktay@kmu.edu.tr

SELİME YILDIRIM

1989 yılında Konak’ta doğdu. Lisans eğitimini 2008-2012 yılları arasında Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü’nde tamamladı. 2012 yılından itibaren Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü’nde (Yönetim Bilimleri A.B.D.) araştırma görevlisi olarak çalışmaktadır. 2013 yılında Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı’nda (Yönetim Bilimleri A.B.D.) başladığı bütünleşik doktora eğitimine halen devam etmektedir.

E-posta: selimeyildirim@kmu.edu.tr

Erdal BİLGİÇ

1986 yılında Kadınhanı’nda doğan yazar, ilk ve ortaöğrenimini aynı ilçede tamamlayarak 2004-2008 yılları arasında İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü’nde lisans eğitimi almıştır. Yazar, 2006 yılında aynı fakültede Uluslararası İlişkiler Bölümü’nde çift anadal programına başlayarak her iki bölümden de 2008 yılında mezun olmuştur. 2011 yılında Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi

İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü'nde (Yönetim Bilimleri A.B.D.) araştırma görevlisi olarak çalışmaya başlamıştır. 2012 yılında Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı'nda (Yönetim Bilimleri A.B.D.) bütünlük doktora eğitimine başlayan yazar, 10 Mart 2021 tarihinde "Küresel Eğitim Reformunun Bir Parçası Olarak Türkiye'de Eğitimde Yerelleşme" başlıklı bütünlük doktora tezi ile mezun olmuştur.

E-posta: erdalbilgic@kmu.edu.tr

MUHAMMED YUNUS BİLGİLİ

Muhammed Yunus BİLGİLİ 1987 yılının Şubat ayında Siirt/Merkez'de doğdu. İlk ve ortaöğretimini Siirt/Merkez'de tamamlayan BİLGİLİ 2005 yılında lisans eğitimi almak üzere Karadeniz Teknik Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümüne başladı. 2010 yılında tamamladığı lisans eğitiminin ardından 2010 yılında Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalında yüksek lisans eğitimine başladı. 2010 yılının Kasım ayında Karadeniz Teknik Üniversitesine araştırma görevlisi olarak atandı. 2012 yılında yüksek lisans eğitimini tamamlayan BİLGİLİ aynı yıl doktora eğitimine başladı. 2017 yılında doktora eğitimini tamamlayarak doktor unvanını almaya hak kazanan BİLGİLİ, aynı yıl Karadeniz Teknik Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, Kentleşme ve Çevre Sorunları Anabilim Dalına Doktor Öğretim Üyesi olarak atandı. Sürdürülebilir kalkınma, çevre etiği, atık yönetimi ve karşılaştırmalı yerel yönetimler alanında çeşitli çalışmalar yapmaktadır.

Eposta: mybilgili@ktu.edu.tr

ABDULGAZİ YIKICI

01.12.1995 tarihinde Artvin İli Yusufeli İlçesi'nde doğdu. 2009 yılında Artvin Karadeniz Bakır İlköğretim Okulu'nu; 2013 yılında Artvin Anadolu Öğretmen Lisesi'ni; 2017 yılında da Karadeniz Teknik Üniversitesi – İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü'nü; 2020 yılında Karadeniz

Teknik Üniversitesi - Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı'nda yüksek lisans programını bitirdi. 2020 yılında Karadeniz Teknik Üniversitesi - Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı'nda doktora programına başladı. 2019 yılından itibaren Karadeniz Teknik Üniversitesi – İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü'nde araştırma görevlisi olarak çalışmaktadır.

E-posta: ykcabdulgazi@gmail.com

Funda KEMAHLI GARİPOĞLU

Akdeniz Üniversitesi S.B.E. Kamu Yönetimi Doktora programından doktor unvanını almıştır. Siyaset bilimi, toplumsal cinsiyet alanında çalışmalar yapmaktadır.

E-posta: fundakemahli@gmail.com

Ayşem SEZER ŞANLI

2018 yılında Hacettepe Üniversitesi'nden doktor unvanını almıştır. Toplumsal hareketler sosyolojisi, siyaset sosyolojisi, Türk siyasal hayatı alanında çalışmalar yürütmektedir.

E-posta: aysemsezer@gmail.com

AHMET CEYLAN

Lisansını Uşak Üniversitesi Kamu Yönetimi bölümünde tamamlamıştır. Yüksek lisansını Dokuz Eylül Üniversitesi Kamu Yönetimi bölümünde “*Türk Siyasal Yaşamındaki Hükümet Krizlerine İlişkin Farklı Bir Örnek: 7 Haziran - 1 Kasım Genel Seçim Süreci*” teziyle tamamlamıştır. Ege Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü'nde YÖK 100/2000 Projesi kapsamında Göç Çalışmaları programında doktora eğitimine devam etmektedir. Araştırma alanları arasında; Türk siyasal hayatı, göç ve diaspora çalışmaları bulunmaktadır. Yazarın, 2019 yılında yayımlanan “*7 Haziran 2015 Genel Seçimlerinde Partilerin Uluslararası Göç Yaklaşımları Üzerine Karşılaştırmalı İnceleme*” ve “*Türkiye Cumhuriyeti'ne Yönelen Kitlesel Göç Hareketleri*

ve Kabul Mekanizmasındaki Yaklaşımlara İlişkin Bir İnceleme: 1989 Bulgaristan, 1991 Irak ve 2011 Suriye Göçleri” ve 2020 yılında yayınlanan “Göçün Kadınlaşan Yapısı ve Türkiye: İzmir’de Ev Hizmetlerinde Çalışan Kadın Göçmenler” başlıklı makaleleri bulunmaktadır.

E-posta: ahmetceylan.politik@gmail.com

YUSUF VOLKAN YÜCEL

Milli Savunma Üniversitesi Hava Harp Okulu’ndan Uçak Mühendisi olarak 1991 yılında mezun oldu. Ana sınıfı hava savunma olan Yusuf Volkan Yücel, 1996 yılında NATO ve Milli Hava Savunma Sistem Analist ve Yazılım kursunu tamamladı. Milli Savunma Üniversitesi Hava Harp Enstitüsü “Ulusal ve Uluslararası Güvenlik Stratejileri Yönetimi ve Liderlik” tezli yüksek lisans programından 2003 yılında, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü “Yönetim Bilimleri” tezsiz yüksek lisans programından 2005 yılında, Amerika Birleşik Devletleri Air University Air War College yerleşik programından 2009 yılında mezun oldu. Türk Silahlı Kuvvetleri’nde çeşitli görevlerde bulunan Kurmay Albay Yusuf Volkan Yücel, 2014 yılında kendi isteğiyle emekliye ayrıldı. Hâlihazırda Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü “Yönetim Bilimleri” programında doktora öğrenimine devam etmektedir.

E-posta: vulcankdz@gmail.com

PINAR BERK

1993 Ankara doğumludur. Lisans eğitimini, 2015 yılında Kırıkkale Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi bölümünde tamamladı. Yüksek lisansını 2018 yılında Ankara Üniversitesi Yönetim Bilimleri Anabilim Dalında tamamladı. Halen Ankara Üniversitesi Yönetim Bilimleri Anabilim Dalında doktora çalışmalarına devam etmektedir.

E-posta: pinarberk93@gmail.com

MEMLEKET Siyaset Yönetim (MSY) 2006 yılında yayın hayatına başlayan ulusal hakemli statüde bir dergidir. 2011 yılından itibaren yılda iki sayı çıkan Dergi, ULAKBİM TR Dizin Sosyal ve Beşeri Bilimler Veri Tabanı, IBSS, EBSCO ve ASOS Indeks'te yer almaktadır.

I. Etik Kurallar

MEMLEKET Siyaset Yönetim Dergisi, Dergi'de yayınlanacak yazıların yayın sürecinde; yazarlar, hakemler ve editörlerden öncelikle **Üniversitelerarası Kurul Bilimsel Araştırma ve Yayın Etiği Yönergesi**'nde belirtilen ve aşağıda yer verilen "bilimsel araştırma ve yayın etiğine aykırı eylemler"de bulunmalarını beklemektedir.

a) İntihal: Başkalarının özgün fikirlerini, metotlarını, verilerini veya eserlerini bilimsel kurallara uygun biçimde atıf yapmadan kısmen veya tamamen kendi eseri gibi göstermek.

b) Sahtecilik: Bilimsel araştırmalarda gerçekte var olmayan veya tahrif edilmiş verileri kullanmak.

c) Çarpıtma: Araştırma kayıtları veya elde edilen verileri tahrif etmek, araştırmada kullanılmayan cihaz veya materyalleri kullanılmış gibi göstermek, destek alınan kişi ve kuruluşların çıkarları doğrultusunda araştırma sonuçlarını tahrif etmek veya şekillendirmek.

d) Tekrar yayım: Bir araştırmanın sonuçlarını ya da bir yazının özgün fikirlerini aynen ya da büyük oranda içeren ve daha önce yayınlanmış bir yazının benzerini sunmak.

e) Dilimleme: Bir araştırmanın sonuçlarını, araştırmanın bütünlüğünü bozacak şekilde ve uygun olmayan biçimde parçalara ayırıp birden fazla yazıda sunmak.

f) Haksız yazarlık: Aktif katkısı olmayan kişileri yazarlar arasına dâhil etmek veya olan kişileri dâhil etmemek, yazar sıralamasını gereksiz ve uygun olmayan bir biçimde değiştirmek, aktif katkısı olanların isimlerini sonraki baskılarda eserden çıkartmak, aktif katkısı olmadığı hâlde nüfuzunu kullanarak ismini yazarlar arasına dâhil ettirmek, tez çalışmalarından üretilen makalelerde tez danışmanının ismine yazarlar arasında yer vermek,

g) Diğer etik ihlal türleri: 1) Destek alınarak yürütülen araştırmalar sonucu yapılan yayınlarda destek veren kişi, kurum veya kuruluşlar ile bunların katkılarını belirtmemek, 2) Henüz sunulmamış veya savunularak kabul edilmemiş tez veya çalışmaları, sahibinin izni olmadan kaynak olarak kullanmak, 3) Yayınlarında hasta haklarına riayet etmemek, 4) İncelemek üzere görevlendirildiği bir eserde yer alan bilgileri eser sahibinin açık izni olmaksızın yayınında kullanmak, 5) Bilimsel bir çalışma kapsamında yapılan anket ve tutum araştırmalarında katılımcıların açık rızasını almadan ya da araştırma bir kurumda yapılacaksa ayrıca kurumun iznini almadan elde edilen verileri yayımlamak, 6) Araştırmalarda, çalışmalara başlamadan önce alınması gereken izinleri yetkili birimlerden yazılı olarak almamak, mevzuatın veya Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası sözleşmelerin ilgili araştırmaya dair hükümlerine aykırı çalışmalarda bulunmak, 7) Araştırmacılar veya yetkililerce, yapılan bilimsel araştırma ile ilgili olarak muhtemel zararlı uygulamalar konusunda ilgilileri bilgilendirme ve uyarma yükümlülüğüne uymamak, 8) Bilimsel çalışmalarda, diğer kişi ve kurumlardan temin edilen veri ve bilgileri, izin verildiği ölçüde ve şekilde kullanmamak, bu bilgilerin gizliliğine riayet etmemek ve korunmasını sağlamamak, 9) Anket, mülakat, odak grup çalışması, gözlem, deney, görüşme teknikleri kullanılarak katılımcılardan veri toplanmasını gerektiren nitel ya da nicel yaklaşımlarla yürütülen her türlü araştırmalar kapsamında Etik Kurul izni almamak.

MEMLEKET Siyaset Yönetim Dergisi yazarlardan, hakemlerden ve editörlerden yukarıda belirtilen etik ilkelere ek olarak aşağıda yer verilen sorumluluklara da uymasını beklemektedir.

1. Yazarların Sorumlulukları

Yazarlar;

- a) Sunulan makalenin yazar(lar)a ait özgün bir çalışma olduğunu,
- b) Tüm yazarların bu çalışmaya fiilen katılmış olduklarını ve bu çalışma için her türlü sorumluluğu aldıklarını,
- c) Tüm yazarların sunulan makalenin son halini gördüklerini ve onayladıklarını,
- d) Makalenin başka bir yerde basılmadığını veya basılmak için sunulmadığını,

- e) Makalede bulunan metnin, şekillerin ve dokümanların diğer şahıslara ait olan telif haklarını ihlal etmediğini,
- f) Makalenin yayımlanması durumunda telif haklarını ücretsiz vermeyi,
- g) Kör hakemlik kuralı çerçevesinde gizli kalması gereken hakemin kimliğinin tahmin edilmesi ya da öğrenilmesi durumunda vakit kaybetmeden editöre haber vermeyi taahhüt eder.

2. Hakemlerin Sorumlulukları

Hakemler;

- a) Nesnel ve tarafsız bir değerlendirme yapmalıdır.
- b) Yazarlarla, çalışmayla, kurumlarla veya varsa yapılan araştırmaya maddi destek sağlayanlarla çıkar çatışması ya da uyuşması içinde olmamalıdır. Olduğunu fark ettiğinde hakemlikten çekilmelidir.
- c) Gönderilen makaleyi değerlendirmeye yetkin olmadığı kanaatine sahip olduğunda ya da makul süre içinde değerlendirmeyi tamamlayamayacağını öngördüğünde hakemlikten çekilmelidir.
- d) Gizliliği ihlal etmemeli, makale değerlendirme sürecinde editör dışında makalenin yazarı(lar) ya da hakemleri olabileceğini tahmin ettiği kişilerle ya da konu ile ilgisi olduğunu düşündüğü üçüncü kişilerle makalenin kendisini ya da raporu paylaşmamalıdır.
- e) Değerlendirmesini tamamladığı ancak henüz yayımlanmayan bir makaleye ait herhangi bir veriyi kendi çalışmalarında kullanmamalıdır.

3. Editörlerin Sorumlulukları

Editörler;

- a) Bir makaleyi kabul etmek, reddetmek ya da düzeltilmesi için tekrar göndermek konusunda sorumluluğu Yayın Kurulu ile paylaşır.
- b) Dergide yayımlanmak üzere gönderilen makalelerin, özgün nitelikte bilimsel araştırmaların, derlemelerin, kitap incelemelerinin ya da belgelerin usulüne uygun olup olmadığını, etik kurallar, genel

kurallar ve yazım kurallarına uygun olup olmadığını kontrol etmelidir.

c) Yazarlarla, çalışmayla, kurumlarla veya varsa yapılan araştırmaya maddi destek sağlayanlarla çıkar çatışması içinde olmamalıdır. Olduğunu fark ettiğinde editörlükten çekilmelidir.

d) Gizliliği ihlal etmemeli, ilgili yazar(lar), diğer editör(ler), Yayın Kurulu ya da hakemler dışında üçüncü kişilerle yazıyı paylaşmamalıdır.

e) Yayına kabul ettiği ancak henüz yayımlanmayan bir makaleye ait herhangi bir veriyi kullanmamalıdır.

f) Editör ve Yayın Kurulu tarafından belirlenen hakemlerin isimlerini yazarlardan saklamalıdır. Dergi editörünün ya da editörlerinin editörlük yaptığı sayıya gönderdiği makalenin hakemlik süreci Yayın Kurulu tarafından yürütülür. Yayın Kurulu üyelerinden birinin gönderdiği makalenin hakemlik süreci editör ile birlikte diğer Yayın Kurulu üyeleri tarafından yürütülür.

II. Genel Kurallar

1. Yayın Kurulu'nun, makale kabulü konusunda hem içerik hem de biçim bakımından nihai karar hakkı saklıdır.

2. Yazılar, yayımlanmak üzere kabul edildiğinde MEMLEKET Siyaset Yönetim Dergisi işleme, çoğaltma, temsil, basım, yayım, dağıtım ve internet yoluyla iletim de dahil olmak üzere her türlü umuma iletim haklarına sahip olacaktır. Bununla birlikte yazar(lar)ın patent hakları, yazar(lar)ın gelecekte kitaplarında veya diğer çalışmalarında makalenin tümünü referans vermek kaydıyla ücret ödemeksizin kullanma hakkı, makaleyi satmamak koşuluyla kendi amaçları için çoğaltma hakkı gibi fikri mülkiyet hakları saklıdır.

3. Dergiye gönderilen yazı, daha önce hiçbir yerde yayımlanmamış ya da yayımlanmak üzere başka bir yere gönderilmemiş olmalıdır.

4. Dergi'ye gönderilen yazılardan yayımlanmayanlar yazara geri gönderilmeyecektir.

5. Dergi'ye gelen yazıların, yazım kurallarına uygun olması gerekmektedir. Yazım kurallarına uygun olmayan yazılar Yayın

Kurulu'nca hakem değerlendirme süreci başlatılmadan reddedilecektir.

6. Gelen yazılar, Ithenticate, Turnitin, intihal.net vb. programlara yüklenerek hem içerik hem de biçim kapsamında etik incelemesine tabi tutulacaktır. Etik kurallara uygun olmayan yazılar Yayın Kurulu'nca hakem değerlendirme süreci başlatılmadan reddedilecektir.

7. Yazı önerileri, kör hakem değerlendirme sistemine göre değerlendirmeye alınacaktır. Asgari iki hakem incelemesi sonucunda yazının yayımlanıp yayımlanmayacağına Yayın Kurulu karar verecektir. Yazılar Yayın Kurulu'na ulaştıktan sonra en geç üç ay içinde yazara olumlu ya da olumsuz yanıt verilecektir.

8. Yazardan düzeltme istenmesi durumunda, düzeltmenin en geç iki ay içinde yapılarak Yayın Kurulu'na ulaştırılması gerekmektedir.

9. Yazıların uzunluğu 8.000 sözcüğü geçmemelidir. Bu sınırı aşan yazılar Yayın Kurulu ve editör tarafından değerlendirilir.

10. Yazıların ilk sayfasında yazının başlığının Türkçe ve İngilizcesi ile birlikte 150 sözcüğü geçmeyen Türkçe ve İngilizce özeti ve yine Türkçe ve İngilizce 5 anahtar sözcüğün belirtilmesi gerekmektedir.

11. Yazarlar makalelerini gönderirken ayrı bir Word sayfasında unvanlarını, görev yaptıkları kurumları, haberleşme adreslerini, telefon numaralarını, e-posta adreslerini ve ORCID (Open Researcher ve Contributor ID) numarasını bildirmelidir. (<http://orcid.org>)

12. Yazarlar makalelerini gönderirken ayrı bir Word sayfasında bir paragraflık kısa özgeçmişlerini göndermelidir.

13. Yazarlara telif ücreti ödenmemektedir.

14. Yazılar Word formatında tek dosya halinde msy@yayed.org adresine gönderilmelidir.

15. Sayılar için temalar belirlenebilir ve temalı sayının editörlüğünü Yayın Kurulu içinden biri üstlenebileceği gibi dışardan uzman bir kişi de üstlenebilir.

16. Tema konusu olan sayılarda tema konusu olan makalelere öncelik verilir. Tema dışı makale gönderen yazar(lar) yazılarının daha sonraki sayılarda yayımlanabileceğini kabul ederler.

17. MEMLEKET Siyaset Yönetim Dergisi’nde bilimsel makalelerin yanı sıra “kitap incelemeleri”ne, sayı konuları ile ilişkili “belge çevirilerine” yer verilmektedir.

III. Yazım Kuralları

1. Yazı, Word formatında, 1.5 satır aralığında, ana bölümlerinde 12 punto; dipnot, özet, kaynakça, tablo, şekil gibi bölümlerinde ise 10 punto harf büyüklüğünde ve Times New Roman karakterinde yazılmalıdır.

2. Giriş ve sonuç bölümleri dışında birincil düzey başlıklar (1, 2, 3,...) ikincil düzey başlıklar (1.1., 1.2, 1.3.), üçüncül düzey başlıklar (1.1.1., 1.1.2, 1.1.3) biçiminde gösterilmelidir.

3. Yazıda, genel olarak kısaltmaları ile kullanılan kurum adları ilk kullanımda açık olarak yazılırken yanında parantez içinde kısaltması verilmeli, tekrar kullanımlarda ise sadece kısaltması kullanılmalıdır. Örneğin: Dünya Bankası (DB) 1994 tarihli raporuyla da yönetim kavramını geliştirmeye devam etmiştir. DB bu raporda daha çok...

4. Yazı içinde yer verilen kitap, kitapçık, dergi, rapor, film, belgesel adları, her bir sözcüğünün ilk harfi büyük olacak şekilde italik olarak, makale adları ise tırnak içinde ve her bir sözcüğün ilk harfi büyük olacak şekilde normal yazılmalıdır.

5. Yazı içinde yer verilen tablo ve şekillerin her birine numara ve başlık verilme ve bu numaralı başlıklar 10 punto büyüklük ve bold olacak biçimde tablo ya da şeklin alt kısmına yazılmalıdır. Yazı içinde ilgili tablo ve şekillerden bahsedilirken de “Tablo-1’de görüldüğü üzere” ya da “Şekil-1’de gösterildiği gibi” şeklinde yazılmalıdır.

6. Yazı içinde yapılacak alıntılar birkaç cümleyi geçmiyorsa, eklenen ilgili paragrafın içine tırnak işareti içine alınarak eklenmelidir. Yapılan alıntı birkaç cümleyi geçen uzun bir alıntı ise bu durumda alıntı yine tırnak içinde olmak kaydıyla ayrı bir paragraf olarak yazılmalıdır. Böyle kullanıldığı durumlarda uzun alıntının büyüklüğü 10 punto yapılmalı ve bir tab tuşu girintisi içeriden yazılmalıdır.

7. Yazı içinde yapılacak yollamalar ayraç içinde gösterilecektir. Kaynakça da bu yollama sistemine uygun olarak hazırlanacaktır. Aşağıda farklı nitelikteki kaynakların metin içindeki yollamalarda ve kaynakçadaki yazılış biçimleri örneklerle gösterilmiştir:

a) Tek yazarlı kitaplar ve makaleler:

Metin içindeki yollamada (kitap):

(Güler, 2016: 18).

Aynı yazarın, aynı yıl birden fazla eserine yollama yapılması durumunda:

(Güler, 2016a: 18); (Güler, 2016b: 110).

Kaynakçada:

Güler, Birgül Ayman (2016), *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi –Yapısal Uyarlama Politikaları 1980-1995-* (Ankara: İmge Yayınları).

Metin içindeki yollamada (makale):

(Alada, 2012: 15).

Kaynakçada:

Alada, Adalet Bayramoğlu (2012), “Erken Cumhuriyet Döneminde Bir Modernleşme Deneyimi: ‘Belediye’ ‘Mahalle’yi İkame Edebildi mi?”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 21 (1), s. 1-15.

b) İki yazarlı kitaplar ve makaleler:

Metin içindeki yollamada (kitap):

(Keleş ve Mengi, 2015: 34).

Kaynakçada:

Keleş, Ruşen ve Ayşegül Mengi (2015), *İmar Hukukuna Giriş*, (Ankara: İmge Yayınları).

Metin içindeki yollamada (makale):

(Sezen ve Karasu, 1999: 28).

Kaynakçada:

Sezen, Seriy ve Koray Karasu (1999), “Belediyelerde Kadro ve İstihdam Yapısı”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 8 (3), s. 20-55.

c) İkiyden çok yazarlı kitaplar ve makaleler:

Metin içindeki yollamada (kitap):

(Akdoğan vd., 2013: 19).

Kaynakçada:

Akdoğan, Akif Argun, Aslı Akay, Mustafa Tamer ve Necla Kılınç (2013), *Türkiye’de Ulusal ve Yerel Planlama İlişkileri: Mersin İli Örneği*, (Ankara: TODAİE).

İkiden çok yazarlı makaleler de yukarıdaki örneğe göre kaynakçada yer alacak ve yollamalar da bu örneğe göre yapılacaktır.

d) Derleme yayınlar içinde yer alan makaleler:**Metin içindeki yollamada:**

(Boratav, 2015: 56).

Kaynakçada:

Boratav, Korkut (2015), “Tarımsal Fiyatlar, İstihdam ve Köylülüğün Kaderi”, Oral, Necdet (Der.), *Türkiye’de Tarımın Ekonomi-Politiği: 1923-2013* (Ankara: NoraBene Yayınları ve Bursa ZMO): 53-69.

e) Çeviri yayınlar:**Metin içindeki yollamada:**

(Buharin, 2005: 37).

Kaynakçada:

Buharin, Nikolay, *Emperyalizm ve Dünya Ekonomisi*, (Çev. Uğur S. Akalın), (İstanbul: Bağlam Yayınları).

f) Kurum yayınları:**Metin içindeki yollamada:**

(DPT, 1989: 145).

Kaynakçada:

DPT (1989), *Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1990-1994* (Ankara).

g) İnternet kaynakları:**Metin içindeki yollamada:**

(Özgentürk, 2009).

Kaynakçada:

Özgentürk, Işıl (2017), “Yeniden Köy Enstitüleri”, https://www.cumhuriyet.com.tr/koseyazisi/696793/Yeniden_Koy_Enstituleri.html (14.03.2017).

Metin içindeki yollamada:

(Dışışleri Bakanlığı, 2010).

Kaynakçada:

Dışışleri Bakanlığı (2010), <http://www.mfa.gov.tr/default.tr.mfa> (16.06.2010).

h) Bunların dışında adı uzun çeşitli resmi yayınlara ya da mevzuata metin içinde yapılacak yollamalarda, kısaltmalar kullanılmalıdır. Örneğin niversitelerarası Kurul Bilimsel Araştırma ve Yayın Etiği Ynervesi için KBAYEY, Devlet Memurları Kanunu için DMK gibi.

ı) Kaynakçada biçim, ilk satır normal satır başlangıcı, ikinci satırdan itibaren bir tab tuşu girinti verilecek şekilde olmalıdır.

j) Yollamalar dışındaki açıklamalar için dipnot kullanılmalıdır.

